

*Institut Universitari de Lingüística Aplicada
Universitat Pompeu Fabra*

*Programa de doctorat:
Doctorat en Lingüística Aplicada (Lèxic i Discurs)
Bienni: 1994-1996*

**TEXTOS ESPECIALIZATS I VARIACIÓ VERTICAL:
LA DIVERSITAT TERMINOLÒGICA COM A FACTOR
DISCRIMINANT DEL NIVELL D'ESPECIALITZACIÓ D'UN TEXT**

Ona Domènech Bagaria

Tesi doctoral

Per optar al títol de doctora per la Universitat Pompeu Fabra

Directora:
Dra. M. Teresa Cabré Castellví
Catedràtica de Llengua Catalana
Universitat Pompeu Fabra
Barcelona, febrer de 2006

Dipòsit legal: B.34196-2006
ISBN: 84-690-0318-6

En realidad no vivimos en el mundo, vivimos dentro de un idioma: manejando ideas nos creemos astutos; definiendo las cosas las damos por sabidas o por hechas. Pero, si queremos que nuestra vida cambie, tenemos que lograr una mutación mental, abrir las puertas a la intuición y las energías creativas, considerar a nuestro inconsciente como un aliado.

Alejandro Jodorowsky
El maestro y las magas

*Als meus pares, Eusebi i Rosó,
per ajudar-me a ser jo mateixa*

*Al Xavi,
perquè sempre ha cregut en mi*

*Al Roc i al Bru,
perquè a ells els dedico tot el que faig*

AGRAÏMENTS

Una tesi doctoral sol ser un camí llarg i tortuós, que tot sovint fa pendent i que difícilment es pot recórrer tota sola. Ara, en acostar-me al final del trajecte, vull compartir aquest moment amb totes aquelles persones que, d'una o altra manera, l'han fet possible, i agrair-los sincerament que m'hagin ajudat a aconseguir-ho.

A la Dra. M. T. Cabré vull agrair-li la direcció d'aquesta tesi, la seva generositat a l'hora de compartir idees, les seves lectures i comentaris, però, sobretot, el fet que, fins i tot en els moments més difícils, sempre m'hagi fet costat.

Vull fer un agraïment generalitzat a tots els col·legues i amics de la Universitat Pompeu Fabra que m'han acompanyat al llarg de tot aquest recorregut, especialment a Cristina Gelpí, amiga entranyable sense la qual, de ben segur, el camí hauria estat molt més feixuc; també a Rosa Estopà, per ser sempre al meu costat, escoltar-me i encoratjar-me; a Lydia Fernández, per tots els moments difícils que hem compartit; a Mercè Lorente, per la seva predisposició a ajudar-me i pels seus consells; a Jordi Vivaldi, per la seva paciència i, sobretot, pel seu suport en la darrera fase del treball; a Núria Bel, per les converses compartides i pels seus comentaris enriquidors; i a tots els col·legues del grup IULATERM de l'Institut Universitari de Lingüística Aplicada, que, de més a prop o de més lluny, m'han acompanyat al llarg del trajecte.

Al Dr. Jaume Llopis, un agraïment especial, no només pel suport desinteressat que m'ha ofert en tot moment, sinó fonamentalment per tot el que he après al seu costat.

Per acabar, vull agrair a la meva família la seva paciència i estimació, així com el suport i l'encoratjament que m'han donat en tot moment, especialment els meus pares, les meves germanes, els meus nebots, Ivet i Oriol, i també la Rosa Maria i el Lluís.

Als meus fills, per mantenir el seu somriure malgrat tot el temps que aquesta tesi els ha pres, i al Xavi, per tot.

ÍNDIX

Introducció	13
1. Antecedents: del treball de recerca a la tesi doctoral.....	17
2. Supòsits teòrics de partida i objecte de la recerca	18
3. Estructura i contingut del treball.....	22
Capítol I. Textos especialitzats i nivells d'especialització	25
1. Els textos especialitzats	27
1.1. Diversitat denominativa.....	27
1.2. Llenguatges d'especialitat i textos especialitzats:	
pluralitat d'enfocaments	30
1.3. Caracterització del text especialitzat	45
1.3.1. Caracterització cognitiva del text especialitzat.....	46
1.3.2. Caracterització pragmàtica del text especialitzat.....	49
1.3.3. Caracterització lingüística del text especialitzat.....	51
2. Textos especialitzats i variació	54
2.1. Variació horitzontal i variació vertical dels textos especialitzats.....	55
2.2. Textos especialitzats i tipologies textuais.....	58
2.3. Variació vertical i nivell d'especialització: interrelació	
amb factors pragmàtics, lingüístics i cognitius.....	60
2.4. Textos especialitzats i nivell d'especialització: factors determinants	71
Capítol II. Determinació de les unitats d'anàlisi	
i de les hipòtesis de partida	75
1. Determinació de les unitats d'anàlisi: els termes.....	77
1.1. La teoria comunicativa de la terminologia: dels termes a les UCE.....	78
1.2. Les unitats d'anàlisi: de les UCE als termes.....	86
2. Hipòtesis de partida de l'anàlisi terminològica	92
2.1 Motivacions de les hipòtesis de partida de l'anàlisi terminològica	93
2.2. Formulació de les hipòtesis de partida de l'anàlisi terminològica.....	99

Capítol III. Obtenció de les dades: constitució

del corpus textual i detecció dels termes	101
1. Constitució del corpus textual	103
1.1. Selecció dels textos del corpus	106
1.2. Obtenció i processament dels textos del corpus	114
2. Obtenció dels termes del corpus textual	118
2.1. Selecció de les eines	118
2.2. Aplicació de les eines seleccionades: Mercedes, YATE i BwanaNet.....	122
2.2.1. Constitució del mòdul <i>Diccionari genèric</i> del diccionari jurídic per a Mercedes	125
2.2.2. Constitució del mòdul <i>Diccionari YATE</i> del diccionari jurídic per a Mercedes	126
2.2.3. Constitució del mòdul <i>Diccionari de noms propis</i> del diccionari jurídic per a Mercedes	136

Capítol IV. Resultats: presentació i explotació de les dades,

valoració i anàlisi complementària	139
1. Densitat i diversitat terminològiques dels textos del corpus (mesurades a partir de les ràtios <i>tokens/nre. mots</i> i <i>types/tokens</i>)	142
1.1. Resultats obtinguts processant cada un dels textos del corpus amb Mercedes (diccionari complet)	142
1.2. Resultats obtinguts processant els tres subcorpus amb Mercedes diverses vegades (segons els diversos mòduls del diccionari jurídic).....	148
2. Càlcul matemàtic de la diversitat terminològica: l'índex de Shannon-Weaver	156
2.1. L'índex de Shannon-Weaver	156
2.2. Diversitat terminològica dels textos del corpus mesurada amb l'índex SW	160
3. Anàlisi estadística (ANOVA) dels resultats obtinguts amb l'índex SW	166
4. Valoració dels resultats	173
5. Anàlisi complementària de contrast (corpus sobre genòmica).....	174
5.1. Constitució del corpus textual de genoma (corpus de contrast).....	176
5.2. Aplicació de Mercedes i YATE al corpus del genoma	179

5.3. Resultats obtinguts amb el corpus del genoma.....	181
5.3.1. Densitat i diversitat terminològiques dels textos del corpus del genoma (mesurades a partir de les ràtios <i>tokens/nre. mots</i> i <i>types/tokens</i>)	181
5.3.2. Càlcul matemàtic de la diversitat terminològica (corpus del genoma): l'índex de Shannon-Weaver	194
5.3.3. Anàlisi estadística (ANOVA) dels resultats obtinguts amb l'índex SW (corpus del genoma)	197
5.3.4. Recapitulació: valoració dels resultats (corpus del genoma).....	200
Conclusions	203
1. Objecte d'estudi	205
2. Supòsits teòrics	205
3. Unitats d'anàlisi i hipòtesis de partida.....	206
4. Resultats obtinguts amb el corpus principal (dret)	208
5. Resultats obtinguts amb el corpus de contrast (genòmica).....	210
6. Valoració contrastiva dels resultats (dret i genòmica).....	212
7. Conclusions generals	215
8. Aplicacions	216
9. Vies de futur	216
Bibliografia	219
Annex 1. Corpus textual de dret (corpus principal)	237
Annex 2. Corpus textual de genòmica (corpus de contrast)	543

INTRODUCCIÓ

INTRODUCCIÓ

El desenvolupament científic i tècnic que ha experimentat la societat en les últimes dècades ha provocat un gran increment —tant qualitatiu com quantitatiu— de la informació especialitzada, que ha tingut com a conseqüència una modificació substancial en el panorama que actualment presenta la comunicació especialitzada.

Des d'una perspectiva quantitativa, és evident que l'època actual viu una gran explosió del coneixement especialitzat,¹ que s'explica, fonamentalment, pels importants avenços científics i tecnològics que s'han produït gràcies, d'una banda, a la intensificació de la investigació i el desenvolupament de les diverses àrees del saber, i de l'altra, a la diversificació dels diferents àmbits del coneixement. L'aparició de nous àmbits del saber i la diversificació dels ja existents han tingut repercussions importants en les diferents llengües, especialment en els aspectes relacionats amb la vehiculació del coneixement especialitzat, entre els quals destaca la terminologia.

Des d'un punt de vista qualitatiu, l'eclosió dels mitjans de comunicació i les noves tecnologies, així com l'accés generalitzat a l'ensenyament, han afavorit la difusió dels nous coneixements i han donat lloc a una diversificació important de la comunicació especialitzada. D'una banda, aquesta situació ha comportat el sorgiment de situacions comunicatives poc habituals fins a l'actualitat, com la comunicació entre especialistes i el públic general, o l'aparició d'intermediaris entre la producció de coneixement i la seva recepció (divulgadors científics, traductors especialitzats, professors de llengües amb finalitats específiques). D'altra banda, aquesta situació ha provocat la necessitat de tractar de manera adequada els grans volums d'informació especialitzada que es generen i que són fàcilment accessibles gràcies a les noves tecnologies de la informació i, fonamentalment, gràcies a Internet, fet que ha afavorit que diverses disciplines com la lingüística, la informàtica o la documentació hagin centrat bona part dels seus esforços en la recerca de diferents sistemes que, de manera automàtica o semiautomàtica, facilitin a l'usuari la selecció, recuperació i emmagatzematge de la informació a partir de criteris que s'adaptin a les seves necessitats concretes.

¹ CABRÉ; DOMÈNECH (2001: 543).

En aquest context, podem dir, doncs, que el discurs especialitzat, s'ha diversificat en dues direccions: d'una banda, horitzontalment, amb l'ampliació de les temàtiques i l'aparició de nous camps de coneixement especialitzat; d'altra banda, verticalment, amb l'aparició de registres i modalitats dins de la comunicació especialitzada.

Aquestes circumstàncies expliquen que alguns dels focus actuals de la recerca en lingüística siguin l'estudi i la delimitació de la noció de text especialitzat, o la determinació dels nivells d'especialitat que mostren els textos en funció de les característiques de la situació comunicativa en què s'han produït.

La terminologia, concebuda com un camp de coneixement interdisciplinari que té com a objecte d'estudi les unitats lèxiques vehiculadores de coneixement especialitzat —és a dir, els termes—, també ha experimentat en els darrers anys un interès creixent per l'estudi del text especialitzat, concebut com el marc natural on es troben aquestes unitats, i, per tant, com la porta d'entrada per accedir tant a la seva recopilació i classificació, com a l'anàlisi de les causes i les circumstàncies que les originen.

La importància de la terminologia en l'estructuració cognitiva dels textos especialitzats, així com la necessitat d'utilitzar-la per garantir la precisió i concisió requerides en aquest tipus de produccions, expliquen el sorgiment d'estudis lingüístics que, amb la voluntat de contribuir a la millora i descripció del text especialitzat, s'han centrat en l'anàlisi dels seus aspectes terminològics en tant que elements lingüístics clarament característics de la producció especialitzada.

La tesi doctoral que presentem se situa en aquesta línia d'estudi i es proposa contribuir a la delimitació del nivell d'especialitat d'un text a partir de l'anàlisi quantitativa de la terminologia que conté, amb la voluntat d'assolir dos objectius fonamentals: d'una banda, contribuir a l'estudi i caracterització del text especialitzat des d'una perspectiva lingüística, i de l'altra, proposar una via que permeti la determinació d'un paràmetre objectivable, vàlid per discriminar un text en funció del nivell d'especialització que presenta, amb la finalitat de col·laborar a establir les bases de futurs sistemes de detecció automàtica del nivell d'especialització d'un text.

1. Antecedents: del treball de recerca a la tesi doctoral

Aquesta tesi forma part d'un procés que vam iniciar amb el treball de recerca presentat l'any 1998 amb el títol *Unitats de coneixement i textos especialitzats: primera proposta d'anàlisi*.

L'objectiu inicial d'aquell treball era l'anàlisi de la densitat terminològica dels textos especialitzats com a possible paràmetre determinant de la condició i el nivell d'especialització d'un text donat. Per tant, inicialment vam prendre els termes o unitats terminològiques —enteses com aquelles unitats lèxiques que es caracteritzen perquè s'usen en un domini temàtic amb un sentit definit i perquè són necessàries en la representació conceptual del dit domini— com a objecte d'anàlisi, i ens vam proposar analitzar quantitativament i qualitativament la terminologia continguda en un corpus textual que abraçava diverses disciplines especialitzades i que presentava dos nivells diferents d'especialització, determinats a partir de les característiques pragmàtiques dels textos seleccionats.

Ara bé, atès que partíem del supòsit que la condició i el nivell d'especialització d'un text està en relació directa amb la densitat de coneixement que el text transmet, en començar el buidatge dels textos i, posteriorment, en consultar els especialistes sobre els termes de cada disciplina, ens vam adonar que el fet de limitar-nos a l'anàlisi dels termes ens obligava a bandejar altres unitats que, tot i que no es podien considerar termes en sentit estricte, representaven i transmetien efectivament coneixement especialitzat. La perspectiva cognitiva que vam adoptar, doncs, ens va dur a eixamplar el nostre objecte d'anàlisi a qualsevol unitat lingüística del text que transmetés coneixement especialitzat, independentment de la forma que adoptés i encara que no complís una funció estrictament denominativa, unitats que vam anomenar, d'acord amb Cabré,² UCE (unitats de coneixement especialitzat).

Amb la recerca duta a terme amb aquell treball, en considerar com a objecte d'estudi qualsevol unitat dels textos que transmetés coneixement especialitzat, vam superar les restriccions inherents a les nocions de *terme* o *concepte* pròpies de la teoria

² CABRÉ (1999: 101).

terminològica clàssica i vam encetar un tipus d'anàlisi innovadora en l'àmbit d'estudi dels textos especialitzats. També vam comprovar que la condició i el nivell d'especialització d'un text, determinats a partir de criteris externs, es poden validar sobre la base de característiques internes, relacionades amb les unitats de coneixement que el text conté. Però els resultats obtinguts ens mostraven que la recerca d'aquestes característiques prenent les UCE com a objecte d'anàlisi passava per dur a terme una anàlisi qualitativa i manual, no susceptible de ser automatitzada, que representava un procés lent i costós, fet que complicava notòriament la seva utilitat aplicada. Ens continuàvem plantejant, doncs, si era possible trobar uns paràmetres objectivables —en el sentit de ser quantificables i, per tant, automatitzables—, que permetessin determinar el nivell d'especialització d'un text donat.

Vam decidir, doncs, centrar la nostra tesi doctoral en la recerca d'una resposta per a aquest interrogant, i vam adoptar una decisió metodològica important: vam optar per canviar la unitat d'anàlisi i passar de les UCE a les unitats terminològiques o termes en sentit estricte, és a dir, a aquelles unitats que compleixen els requisits d'estar lexicalitzades —o sigui, inserides en la gramàtica com a peces lèxiques—, d'usar-se en un domini temàtic amb un sentit definit i de ser necessàries en la representació conceptual del dit domini. I això per dos motius fonamentals.

En primer lloc, perquè d'entre els diferents tipus d'UCE, els termes són les unitats lingüístiques privilegiades a l'hora d'expressar i transmetre el coneixement especialitzat. I, en segon lloc, perquè les eines informàtiques actuals d'extracció i detecció de terminologia no són aplicables a unitats cognitives com les UCE, però sí que poden aplicar-se, en línies generals, als termes tal i com aquí els concebem, fet que ens obria la possibilitat de trobar uns paràmetres, susceptibles de ser obtinguts de manera automàtica o semiautomàtica, relacionats amb el nivell d'especialització d'un text.

2. Supòsits teòrics de partida i objecte de la recerca

Els supòsits teòrics de partida d'aquesta tesi doctoral es fonamenten en la teoria comunicativa de la terminologia i s'emmarquen dins els postulats generals de la lingüística cognitiva, amb la qual compartim la concepció del llenguatge com a

instrument de la conceptualització i també la consideració general que l'estudi del llenguatge no pot separar-se de la seva funció cognitiva i comunicativa, la qual cosa imposa un enfocament basat en l'ús. Aquests supòsits, que es desenvolupen a fons en els capítols I i II de la tesi, es poden sintetitzar en els punts següents:

1. Considerem, d'acord amb Kocourek,³ que qualsevol estudi lingüístic dels textos especialitzats ha de partir necessàriament d'un conjunt de textos seleccionats a partir de criteris pragmàtics i externs, d'alguna manera, als mateixos textos —criteris que es refereixen als elements que intervenen en el seu procés comunicatiu (com ara el tema, el perfil i la intenció dels interlocutors o el canal de comunicació)—, i a continuació buscar —bé des d'una perspectiva qualitativa o quantitativa, o des d'una combinació d'ambdós punts de vista— elements interns dels textos que permetin caracteritzar-los lingüísticament.
2. Considerem, d'acord amb la teoria comunicativa de la terminologia (TCT), que la condició d'especialització d'un text és una condició cognitiva: és la manera com s'aborda el tema tractat en aquell text, el mode o la manera de categoritzar, sempre en referència a un esquema preestablert per cada una de les matèries o escoles científiques.
3. Considerem que qualsevol estudi lingüístic dels textos especialitzats ha de prendre com a objecte d'anàlisi algun dels correlats lingüístics formals (o gramaticals en sentit ampli) de les seves característiques cognitives i pragmàtiques, correlats que podem considerar com interns al propi text i que poden ser de tipus lèxic, morfosintàctic o textual.
4. Considerem, d'acord amb la TCT, que la comunicació especialitzada mostra una diversificació discursiva en funció de les característiques de la situació comunicativa, de manera que la variació pròpia de la llengua general també es troba present en els textos especialitzats. Aquesta variació es pot estructurar, seguint Hoffmann,⁴ en dos nivells:

³ KOCOUREK (1991a: 24).

⁴ HOFFMANN (1998: 62-69).

- un nivell horitzontal, relacionat amb la matèria o domini de coneixement de què tracta el text, i
 - un nivell vertical, relacionat amb el grau d'abstracció o el nivell d'especialització que presenta el text.
5. D'acord amb aquests supòsits teòrics de partida, al nostre entendre, l'única caracterització vàlida del text especialitzat és aquella que pot donar compte de la seva multidimensionalitat, la qual cosa inclou considerar tres tipus de característiques: cognitives, lingüístiques i pragmàtiques. En aquesta recerca, doncs, entenem que el text especialitzat es pot definir operativament com aquella producció lingüística que serveix per expressar i transmetre coneixement especialitzat,⁵ que té una sèrie de característiques lingüístiques —entre les quals destaquen les relatives al lèxic especialitzat— que li atorguen unes especificitats dins del conjunt de textos produïts en una llengua, i que presenta un conjunt de característiques pragmàtiques determinades pels elements específics del seu procés comunicatiu (fonamentalment els interlocutors, però també el tema i la situació comunicativa).
6. I, consegüentment amb això, si ens situem en la variació vertical que presenten els textos especialitzats i relacionem el nivell d'especialització d'un text amb les tres dimensions que permeten caracteritzar adequadament un text especialitzat, considerem que:
- des del punt de vista de la seva caracterització cognitiva, és a dir, del coneixement especialitzat que transmet, el nivell d'especialització d'un text manté una correlació directament proporcional amb la seva densitat cognitiva, de manera que, com més especialitzat és un text, més densitat de coneixement especialitzat presenta;
 - des del punt de vista de la seva caracterització pragmàtica, el nivell d'especialització d'un text es correlaciona, fonamentalment, amb el perfil del seu receptor o destinatari;

⁵ Entès com aquell coneixement que no forma part del coneixement general dels parlants d'una llengua sinó que ha hagut de ser objecte d'un aprenentatge particular i conscient, i que es caracteritza perquè s'ha conceptualitzat en referència a un esquema preestablert per cada una de les matèries o escoles científiques.

- des del punt de vista de la seva caracterització lingüística, el nivell d'especialització d'un text manté una correlació clara amb el nombre i el tipus d'unitats lèxiques especialitzades que conté i, més concretament, amb els termes o unitats terminològiques.

Partint d'aquests supòsits, i tenint en compte que el nostre objectiu principal és trobar un paràmetre quantitatiu (susceptible, per tant, de ser obtingut de manera automàtica) que permeti discriminar els textos en funció del seu nivell d'especialització, en aquesta tesi ens hem proposat de dur a terme una anàlisi quantitativa dels termes continguts en un corpus de textos que presenten diferents nivells d'especialització i que hem seleccionat a partir de les seves característiques pragmàtiques, amb la finalitat de trobar un correlat lingüístic dels diferents nivells de densitat cognitiva presents en els textos.

Les hipòtesis que orienten la nostra anàlisi terminològica es fonamenten, doncs, en la correlació que creiem que existeix entre els aspectes quantitatius i formals dels termes dels textos i la densitat de coneixement especialitzat que transmeten, i parteixen, fonamentalment dels resultats obtinguts en el treball de recerca esmentat (DOMÈNECH 1998).

Efectivament, els resultats obtinguts amb aquell treball ens han portat a considerar que la recerca d'un paràmetre quantitatiu, relacionat amb el nivell d'especialització d'un text, no es pot basar únicament en dades quantitatives referides al nombre de termes continguts en el text en relació amb el nombre total de mots. Ara bé, la voluntat de trobar un paràmetre susceptible de ser obtingut de manera automàtica, ha comportat que excloguéssim la possibilitat de refinar l'anàlisi quantitativa que volem dur a terme amb anàlisis qualitatives complementàries (relatives, per exemple, a la variació conceptual o denominativa que presenta la terminologia continguda o en un text, o al seu nivell de precisió, correcció o pertinència temàtica). De manera que hem optat per refinar l'anàlisi quantitativa amb l'aplicació de càlculs matemàtics que tinguin en compte altres variables, que també puguin obtenir-se de manera automàtica i que estiguin relacionades amb la diversitat terminològica que presenta el text (com ara el nombre de termes diferents (*types*), la freqüència d'aparició de cada terme diferent o *type*, i la consideració de la dimensió o nombre de mots del text).

En aquest sentit, l'ús que algunes disciplines com l'ecologia o la biologia fan de determinats càlculs matemàtics per obtenir mesuradors estadístics de la diversitat d'espècies presents en un ecosistema determinat (els anomenats índexs de diversitat), ens ha obert la possibilitat de trobar en aquests indicadors la manera de mesurar amb prou refinament la diversitat terminològica present en els textos especialitzats.

Som conscients, però, que l'abast d'una recerca individual com aquesta només ens permet proposar una via per a l'obtenció d'aquest tipus de paràmetres capaços de determinar, amb un nivell elevat de validesa, el nivell d'especialitat dels textos d'un domini determinat del coneixement. En aquest sentit, el nostre objectiu és obrir o encetar aquesta via innovadora, basada en el càlcul d'un índex de diversitat terminològica, mostrar els supòsits teòrics que la fonamenten i proporcionar les bases metodològiques que caldria seguir per treballar-hi.

3. Estructura i contingut del treball

El treball comença amb el desenvolupament dels supòsits teòrics que constitueixen el punt de partida de la recerca. Així, hem dedicat el Capítol I als textos especialitzats i a la variació vertical que presenten, amb la finalitat de determinar el concepte de text especialitzat de què partim i els criteris externs que fem servir per establir el nivell d'especialització d'un text.

En el primer apartat d'aquest capítol, centrat en el text especialitzat, fem un repàs dels estudis més representatius que, des de diversos àmbits de la lingüística (terminologia, lingüística del text, didàctica de la llengua i traducció), han tractat aquesta qüestió, per acabar oferint la concepció de text especialitzat de què partim.

En el segon apartat ens centrem en la variació que experimenten els textos especialitzats i, després de definir-la i caracteritzar-la, exposem aquells aspectes que considerem fonamentals en la determinació del nivell d'especialitat d'un text.

En el Capítol II ens proposem d'explicar els criteris i les hipòtesis que orienten l'anàlisi terminològica duta a terme a partir del corpus textual seleccionat. En la primera part del capítol expliquem quines són les unitats que hem pres com a objecte d'anàlisi i quins

són els motius que en justifiquen la tria, mentre que en la segona part exposem les hipòtesis que esperem validar i/o refutar a partir de l'anàlisi quantitativa de les unitats seleccionades.

L'objectiu del Capítol III és donar compte de la metodologia utilitzada per obtenir les dades necessàries per validar o refutar les hipòtesis de partida fixades per a l'anàlisi terminològica. D'acord amb aquestes hipòtesis, aquesta metodologia ha estat orientada per l'objectiu últim que perseguim de trobar un paràmetre quantitatiu, susceptible de ser obtingut de manera automàtica o semiautomàtica. Per tant, hem intentat tant com ens ha estat possible que l'obtenció d'aquestes dades pogués dur-se a terme utilitzant les eines informàtiques actualment disponibles per a l'explotació i el tractament de la terminologia.

Aquest capítol s'estructura en dues parts: en la primera s'expliquen els criteris de constitució del corpus (d'acord amb els supòsits teòrics de partida) i el tractament informàtic de què ha estat objecte. I en la segona, es dona compte de les eines informàtiques utilitzades per obtenir les dades necessàries per dur a terme l'anàlisi terminològica.

Finalment, en el Capítol IV presentem les dades obtingudes a partir del processament dels textos del corpus amb les eines informàtiques seleccionades, així com l'explotació d'aquestes dades amb dos recursos, un matemàtic (l'índex de Shannon-Weaver) i un altre estadístic (l'anàlisi de la variància o ANOVA), i la valoració que fem dels resultats obtinguts en relació amb les hipòtesis i els supòsits teòrics de partida. Per acabar, tanquem el capítol amb la presentació d'una anàlisi complementària de contrast, feta amb un corpus reduït de textos de genòmica, amb la finalitat de validar els resultats obtinguts amb el corpus principal.

Arribem així a les conclusions, on se sintetitzen els supòsits de partida de la recerca, es validen o es refuten les hipòtesis fixades per a l'anàlisi terminològica duta a terme, es valoren globalment els resultats obtinguts i s'apunten les possibles aplicacions d'aquesta recerca. A continuació, partint dels interrogants més suggerents que han sorgit durant l'elaboració del treball, així com de la necessitat de posar fi a la recerca iniciada,

exposem els eixos de recerca que, al nostre entendre, queden oberts amb aquesta tesi i constitueixen el punt de partida de treballs posteriors que permetin desenvolupar-la.

Finalment, el treball es clou amb la inclusió de les referències bibliogràfiques utilitzades per a la seva elaboració, ordenades alfabèticament.

Els annexos a aquesta tesi s'inclouen en suport electrònic, en un CD-ROM adjunt, organitzats de la manera següent:

- El primer i el segon annex contenen els textos dels dos corpus analitzats (el principal i el de contrast), que també s'inclouen impresos, al final d'aquest volum, per tal de facilitar-ne la consulta.
- El tercer i quart annex contenen les llistes dels candidats a terme obtinguts a partir de l'aplicació de l'extractor de terminologia YATE als textos dels dos corpus analitzats.
- El cinquè i el sisè annex contenen els reculls terminològics que hem elaborat per tal que l'aplicació informàtica Mercedes pogués detectar els termes dels dos corpus textuals.
- I el setè i vuitè annex contenen les llistes dels termes dels dos corpus textuals detectats per Mercedes, ordenats per la freqüència d'aparició.

CAPÍTOL I

TEXTOS ESPECIALITZATS I NIVELLS D'ESPECIALITZACIÓ

CAPÍTOL I. TEXTOS ESPECIALITZATS

I NIVELLS D'ESPECIALITZACIÓ

Atès que l'objectiu d'aquesta recerca és la determinació del nivell d'especialitat d'un text a partir de paràmetres objectivables relacionats amb les unitats terminològiques que el text conté, en aquest capítol exposarem, d'una banda, què entenem per text especialitzat, i de l'altra, quins creiem que són els factors que més influeixen en el nivell d'especialització d'un text.

La consecució d'aquest doble objectiu ens permetrà desenvolupar a fons els supòsits teòrics que constitueixen el punt de partida d'aquesta tesi doctoral —i que hem enumerat a la Introducció—, i mostrar, d'aquesta manera, el marc teòric general en què s'insereix la recerca que hem dut a terme.

1. Els textos especialitzats

Determinar la noció de text especialitzat no és una tasca gens fàcil. Només cal fer un repàs dels estudis i de les definicions que trobem en els diversos àmbits de la lingüística que més han tractat aquesta qüestió (lingüística del text, terminologia, didàctica de la llengua i traducció), per adonar-se de la dificultat de trobar una definició satisfactòria, que es basi en paràmetres lingüístics, mínimament objectivables i interns als mateixos textos.

Abans, però, de fer aquest repàs i d'oferir la concepció de *text especialitzat* de què partim, ens ha semblat necessari comentar la variació denominativa que trobem al voltant d'aquesta noció, amb l'objectiu d'aclarir quines són les denominacions que utilitzarem en aquest treball i quin abast tenen per nosaltres.

1.1. Diversitat denominativa

Efectivament, les denominacions que trobem relacionades amb la noció de text especialitzat són força nombroses i variades, i solen respondre a tradicions diferents o a enfocaments diversos sobre l'objecte d'estudi: *llenguatges/llengües d'especialitat* o

especialitzades, llenguatges/llengües especials, llenguatges/llengües amb propòsits específics, textos especialitzats, discurs especialitzat, comunicació especialitzada...

Si ens fixem en la primera part dels sintagmes que componen les denominacions esmentades, observem que la variació es dóna al voltant dels mots següents: *llenguatge/llengua*, d'una banda, *text/discurs/comunicació*, de l'altra. En relació amb el primer binomi, alguns autors consideren poc adequat parlar de *llenguatges*¹ o *llengües* d'especialitat, perquè, en sentit estricte, indueix a pensar en codis complets, autònoms i diferenciats del que anomenem *llenguatge general* o *comú*. Així ho expressa Cabré quan diu:

“La denominació *llenguatges especialitzats* suposa, en la nostra opinió, un ús abusiu del terme *llenguatge*. En efecte, si en lloc de partir de la noció de *llenguatges especialitzats* com un supòsit assumit, analitzem les produccions lingüístiques que es donen en els contextos de comunicació especialitzada per inferir si s'han fet servir per a la seva producció sistemes d'elements lingüístics específics (és a dir, diferenciats dels del *llenguatge comú*), fàcilment observarem que, des del punt de vista dels recursos gramaticals que els constitueixen, els textos especialitzats són textos codificats a partir de la mateixa gramàtica que s'utilitza en totes les situacions comunicatives.”

CABRÉ (1999: 152)

Tot i compartir l'inconvenient d'aquesta denominació, és evident que el seu ús s'ha imposat en la bibliografia sobre el tema, de manera que en aquest treball també utilitzarem la denominació *llenguatges d'especialitat*,² però, sempre que ho fem en nom propi, no ens referirem a sistemes lingüístics autònoms i diferenciats, sinó a aquelles varietats que la llengua adopta quan s'utilitza en una situació comunicativa marcada per unes característiques pragmàtiques precises (fonamentalment, el tema que s'hi tracta i els interlocutors que hi intervenen).

Quant a les denominacions *text/discurs*, es tracta, com és sabut, de termes lingüístics difícils de delimitar conceptualment, ja que segons les diferents tradicions, escoles o

¹ És evident que en aquest context el mot *llenguatge* s'usa com a sinònim de *llengua* i no pas amb el sentit més antropològic de “facultat humana de poder comunicar els propis pensaments o sentiments a un receptor o interlocutor mitjançant un sistema o codi determinat de signes interpretable per ell” (font: *Gran diccionari de la llengua catalana*).

² Prioritzem la denominació *llenguatge* i no la de la *llengua*, perquè aquesta darrera ens remet prioritàriament a un “sistema de signes comunicatius propis d'una comunitat determinada” (és a dir, a un idioma), mentre que la forma *llenguatge* respon millor a la idea de varietat o subconjunt d'una llengua determinada.

autors s'usen amb significats diversos i, de vegades, excloents. No és aquest el lloc adequat per tractar aquesta discussió en profunditat, però sí que voldríem aclarir que, en aquest treball, l'ús d'una o altra forma no respon a un posicionament teòric determinat sobre l'objecte d'estudi, sinó simplement a la perspectiva o a l'enfocament adoptat en un moment donat. Així, amb caràcter general, entendrem per *discurs* la “materialització de l'ús de la llengua en la comunicació”, mentre que el *text* serà el “resultat observable i tractable de la comunicació discursiva”.³ D'acord amb això, la denominació més utilitzada en aquest treball és la de *text especialitzat*, perquè ens remet directament al nostre objecte d'estudi, sense que això signifiqui que per nosaltres el text sigui concebut com una simple unitat gramatical superior a l'oració i desprovista de característiques discursives.

Finalment, quant a la denominació *comunicació especialitzada*, la considerem clarament hiperònima respecte de les altres, de manera que el seu ús respon a la voluntat de parlar globalment de la transmissió d'informació entre un emissor i un receptor, més que no pas a la voluntat d'estudiar l'ús concret de la llengua en una situació comunicativa determinada.

Per acabar amb aquests aclariments denominatius només resta parlar de la segona part dels sintagmes esmentats a l'inici, on trobem, d'una banda, les formes “llenguatges *especialitzats/especials/d'especialitat*”, i de l'altra, “llenguatges *amb propòsits específics*”. En el primer cas, l'ús d'una o altra forma no sembla que tingui cap conseqüència teòrica ni metodològica, tot i que preferim les denominacions relacionades amb el concepte *especialitat*⁴ que no pas amb el concepte *especial*,⁵ l'ús del qual probablement respon a la influència de la forma anglesa *Special Languages*. Ara bé, en contrast amb aquest primer sintagma, la denominació *llenguatges amb propòsits específics* (de l'anglès *Languages for Specific Purposes* o LSP), tot i que fa referència al mateix objecte d'estudi, indica clarament una conceptualització diferent, com molt bé expressa Cabré quan diu:

³ MARTÍ (2005).

⁴ Que, d'acord amb el *Gran diccionari de la llengua catalana*, es pot definir com una “branca especial d'una ciència, d'una professió, etc., a la qual algú es consagra d'una manera exclusiva”.

⁵ Que el mateix diccionari defineix amb un sentit més genèric com “limitat a un determinat camp d'acció”.

“La expresión *lenguas de especialidad* remite esencialmente al conjunto de los conocimientos morfológicos, léxicos, sintácticos y textuales que, según el tema, conforman el conjunto de recursos expresivos y comunicativos necesarios para desenvolverse adecuadamente en el contexto profesional de dicha especialidad. Hablar, en cambio, de lenguas *para fines* o *propósitos específicos* presupone poner el énfasis en el uso efectivo de dichos recursos. Se trata por lo tanto de una cuestión de foco: en el primer caso se centra la atención en el conocimiento de las particularidades de dichos recursos; en el segundo, en la adquisición de habilidades en el manejo de dichos recursos.”

CABRÉ (2005: 2-3)

Atès que aquesta darrera denominació s'usa en l'àmbit de l'ensenyament d'idiomes, en aquest treball, quan depengui de nosaltres, n'evitarem l'ús, i optarem, com ja hem dit, per utilitzar la denominació *llenguatges d'especialitat* o *especialitzats*.

Un cop fets aquests aclariments denominatius, en l'apartat següent mostrarem la diversitat de concepcions que trobem al voltant de la noció de *text especialitzat*, per acabar oferint la perspectiva en què ens hem situat per dur a terme aquesta recerca.

1.2. Llenguatges d'especialitat i textos especialitzats: pluralitat d'enfocaments

És innegable que l'autor que més profusament s'ha dedicat a l'estudi, tant teòric com aplicat, dels textos especialitzats, és Lothar Hoffmann, lingüista alemany que, en la segona meitat del segle passat, va esdevenir una de les primeres autoritats del que ell mateix va anomenar *recerca sobre els llenguatges d'especialitat*, que va definir com una branca de la lingüística aplicada que analitza l'ús lingüístic en àmbits especialitzats de l'activitat social i professional, i que té com a objecte d'estudi els diferents tipus textuais amb una temàtica especialitzada.⁶

Hoffmann, que va dur a terme la seva recerca, tant teòrica com aplicada, a la Universitat de Leipzig a partir de mitjan els anys seixanta (i va organitzar al seu voltant l'anomenada escola de Leipzig), ens ofereix una descripció detallada de les principals tendències en la recerca sobre els llenguatges d'especialitat en el treball titulat

⁶ HOFFMANN (1998: 101).

“Característiques dels llenguatges d'especialitat”.⁷ Aquestes tendències corresponen, d'acord amb aquest autor, a les següents línies d'investigació: l'orientació lèxica, l'orientació de la lingüística funcional, la lingüística econòmica, l'orientació de l'estilística funcional, l'orientació filosòfica, l'orientació traductològica i la teoria dels subllenguatges (aquesta darrera és l'orientació en què ell mateix se situa). Vegem-ne breument les característiques principals segons el mateix autor:

- *Orientació lèxica*: prioritza l'estudi del vocabulari i correspon a les primeres recerques sobre llenguatges d'especialitat, i més endavant a les recerques fetes des de la teoria general de la terminologia. Els llenguatges d'especialitat es consideren llenguatges funcionals que tenen l'objectiu de “servir de mitjans per comunicar veritats i fets”,⁸ principalment a través del vocabulari especialitzat, és a dir, de la terminologia.
- *Orientació de la lingüística funcional*: té el seu origen en l'escola lingüística de Praga i es basa en la diferenciació funcional del llenguatge: “La tria d'uns recursos lingüístics concrets per formular un enunciat determinat depèn de la finalitat d'aquest enunciat”.⁹ Tot i que el lèxic continua tenint un paper central, aquesta orientació va més enllà dels recursos lèxics dels llenguatges d'especialitat i també s'interessa pel pla sintàctic. Molt pròximes a aquesta orientació se situen les concepcions d'una sèrie d'autors com Phal o Halliday,¹⁰ que veuen els llenguatges d'especialitat com un ús especial o restringit del llenguatge comú. Hoffmann també inclou dins d'aquesta orientació la descripció dels llenguatges d'especialitat de l'anglès feta per Sager, Dungworth i McDonald (1980), ja que considera que continua compromesa amb l'orientació de la lingüística funcional, per bé que s'esforça per aconseguir una visió més integradora, que la situa entre el procés comunicatiu i el sistema semiòtic: “Special languages are semi-autonomous, complex semiotic systems based on and derived from general language; their use

⁷ HOFFMANN (1998: 21-69).

⁸ En paraules de Wüster, citat per HOFFMANN (1998: 29).

⁹ GAVRÀNEK, citat per HOFFMANN (1998: 31).

¹⁰ Citats per HOFFMANN (1998: 35).

presupposes special education and is restricted to communication among specialists in the same or closely related fields".¹¹

- *Lingüística econòmica*: corrent que té el seu origen en algunes escoles superiors de comerç dels Països Baixos, Suïssa, Alemanya i Txecoslovàquia, i el seu interès pel llenguatge econòmic. Si bé en una primera etapa el seu enfocament va ser fonamentalment diacrònic, a partir dels anys 30 manté una estreta relació amb l'escola de Praga, fet que li fa adoptar una perspectiva sincrònica funcional que acabarà sent molt fructífera, sobretot en l'àmbit de l'ensenyament de llengües estrangeres. Malgrat que actualment la lingüística econòmica ha desaparegut, la seva tradició encara perdura en algunes institucions, orientada a nous objectius, com l'anàlisi terminològica (Picht¹²), la lexicografia i la formació d'adults en llenguatges d'especialitat.
- *Estilística funcional*: com a disciplina pròxima, però relativament independent, de la lingüística funcional, aquesta orientació ha contribuït a descriure l'ús divers dels recursos lingüístics segons els diferents objectius comunicatius. Distingeix entre llenguatge funcional (entès com una funció de la *langue*, determinada pels objectius globals del conjunt de recursos lingüístics) i l'estil funcional (funció de la *parole*, determinada per l'objectiu concret d'un enunciat). Destaca l'escola estilística soviètica i la seva caracterització de l'estil científic.
- *Orientació filosòfica*: des de la filosofia del llenguatge sovint s'ha plantejat el dilema de si el llenguatge natural era adequat com a vehicle d'expressió i transmissió del coneixement científic. Ara bé, al final de totes les discussions sobre la relació entre llenguatge natural i llenguatge artificial sempre es constata que els llenguatges artificials només es poden construir sobre la base dels llenguatges naturals.
- *Orientació traductològica*: el problema fonamental al voltant de les equivalències i la comparació dels recursos disponibles en les diferents llengües han donat lloc a

¹¹ SAGER ET AL. (1980: 69).

¹² Citat per HOFFMANN (1998:39).

observacions interessants sobre l'especificitat dels llenguatges d'especialitat, com ara la suposició que totes les traduccions científicotècniques comparteixen característiques comunes o la consideració que l'essència dels llenguatges d'especialitat és una qüestió d'estil.

- *Teoria dels subllenguatges*: sostinguda pel mateix Hoffmann, parteix de les tradicions positives de l'orientació lèxica, de l'orientació de la lingüística funcional, de la lingüística econòmica i de l'estilística funcional, que entenen els llenguatges d'especialitat com una selecció de recursos lingüístics determinada en funció de la comunicació i dels continguts. Tots els llenguatges d'especialitat es presenten dins del mateix llenguatge comú, que es defineix com el conjunt de recursos lingüístics de què disposen els membres d'una comunitat lingüística i que fa possible la comprensió entre ells. Aquesta concepció implica un desplaçament fonamental del problema de la relació entre llenguatge comú i llenguatges d'especialitat, ja que el llenguatge comú no es considera a part dels llenguatges d'especialitat, sinó que aquests són subllenguatges seus, de manera que es comporten com una *part* d'un *tot*:

“En aquestes circumstàncies, cada llenguatge d'especialitat seria un mitjà de comunicació relativament independent i, respecte del llenguatge comú (llenguatge global), seria el mateix que el *particular* és al *general*; la seva particularitat es trobaria només en la selecció i la disposició dels recursos lingüístics per a un objectiu determinat i no en els recursos lingüístics per ells mateixos.”

(HOFFMANN 1998: 48)

Des d'aquesta perspectiva, doncs, tot i que els llenguatges d'especialitat es conceben com a subllenguatges del llenguatge comú, tenen, alhora, una certa categoria de codis complets i autònoms, la descripció dels quals inclou la totalitat dels recursos de tots els nivells lingüístics, de manera que es pot parlar d'una fonologia, d'una morfologia, un lèxic, una sintaxi i una estructura textual propis de cada llenguatge d'especialitat. Per Hoffmann,¹³ la “justificació d'un procediment com aquest no es troba en la demostració de la diferència o l'autonomia dels subsistemes enfront del sistema global, sinó en la possibilitat de representar en una exposició englobable i tancada l'existència i l'ús dels

¹³ HOFFMANN (1998: 80).

llenguatges d'especialitat, perquè és necessari per satisfer les múltiples demandes provinents de la pràctica especialitzada.” Així, aquest punt de vista és especialment avantatjós en l'àmbit de la formació en llenguatges d'especialitat, perquè fa possible que es proporcioni el material necessari per a la comunicació en cada àmbit d'especialitat i que, a partir d'aquí, s'elaborin els materials d'ensenyament més adequats.

D'altra banda, amb la teoria dels subllenguatges el centre de gravetat de la lingüística dels llenguatges d'especialitat sofreix un clar desplaçament: al principi, l'atenció es concentrava gairebé exclusivament en la terminologia, després es va anar dirigint cap a la sintaxi i ara l'interès se centra en el text especialitzat entès com un tot funcional i estructural:

“Des del punt de vista comunicatiu, el text és el signe lingüístic primari, és a dir, el llenguatge en condicions normals només es troba en els textos. Això també és vàlid per al text especialitzat. Per tant, el text especialitzat —i no la paraula o l'oració— hauria de ser el nucli central en el treball amb els llenguatges d'especialitat.”

HOFFMANN (1998: 78)

Situat, doncs, en aquesta perspectiva de la teoria dels subllenguatges, Hoffmann ens ofereix les següents definicions de llenguatge d'especialitat i text especialitzat:

“Un llenguatge d'especialitat és el conjunt de tots els recursos lingüístics que s'utilitzen en un àmbit comunicatiu —delimitable pel que fa a l'especialitat— per tal de garantir la comprensió entre les persones que treballen en aquest àmbit.”

HOFFMAN (1998: 51)

“El text especialitzat és l'instrument o el resultat de l'activitat comunicativa exercida en relació amb una activitat socioprodutiva especialitzada. Forma una unitat estructural i funcional (un tot) i està format per un conjunt finit i ordenat d'oracions coherents pragmàticament, sintàcticament i semànticament o d'unitats amb valor d'oració, que, com a signes lingüístics complexos d'enunciats complexos del coneixement humà i de circumstàncies complexes, correspon a la realitat objectiva.”

HOFFMANN (1998: 77)

Un altre autor que ens ofereix una panoràmica de la recerca sobre els llenguatges i els textos d'especialitat és SCHRÖDER (1991), qui ja d'entrada esmenta la dificultat de definir, en termes lingüístics, els llenguatges d'especialitat:

“I assume that a linguistic definition of concept of LSP is indeed not possible: nevertheless, one can summarize the most important results of our current knowledge of the most important features of LSP.”

SCHRÖDER (1991: 5)

D'acord amb Schröder, les principals característiques dels llenguatges d'especialitat són les següents:

- no es defineixen per oposició al llenguatge comú, sinó com a subllenguatges propis dels diferents àmbits temàtics especialitzats;
- es diferencien horitzontalment segons la temàtica i verticalment segons els diferents nivells de comunicació en un àmbit determinat;
- són llenguatges funcionals l'objectiu principal dels quals és fer que la comunicació especialitzada sigui el màxim d'efectiva possible;
- són variables des d'una perspectiva històrica;
- no es concebem únicament com a variants estilístiques o com a subsistemes terminològics, sinó que abracen tots els trets fonamentals del text entès globalment;
- també inclouen l'ús d'aspectes no verbals en la textualització.

D'altra banda, Schröder coincideix amb Hoffmann quan afirma que, en la recerca sobre els llenguatges d'especialitat, es poden distingir força clarament les etapes següents:

- L'etapa lèxica: la recerca sobre els llenguatges d'especialitat es redueix als estudis terminològics i la noció de llenguatge especialitzat s'identifica amb la de vocabulari especialitzat.
- L'etapa morfosintàctica: la recerca sobre els llenguatges d'especialitat s'amplia al nivell de l'oració i molts trets típics d'aquests llenguatges s'identifiquen amb aspectes sintàctics.
- L'etapa orientada al text: el mateix text especialitzat esdevé el punt de partida i la recerca sobre els llenguatges d'especialitat mira de tractar globalment tots els nivells textuais, inclosos el pragmàtic i l'extralingüístic.

Malgrat que, com el mateix Schröder ens diu, qualsevol periodització sempre s'ha d'entendre com la generalització de determinades tendències, que mai no reflecteix fidelment la realitat, si es considera globalment la història de la recerca sobre els llenguatges d'especialitat, s'hi poden distingir dues grans línies, l'orientació terminològica i l'aproximació funcional, que finalment han quedat integrades en l'aproximació centrada en el text.

Aquest canvi d'enfocament de la recerca sobre els llenguatges d'especialitat coincideix, lògicament, amb la importància que adquireix el text en la recerca lingüística en general i amb la corresponent eclosió de la lingüística del text. Ara bé, Schröder destaca el fet que la majoria d'estudis que es duen a terme des d'aquesta disciplina se centren en l'anàlisi del text literari o del discurs oral, mentre que la recerca sobre els aspectes textuais de la comunicació científica i tècnica no arribar a esdevenir-ne el focus d'atenció. Cal, però, fer esment d'algunes excepcions, com ara alguns estudis d'autors com VanDijk, Petöfi i Lundquist¹⁴ qui, des de la lingüística del text, han estudiat diversos aspectes dels textos especialitzats.

En general, Schröder considera que la majoria de qüestions plantejades sobre els llenguatges i els textos especialitzats encara manquen d'una resposta satisfactòria en termes lingüístics. Segurament una bona explicació de les causes d'aquesta situació la trobem en les següents paraules del mateix autor:

“We have to admit, on the one hand, that text linguistics has not yet answered the challenge posed by modern LSP research. But, on the other hand, we have also to admit that LSP research has not yet satisfactorily benefited from the methodology offered by text linguistics.”

SCHRÖDER (1991: 12)

En aquest sentit, una de les qüestions fonamentals que encara no s'ha resolt satisfactòriament és, com afirma el mateix Schröder, la referent al concepte de text especialitzat. Per a aquest autor, no és possible delimitar, només amb trets lingüístics, els límits entre els textos que són especialitzats i aquells que no ho són, ja que el factor decisiu que confereix especialitat a un text correspon a criteris extralingüístics:

¹⁴ Citats per SCHRÖDER (1991: 11).

“In my view, the scientific discourse seems to be the result of a multi-dimensional effect of the whole pragmatic context of a text, concluding the subject field with its subject-oriented states of affairs, the paradigm and the methodology, the rhetoric and the way of arguing.”

SCHRÖDER (1991: 17)

D'acord amb això, Schröder considera que, tot i que l'etapa textualista representa un enfocament més adequat en la recerca sobre els llenguatges d'especialitat que l'orientació centrada en el lèxic o en l'oració, no n'hi ha prou a centrar-se en el text, sinó que cal prioritzar els aspectes pragmàtics:

“What we need is, once again, a new orientation of LSP research which takes into consideration, besides the text level, the level of content and the whole communicative situation as well.”

SCHRÖDER (1991: 19)

En aquest sentit, Schröder considera que l'etapa textualista està sent superada per la preocupació pragmàtica i disciplinar, i sosté que un objectiu de la investigació futura és la formació d'una pragmàtica especialitzada dels LSP i la consideració del camp d'especialitat mateix, incloent el problema dels paradigmes científics i l'input cultural de la ciència i la tecnologia.

També Kokourek¹⁵ assenyala la necessitat de tenir en compte el domini d'especialitat en l'estudi dels llenguatges especialitzats. Aquest lingüista, que s'emmarca en l'escola txecoslovaca de la lingüística funcional, és autor d'una de les obres cabdals en la recerca sobre els llenguatges d'especialitat, *La langue française de la technique et de la science*, on, a més d'oferir-nos una anàlisi aprofundida i detallada del francès científic i tècnic, fa un repàs exhaustiu dels principals interrogants que es plantegen en aquest àmbit de recerca així com de les diferents perspectives amb què s'han abordat en la bibliografia més representativa.

Per Kocourek és fonamental tenir en compte el fet que qualsevol recerca sobre els llenguatges d'especialitat ha d'assumir la necessitat de considerar els aspectes relatius al domini especialitzat:

¹⁵ KOCOUREK (1991a).

“Ce sont les **critères externes** à la linguistique —c’est-à-dire les critères du domaine— qui décident le premier découpage de la langue, des textes de spécialité. C’est là un point de départ modeste mais essentiel et fructueux, un préalable qui permet de lancer une analyse linguistique des textes spécialisés.”
KOCOUREK (1991a: 24)

És justament el caràcter extralingüístic (extern) de les especialitats el que explica que sigui difícil assolir una definició satisfactòria, en termes lingüístics, dels llenguatges d’especialitat, com també explica que molts autors rebutgin la denominació *llenguatges d’especialitat* i s’estimin més parlar de *vocabulari* o *discurs* especialitzat. Després de fer un repàs de les diferents definicions i denominacions que trobem de la noció *llenguatges d’especialitat*, Kocourek resumeix la qüestió dient que hi ha tres aproximacions diferents al mateix problema:

- La solució terminològica: ignora el conjunt global i només parla de vocabulari o de terminologia.
- La solució estilística: parla de l’estil especialitzat de la llengua estàndard i de la terminologia.
- La solució globalitzant: parla de la llengua d’especialitat com a varietat de la llengua sencera que comprèn tots els plans de la llengua, especialment el pla lèxic.

Kocourek considera que les tres solucions són complementàries, i que cadascuna contribueix a la seva manera al coneixement del tot. Segons el seu criteri, no es tracta de prioritzar una o altra opció, sinó de mirar d’englobar-les d’una manera integrada i complementària.

Un altre aspecte que aquest autor considera fonamental a l’hora de definir el concepte de llenguatges d’especialitat és el relatiu a la delimitació entre el que és natural i el que és artificial dins d’aquests llenguatges. Per Kocourek aquesta dificultat se salva incloent els dos vessants en la definició dels llenguatges d’especialitat:

“Pour nous, la langue de spécialité sera une sous-langue de la langue dite naturelle, enrichie d’éléments brachygraphiques, à savoir abrégatifs et idéographiques, qui s’intègrent à elle en se conformant à ses servitudes grammaticales.”
KOCOUREK (1991a: 12)

Finalment, cal esmentar que per aquest autor també és fonamental considerar el text com l'objecte central d'estudi dels llenguatges d'especialitat:

“La langue de spécialité, comme la langue tout entière au reste, ce sont d'abord les **textes** parlés et écrits. (...) C'est principalement sur la base de ces textes que l'on cherche à saisir les **système** libre de ressources de la langue de spécialité, à signaler sa délimitation et sa diversification, son fonctionnement, ses ressources linguistiques lexicales, syntaxiques, graphiques, ses perspectives, son appréciation, sans oublier le plan textuel lui-même.”

KOCOUREK (1991a: 25)

Una altra visió interessant sobre les posicions adoptades al voltant de la definició dels llenguatges i dels textos d'especialitat és la que ofereix CIAPUSCIO (2003), autora que se situa en la perspectiva de la lingüística del text germànica i que considera que les diferents posicions al voltant de la delimitació entre especialitat i general es poden agrupar en dos corrents: els qui intenten establir un tall nítid entre ambdues modalitats i els qui postulen un *continuum*.

Ciapuscio considera que els partidaris de la primera posició solen tenir una visió idealitzada de la recerca i la comunicació científiques, i esmenta com a autors representatius d'aquesta tendència SAGER, DUNGWORTH & McDONALD (1980), que utilitzen el criteri d'emissor-especialista per distingir els textos especialitats dels generals. Com a partidaris de la figura del *continuum* cita, entre d'altres, autors com LOFFLER-LAURIAN (1983, 1984), JACOBI (1984) i GLÄSER (1982, 1993) que, emmarcats en els corrents funcionalistes, postulen un gran àmbit discursiu, el discurs especialitzat, on s'inclouen les diverses modalitats de la comunicació especialitzada, inclosa la divulgació científica. Ella mateixa se situa en aquest segon grup quan ens diu que

“En síntesis, respecto del problema de los límites, considero más adecuada y productiva una concepción gradual de la especialidad, que lejos de presuponer la existencia de cortes nítidos, admita zonas de transición e incluso de ambigüedad en la delimitación de los textos como especiales.”

CIAPUSCIO (2003: 30)

Respecte de la noció de *text especialitzat*, Ciapuscio considera que, tal i com han sostingut diversos autors, aquest objecte d'estudi pot definir-se a partir de criteris funcionals, situacionals i temàtics, però subratlla la necessitat que aquests criteris

“externs” o globals tinguin el seu correlat en trets lingüístics. D’acord amb això, ens ofereix la següent definició de text especialitzat:

“Se trata de productos predominantemente verbales de registros comunicativos específicos, registros que son definidos por los usuarios de los textos, las finalidades y las temáticas. Los textos especiales se refieren a temáticas propias de un dominio de especialidad y responden a convenciones y tradiciones retóricas específicas. Los factores funcionales, situacionales y temáticos tienen su correlato en el nivel de la forma lingüística, tanto en la sintaxis como en el léxico.”

CIAPUSCIO (2003: 30-31)

En relació amb el problema dels límits entre text especialitzat i no especialitzat, CABRÉ (2002a: 24) es manifesta en un sentit contrari a l’exposat per Ciapuscio. Efectivament, aquesta autora, des de la perspectiva de la teoria comunicativa de la terminologia (TCT),¹⁶ considera que sí que és possible establir un límit concret que separi el text especialitzat del no especialitzat, sempre que es prenguin com a punt d’anàlisi els aspectes relatius al manteniment del control conceptual del text, tot i que admet que aquest tall es converteix en una zona de transició si es prenen com a base altres trets d’anàlisi.

Si per a la teoria terminològica clàssica¹⁷ l’interès dels llenguatges especialitzats es restringia, com ja hem vist, al seu vocabulari, la perspectiva lingüística i comunicativa que adopta la disciplina terminològica en la proposta de Cabré situa l’estudi del text especialitzat en un lloc central dins la recerca i el treball terminològics.

De fet, cal dir que, en general, dins de la tradició terminològica sempre hi ha hagut una preocupació per caracteritzar els llenguatges especialitzats.¹⁸ Però aquesta caracterització sovint ha tendit a identificar els llenguatges d’especialitat amb els vocabularis propis de cada especialitat. Així ho expressa Ciapuscio quan diu:

¹⁶ Denominació amb què es difon la perspectiva lingüística d’estudi de la terminologia que proposa el grup de recerca IULATERM (de l’Institut Universitari de Lingüística Aplicada de la Universitat Pompeu Fabra), del qual formem part, sota la direcció de M. Teresa Cabré.

¹⁷ Ens referim fonamentalment a l’anomenada teoria general de la terminologia (TGT), sorgida arran de les tesis d’Eugen Wüster i l’escola de Viena.

¹⁸ Podem esmentar, en aquest sentit, autors com SAGER ET AL. (1980), RONDEAU (1983), PICT & DRASKAU (1985), ARNZ & PICT (1995) o LERAT (1995), que dediquen extensos apartats de les seves obres als llenguatges d’especialitat.

“La preocupación por caracterizar los LSP (...) es característica de la tradición terminológica (...) pero, a mi juicio, esa preocupación no conduce al análisis detenido de la vinculación del término con su contexto global; por el contrario, la caracterización de los LSP frecuentemente se solapa y relaciona con el anhelo de distinguir y delimitar el léxico especializado del léxico general.”
CIASPUSCIO (2003: 26)

En la TCT, però, el text esdevé un element central, tant des del punt de vista dels fonaments o principis teòrics de partida, ja que es considera el marc natural de les unitats terminològiques (perquè és en el text on es detecten aquestes unitats, és el text el que permet situar-les dins d'una estructura cognitiva multirelacional, i també el que permet observar-ne la diversificació formal, conceptual i funcional), com també des d'un punt de vista aplicat, ja que “fer” terminologia significa recopilar els termes efectivament usats en els textos especialitzats. A la terminologia, concebuda des d'aquesta perspectiva lingüística i comunicativa, li interessa qualsevol aproximació a l'estudi i la caracterització del text especialitzat que pugui contribuir, per exemple, a millorar i afinar la constitució de corpus textuais, a explicar millor com es construeix i es transmet el coneixement especialitzat o a donar compte de la variació terminològica en funció de la diversificació discursiva.

No és estrany, doncs, que en els treballs del grup IULATERM i, fonamentalment, en l'obra de Cabré, trobem força capítols i/o articles dedicats a tractar les qüestions fonamentals relacionades amb la recerca sobre els llenguatges d'especialitat.¹⁹ A continuació, farem un breu apunt dels postulats més importants que hi podem trobar en relació amb les nocions de *llenguatges* i *textos especialitzats*.

Pel que fa a la denominació *llenguatges d'especialitat*, ja hem vist com Cabré considera que implica un ús abusiu del mot *llenguatge*, tot i que admet el seu ús si es considera com a metafòric:

“En nuestra opinión, (...), y siguiendo el pensamiento de Quemada, si, en lugar de partir de una concepción apriorística de lenguajes de especialidad, observáramos la selección y las características de los recursos lingüísticos utilizados en situaciones de comunicación especializada, llegaríamos a la conclusión de que esta denominación sólo puede utilizarse en sentido

¹⁹ Vegeu, en aquest sentit, CABRÉ (1999).

metafórico, igual que usamos la palabra *lenguaje* para referirnos al lenguaje de las flores o al lenguaje de las abejas.”

CABRÉ (2004: 21)

Cabré parteix d'una concepció de la llengua general com a sistema que inclou tant les varietats marcades per algun criteri com les no marcades, i considera que els anomenats llenguatges d'especialitat són registres funcionals de la llengua —com ho són també el llenguatge col·loquial o el llenguatge poètic— caracteritzats per una temàtica específica que s'ha conceptualitzat també d'una manera específica, i que es produeixen en unes situacions de comunicació en què l'emissor o els emissors són específics (persones que han adquirit conscientment un coneixement especialitzat, fonamentalment els especialistes d'una determinada matèria), el tipus de situació també ho és (fonamentalment professional i sempre dins d'un nivell de formalitat, tot i que aquesta formalitat admet graus diferents) i la funció comunicativa és predominantment la informativa, sens perjudici que s'utilitzin estratègies discursives diferents en cada producció concreta.

Cabré és conscient que no tots els especialistes comparteixen aquesta concepció dels llenguatges d'especialitat, i creu que les posicions divergents es donen en dos sentits contraris: la dels que defensen que es tracta de codis complets diferenciats de la llengua general —HOFFMANN (1979)— i la dels que proposen que la seva especificitat respecte de la llengua general es redueix exclusivament a l'ús d'un lèxic diferent —RONDEAU (1984); REY (1979); QUEMADA (1978). Ara bé:

“Entre una y otra posición, sin embargo, existe una tercera vía que considera los lenguajes de especialidad como subconjuntos del lenguaje concebido como un código global que se actualizan en determinadas circunstancias de comunicación (Varantola 1986; Sager et al. 1980; Picht y Draskau 1985). Y dentro de esta posición, está la de los que postulan que estos subconjuntos son reales, y la de los que piensan, y entre ellos me incluyo yo, que se trata sólo de subconjuntos virtuales.”

CABRÉ (2004: 22)

Ara bé, per damunt d'aquestes diferents concepcions, tots els especialistes coincideixen en el fet que les comunicacions que es produeixen en el si dels llenguatges especialitzats es refereixen a parcel·les específiques del coneixement, i que l'expressió i la transmissió d'aquest coneixement requereix l'ús de recursos específics.

Per tant, la dificultat a l'hora de definir els llenguatges i els textos d'especialitat rau, fonamentalment, a determinar la noció mateixa d'especialitat o especialització, que, segons CABRÉ (1992: 125), és el concepte subjacent que pot ampliar o restringir la noció de llenguatge d'especialitat.

Efectivament, si considerem la temàtica com l'únic factor d'especialització, restringim el concepte de llenguatge d'especialitat a les comunicacions fetes en el si de les matèries científiques i tècniques, i en els àmbits especialitzats d'activitat (com l'esport, el comerç o les finances). El problema, però, és que no és fàcil de delimitar només per la temàtica quins textos són o no especialitzats, perquè, en realitat, qualsevol activitat humana implica un cert grau d'especialització, de manera que és difícil d'establir una frontera entre les activitats especialitzades i les que no ho són.

Un criteri més ampli que no pas el temàtic seria el que considera que l'especialització depèn de les característiques “especials” en què es desenrotlla l'intercanvi d'informació. D'acord amb aquest criteri, caldria establir un model de llengua no marcat que servís de punt de referència. Així, qualsevol text que s'adaptés a aquest model, seria considerat un text de la llengua general, mentre que un text que presentés alguna desviació respecte dels elements²⁰ del model, es consideraria un text especialitzat. És evident que aquest criteri és massa ampli com per poder ser operatiu, ja que, en aplicar-lo, la majoria de textos es podrien considerar especialitzats.

Al nostre entendre, per delimitar la noció d'especialització aplicada a un text, cal afegir, a aquests condicionants pragmàtics (tema, interlocutors, situació comunicativa...), una condició cognitiva: la perspectiva o l'òptica des de la qual es conceptualitza el tema tractat en aquell text. Així, podem dir, d'acord amb Cabré (1999: 154), que qualsevol objecte considerat tradicionalment científic, si es presenta (es codifica, es transmet) banalment, en el sentit que es transmet com un contingut no precís, que no es desxifra en relació amb una estructura preestablerta de significació, resulta una matèria de comunicació no especialitzada. I a l'inrevés: qualsevol objecte de la realitat més comuna pot ser tractat també de manera estructurada i precisa si es codifica-descodifica

²⁰ Elements com la temàtica, les característiques específiques dels interlocutors i de la situació comunicativa, la funció comunicativa i el canal de transmissió.

en referència a una estructura sistemàtica rigorosament establerta, de manera que resulti en aquest cas objecte de coneixement especialitzat. La nostra idea de partida és, doncs, que la mateixa realitat pot ser percebuda de maneres molt diferents, i per tant, conceptualitzada de manera diversa. I aquesta conceptualització és la que determina el caràcter especialitzat del text:

“Un tema será tratado como especializado solo cuando respete la conceptualización propia de un ámbito, conceptualización decidida externamente por los especialistas y compartida por la comunidad experta. Es este control, y no el tema en sí mismo, el que da carácter especializado a un texto. En consecuencia, aunque de hecho un texto de física, de química o de matemáticas tenga más probabilidades de ser un texto especializado, cualquier materia o tema abordado desde este control previamente explicitado será un texto especializado desde el punto de vista de su contenido.”

CABRÉ (2005: 7-8)

És aquesta consideració la que fa que Cabré afirmi, com hem vist més amunt, que sí que és possible establir un tall clar i nítid entre text especialitzat i text no especialitzat, sempre i quan prenguem com a criteri diferenciador la conceptualització del tema que es fa en el text.

Partint d'aquests raonaments, CABRÉ (1999: 190-191) considera que, per definir operativament els textos especialitzats, cal establir tres grups de condicions: un primer grup de caràcter cognitiu, un segon grup de caràcter gramatical i un tercer grup de tipus pragmaticodiscursiu.

D'acord amb el primer tipus de condicions, un tema, com acabem de veure, només és especialitzat si vehicula un coneixement que s'ha codificat en referència a un esquema preestablert per cada una de les escoles científiques. Per tant, el factor que fa esdevenir un tema general o especialitzat no és el contingut per si sol, sinó la manera com es conceptualitza aquest contingut.

Des del punt de vista gramatical, un text especialitzat presenta especificitats en el pla lèxic i en el pla textual. Lèxicament, es caracteritza per l'ús d'una terminologia específica. Textualment, es caracteritza pel caràcter restrictiu de les seves estructures i per la sistematicitat en la presentació de la informació.

Pragmàticament, un text especialitzat es caracteritza pels elements que intervenen en el seu procés de producció-recepció. Així, pel que fa als usuaris, l'emissor del text només pot ser un especialista en la matèria, mentre que els destinataris poden ser especialistes, aprenents o el públic general. Alhora, entre emissors i destinataris poden interposar-se intermediaris de la comunicació, com ara periodistes especialitzats o traductors i intèrprets.

1.3. Caracterització del text especialitzat

En l'apartat anterior hem fet un breu repàs de les posicions més representatives sobre els llenguatges i els textos especialitzats, i hem pogut constatar, d'una banda, la dificultat d'assolir una definició satisfactòria, en termes lingüístics, d'aquest objecte d'estudi; i de l'altra, la pluralitat d'enfocaments que ha rebut per part dels diversos autors que s'hi han dedicat.

De les diferents idees exposades, reprenem aquelles que considerem fonamentals per caracteritzar els textos especialitzats i que fonamenten una part dels supòsits teòrics de partida de la nostra recerca:

1. Considerem que qualsevol estudi lingüístic dels textos especialitzats ha de partir necessàriament d'un conjunt de textos seleccionats a partir de criteris pragmàtics i externs, d'alguna manera, als mateixos textos, criteris que es refereixen als elements que intervenen en el seu procés comunicatiu (com ara el tema, el perfil i la intenció dels interlocutors o el canal de comunicació). Només acceptant aquesta estratègia és possible de fer una caracterització lingüística dels textos especialitzats. Podem dir, doncs, amb paraules de Kocourek, que

“On peut formuler une **hypothèse** qu'il est linguistiquement légitime de choisir un ensemble de textes, délimités d'une manière externe, dans le but de déterminer les ressources linguistiques sous-tendues, de dégager les propriétés, les principes, les tendances de ce sous-ensemble de textes, et, en ce faisant, d'enrichir, de préciser, d'approfondir la connaissance et la compréhension de la langue entière.”

KOCOUREK (1991a: 24)

2. Considerem que qualsevol estudi lingüístic dels textos especialitzats ha de prendre com a objecte d'anàlisi algun dels correlats lingüístics formals (o gramaticals en

sentit ampli) de les seves característiques cognitives i pragmàtiques, correlats que podem considerar com interns al propi text i que poden ser de tipus lèxic, morfosintàctic o textual. En aquests sentit, reprenem unes encertades paraules de Lara, qui, parlant de la relació entre cognició i significació, afirma que

“...lo que interesa para la lingüística es que el punto de partida es el fenómeno material del signo, no la cosa significada, no la idea, no el concepto, no la “imagen” mental de la cosa, no los procesos neurofisiológicos relacionados con él. Qué cosa, qué experiencia de la realidad o qué acción se signifique con el signo es cuestión de una ontología, de una lógica o de una semántica filosófica; para que lo sean de la lingüística hay que pasar por el signo y la significación.”

LARA (1999: 37)

3. Considerem, d'acord amb Cabré, que la condició d'especialització d'un text és una condició cognitiva: és la manera com s'aborda el tema tractat en aquell text, el mode o la manera de categoritzar, sempre en referència a un esquema preestablert per cada una de les matèries o escoles científiques.

D'acord amb aquests supòsits de partida, considerem que, per definir operativament els textos especialitzats cal establir tres grups de condicions: un primer grup de caràcter cognitiu, un segon grup de tipus pragmàtic i un tercer grup de caràcter lingüístic. Vegem a continuació amb més detall cada una d'aquestes característiques.

1.3.1. Caracterització cognitiva del text especialitzat

Com hem dit, partim del supòsit que la condició d'especialització d'un text és una condició cognitiva: és la manera com s'aborda o conceptualitza el tema tractat en aquell text. Qualsevol tema o segment de la realitat, per tant, pot ser aprehès com un coneixement general, de límits borrosos, i com un coneixement especialitzat, de fronteres ben establertes i límits precisos. En aquest mateix sentit, Cabré i Estopà afirmen:

“Los procesos de categorización de una misma realidad distinguen al especialista del lego, aunque ambos usen una misma forma. Por ejemplo, la unidad *sal* es para el no especialista *un condimento usado en la alimentación*, pero para el químico es *cloruro de sodio*”.

CABRÉ; ESTOPÀ (2002: 145)

Aquesta consideració s'emmarca perfectament en els supòsits fonamentals de la semàntica cognitiva que, a diferència dels enfocaments més tradicionals de la semàntica, és no composicional, ja que considera que el significat total d'una expressió no és simplement la suma de les seves parts més les regles de combinació que en deriven, sinó que aquesta expressió pot presentar característiques no derivades dels seus constituents o en pot perdre alguna que aquests posseeixin. Des d'aquesta perspectiva, la naturalesa inherent de la semàntica és enciclopèdica, de manera que els aspectes denotatius i connotatius són indisociables, fet que ens porta directament a una visió enciclopèdica del significat d'acord amb la qual la gran majoria de conceptes deixen de tenir sentit si es conceben com a entitats discretes i independents.

Aquesta naturalesa enciclopèdica del significat és explicada en lingüística cognitiva per mitjà dels *dominis cognitius* o àmbits coherents de coneixement que duen a terme una funció de marc per a conceptes més específics,²¹ de manera que “situen” el significat en el seu entorn conceptual correcte i, per tant, s'han de considerar necessàriament com a parts essencials de l'estructura semàntica: “los dominios cognitivos juegan un papel importante: contextualizan y, por lo tanto, ayudan a determinar la lectura pertinente de un término que admite diferentes interpretaciones”.²²

Ara bé, tot i que la naturalesa del significat és enciclopèdica, és a dir, ve donada pels dominis cognitius, sembla lògic postular que habitualment no emmarquem el significat en *tot* el nostre coneixement del món, sinó en una mena de *domini cognitiu idealitzat*, que representa el nostre coneixement del món de forma parcial o simplificada, i que ens permet explicar els efectes de prototipicitat.²³ En definitiva, els dominis cognitius i els dominis cognitius idealitzats donen compte de la nostra habilitat per entendre

²¹ Langacker defineix un domini cognitiu com un context per a la caracterització d'un significat (citat a CUENCA & HILFERTY 1999: 72). No es tracta, però, d'un context en sentit tradicional, sinó d'una mena de teló de fons sobre el qual es projecta el concepte en qüestió. Aquest concepte de *domini cognitiu* seria equivalent al que FILLMORE (1975) i LAKOFF (1987) anomenen *marc* o al que altres investigadors anomenen *guió* i *esquema*.

²² CUENCA & HILFERTY (1999: 74).

²³ Efectivament, la tensió que es crea entre el model cognitiu idealitzat i l'exemplar categoritzat és el que provoca la valoració d'atipicitat; així, aquells casos que no concorden bé amb el model cognitiu idealitzat rellevant es jutgen com a membres perifèrics de la categoria en qüestió, mentre que aquells que encaixen bé amb els pressupostos subjacents de la categoria gaudeixen de l'estatut de prototípics (CUENCA & HILFERTY 1999: 75-76).

completament una expressió donada i ens proporcionen una explicació de per què determinats conceptes poden rebre interpretacions més o menys diferenciades.

D'acord amb això, podem afirmar que la manera com conceptualitzem una situació determinada (és a dir, la *imatge conceptual*²⁴ que ens construïm), estarà fortament determinada pel *domini cognitiu* en què la “situem”. Però, quins són els factors que caracteritzen i condicionen els dominis cognitius?

Atès que els dominis cognitius són representacions mentals de com s'organitza el món, que poden incloure un ventall molt ampli d'informacions, és evident que el domini cognitiu idealitzat dels individus està determinat per factors de naturalesa molt diversa (socials, culturals, individuals, etc.), entre els quals destaquen, al nostre entendre, els relatius als coneixements adquirits i a la dedicació professional de cada individu. En aquest sentit, sembla lògic postular que tots els especialistes²⁵ d'un àmbit determinat del coneixement comparteixen un model cognitiu idealitzat, que no és compartit pel parlant general, ni tampoc necessàriament per especialistes d'altres àmbits del saber.

En aquest mateix sentit es posicionen autors com LUNDQUIST & JARVELLA (2000), qui, des de la doble perspectiva de la lingüística del text i el cognitivisme, han tractat el problema general de determinar com es relacionen les estructures lingüístiques i cognitives, i com aquestes estructures es reflecteixen en el text especialitzat, tant quan s'adreça a experts com a no-experts:

“We suppose that specialized knowledge is structured in a special way, according to an expert's concepts in his own domain, and contains specific relations and reasoning rules.”

LUNDQUIST; JARVELLA (2000: 2)

²⁴ Utilitzem el mot *imatge* en el sentit en què l'usa la lingüística cognitiva (CUENCA & HILFERTY 1999: 79) per referir-se, no a la percepció visual, sinó a la manera com concebem una determinada situació. Les imatges, per tant, es fonamenten en la nostra capacitat mental d'estructurar una mateixa situació de diverses maneres, i deriven de la relació interdependent que hi ha entre el contingut proposicional d'una determinada conceptualització i la interpretació específica que se li dóna a aquest contingut.

²⁵ En aquest treball, utilitzem les denominacions *especialista* i *expert* com a sinònimes, tot i que prioritzem la primera forma per raons d'ús i tradició.

En definitiva, en aquest treball considerem que el fet d'emmarcar el significat en un model cognitiu idealitzat proporciona una perspectiva especialitzada d'abordatge d'un tema donat en un text determinat, perspectiva que, com dèiem abans, és la que determina la condició d'especialització d'un text.

1.3.2. Caracterització pragmàtica del text especialitzat

Des d'una perspectiva cognitiva, doncs, un text especialitzat es caracteritza perquè s'ha elaborat prenent com a marc de referència un domini cognitiu idealitzat propi dels especialistes d'un àmbit determinat i, per tant, no compartit pel públic general. Això ens duu a considerar que, des del punt de vista pragmàtic o relatiu als elements que intervenen en la situació comunicativa, la condició d'especialització d'un text no depèn exclusivament del tema que s'hi tracta, sinó fonamentalment de les característiques de l'emissor. Així, una condició necessària perquè un text sigui especialitzat és que el seu emissor sigui especialista, és a dir, posseeixi el domini cognitiu idealitzat propi d'aquell àmbit determinat del saber, i elabori el text prenent com a marc de referència aquest domini cognitiu idealitzat especialitzat.

Podem definir, doncs, el perfil de l'especialista o expert com el d'aquell individu que ha adquirit un coneixement que no forma part del coneixement general dels parlants d'una llengua, sinó que ha hagut de ser objecte d'un aprenentatge particular que pren com a punt de referència esquemes preestablerts i fixats per cada una de les matèries o escoles científiques. És evident, però, que la formació d'aquests especialistes pot ser diversa, tant per la manera com l'han adquirida (a través d'estudis reglats o no reglats, per mitjà de l'experiència professional, de manera autodidacta...), com pel nivell que han assolit (experts reconeguts mundialment, professionals especialitzats, aprenents d'alt nivell...).

Des d'un punt de vista operatiu, doncs, no és fàcil respondre a la pregunta de quins són els factors que permeten determinar que l'emissor d'un text especialitzat és efectivament un especialista en l'àmbit temàtic en què s'inscriu el text. I la complexitat d'aquesta pregunta encara és més gran actualment, ja que en els darrers anys la gran difusió que ha experimentat el coneixement especialitzat a través de l'eclosió dels mitjans de comunicació i les noves tecnologies, així com de la generalització de

l'ensenyament obligatori, ha creat per a la transmissió de coneixement especialitzat un panorama complex i variat.

Efectivament, avui dia trobem figures com els divulgadors científics, els professors de llenguatges d'especialitat o els traductors especialitzats que, en fer de pont entre la producció de coneixement i la seva recepció, juguen un paper especial en la comunicació especialitzada, que fa difícil la seva consideració com a especialistes o no especialistes.

Per CABRÉ (2002a), la delimitació del perfil de l'especialista passa per tenir en compte la necessitat que aquest sigui capaç de produir coneixement especialitzat nou, en el sentit d'innovador en relació amb l'estat de la situació sobre un tema, fet que no invalida que puguem considerar com a especialistes determinats divulgadors científics o aprenents d'una especialitat, sempre i quan coneguin la matèria en qüestió i en controlin l'estructura i els canvis que s'hi produeixen:

“Hay que reconocer que el conocimiento de los especialistas de un campo no es uniforme ni tampoco tiene el mismo nivel, ni en extensión ni profundidad. Precisamente el contexto más natural de adquisición de conocimiento especializado es el contexto de aprendizaje formal, mediante el estudio o mediante una exposición al discurso o al trabajo directo. Pero esta diferencia en cantidad y calidad de conocimientos no invalida la suposición de que para ser un especialista hay que conocer la materia y controlar su estructura y sus cambios. Pensamos que sólo así se puede transmitir realmente el conocimiento especializado y asegurar su contenido. Sólo así, por lo tanto, se puede *divulgar la ciencia* en sentido no metafórico.”

CABRÉ (2000: 28)

És evident, però, que en afirmar que la condició necessària perquè un text sigui especialitzat és que el seu emissor sigui un especialista en la matèria, no volem dir que aquesta sigui l'única característica pragmàtica dels textos especialitzats, sinó que és la més determinant. Això no nega, tanmateix, que puguem dir que, des del punt de vista temàtic, els textos especialitzats es caracteritzen perquè tracten un tema propi d'un domini especialitzat del coneixement. O bé que, des del punt de vista de la funció lingüística i els propòsits comunicatius, en situacions comunicatives especialitzades no

solen materialitzar-se totes les funcions lingüístiques fixades per Jakobson²⁶ (referencial, emotiva, conativa, fàtica, metalingüística i poètica), o que, si ho fan, algunes són infreqüents i tenen molt poca rellevància, ja que la funció bàsica dels textos especialitzats sol ser la transferència referencial amb propòsits específics diversos (descriure, classificar, ordenar, avaluar i argumentar, fonamentalment). I a aquesta funció bàsica encara hi hauríem d'afegir altres funcions fonamentals com el reforç de la identitat de grup i la necessitat de discriminació, que, sens dubte, constitueixen característiques essencials del discurs especialitzat.

1.3.3. Caracterització lingüística del text especialitzat

Com ja hem afirmat abans, és innegable considerar que les característiques cognitives i pragmàtiques que mostren els textos especialitzats es manifesten lingüísticament en els mateixos textos, i justament la detecció i l'anàlisi d'aquestes empremtes, d'aquests correlats lingüístics, constitueixen el principal objectiu de qualsevol recerca lingüística sobre els textos especialitzats.

Com és sabut, hi hagut diversos intents de caracterització dels textos especialitzats des del punt de vista dels recursos lingüístics que utilitzen, més enllà de les característiques pragmàtiques i funcionals que presenten.

ARNTZ & PIGHT (1995: 43), a partir d'un estudi de Hoffmann, fan un resum de les principals característiques morfosintàctiques comunes a un gran nombre de textos especialitzats de diferents àmbits, que són:

- a) el verb perd la referència temporal concreta i apareix majoritàriament en present i en la tercera persona del plural;
- b) el verb sovint està en passiva (o passiva pronominal);
- c) el verb com a categoria lèxica té un paper poc important;
- d) el substantiu juga un paper molt important;
- e) el singular s'utilitza amb més freqüència que el plural;
- f) l'adjectiu apareix amb una freqüència relativa.

²⁶ Vegeu CASTELLÀ (1995: 74).

Pel que fa al lèxic, els mateixos autors afirmen que la terminologia és el factor clau de diferenciació dels llenguatges especialitzats respecte de la llengua general:

“Resumiendo, cabe constatar que el lenguaje especializado no se agota en el vocabulario especializado sino que se caracteriza por una serie de rasgos, sobre todo sintácticos y estructurales, a nivel de texto. No obstante, el discurso especializado está determinado de modo decisivo por la dimensión léxica de los textos especializados, o sea, por su terminología.”

ARNZ; PICHT (1995: 45)

Hi ha força estudis exhaustius sobre les característiques lingüístiques dels textos especialitzats relatius a llengües com el francès (KOCOUREK 1991a), l'anglès (SAGER 1980) o l'alemany (HOFFMANN1998).²⁷ En general, els recursos lingüístics més destacats són aquells que serveixen per aconseguir determinats objectius propis de la comunicació especialitzada, com ara la concisió en la forma, la precisió en el contingut, la sistematicitat en l'estructura, i la impersonalitat i objectivitat en l'estil.

Els darrers enfocaments cognitius de la lingüística han afavorit el sorgiment d'estudis sobre els textos especialitzats que, utilitzant diverses metodologies lingüístiques (procedents de la lingüística teòrica, la lingüística del text, la psicolingüística, la didàctica dels llenguatges especialitzats o la teoria de la traducció), s'interessen per la interacció entre els aspectes cognitius del llenguatge i el text, d'una banda, i l'estructura del coneixement especialitzat, de l'altra. Aquest és el cas dels treballs recollits a LUNDQUIST & JARVELLA (2000), on els diversos autors se centren en diferents aspectes lingüístics dels textos especialitzats objecte d'estudi (terminològics, fraseològics, semàntics i textuais).

En general, malgrat les lleus diferències que poden donar-se entre les diverses llengües, podem dir que la major part dels autors esmentats coincideixen a l'hora d'afirmar que, si bé tots els plans de la llengua dels textos especialitzats presenten determinades característiques respecte de la llengua general, un dels trets més característics d'aquests llenguatges el constitueix la terminologia.

²⁷ Cal dir, però, que es troben a faltar estudis d'aquest tipus en llengües com el català o el castellà.

Efectivament, és evident que les unitats portadores de coneixement especialitzat per excel·lència són les unitats terminològiques i que una de les característiques lingüístiques més destacables dels textos especialitzats és la presència d'aquestes unitats, específiques d'un àmbit determinat del saber. La terminologia, doncs, a més de ser l'element més visible dels textos especialitzats, també juga un paper crucial en la comunicació especialitzada, entre altres raons perquè:

- els termes són les unitats lingüístiques que concentren una densitat més elevada de coneixement especialitzat;
- la precisió d'un text especialitzat s'aconsegueix fonamentalment fent ús de la terminologia que utilitzen els especialistes quan es comuniquen entre si.

És per això que, del conjunt de correlats lingüístics que caracteritzen els textos especialitzats, en aquesta tesi hem decidit centrar-nos en l'estudi dels aspectes terminològics —atès que en constitueixen l'element peculiar més visible—, concebuts a la llum de la teoria comunicativa de la terminologia.²⁸

En definitiva, en aquest apartat hem vist com, al nostre entendre, l'única caracterització vàlida del text especialitzat és aquella que pot donar compte de la seva multidimensionalitat, la qual cosa inclou considerar tres tipus de característiques: cognitives, lingüístiques i pragmàtiques. D'acord amb això, podem definir operativament el text especialitzat com aquella producció lingüística que serveix per expressar i transmetre coneixement especialitzat,²⁹ que té una sèrie de característiques lingüístiques —entre les quals destaquen les relatives al lèxic especialitzat— que li atorguen unes especificitats dins del conjunt de textos produïts en una llengua, i que presenta un conjunt de característiques pragmàtiques determinades pels elements específics del seu procés comunicatiu (fonamentalment els interlocutors, però també el tema i la situació comunicativa).

²⁸ En el Capítol II d'aquest treball reprenem aquesta qüestió i la tractem amb més profunditat.

²⁹ Entès com aquell coneixement que no forma part del coneixement general dels parlants d'una llengua sinó que ha hagut de ser objecte d'un aprenentatge particular i conscient, i que es caracteritza perquè s'ha conceptualitzat en referència a un esquema preestablert per cada una de les matèries o escoles científiques.

2. Textos especialitzats i variació

Més enllà de la definició que els és comuna, és evident que no tots els textos especialitzats presenten les mateixes característiques, i que la diversitat discursiva pròpia de la llengua general també troba el seu espai en els llenguatges d'especialitat.

Ara bé, l'abast que pot assolir la variació discursiva dels textos especialitzats depèn de la concepció mateixa de text especialitzat de què partim. Així, si ens situem en la perspectiva de la teoria terminològica clàssica, la variació especialitzada es redueix fonamentalment a la que es produeix en funció de la temàtica, atès que la situació comunicativa pròpia de l'especialització es restringeix gairebé de manera exclusiva a la comunicació formal entre especialistes d'una matèria determinada.

Efectivament, l'objectiu últim que Wüster establí per a la terminologia —aconseguir una comunicació inequívoca i sense ambigüitats sobre els temes especialitzats per mitjà d'una terminologia normalitzada— expliquen la majoria dels supòsits i postulats de la TGT, entre els quals trobem el de la comunicació especialitzada entesa com la comunicació professional, restringida fonamentalment a la comunicació entre especialistes, sense tenir en compte la multiplicitat de registres que pot presentar.

Ara bé, un enfocament comunicatiu de la terminologia com el que defensem, permet donar compte de la diversitat discursiva present en la comunicació especialitzada, perquè considera que la comunicació especialitzada real que es produeix en les diverses situacions professionals mostra, de manera semblant a la comunicació general, una gran varietat de registres:

“E.Wüster, considerat el pare de la terminologia europea, va elaborar una teoria (la Teoria General de la Terminologia, d'ara endavant TGT) que es proposava com a objecte d'estudi els termes considerats com les unitats biunívocues usades exclusivament pels professionals per establir comunicació entre ells. Aquesta proposta permet donar raó d'un sol dels nivells comunicatius, però no de la seva diversitat. La comunicació que s'estableix entre un especialista i un aprenent (el discurs didàctic) o entre l'especialista o el mediador i el gran públic no segueix les condicions característiques del discurs altament especialitzat. El discurs mitjanament especialitzat i el divulgatiu usen recursos terminològics (o almenys de valor terminològic) no contemplats en la teoria clàssica.”

CABRÉ; DOMÈNECH (2001: 545)

2.1. Variació horitzontal i variació vertical dels textos especialitzats

Partint d'aquesta perspectiva, doncs, és fonamental plantejar-se com podem explicar la variació dels textos especialitzats. Si repassem la bibliografia existent en aquest sentit, observem com la major part dels autors estableix dos eixos de caracterització dels textos especialitzats (un eix horitzontal, basat en la temàtica, i un eix vertical, basat en el nivell o grau d'especialització), que parteix de la classificació formulada per HOFFMANN (1998: 62-69) per als llenguatges d'especialitat.

La divisió horitzontal ens permet classificar els diferents llenguatges especialitzats segons els blocs de matèries o submatèries en què dividim el coneixement especialitzat. La majoria dels autors, però, coincideixen en la dificultat d'establir els límits d'aquesta divisió:

“Aquesta divisió, a la pràctica, no s'aconseguirà mai perquè l'activitat productiva de la humanitat explora cada cop nous àmbits. Només és possible col·locar els subllenguatges, analitzats o en procés d'anàlisi, l'un al costat de l'altre formant una llista oberta.”

HOFFMAN (1998: 62)

“Pour voir les problèmes liés a la division horizontale des spécialités, il sied de puiser dans les systèmes de **classification** qui ont résulté de l'intérêt contemplatif des scientifiques et des philosophes (...), ou des exigences opérationnelles des bibliothécaires et des documentalistes (...). Ces systèmes de classifications, avec leur hiérarchie taxinomique et avec leur flexibilité combinatoire, montrent la complexité de la question de savoir combien de domaines ou combien de langues de spécialité il y a: une question sans réponse simple.”

KOCOUREK (1991a: 35)

Efectivament, la realitat és un *continuum* que només es pot segmentar en matèries d'una manera artificial, fet que dificulta que es puguin establir fronteres clares entre les diferents disciplines científiques. Tot i així, des d'un punt de vista metodològic, és útil considerar aquesta variació horitzontal dels llenguatges d'especialitat, centrada en la temàtica, sense oblidar, però, que no es tracta d'una segmentació estàtica i atemporal, sinó que “és el fruit de l'activitat dels interlocutors i els sabers, i per tant, pot canviar en funció de cada situació construïda”.³⁰

³⁰ CABRÉ (1999: 162).

La divisió vertical, que travessa l'horitzontal i que fa que, dins de cada llenguatge d'especialitat determinat per la temàtica puguem distingir diversos estils discursius, tampoc no està exempta de problemes. El mateix Hoffmann així ho expressa:

“En l'estratificació vertical dels llenguatges d'especialitat —com en la divisió horitzontal—, també és difícil establir una delimitació clara. En la bibliografia relativa a aquest tema no trobem cap indicació clara sobre mètodes que podrien conduir a alguna meta en aquest sentit.”

HOFFMAN (1998: 62)

Tot i així, Hoffmann fa una proposta detallada d'estratificació vertical dels llenguatges especialitzats. Parteix del fet que la divisió horitzontal i la vertical se sobreposen i pren com a criteris de classificació:

- el nivell d'abstracció;
- la forma lingüística externa o manera natural o artificial d'expressar els elements i la sintaxi;
- l'entorn o domini d'especialitat, i
- els participants.

L'aplicació de cada criteri porta a una estratificació de la llengua d'especialitat en els cinc nivells representats en la taula següent:

Taula 1. Estratificació vertical dels llenguatges especialitzats. HOFFMAN (1998: 64)

	Nivell d'abstracció	Forma lingüística	Àmbit	Participants en la comunicació
A	Més elevat	símbols artificials per a elements i relacions	ciències fonamentals teòriques	científic <> científic
B	Molt elevat	símbols artificials per a elements; llenguatge general per a les relacions (sintaxi)	ciències experimentals	científic (tècnic) <> científic (tècnic)
C	Elevat	llenguatge natural amb terminologia especialitzada i sintaxi molt controlada	ciències aplicades i tècnica	científic (tècnic) <> directores científicotècnics de la producció material
D	Baix	llenguatge natural amb terminologia especialitzada i sintaxi relativament lliure	producció material	directores científicotècnics de la producció material <> mestres <> treballadors especialitzats
E	Molt baix	llenguatge naturals amb alguns termes especialitzats i sintaxi lliure	consum	representants del comerç <> consumidors <> consumidors

La classificació global que en resulta es basa denominativament en el criteri 3 (relatiu a l'àmbit en què s'utilitza cada llenguatge d'especialitat) i dóna com a resultat cinc grans classes de llenguatges especialitzats:

- A: llenguatge de les ciències teòriques fonamentals
- B: llenguatges de les ciències experimentals
- C: llenguatge de les ciències aplicades i de la tècnica
- D: llenguatge de la producció material
- E: llenguatge del consum

Hoffmann afegeix que aquesta classificació es pot estendre a altres àmbits comunicatius, com ara els llenguatges d'especialitat de les ciències socials, que podrien situar-se en els graus C, D o E en funció de la situació comunicativa:

“Així, en el cas de les ciències polítiques, el grau C pot correspondre a cursos i seminaris de nivell universitari. L'estrat D apareix sobretot en les tasques diàries de persuasió política (premsa, mítings) i, finalment, en l'estrat E s'inclou la conversa sobre problemes actuals (tertúlies als mitjans de comunicació, etc.).”
HOFFMAN (1998: 65)

També aclareix que, en un acte comunicatiu concret o en un text lingüístic, cap dels cinc nivells no apareix en la seva forma pura. El cas més clar és el del nivell A, que si es volgués delimitar d'una manera unívoca, s'hauria d'entendre com un llenguatge format només per símbols artificials. Però és evident que els textos de les ciències teòriques fonamentals també utilitzen recursos del llenguatge natural. I, a la inversa, els símbols artificials també apareixen en els altres nivells. Així,

“El matemàtic, després d'haver omplert moltes pàgines amb equacions, torna a fer servir un altre cop el llenguatge natural. El lògic aclareix les seves expressions formalitzades amb els recursos del llenguatge natural. El metge “tradueix” als pacients el seu diagnòstic de l'estrat C a l'estrat D. El sociòleg barreja en el seu text fórmules estadístiques i valors. L'economista exemplifica les seves exposicions verbals mitjançant diafragmes, etc.”
HOFFMANN (1998: 65)

2.2. Textos especialitzats i tipologies textuais

L'estudi de la variació en els textos especialitzats ha fet que diversos autors s'hagin interessat per fixar-ne una tipologia sobre la base de diversos criteris relatius a les seves condicions de producció-recepció. El mateix HOFFMANN (1998: 183-194) explica i il·lustra un procediment d'anàlisi d'un corpus textual especialitzat consistent a classificar les característiques textuais (estructurals) i funcionals de cada sèrie³¹ de textos del corpus i, per mitjà d'un conjunt de proves basades en un mètode comparatiu, establir diferents tipus textuais.

³¹ Sèries que s'hauran fixat prèviament, de manera intuïtiva, i que constitueixen la hipòtesi que es validarà amb el mètode aplicat.

A. M. LOFFLER-LAURIAN (1983) estableix una tipologia dels discursos científics que es basa en criteris relatius a la situació de comunicació, a la personalitat de l'emissor i del receptor, i a la classe de suport del missatge.

R. Glässer proposa un model de tres nivells (*multi-level model*) per fixar una tipologia dels gèneres especialitzats:

“It is a multi-level model. On level 1 the LSP genre is located in the vertical stratification of LSP discourse; on level 2 it is classified according to its dominating communicative function; on level 3 the genre is specified according to the standards of textuality (R. de Beaugrande/W. Dressler 1981).”

GLÄSSER (1993: 23)

Kocourek també fa un repàs de les diferents tipologies del francès especialitzat i conclou que:

“Les critères de classification varient selon l'objectif. Outre les critères mentionnés (...), tels que les critères basés sur le domaine, sur l'intellectualisation, sur la particularisation et sur les fonctions, on peut faire surtout les distinctions suivantes: entre un texte primaire continu et une liste (index, catalogue); et entre un texte simple (qui n'est pas formellement subdivisé, ou qui n'est subdivisé qu'en alinéas, p. ex. résumé, compte rendu) et un texte complexe (qui est formellement subdivisé en parties, en chapitres, en paragraphes, p. ex. manuel, monographie). On distingue parfois les textes écries essentiels et utilitaires.”

KOCOUREK (1991a: 48)

CIAPUSCIO & KUGUEL (2002), situades en el marc teòric de la lingüística del text alemanya, proposen una tipologia textual del text especialitzat, d'empremta cognitivocomunicativa, que contempla sistemes de multinivell o de diverses dimensions, que representen aspectes diferents dels textos (funcionals, situacionals, semàntics i gramaticals), amb l'objectiu fonamental de contribuir a la determinació empírica i fonamentada del grau o nivell d'especialització dels textos tipologitzats.

En general, la construcció de tipologies textuais, siguin o no textos especialitzats, ha estat sempre problemàtica, com ho és qualsevol procés de categorització que pretén organitzar i sistematitzar una realitat que sempre és complexa i multidimensional. Els textos, en aquest sentit, com qualsevol objecte d'estudi, són fenòmens complexos, ateses les seves multidimensionalitat i multifuncionalitat. Això explica que, com

acabem de veure, les tipologies proposades pels enfocaments més recents evitin de basar-se en un sol criteri de tipologització i tendeixin a ser multivariants, és a dir, a optar per sistemes de multinivells o multidimensions, que representen els diferents aspectes característics dels textos.

Tot i això, sembla raonable afirmar que, malgrat els diversos intents que hi hagut dins de la lingüística —fonamentalment des de la lingüística del text— per establir una tipologia de textos, no ha estat possible fixar de manera definitiva i universal les diverses característiques estructurals i funcionals de cada mena de text:

“Una tipología lingüística del texto, satisfactoria desde una perspectiva teórica, sigue siendo todavía un desideratum.”
ISENBERG (1987: 94)

D'acord amb l'objectiu fonamental d'aquesta recerca —trobar paràmetres objectivables, relacionats amb les unitats terminològiques, que permetin determinar el nivell d'especialització d'un text—, no pretenem establir una tipologia dels textos especialitzats, però sí que ens interessa posar de manifest, d'una banda, quins són els factors pragmàtics que, al nostre entendre, condicionen la variació vertical dels textos especialitzats, i de l'altra, quina interrelació hi ha entre aquests factors pragmàtics i els elements cognitius i lingüístics (fonamentalment lèxics) dels textos. Aquest serà, doncs, l'objectiu de l'apartat que encetem a continuació.

2.3. Variació vertical i nivell d'especialització: interrelació amb factors pragmàtics, lingüístics i cognitius

Si repassem la bibliografia existent sobre els textos especialitzats, observem com, en els estudis duts a terme per part de diversos autors i des de perspectives diferents, sovint es posa de manifest la interrelació existent entre el nivell d'especialització (NE) d'un text i les seves característiques pragmàtiques, lingüístiques i cognitives. En aquest apartat farem un repàs d'aquells estudis que ens semblen més representatius en aquest sentit i que contribueixen a fonamentar els supòsits teòrics de partida que assumim en relació amb aquest aspecte.

Hem vist com, per HOFFMANN (1998), l'estratificació vertical dels diversos llenguatges d'especialitat té a veure, fonamentalment, amb el grau d'abstracció que presenten:

“Quan parlem d'una estratificació vertical dels llenguatges d'especialitat, no pensem ni en una estratificació social del parlant ni en una valoració de cada estrat, sinó que més aviat ens referim a la creixent precisió que experimenta el llenguatge en la comunicació especialitzada.”

HOFFMANN (1998: 62)

Hoffmann relaciona el grau d'abstracció d'un text amb el nivell de precisió que experimenta el seu llenguatge,³² i combina aquest criteri amb tres factors més: la forma lingüística externa, l'àmbit comunicatiu i els participants en la comunicació. En cap moment, però, no fa explícit com es pot determinar de manera fiable aquest grau d'abstracció o de precisió d'un text.

D'altra banda, si mirem l'estratificació vertical dels llenguatges d'especialitat que ens presenta Hoffmann, i ens fixem en la variació que experimenta la forma lingüística externa dels textos, i concretament la seva terminologia, en funció del grau d'abstracció que presenten, podem destacar el fet que, per a aquest autor, l'únic nivell que es caracteritza per una presència poc elevada de la terminologia és el nivell E. I de fet, aquest nivell, que correspon a l'àmbit del consum i que té com a interlocutors representants de comerç i consumidors, des de la nostra perspectiva, no formaria part de l'àmbit especialitzat perquè l'interlocutor no seria pròpiament un especialista o expert en la matèria.

En relació amb el lèxic i el nivell d'especialitat, en un altre treball titulat “Comparacions intraserials i interserials dels textos especialitzats”,³³ Hoffmann afirma que la intenció comunicativa també pot exercir una certa influència sobre el lèxic, per exemple quan l'autor del text pensa en els seus receptors, però que, malgrat això, “els textos científics divulgatius tampoc no es caracteritzen per una falta absoluta de terminologia” i, cita, en aquest sentit, els treballs de Wiese.

³² Per aquest autor, “la precisió en el llenguatge està relacionada amb el seu perfeccionament continu com a instrument de coneixement i de comunicació, del concret a l'abstracte, del particular al general, de l'aspecte a l'essència” (HOFFMANN 1998: 62).

³³ HOFFMANN (1998: 183-194).

Per Hoffmann, doncs, és clara la correlació directa entre grau d'abstracció/precisió d'un text, participants en la comunicació (concretament, perfil del receptor) i terminologia, tot i que considera que aquesta sempre és present en els textos especialitzats, fins i tot en els divulgatius.

PICHT & DRASKAU (1985), de manera semblant a Hoffmann, consideren que el grau d'especialització dels textos no és absolut, sinó que depèn del nivell d'abstracció, del tema que es tracti i del coneixement que comparteixen els interlocutors. D'entre aquests factors, creuen que el perfil del receptor és fonamental per determinar el nivell d'especialització d'un text donat:

“LSP is a formalized and codified variety of language, used for special purposes and in a legitimate context —that is to say, with the function of communicating information of a specialist nature at any level— at the highest level of complexity, between initiate experts, and, at lower levels of complexity, with the aim of informing or initiating other interested parties, in the most economic, precise and unambiguous terms possible.”

PICHT; DRASKAU (1985: 3)

Aquests autors consideren que, des del punt de vista cognitiu, el grau d'especialització d'un text reflecteix el nivell de preconeixement que s'assumeix que té el receptor, i, pel que fa a la interrelació entre grau d'abstracció i aspectes lingüístics dels textos, afirmen:

“The level of abstraction is definable as the ratio of abstracts to concretes. Depending on the pragmatic function and the context of situation, including the epistemological factor, the same topic within a special field lends itself to discussion at different levels of abstraction. Levels of abstraction are traditionally linked with noun semantic type: a nominal style with nouns, especially abstract nouns, predominating, reflects a high degree of abstraction.”

PICHT; DRASKAU (1985: 5)

Sembla, doncs, que un dels criteris que podria ajudar a determinar el grau d'abstracció, i per tant, d'especialització, d'un text donat, seria el nombre de formes nominals, fonamentalment de contingut abstracte, que presentessin els textos.

CIAPUSCIO (2003) duu a terme diversos treballs d'investigació amb l'objectiu de demostrar amb fonament empíric que la selecció i el tractament dels termes en els textos especialitzats estan condicionats per factors de tipus textual (interlocutors, classe

textual, àmbit discursiu). Així, partint d'un corpus de textos que presenten tres nivells d'especialització diferents, conclou que:

“...se ha podido demostrar que la selección terminológica difiere de manera esencial en el N1 y en el N2 y N3: terminología altamente especializada sin tratamiento ocurre en el N1 mientras que la terminología extendida, acompañada de diversos procedimientos de tratamiento, aparece en los niveles divulgativos.”

CIAPUSCIO (2003: 90)

Quant a la densitat terminològica dels textos del corpus, entesa com el nombre absolut de termes que hi apareixen, Ciapuscio observa que els textos més especialitzats (N1) mostren una alta densitat terminològica i una absència de tractament reformulatiu, els de nivell intermedi (N2) destaquen per la poca quantitat de terminologia i pel tractament abundant que se'n fa en forma de paràfrasis, definicions, símls i exemplificacions, mentre que els divulgatius (N3) es caracteritzen perquè intenten evitar al màxim la terminologia i, quan no poden evitar-la, la defineixen i l'expliquen.

El corpus textual utilitzat per Ciapuscio correspon a un conjunt de textos que transmeten informació sobre un descobriment científic i que difereixen en el nivell de situació (àmbit discursiu, usuaris i format textual). Així, el nivell 1 (N1, altament especialitzat) correspon a un article publicat en una revista d'investigació científica (*paper*), el nivell 2 (N2, semidivulgació) a una entrevista a un científic publicada en una revista de divulgació universitària i el nivell 3 (N3, divulgació massiva) a notícies periodístiques sobre el descobriment científic. En aquest sentit, volem destacar el fet que, d'acord amb la nostra noció d'especialista (vegeu l'apartat 1.3.2), els factors pragmàtics dels textos corresponents als nivells 2 i 3 (considerats, de fet, per Ciapuscio, com a semidivulgatius i de divulgació massiva), no garanteixen de manera evident que estiguin produïts per especialistes de l'àmbit en qüestió; per tant, al nostre entendre, els resultats obtinguts amb aquest estudi són vàlids per caracteritzar els textos especialitzats en el cas del nivell 1, mentre que els resultats obtinguts en els altres dos nivells servirien per caracteritzar els textos propis del discurs divulgatiu no pròpiament especialitzat.

Situada en la perspectiva de la teoria comunicativa de la terminologia, FREIXA (2003) analitza la variació denominativa i conceptual que presenten els termes d'un corpus de textos de medi ambient, i la posa en relació amb els dos nivells d'especialització

presentes en el corpus, amb l'objectiu de demostrar que el grau d'especialització dels textos condiciona quantitativament i qualitativament la variació denominativa de la terminologia que contenen. Les dades obtingudes per Freixa li permeten validar aquesta hipòtesi de partida i arribar a conclusions com les següents:

- en els textos més especialitzats la variació denominativa és un fenomen menys freqüent que en els textos especialitzats, tant perquè hi ha un nombre menor de nocions representades per més d'una denominació, com perquè els grups polidenominatius presenten un nombre inferior de denominacions diferents;
- els textos més especialitzats són més densos conceptualment que els textos menys especialitzats, per tal com presenten un nombre de denominacions proporcionalment menor al nombre de conceptes.

Pel que fa al corpus seleccionat, Freixa es basa en el paràmetre emissor / destinatari per establir-lo, de manera que en els textos del corpus més especialitzat, l'emissor i el destinatari són especialistes pròpiament dits (es tracta d'actes de jornades científiques), mentre que en el corpus de nivell d'especialització més baix (que anomena divulgatiu), l'emissor és especialista (expert o divulgador científic) i el destinatari és el públic general (fonamentalment es tracta de tríptics de difusió i informatius d'institucions oficials i d'entitats dedicades a la defensa i preservació del medi ambient).

Lita Lundquist, investigadora de la Copenhaguen Business School, ha dut a terme diverses recerques, des de la perspectiva de la lingüística textual i la psicolingüística, que posen de manifest la interrelació entre el nivell d'especialització d'un text i les seves característiques cognitives i lingüístiques (tant textuals com gramaticals).

En els seus treballs,³⁴ Lundquist parteix de diversos supòsits fonamentats tant en la lingüística del text com en la lingüística cognitiva, entre els quals podem destacar els següents:

³⁴ LUNDQUIST (2003 i 2004).

- En els estudis sobre els llenguatges i els textos d'especialitat, el coneixement és un concepte clau ja que, de fet, entre els paràmetres definitoris d'un text especialitzat trobem experts que comuniquen, a experts o no-experts, el seu coneixement especialitzat sobre un domini determinat, la qual cosa implica “*people knowing more conveying knowledge to people knowing less*”.³⁵
- Partint de la idea comunament acceptada i demostrada experimentalment que el coneixement està estructurat —com mostren els diversos models proposats per descriure aquestes estructures, com els marcs de FILLMORE (1985) o els models cognitius idealitzats de LAKOFF (1987)—, tenir més coneixement d'un domini específic significa tenir una estructura d'aquell domini més elaborada, i aquesta elaboració consisteix a conèixer més conceptes (*nodes*) i més relacions (*links*) entre conceptes:

“Thus, specialised knowledge domains are different from each other in that their are structured along the specific theory(es) holding for them, i.e., in a “coherent body” (Noordman et al. 2000) of concepts and relations between concepts.”

LUNDQUIST (2004: 2)

- Els darrers enfocaments cognitius de la lingüística del text permeten hipotetitzar que l'emissor d'un text adapta la manera d'estructurar i presentar la informació (*information packaging*) al nivell de coneixement del receptor, per tal que aquest sigui capaç de construir una representació mental coherent del text.

Partint d'aquest tipus de consideracions, Lundquist s'interessa per qüestions com ara fins a quin punt els diferents nivells de coneixement dels interlocutors influeixen en la producció i comprensió dels textos o com podem trobar, categoritzar i avaluar les diferències de coneixement entre experts i no-experts per la via dels textos que produeixen.

³⁵ LUNDQUIST (2003: 17).

Per donar resposta a aquest tipus de qüestions, Lundquist duu a terme diversos treballs empírics en què, combinant mètodes de la psicolingüística i de l'anàlisi del text, arriba a diferents conclusions, entre les quals podem destacar les següents:

- Per tal de combinar unitats cognitives i lingüístiques, LUNDQUIST (2004) utilitza la noció semàntica de *qualia* de PUSTEJOVSKY³⁶ (1995) per diferenciar el coneixement d'experts i no-experts a partir dels textos que produeixen, i observa empíricament com els experts utilitzen més *qualia* que els no-experts:

“...experts as compared to non-experts conceptualise in more and finer categories, shown in the number and form of qualia, both when they produce texts treating their knowledge domain, and when they read such texts.”

LUNDQUIST (2004: 15)

- En relació amb la terminologia utilitzada en els textos objecte d'estudi, Lundquist comprova com un altre criteri que diferencia el tipus de coneixement entre expert i no-expert és el fet que, malgrat que tots dos usen termes, els no-experts tendeixen a utilitzar-los de manera imprecisa i incorrecta:

“I take this to parallel the observations made by Putnam and Kripke, that lay persons only know *a priori* properties and stereotypes, i.e., conventional ideas, whereas experts know *a posteriori* properties and hidden, essential, necessary properties.”

LUNDQUIST (2004: 15)

- En l'estudi empíric dut a terme a LUNDQUIST (2003), l'autora analitza els mecanismes pels quals un expert produeix tres textos amb un mateix contingut i llargada, però que adreça a diferents destinataris: el primer, a experts del seu mateix nivell d'especialitat; el segon, a semiexperts (estudiants de l'especialitat), i el tercer, a llecs en la matèria. L'autora analitza la informació continguda en els tres textos en forma de *New*, *Inferred* o *Given*, que relaciona amb diverses formes lingüístiques usades en els textos (lèxic, connectors i anàfores, fonamentalment), fet que li permet obtenir índexs sobre la variació o la continuïtat temàtica de les mostres. En general,

³⁶ Qui opera amb quatre tipus de qualia que s'inspiren en els quatre “*modes of explanation*” o causes essencials i determinants d'Aristòtil (LUNDQUIST 2004: 5).

el text adreçat als llecs en la matèria mostra una continuïtat temàtica molt elevada i diferenciada dels altres dos textos (adreçats a experts i semi-experts), que mostren, contràriament, un índex molt elevat de variació temàtica:

“All results concur to bring out that the characteristic feature of the non-expert text, in its information structure, is its dense topical continuity. (...) In comparison to the non-expert text, the expert and semi-expert texts seem to leap from one topic to another.”
LUNDQUIST (2003: 31)

Pel que fa al lèxic, Lundquist comprova que un dels mecanismes utilitzats per l'especialista per adaptar els seus textos al públic aprenent i no-expert és la repetició lèxica, que és usada com a recurs per potenciar la coherència textual, juntament amb l'expressió anafòrica i una determinada estructuració sintàctica:

“...the non- and semi-experts texts help readers (re)construct a coherent mental representation by using more recognisable anaphoric expressions and lexical repetition together with a clear information structuring of the sentences.”
LUNDQUIST (2003: 20)

En definitiva, la conclusió última a què arriba Lundquist (2004: 33) amb aquest estudi experimental és que els resultats obtinguts permeten donar suport a la hipòtesi que els experts tenen en compte el nivell de coneixement dels seus lectors quan presenten i structuren la informació en els textos que tracten temes del seu domini d'especialitat.

CABRÉ (1999), com ja hem vist, també pensa que, d'entre els elements que determinen cada situació comunicativa, les característiques dels participants en la comunicació són un factor essencial de diversificació dels textos especialitzats. Així, tot i que pel que fa a l'emissor sempre hi ha un factor constant, i és que es tracta d'un especialista o expert en el tema que presenta el text, la consideració dels receptors del discurs especialitzat permet distingir diferents nivells d'especialització:

“La consideració dels receptors del discurs especialitzat ens fa entrar també a distingir dins de la comunicació especialitzada entre el discurs especialitzat (altament o mitjanament especialitzat), destinat a especialistes; els discurs didàctic o d'aprenentatge d'una especialització, adreçat als aprenents d'una matèria, i el discurs divulgatiu adreçat al gran públic.”
CABRÉ (1999: 170)

En els tres casos, els textos mantenen el seu caràcter especialitzat, tot i que la temàtica és tractada a diferents nivells de complexitat, de manera que, en cada nivell, els textos han de presentar unes característiques internes específiques, entre les quals destaquen la diferent presència, rellevància i forma de la terminologia que contenen.

D'acord amb aquesta afirmació, podem dir que, des del punt de vista cognitiu, el grau d'especialització dels textos es correlaciona amb el grau de complexitat amb què s'aborda el tema que s'hi tracta en funció de la quantitat d'informació compartida entre emissor i receptor; i des del punt de vista lingüístic, la comunicació especialitzada requereix de la terminologia una adaptació a cada tipus discursiu:

“El grau d'especialització de la comunicació condiona no només la densitat terminològica d'un text, sinó també la quantitat de variació expressiva per fer referència al mateix concepte. Un text altament especialitzat sol ser precís, concís i sistemàtic; la terminologia que utilitza tendeix a la monosèmia i a la univocitat. A mesura que disminueix el grau d'especialització, el discurs va adquirint característiques que l'acosten al discurs no especialitzat: en el pla semàntic, redundància, ambigüïtat, falta de precisió estricta; en el pla de l'expressió, un alt índex de sinonímia, però sobretot un ús molt alt de fórmules parafràstiques que expliquen analíticament el mateix concepte que en un nivell molt especialitzat seria designat inequívocament per un terme.”
CABRÉ (1999: 171)

De fet, per la TCT, explorar el nivell d'imbricació existent entre la terminologia i l'estructura cognitiva dels textos és un objectiu fonamental. En aquest sentit, diversos estudis de Cabré s'encaminen cap a la consecució d'una metodologia sistemàtica per a l'anàlisi del coneixement textual especialitzat. El punt de partida d'aquesta anàlisi seria la consideració que l'estructura de coneixement d'un text, analitzada en relació amb les unitats lingüístiques que transmeten o vehiculen aquest coneixement, es pot resumir o visualitzar com una xarxa complexa formada per *nusos de coneixement*, connectats entre si —de forma lineal (o seqüencial) o no lineal— per *relacions* de diferents tipus. I l'agrupació d'estructures de nusos constitueix *zones de coneixement*, que poden ser més

o menys denses i més o menys variades quant al contingut. Per tant, en l'estructura de coneixement d'un text,

“...podemos distinguir en él *zonas de conocimiento, nudos y relaciones*. La diferencia entre estos tres elementos parece clara pero habrá que establecerla explícitamente teniendo en cuenta aspectos cuantitativos y cualitativos tanto en la vertiente de contenido (el conocimiento que expresan) como en su materialización expresiva (las unidades formales que expresan este contenido)”
CABRÉ (2002 c: 94)

Els *nusos de coneixement*, entesos com un conjunt d'informació organitzada sobre un mateix nucli —el que per alguns seria un concepte—, poden ser de diferents tipus i ocupar llocs diferents en una estructura de coneixement. Així, des del punt de vista del coneixement que agrupen i alhora expressen, els nusos poden ser més o menys *rics* (segons la quantitat d'informació diferent), *densos* (segons la compressió de la informació) o *complexos* (segons la quantitat i el tipus d'imbricació de la informació). I, des del punt de vista espacial o del lloc que ocupen, poden ser més o menys *rellevants* i estar més o menys *allunyats* del nucli més important.

A la vegada, les *relacions* entre els nusos poden presentar un *grau de complexitat* diferent, que podria mesurar-se a través de la quantitat de nusos que cada relació connecta amb el nus principal o és capaç de relacionar simultàniament:

“Así, la cantidad de información sobre un nudo será mayor de acuerdo con el número de relaciones que lo tomen como núcleo. Y la riqueza cognitiva sobre un nudo será mayor en función de la diversidad de relaciones que polarice.”
CABRÉ (2002c: 96)

I aquestes relacions també poden tenir un *grau de rellevància* diferent en funció del seu grau d'imbricació o pertinència en relació amb el nucli central. És a dir, les connexions que el nus que constitueix el nucli estable d'una zona de coneixement té amb els altres nusos, poden tenir diferents nivells d'importància o pertinència segons el tipus d'informació que aporten.

Finalment, les *zones de coneixement*, o blocs d'informació específica rellevant en un text, tenen les mateixes propietats que els nusos de coneixement:

“En el fondo se trata de estructuras de nudos relacionadas secuencialmente (fragmentos de texto) o virtualmente —informaciones no secuenciales conectadas entre sí por el hecho de poseer características comunes o participar de determinadas informaciones. Grimmes se refiere a estos clústers como *paquetes de información*.”

CABRÉ (2002c: 97)

Si ara, des del punt de vista lingüístic, analitzem aquesta estructura cognitiva, observem que tots aquests elements —nusos, relacions i zones de coneixement— es corresponen amb unitats lingüístiques de diferents tipus i categories. Per tant, l'anàlisi de les característiques d'aquestes unitats i del lloc que ocupen en l'estructura cognitiva del text ha d'aportar, d'acord amb Cabré, informació molt interessant sobre la interrelació entre terminologia i densitat cognitiva dels textos especialitzats

Si relacionem aquesta visió de l'estructura cognitiva del text amb el tema que ara ens ocupa, és a dir el nivell d'especialització que presenta el text, podríem dir que, com més especialitzat és un text, més densitat de coneixement vehicula, i que aquesta densitat es tradueix, d'una banda, en un nombre més elevat de *nusos conceptuals* amb un nivell alt de *riquesa, complexitat, densitat i rellevància*; i de l'altra, amb un nombre més elevat de *relacions* entre nusos caracteritzades per un grau elevat de *complexitat* i de *rellevància*.

Partint d'aquestes consideracions, en el treball d'investigació que vam dur a terme titulat *Unitats de coneixement i textos especialitzats: primera proposta d'anàlisi*,³⁷ vam analitzar un corpus de textos especialitzats de diferents disciplines, distribuïts en dos nivells d'especialització en funció del tipus de destinatari al qual s'adreçaven, amb l'objectiu de trobar paràmetres lingüístics vàlids per determinar la condició i el nivell d'especialització d'un text. Per dur a terme l'anàlisi vam partir del supòsit que el nivell d'especialització d'un text està en relació directa amb la concentració de coneixement especialitzat que el text transmet, i vam triar com a unitats d'anàlisi les unitats de coneixement especialitzat (UCE) contingudes en els textos, enteses com qualsevol unitat lingüística del text que vehicula coneixement especialitzat, independentment de la forma que adopta i encara que no compleixi una funció estrictament denominativa (termes, paràfrasis, definicions, combinacions recurrents...).

³⁷ DOMÈNECH (1998).

L'anàlisi qualitativa i quantitativa de les UCE contingudes en el corpus textual ens va permetre comprovar, en primer lloc, que hi havia una correlació clara entre la variació conceptual i denominativa de les UCE, i el nivell d'especialització del text, en el sentit que, com més especialitzat era un text, més variació conceptual presentava i, per tant, més densitat cognitiva, mentre que com menys especialitzat era, la redundància conceptual era més elevada. I, en segon lloc, vam constatar que el nombre d'unitats de coneixement especialitzat respecte del nombre de mots que contenia un text era una dada que, per si sola, no ens permetia determinar el nivell d'especialització d'un text, sinó que s'havia de valorar qualitativament tenint en compte el grau de redundància conceptual d'aquestes unitats. Així, era possible que textos poc especialitzats presentessin un nombre absolut d'UCE més elevat que el corresponent a d'altres més especialitzats, però per comprovar que efectivament la densitat conceptual dels primers era més elevada, calia analitzar-ne la redundància conceptual.³⁸

En definitiva, amb l'estudi dut a terme vam poder comprovar que, efectivament, la condició i el nivell d'especialització d'un text, determinats a partir de criteris externs o pragmàtics, es poden validar sobre la base de característiques internes, relacionades amb les unitats de coneixement que el text conté, sempre i quan l'anàlisi d'aquestes unitats no es limiti únicament a aspectes quantitatius —concretament, a la mesura de la ràtio nombre d'UCE/nombre de mots—, sinó que també n'inclouï de qualitatiu.

2.4. Textos especialitzats i nivell d'especialització: factors determinants

Partint del que acabem de veure en aquest segon apartat sobre textos especialitzats i variació, reprenem ara aquells aspectes que considerem fonamentals en la determinació del nivell d'especialització d'un text, i que constitueixen una part³⁹ dels supòsits de partida d'aquesta recerca:

1. Considerem, d'acord amb la TCT, que la comunicació especialitzada mostra una diversificació discursiva en funció de les característiques de la situació comunicativa, de manera que la variació pròpia de la llengua general també es troba

³⁸ Al Capítol II expliquem amb més detall les conclusions a què vam arribar amb aquesta recerca.

³⁹ Per a la resta de supòsits teòrics en què es fonamenta aquest treball, vegeu l'apartat 1.3 d'aquest primer capítol.

present en els textos especialitzats. Aquesta variació es pot estructurar, seguint Hoffmann, en dos nivells:

- un nivell horitzontal, relacionat amb la matèria o domini de coneixement de què tracta el text, i
- un nivell vertical, relacionat amb el grau d'abstracció o el nivell d'especialització que presenta el text.

2. Si ens situem en la variació vertical que presenten els textos especialitzats i relacionem el nivell d'especialització d'un text amb les tres dimensions que, al nostre entendre, cal tenir en compte per caracteritzar adequadament un text especialitzat, considerem que:

- Des del punt de vista de la seva caracterització cognitiva, és un fet prou fonamentat que l'emissor adapta el contingut del text que produeix al domini cognitiu idealitzat especialitzat que atribueix al seu receptor, de manera que podem afirmar que la densitat de coneixement del text és directament proporcional al seu nivell d'especialització. Aquesta densitat de coneixement l'entendem tant des del punt de vista quantitatiu (un text és més dens com més quantitat de coneixement transmet, quantitat que es pot entendre, per exemple, com el nombre de conceptes o nusos especialitzats que transmet), com des del punt de vista qualitatiu (un text és més dens com més estructurada⁴⁰ i pertinent⁴¹ és la informació que transmet), perquè de fet, les dues dimensions, qualitativa i quantitativa, es condicionen recíprocament.
- Des del punt de vista de la seva caracterització pragmàtica, el nivell d'especialització d'un text es correlaciona, fonamentalment, amb el perfil del receptor o destinatari del text. Així podem dir que un text especialitzat ho serà en major o menor grau segons el nivell d'adaptació més alt o més baix que faci del seu discurs l'especialista, en funció, fonamentalment, del domini cognitiu idealitzat especialitzat que li suposi al destinatari del text.

⁴⁰ És a dir, com més conceptes i relacions entre conceptes ofereix la informació (LUNDQUIST 2004).

⁴¹ En el sentit que aquests nusos i aquestes relacions mantenen un grau elevat de rellevància o pertinència en relació amb el nucli temàtic del text (CABRÉ 2002c).

Des del punt de vista pragmàtic, doncs, és evident que el nivell d'adaptació del discurs especialitzat depèn de manera fonamental de les característiques del receptor o, més ben dit, de les característiques que l'emissor li pressuposa al receptor, de manera que el text serà més especialitzat si s'adreça a especialistes en la matèria, i ho serà menys si s'adreça a aprenents o al públic general. Per tant, la consideració dels receptors del discurs especialitzat ens permet distingir, dins de la comunicació especialitzada, entre textos altament especialitzats, destinats a especialistes; textos mitjanament especialitzats, adreçats a experts o a aprenents avançats, i textos divulgatius, adreçats a aprenents inicials i al gran públic. En cap dels tres casos, però, el text deixa de tenir un caràcter especialitzat, encara que el tema hi sigui tractat amb nivells diferents de complexitat, perquè el text conserva el seu caràcter especialitzat si la conceptualització que transmet s'ha fet des de la perspectiva de l'especialitat i de l'especialista, i no des de l'òptica del parlant comú.

Ara bé, en afirmar que el nivell d'especialització d'un text està determinat fonamentalment pel perfil del destinatari, no neguem que hi ha altres elements pragmàtics que també influeixen en el NE que presenta un text. Així, el propòsit comunicatiu concret de cada situació especialitzada, tot i que sol emmarcar-se sempre en la funció referencial pròpia d'aquest tipus de comunicació, pot ser diferent, i aquesta variació pot influir en el NE d'un text donat (no és el mateix, per exemple, descriure, explicar didàcticament o argumentar). I també les característiques del tema particular que es tracta en un text determinat (p. ex., si és un tema molt específic o molt general dins d'aquella disciplina), poden influir en el NE del text produït. Ara bé, per damunt d'aquests factors, el perfil del destinatari constitueix, al nostre entendre, l'element pragmàtic que més influeix en el NE atribuïble un text especialitzat determinat.

- Des del punt de vista de la seva caracterització lingüística, el nivell d'especialització d'un text manté una correlació clara amb el nombre i el tipus d'unitats lèxiques especialitzades que conté. Així, tot i que és evident que aquest nivell d'especialització troba els seus correlats lingüístics en els diversos nivells de la llengua presents en el text (textual, sintàctic, lèxic), els diferents estudis duts a terme en aquest sentit mostren com l'anàlisi de la terminologia (entesa en

sentit ampli com a lèxic especialitzat) continguda en els textos especialitzats permet obtenir la informació necessària per determinar-ne el seu nivell d'especialització.

Ara bé, al nostre entendre aquesta anàlisi no es pot limitar a un recompte quantitatiu del nombre d'unitats terminològiques contingudes en un text, sinó que, per poder arribar a conclusions significatives, ha d'anar acompanyada d'una anàlisi qualitativa (en el sentit que tingui en compte el seu nivell de precisió i/o correcció, o el seu grau de pertinència o rellevància temàtica) o d'una anàlisi quantitativa més refinada (en el sentit que inclogui més variables o que es fonamenti en càlculs matemàtics o estadístics més afinats).

CAPÍTOL II

DETERMINACIÓ DE LES UNITATS D'ANÀLISI I DE LES HIPÒTESIS DE PARTIDA

CAPÍTOL II. DETERMINACIÓ DE LES UNITATS D'ANÀLISI I DE LES HIPÒTESIS DE PARTIDA

D'acord amb els supòsits de partida que hem explicat i enumerat en el capítol anterior, en aquesta tesi ens hem proposat de constituir un corpus de textos que presentin diferents nivells d'especialització, determinats a partir de les seves característiques pragmàtiques, amb l'objectiu de trobar paràmetres lingüístics, relacionats amb la terminologia que contenen, que permetin validar-ne el nivell d'especialització i que, per tant, siguin susceptibles de convertir-se en indicadors objectius i fiables per discriminar els textos en funció del seu nivell d'especialització.

En aquest capítol segon ens proposem d'explicar els criteris i les hipòtesis que han orientat l'anàlisi terminològica duta a terme a partir del corpus textual seleccionat.¹ Així, en la primera part del capítol veurem quines són les unitats que hem pres com a objecte d'anàlisi i quins són els motius que en justifiquen la tria, mentre que en la segona part explicarem les hipòtesis que esperem validar i/o refutar a partir de l'anàlisi quantitativa de les unitats seleccionades.

1. Determinació de les unitats d'anàlisi: els termes

D'acord amb l'objectiu principal d'aquesta recerca, la nostra unitat d'anàlisi se centra en els aspectes terminològics dels textos especialitzats que conformen el corpus textual seleccionat. Ara bé, quins són en concret els aspectes terminològics que volem posar en relació amb el nivell d'especialització que presenten aquests textos? De quin concepte de *terme* o *unitat terminològica*² partim? Per donar resposta a aquestes preguntes hem de començar per plantejar-nos quina és la perspectiva que adoptem davant l'estudi de la terminologia continguda en els textos especialitzats.

¹ Els criteris que han orientat la selecció i constitució del corpus textual, així com el tractament informàtic de què ha estat objecte, s'expliquen en el Capítol III.

² En aquest treball, sempre que parlem de les unitats d'anàlisi, utilitzem les denominacions *terme* i *unitat terminològica* com a sinònimes, amb el sentit que recollim a l'apartat 1.2 d'aquest capítol.

1.1. La teoria comunicativa de la terminologia: dels termes a les UCE

La terminologia com a disciplina teòrica i pràctica neix amb les propostes formulades per Eugen Wüster a partir de la dècada dels trenta del segle passat que, continuades i desenvolupades per l'escola de Viena, van donar lloc a l'anomenada *teoria general de la terminologia* (TGT), que constitueix la proposta terminològica més coneguda i estesa fins a l'actualitat.

Sense negar la importància i sistematicitat de la teoria wüsteriana, des de la dècada dels noranta han començat a sorgir comentaris crítics als principis que la fonamenten, causats, fonamentalment, pel fet que no permet descriure de manera satisfactòria l'enorme complexitat del lèxic especialitzat.

De les diverses aportacions crítiques que s'han fet a la teoria clàssica,³ ens centrarem en la proposta teòrica formulada per CABRÉ (1999, 2002b i 2003)⁴ i anomenada *teoria comunicativa de la terminologia* (TCT), que, com ja hem dit al Capítol I, constitueix el marc teòric terminològic de referència d'aquesta recerca.

Seguint Cabré,⁵ podem afirmar que la teoria comunicativa de la terminologia neix com a resposta al fet que la teoria clàssica resulta insuficient per donar cabuda a les diverses necessitats actuals, fonamentalment pel seu caràcter idealista i reduccionista.

D'una banda, el caràcter idealista de la teoria clàssica ve donat per la posició que adopta davant els fenòmens terminològics lligats a la comunicació especialitzada:

“Esta idealización se fundamenta en la suposición de que el conocimiento científico –en contraste con el conocimiento general– preexiste a cualquier expresión y además es uniforme e independiente de las lenguas y las culturas. Los datos de la realidad sin embargo no coinciden con estos planteamientos de la teoría, que, por el hecho de basarse en una suposición no demostrada, se convierte en una teoría no falsable.”

CABRÉ (1999: 117)

³ Vegeu, en aquest sentit, CABRÉ (1999 i 2003) i L'HOMME, M.-C. ; ULRICH, H. ; SAGER, J. C. (2003).

⁴ Altres aportacions importants per a la TCT les trobem en els treballs duts a terme per diversos membres del grup IULATERM, de l'Institut Universitari de Lingüística Aplicada de la Universitat Pompeu Fabra, fonamentalment en forma de tesis, treballs de recerca i projectes de tesi. Vegeu, en aquest sentit, la informació continguda a la pàgina Web d'aquest grup: < <http://www.iula.upf.edu/iulaterm/tpresca.htm> >.

⁵ CABRÉ (1999: 109-127).

Alguns dels fonaments de la TGT citats per aquesta autora, que mostren clarament la idealització de la teoria, serien, per exemple, la suposició que el concepte preexisteix a l'expressió; la suposició que el coneixement especialitzat és neutre —lliure de biaixos culturals, socials i ideològics— i universalment uniforme; la suposició que l'estructuració d'un àmbit especialitzat és única en tots els grups i contextos; la suposició que el terme normalitzat representa les característiques més significatives per a tots els grups i contextos, o la suposició que el seu ús consensuat permet que la comunicació especialitzada quedi exclosa de qualsevol obstacle.

D'altra banda, el caràcter reduccionista de la teoria clàssica és una conseqüència directa de l'objectiu últim que Wüster va establir per a la terminologia: “conseguir una comunicació inequívoca y sin ambigüedad sobre los temas especializados”.⁶ La restrictivitat d'aquesta teoria, justificable si tenim en compte els precedents que la van originar —la voluntat d'establir una comunicació estandarditzada internacional—, li impedeix donar compte de manera satisfactòria de la terminologia dins el marc del discurs especialitzat natural, i es fa patent en el tractament que Wüster fa de diversos aspectes teòrics i aplicats de la disciplina:

“La teoría de Wüster, que define la terminología como campo de encuentro entre la lingüística, la ciencia cognitiva, la ciencia de la información, la comunicación y la informática, establece un objeto de análisis y unas funciones de trabajo muy restrictivos, por cuanto limita su objeto a las unidades unívocas normalizadas propias de los ámbitos científico-técnicos, reduce la actividad terminológica a la recopilación de conceptos y de términos para la normalización (fijación de nociones y denominaciones estandarizadas) de los términos, circunscribe los ámbitos especializados a la ciencia y a la técnica y limita sus objetivos con el fin de asegurar la univocidad en la comunicación profesional, fundamentalmente en el plano internacional.”

CABRÉ (2002b: 2)

Seguint Cabré,⁷ podem esmentar, entre d'altres, els següents punts teòrics afectats pel caràcter reduccionista dels plantejaments wüsterians:

- el terme (concebut com una unitat específica d'un sol àmbit d'especialitat);
- els àmbits d'especialitat (concebuts com a camps del saber ben establerts);

⁶ GALINSKI & BUDIN (WÜSTER 1998: 15).

⁷ CABRÉ (1999: 114-116).

- els objectius i les finalitats de la terminologia com a disciplina (garantir la precisió i univocitat de la comunicació estrictament professional);
- la comunicació professional (entesa com la comunicació entre especialistes, sense tenir en compte la multiplicitat de registres que pot presentar).

La concepció wüsteriana de la terminologia com una disciplina autònoma i singular es fonamenta en la seva perspectiva —onomasiològica i prescriptiva— d'estudi i recopilació de les unitats terminològiques. Així, per Wüster la terminologia se centra en l'estudi dels termes a partir del concepte que expressen, i en l'anàlisi de les seves relacions, de manera que el concepte és el punt de partida del treball terminològic, que comença per identificar i fixar els conceptes d'una determinada matèria, per establir-ne després les corresponents denominacions normalitzades:

“En primer lugar, todo trabajo terminológico utiliza como punto de partida los *conceptos* con el objetivo de establecer delimitaciones claras entre ellos. La terminología considera que el ámbito de los conceptos y el de las denominaciones (= los términos) son independientes.”
WÜSTER (1998: 21)

És evident que aquesta metodologia només és possible si s'assumeix que, en relació amb els conceptes, és possible establir per consens una representació conceptual d'un determinat segment de la realitat universalment vàlida, i en relació amb les denominacions, s'ignora la variació denominativa en favor d'una forma de referència única.

Pel que fa la noció de terme o unitat terminològica, podem dir que, en general, la tradició terminològica, fonamentada en la TGT, ha defensat la distinció entre *terme* o *unitat terminològica*, d'una banda, i *paraula* o *unitat lèxica* de l'altra.⁸ En aquest sentit, ADELSTEIN (2004: 4) considera que els elements generalment esmentats per la TGT per distingir, des del punt de vista lingüístic, els termes de les paraules, es basen en l'atribució de les següents característiques a les unitat terminològiques:

- caràcter monosèmic i mononímic (és a dir, absència de variació formal i semàntica);
- caràcter bàsicament nominal;

⁸ Per a una revisió crítica i exhaustiva de les propostes terminològiques al voltant de la distinció entre terme i paraula vegeu ADELSTEIN (2004).

- relació de no-interdependència entre el significat i la forma, lligada a l'enfocament onomasiològic del seu tractament;
- pertinença a un únic àmbit temàtic d'especialitat.

Davant d'aquests plantejaments, la teoria comunicativa de la terminologia “pretende dar cuenta de los términos como unidades singulares y a la vez similares a otras unidades de comunicación, dentro de un esquema global de representación de la realidad, admitiendo la variación conceptual y denominativa, y teniendo en cuenta la dimensión textual y discursiva de los términos.”⁹

Partint d'aquesta perspectiva, la TCT considera que els termes, com qualsevol objecte d'estudi, tenen un caràcter polièdric, en el sentit que la seva anàlisi i descripció es pot abordar des de punts de vista diferents. Si ens situem en el punt de mira de la lingüística, les unitats terminològiques, en principi, no es diferenciarien de les unitats lèxiques, atès que la unitat lèxica no és *per se* paraula o terme, sinó que, en la proposta de Cabré, es tracta d'una forma lèxica que duu associada una gran quantitat d'informació semàntica, que pot tenir un valor especialitzat o no especialitzat, segons quin sigui el seu context d'ús:¹⁰

“Los términos son *unidades léxicas, activadas singularmente* por sus condiciones pragmáticas de adecuación a un tipo de comunicación, que se componen de forma o denominación y significado o contenido. La forma es constante; pero el contenido se singulariza en forma de selección de rasgos adecuados a cada tipo de situación y determinados por el ámbito, el tema, la perspectiva de abordaje del tema, el tipo de texto, el emisor, el destinatario y la situación.”

CABRÉ (1999: 123)

En la TCT, doncs, les unitats terminològiques comparteixen molts elements amb altres unitats del llenguatge natural i d'altres sistemes simbòlics no lingüístics, de manera que no es conceben com unitats aïllades que constitueixen un sistema propi, sinó com unitats que s'incorporen al lèxic d'un parlant a mesura que adquireix el rol d'especialista per mitjà de l'aprenentatge de coneixements especialitzats. Es tracta,

⁹ CABRÉ (1999: 120).

¹⁰ ADELSTEIN (2004) formula una proposta aprofundida i detallada de representació lèxica de la unitat terminològica concebuda des de la perspectiva de la TCT.

doncs, d'unitats de forma i contingut en què el contingut, d'una banda, és simultani a la forma (per tant, no la precedeix), i de l'altra, mai no és absolut, sinó relatiu, segons cada àmbit i situació d'ús:

“La unidad terminológica se concibe como una unidad conceptual y denominativa poliédrica en la que el concepto es percibido según una perspectiva determinada por el grupo científico, la conceptualización que una lengua hace de la realidad, la idea prioritaria que el trabajo quiere dar del tema, etc.; y la denominación, acuñada originalmente, adaptada o tomada en préstamo de otra lengua, siempre procede de la perspectiva de la lengua del especialista como hablante, y de la del grupo científico de que forma parte. Así pues, un grupo puede conceptualizar especializado un segmento de la realidad y coincidir o no con otro grupo de la misma o distinta lengua. Esta posición no invalida que haya determinadas parcelas del conocimiento científico internacionalmente compartidas por todos los grupos de especialistas desde su concepción.”

CABRÉ (1999: 137)

Per tant, en relació amb la forma, la TCT assumeix necessàriament la variació denominativa, atès que considera que les unitats terminològiques, que es donen de manera natural en el discurs, tenen una projecció sintàctica més enllà dels seus límits denominatius, i mostren, com qualsevol unitat lèxica, una variació determinada per la temàtica, el tipus d'emissor, els destinataris, el nivell d'especialització, el grau de formalitat, el tipus de situació, etc. En aquest sentit, la TCT admet la sinonímia com un fenomen real dins de la comunicació especialitzada natural, quantitativament dependent del nivell d'especialització d'un discurs, de manera que com més especialitzat és el text, la sistematicitat és més elevada i, per contra, el grau de variació denominativa és menor.

En conseqüència amb aquests supòsits, el marc epistemològic en què se situa la TCT és aquell que defineix la terminologia pel seu objecte d'estudi, els termes, considerats com unitats polièdriques en tant que són, alhora, unitats cognitives (representen coneixement), unitats funcionals (usades en la comunicació) i unitats lingüístiques (formen part del llenguatge natural), i com a tals, unitats semiòtiques:

“En cuanto a su estatuto epistemológico, la terminología no es concebida como una disciplina, sino como un campo de conocimiento que, como tal, es multidisciplinar (...). Esta noción de campo de conocimiento como construcción intelectual se vincula con el hecho de que, para Cabré, un objeto de estudio siempre es poliédrico (presenta distintas caras y facetas) y por tanto multidisciplinar (puede ser estudiado desde distintas disciplinas). Así, considera que una teoría genérica de la terminología resulta inadecuada puesto que

implica un caràcter disciplinar. Cabré (2002b) propone, entonces, una teoría de los términos.”

ADELSTEIN (2004: 74)

Aquesta concepció de la terminologia com a camp de coneixement intrínsecament interdisciplinari duu Cabré (2002b) a proposar l'anomenada *teoria de les portes* o teoria que permet un tractament multidimensional dels termes i admet la possibilitat de seleccionar-ne qualsevol en funció del propòsit de l'analista. En aquest sentit, la TCT se situa en la perspectiva de la lingüística i es proposa, per tant, abordar l'estudi dels termes entrant per la “porta” de la lingüística.

Per Cabré, el camí que ha de seguir un lingüista interessat en l'elaboració d'una teoria dels termes comença per considerar el text especialitzat com el seu objecte d'anàlisi, atès que és en el text especialitzat on es troben, de manera natural, les unitats terminològiques:

“El lingüista cuando quiere describir el lenguaje y las lenguas siempre empieza describiendo datos sobre estas lenguas que recoge del discurso oral o escrito de los hablantes. Un lingüista que quiera describir las unidades terminológicas, debe buscarlas en las producciones orales y escritas de los especialistas. Llamamos texto especializado al conjunto de producciones discursivas con carácter especializado”

CABRÉ (2002b: 7)

Al Capítol I ja hem assenyalat la importància que té el text especialitzat per a la terminologia concebuda des d'una perspectiva lingüística, que té en compte el seu vessant cognitiu i comunicatiu. És en aquest context, doncs, on prenen sentit recerques com la que hem dut a terme amb aquesta tesi doctoral, en què la imbricació natural entre text i terme constitueix el fonament dels nostres supòsits teòrics de partida. Alguns autors, com Kocourek, han sabut expressar molt bé aquesta interrelació natural entre text i terme:

“Les textes savants saisissent et expriment le contenu savant, dont les unités sémantiques dominantes sont les termes. Le terme est une unité lexicale —ou son acception— définie dans les textes savants, où apparaissent ses occurrences intégrées dans le tissu du texte.”

KOCOUREK (1991b: 71)

El text especialitzat, doncs, és el pilar en què es fonamenta la teoria comunicativa de la terminologia, ja que és el text el que permet observar els termes *in vivo*, és a dir, en el seu funcionament natural. D'acord amb CABRÉ & ESTOPÀ (2002: 148), l'anàlisi del terme en el text obre la porta a tres observacions importants en el desenvolupament alternatiu de la terminologia com a camp d'estudi:

- en primer lloc, permet observar la diversificació formal, conceptual i funcional de les unitats terminològiques;
- en segon lloc, permet detectar altres unitats de coneixement especialitzat més enllà de les terminològiques, i
- en tercer lloc, permet situar les unitats de coneixement especialitzat en una estructura cognitiva multiracional.

Així doncs, l'estudi de la terminologia continguda en els textos especialitzats ens permet comprovar com els termes comparteixen espai amb altres unitats també portadores de coneixement especialitzat (morfemes, fraseologia especialitzada, col·locacions, paràfrasis, símbols, sigles, abreviacions...). Des d'una perspectiva cognitiva i comunicativa, la terminologia, en tant que camp d'estudi multidisciplinari, s'interessa per tots aquest tipus d'unitats vehiculadores de coneixement. En la TCT, doncs, l'objecte d'estudi s'amplia i passa del terme a les UCE (unitats de coneixement especialitzat). Aquestes unitats constitueixen els nusos cognitius al voltant dels quals s'organitza l'estructura conceptual del text especialitzat, estructura que, alhora, pot representar-se per mitjà d'un mapa conceptual:

“Los textos especializados, cada uno configurado a partir de variables discursivas determinadas, se caracterizan por tener una estructura cognitiva (además de la formal y la gramatical que no tratamos), que puede representarse como un mapa formado por un conjunto de nudos que transmiten el conocimiento especializado, relacionados entre si.”

CABRÉ; ESTOPÀ (2002: 148)

Aquests nusos de coneixement especialitzat es materialitzen, doncs, en el text en les unitats lingüístiques anomenades unitats de coneixement especialitzat (UCE), que es poden definir com

“...las unidades de distinto nivel descriptivo que constituyen los nudos de conocimiento de un texto o forman parte de ellos. La condición esencial para considerar que una unidad es una UCE es el tipo de conocimiento que transmite

(condiciones cognitivas y semánticas) y su uso en el discurso (condiciones pragmático-discursivas).”
CABRÉ; ESTOPÀ (2005: 77)

D'acord amb CABRÉ & ESTOPÀ (2005: 78), les UCE es poden classificar en funció de sis criteris rellevants:

- el sistema a què pertanyen,
- l'estructura,
- la categoria gramatical,
- la classe conceptual,
- el paper lingüísticoconceptual que desenvolupen en el discurs especialitzat, i
- la cohesió interna.

Des del punt de vista del *sistema* a què pertanyen, les UCE poden ser unitats del llenguatge natural o pertànyer a una gran multiplicitat de sistemes artificials (símbols, sigles, abreviatures, etc.).

Tenint en compte la seva *estructura interna*, les UCE poden ser morfemes, unitats lèxiques (monolèxiques o polilèxiques) o oracions. A més, si partim dels elements interns que les componen, les UCE monolèxiques poden ser simples, derivades i compostes. I si tenim en compte el seu grau de lexicalització, les UCE polilèxiques poden ser sintagmàtiques o fraseològiques.

Des del punt de vista de la seva *categoria gramatical*, les UCE lèxiques poden ser nominals, verbals, adjectivals i adverbials. De totes aquestes, les de categoria nominal són les més representatives, a gran distància de les de categoria verbal i adjectival.

Semànticament, les UCE poden pertànyer, fonamentalment, a quatre grans *classees conceptuales*: entitats, esdeveniments (accions o processos), propietats o relacions. A més, cada classe es pot desplegar en subclasses que *hereten* totes o algunes de les propietats de la classe i les subclasses superiors jeràrquicament.

Segons el *paper lingüísticoconceptual* que desenvolupen en el discurs especialitzat, les UCE es poden classificar en funció de si constitueixen un nus cognitiu, si en formen part o bé si representen relacions entre el nusos, o ambdues coses alhora.

Finalment, en funció del seu *grau de cohesió interna*, les UCE lèxiques poden ser unitats terminològiques, si estan lexicalitzades, és a dir, inserides en la gramàtica com a peces lèxiques, o bé fraseològiques, si no presenten aquesta lexicalització.

1.2. Les unitats d'anàlisi: de les UCE als termes

Partint d'aquesta tipologia de les UCE, només es consideren termes o unitats terminològiques (UT) aquelles UCE que compleixen els requisits d'estar lexicalitzades, d'usar-se en un domini temàtic en un sentit definit i de ser necessàries en la representació conceptual del dit domini. La definició d'UT, d'acord amb la TCT, és doncs:

“Unidad léxica cuya estructura corresponde a una unidad léxica de origen o producto de la lexicalización de un sintagma, que posee un significado específico en el ámbito al que se asocia y es necesaria en la estructura conceptual del dominio del que forma parte. Así pues, las condiciones que cumple una unidad para ser una UT son tres: *a)* estructura; *b)* especificidad semántica; *c)* necesidad en la estructura conceptual.”

CABRÉ; ESTOPÀ (2005: 77)

Ara bé, per la TCT l'objecte d'estudi de la terminologia com a camp de coneixement interdisciplinari no es limita necessàriament a les unitats terminològiques contingudes en els textos especialitzats, sinó que pot incloure qualsevol unitat vehiculadora del coneixement especialitzat que transmet el text (UCE), en funció dels objectius específics que es proposi cada estudi en concret. Així, com ja hem vist al Capítol I, a DOMÈNECH (1998) vam adoptar una perspectiva cognitiva en l'abordatge de l'anàlisi de la terminologia continguda en un corpus textual especialitzat, que ens va dur a prendre les UCE com a unitat d'anàlisi.

El corpus textual objecte d'estudi de la recerca estava format per dotze textos¹¹ elaborats per especialistes de sis disciplines diferents, de manera que, per a cada disciplina, hi havia dos textos amb dos nivells d'especialitat diferents: un nivell més especialitzat, corresponent a textos adreçats també a especialistes (es tractava, concretament, d'articles de revistes especialitzades de difusió científica), i un nivell

¹¹ Cada un dels textos tenia una llargada aproximada d'uns 1.500 mots.

menys especialitzat, corresponent a textos adreçats a aprenents en cada matèria (extrets de manuals d'ensenyament de secundària). Després d'identificar manualment les UCE dels textos (amb l'ajut d'especialistes en cada disciplina), les vam analitzar partint de la *hipòtesi* que el grau de concentració de coneixement especialitzat d'un text estava en relació amb els tres aspectes següents:

1. amb el nombre d'unitats portadores de coneixement especialitzat respecte del nombre d'unitats de la llengua general, de manera que, com més nombroses fossin aquestes unitats, més concentració de coneixement especialitzat hi hauria en aquell text;

2. amb la freqüència i el tipus de variació (conceptual i denominativa) que presentessin les unitats portadores de coneixement especialitzat; així, com més variades fossin les unitats des del punt de vista conceptual, la concentració de coneixement hauria de ser més elevada, mentre que si la variació fos conceptualment redundant (és a dir que per expressar els mateixos conceptes s'usessin denominacions diferents), la concentració de coneixement hauria de ser menys elevada. I, a la vegada, si la variació denominativa que presentaven aquestes unitats era més lèxica que sintàctica, la concentració de coneixement especialitzat també hauria de ser més elevada;

3. amb les característiques formals de les unitats portadores de coneixement especialitzat, de manera que les unitats formalment més simples (mots i sintagmes curts), en presentar un nivell de compressió semàntica més elevada, implicaven una concentració més alta de coneixement especialitzat que les unitats formalment més complexes (sintagmes llargs i paràfrasis).

Les dades obtingudes ens van permetre *validar o refutar la hipòtesi* esmentada, relativa a la variació de la densitat de coneixement especialitzat d'un text, de manera que:

1. Pel que fa al *nombre d'UCE* respecte de la resta d'unitats de la llengua general, les dades resultants de l'anàlisi van refutar la idea formulada atès que, en la majoria de disciplines, els textos del nivell més especialitzat contenien menys UCE que els corresponents del nivell menys especialitzat.

2. Quant a la *frequència i al tipus de variació que presentaven les UCE*, els resultats obtinguts van validar el fet que, com més especialitzat és un text, més variació conceptual presenta i, per tant, més densitat cognitiva, mentre que com menys especialitzat és, la redundància conceptual és més elevada. I, a la vegada, com més baix és el nombre de formes sinònimes i de paràfrasis d'aquestes UCE conceptualment redundants, i més elevat és el nombre de formes repetides o latents, més especialitzat és el text.
3. Quant a les *característiques formals de les UCE*, les dades obtingudes van refutar la idea formulada, ja que els textos més especialitzats van mostrar un predomini de formes sintagmàtiques davant dels textos menys especialitzats, en què predominaven les formes simples.

A partir d'aquests resultats, les *conclusions* a què vam arribar i que serveixen de punt de partida de les hipòtesis que orienten l'anàlisi duta a terme en aquesta tesi doctoral són les següents:

1. El nombre d'unitats de coneixement especialitzat respecte del nombre de mots que conté un text és una dada que s'ha de valorar qualitativament tenint en compte el grau de redundància conceptual d'aquestes unitats. Així, és possible que textos poc especialitzats presentin un nombre absolut d'UCE més elevat que el corresponent a d'altres més especialitzats, però per comprovar que efectivament la densitat conceptual dels primers és més elevada, cal analitzar-ne la redundància conceptual.
2. L'anàlisi de la variació (conceptual i denominativa) que presenten les unitats de coneixement especialitzat aporta una informació qualitativa important sobre la concentració de coneixement en els textos especialitzats i, per tant, sobre la seva condició i el seu nivell d'especialització.
3. La influència de l'estructura formal que presenten les UCE d'un text en relació amb la concentració de coneixement especialitzat que transmet, s'ha de valorar qualitativament tenint en compte la densitat cognitiva de cada unitat. Així, és possible que unitats formalment curtes (simples) presentin un grau de compressió semàntica relativament baix o uns trets d'imprecisió i incorrecció que facin que la

densitat de coneixement especialitzat que transmeten sigui més baixa que la corresponent a unitats formalment més llargues (sintagmàtiques).

Amb la recerca duta a terme amb aquell treball, vam poder constatar que la condició i el nivell d'especialització d'un text, determinats a partir de criteris externs, es poden validar sobre la base de característiques internes, relacionades amb les unitats de coneixement que el text conté. Però els resultats obtinguts també ens mostraven que la recerca d'aquestes característiques prenent les UCE com a unitats d'anàlisi passava per dur a terme una anàlisi qualitativa i manual, no susceptible de ser automatitzada, que representava un procés lent i costós, fet que en dificultava notòriament la seva utilitat aplicada.

Per aquest motiu, en aquesta tesi doctoral hem optat per canviar la unitat d'anàlisi de la nostra recerca i passar de les UCE a les unitats terminològiques o termes en sentit estricte, és a dir, a aquelles unitats que compleixen els requisits d'estar lexicalitzades –o sigui, inserides en la gramàtica com a peces lèxiques–, d'usar-se en un domini temàtic amb un sentit definit i de ser necessàries en la representació conceptual del dit domini. Les causes que expliquen aquesta decisió metodològica són les següents:

- D'una banda, el fet que, d'entre els diferents tipus d'UCE, els termes o UT són les unitats lingüístiques privilegiades a l'hora d'expressar i transmetre el coneixement especialitzat. Els motius que justifiquen aquesta afirmació responen, seguint CABRÉ (2002c: 101), a la constatació que els especialistes privilegien l'ús d'aquestes unitats en els textos que produeixen perquè:
 - contribueixen a la precisió d'aquests textos, ja que es caracteritzen per tenir uns contorns de contingut establerts i acceptats explícitament per la comunitat experta;
 - contribueixen a la concisió dels textos, perquè són les UCE que millor condensen el contingut d'un concepte especialitzat, i
 - contribueixen a la sistematicitat dels textos, perquè el seu ús està controlat o tendeix a estar controlat pel consens conceptual establert per la comunitat experta en cada domini conceptual especialitzat.

- I, d'altra banda, el fet que les eines informàtiques actuals d'extracció i detecció de terminologia no són aplicables a unitats cognitives com les UCE, però sí que poden

aplicar-se, en línies generals, als termes o UT tal i com aquí els concebem, la qual cosa fa possible trobar uns paràmetres, susceptibles de ser obtinguts de manera automàtica o semiautomàtica, relacionats amb el nivell d'especialització d'un text. Efectivament, com veurem al Capítol III, tot i que l'extracció automàtica de la terminologia continguda en els textos especialitzats encara té alguns aspectes pendents de resolució, les aplicacions que actualment són aptes per a diverses llengües modernes permeten obtenir llistes d'unitats que, en general, s'acosten al que en aquest treball hem definit com a termes o UT, en el sentit que es tracta d'unitats lèxiques (monolèxiques o polilèxiques, però no morfemàtiques, fraseològiques o oracionals), usades en un domini especialitzat amb un sentit definit i, generalment, consensuat.

Per tant, l'objecte d'anàlisi d'aquesta recerca és el terme o unitat terminològica, concebuda a la llum de la teoria comunicativa de la terminologia, i entesa, doncs, com una unitat de coneixement especialitzat continguda en un text especialitzat que es caracteritza:

- Des del punt de vista de la seva estructura, perquè és una unitat lèxica que pot estar formada per una sola unitat (unitat monolèxica; ex.: *competència*), o per més d'una unitat (unitat polilèxica; ex.: *competència d'execució*); en aquest darrer cas, és el producte de la lexicalització d'un sintagma, fet que exclou d'aquest concepte la fraseologia especialitzada.¹²
- Des del punt de vista semàntic, perquè posseeix un significat específic en l'àmbit d'especialitat a què s'associa, és a dir, perquè s'usa en un domini temàtic especialitzat amb un sentit definit.¹³
- Des del punt de vista cognitiu, perquè és necessària en l'estructura conceptual del domini especialitzat de què forma part, de manera que, dins el mapa conceptual d'un

12 Per a una descripció més aprofundida de la fraseologia especialitzada (UFE), des de la perspectiva de la TCT, vegeu BEVILACQUA (1999), CABRÉ; LORENTE; ESTOPÀ (1996) i LORENTE; BEVILACQUA; ESTOPÀ (1998).

13 Això explica, doncs, que la majoria d'unitats terminològiques que trobem en un text especialitzat estiguin recollides en les obres lexicogràfiques especialitzades relatives al domini de coneixement en què s'inscriu el text.

text determinat, els termes ocupen la posició central o nuclear dels nusos cognitius, però no la de les relacions entre aquests nusos.

En relació amb la categoria gramatical, les UT poden actuar com a noms, verbs, adjectius o adverbis, tot i que la categoria predominant és la nominal.¹⁴ En aquest sentit, nombrosos treballs empírics¹⁵ duts a termes amb textos especialitzats mostren el predomini de la categoria nominal en l'expressió del coneixement especialitzat. De fet, per la TGT els termes es restringien fonamentalment a les unitats amb valor nominal, atesa la seva capacitat denominativa. I, en la major part de la bibliografia sobre els llenguatges especialitzats, l'estil nominal es considera com una de les característiques més destacables i definidores d'aquests llenguatges. També des de la perspectiva de la TCT es considera que la categoria nominal és la més representativa de les unitats terminològiques, tot i que, com ja hem vist, s'amplia l'objecte d'estudi més enllà de les unitats nominals estrictament denominatives:

“Desde el punto de vista morfosintáctico, las UCE léxicas o UT pueden pertenecer a cuatro categorías gramaticales: nominal, verbal, adjetival y adverbial. De entre todas ellas, las de categoría nominal son las más representativas, a gran distancia de las de categoría verbal y adjetival.”
CABRÉ; ESTOPÀ (2005: 82)

Per Adelstein, la prototipicitat de la categoria nominal entre les UT s'explica, fonamentalment, per la seva capacitat denominativa:

“El carácter de término está asociado a una de las características típicas de los nombres: la capacidad referencial y la capacidad denominativa. Mucho se ha escrito en semántica veritativa y filosofía del lenguaje acerca de la denominación y de la referencia, y no es nuestro objetivo aquí discutir sobre ello. Simplemente comentaremos que, históricamente, se ha atribuido al nombre común la capacidad de designar un individuo en la situación de habla, es decir, de tener un referente. Ahora bien, tal capacidad referencial del nombre común es indirecta pues, a diferencia del nombre propio —que implica la asociación directa con la entidad designada, i. e. lo que para algunos semantistas constituye una denominación— el nombre común designa una clase de referentes a través de la atribución de un conjunto de propiedades (el significado). No obstante, el nombre común, a diferencia de las otras categorías léxicas, puede funcionar en ciertos contextos como el nombre propio, i. e. como una denominación.

14 Ens referim, per tant, a unitats que o bé tenen de manera intrínseca una categoria gramatical determinada (ex.: *demanda*) o bé hi pertanyen per la funció que duen a terme en el discurs (*demandant*).

15 Vegeu: DOMÈNECH (1998), ESTOPÀ (1996) o FREIXA (2003).

Creemos que es por ello que se considera que el término prototípico es nominal.”

ADELSTEIN (2004: 78)

En aquest sentit, Cabré i Estopà consideren que, des d'una perspectiva cognitiva, la categoria nominal es la forma privilegiada en la representació conceptual d'un domini determinat:

“...hay un dato que nos parece incontrovertible: en la representación cognitiva de la estructura conceptual de un ámbito, los nudos centrales están “ocupados” por estructuras nominales (nombres o sintagmas nominales), ya sean de origen nominal, adjetivo o verbal, hasta el punto de que cuando una noción que corresponde a un proceso o a una acción pueda representarse verbalmente o nominalmente, es la forma nominal la que “ocupa” el nudo correspondiente a la estructura conceptual de un ámbito.”

CABRÉ; ESTOPÀ (2005: 81)

En aquesta recerca, ens hem limitat a l'anàlisi de les UT de categoria nominal per raons fonamentalment metodològiques, ja que, com veurem al Capítol III, les eines informàtiques que utilitzem per extreure i detectar els termes del nostre corpus textual (YATE i Mercedes), ara per ara només estan preparades per treballar amb aquestes categories. Ara bé, tot i que considerem que el fet de prescindir de les UT no nominals (és a dir, de les verbals, adjectivals i adverbials) no influeix excessivament en els resultats obtinguts amb l'anàlisi duta a terme, atesa la prototipicitat d'aquestes categories, pensem que en recerques futures caldria tenir en compte totes les categories d'UT possibles i veure fins a quin punt la inclusió de les unes o les altres pot obrir noves vies o oferir noves perspectives en la investigació que, ara, tot just encetem.

2. Hipòtesis de partida de l'anàlisi terminològica

D'acord amb el que hem vist fins ara, l'objectiu general d'aquesta recerca és dur a terme una anàlisi quantitativa de les unitats terminològiques contingudes en els textos del corpus seleccionat, amb la finalitat de trobar uns paràmetres objectivables que permetin discriminar-los en funció del seu nivell d'especialització. Quins són, però, els objectius específics de l'anàlisi terminològica que volem dur a terme? Quines variables, relacionades amb els termes dels textos del corpus, volem analitzar i correlacionar amb el seu nivell d'especialització? En aquest apartat pretenem donar resposta a aquestes

preguntes, de manera que, sobre la base dels nostres supòsits teòrics de partida, formulem les hipòtesis que han orientat l'anàlisi terminològica duta a terme.

2.1 Motivacions de les hipòtesis de partida de l'anàlisi terminològica

El supòsit teòric de partida que fonamenta l'orientació que hem donat a l'anàlisi quantitativa dels termes continguts en el nostre corpus textual —supòsit que hem desenvolupat a l'apartat 2.4 del Capítol I i que ara reprenem de manera sintètica— és la consideració que

- des del punt de vista del coneixement especialitzat que transmet, el nivell d'especialització d'un text manté una correlació directament proporcional amb la seva densitat cognitiva, de manera que, com més especialitzat és un text, més densitat de coneixement especialitzat presenta, tant des d'un punt de vista quantitatiu (un text és més dens com més quantitat de coneixement transmet, p. ex., com més nombre de nocions especialitzades o nusos conceptuals conté), com des d'un punt de vista qualitatiu (un text és més dens cognitivament com més estructurada i refinada és la informació que transmet, p. ex., com més relacions entre els nusos conceptuals conté, o com més pertinent o rellevant és aquesta informació en relació amb el nucli temàtic del text);
- des del punt de vista de la seva caracterització pragmàtica, el nivell d'especialització d'un text es correlaciona, fonamentalment, amb el perfil del seu receptor o destinatari. Així, podem dir que un text especialitzat ho serà en major o menor grau segons el nivell d'adaptació més alt o més baix que faci del seu discurs l'especialista, en funció, fonamentalment, del domini cognitiu idealitzat especialitzat que li suposi al destinatari del text, sense negar que hi ha altres elements pragmàtics que també influeixen en el NE, com són el propòsit comunicatiu concret d'una situació determinada i les característiques del tema particular que s'hi tracta; i
- des del punt de vista de la seva caracterització lingüística, el nivell d'especialització d'un text manté una correlació clara amb el nombre i el tipus d'unitats lèxiques especialitzades que conté i, més concretament, amb els termes o unitats terminològiques.

Partint d'aquest supòsit, i tenint en compte que el nostre objectiu general és trobar un paràmetre quantitatiu (susceptible, per tant, de ser obtingut de manera automàtica) que permeti discriminar els textos en funció del seu NE, pretenem dur a terme una anàlisi quantitativa dels termes continguts en un corpus de textos especialitzats —que presenten diferents nivells d'especialització en funció del destinatari al qual s'adrecen—, amb la finalitat de trobar un correlat lingüístic dels diferents nivells de densitat cognitiva presents en els textos.

Les hipòtesis que orienten la nostra anàlisi terminològica es fonamenten, doncs, en la correlació que creiem que existeix entre els aspectes quantitatius i formals dels termes dels textos i la densitat de coneixement especialitzat que transmeten. En aquest sentit, els resultats obtinguts en el treball de recerca esmentat (DOMÈNECH 1998), així com el repàs que hem fet al Capítol I de diversos estudis empírics duts a terme, fonamentalment, en els àmbits d'estudi de la terminologia i dels llenguatges especialitzats, que relacionen explícitament terminologia i NE, o densitat cognitiva i NE, ens han dut a basar-nos, per establir les nostres hipòtesis, en les següents consideracions:

- La variació conceptual d'un text especialitzat, entesa com el nombre de conceptes especialitzats diferents presents en el text, és més elevada com més elevat és el NE del text, tal i com mostren els resultats obtinguts, per exemple, per DOMÈNECH (1998: 104) i FREIXA (2003: 255).
- La variació denominativa d'un text especialitzat, entesa com el nombre de denominacions diferents per a un mateix concepte, és —com a conseqüència lògica de la consideració anterior— més elevada com menys especialitzat és el text, com es desprèn, també, de DOMÈNECH (1998: 107) i FREIXA (2003: 224).
- Pel que fa al tipus de variació denominativa per a un mateix concepte, en general, el recurs més utilitzat en tots els textos especialitzats —tant els de NE alt com baix— és la repetició formal de les mateixes denominacions (DOMÈNECH 1998: 107), mentre que, pel que fa a la resta de formes adoptades, s'observa un ús més elevat de formes sinònimes (és a dir, denominacions lèxicament diferents per a un mateix concepte) i de paràfrasis en els textos menys especialitzats; així es constata, p. ex. a

DOMÈNECH (1998: 108-109) o, en relació amb el predomini de canvis lèxics en els textos menys especialitzats, a FREIXA (2003: 292).

- Quant a la densitat terminològica, entesa com el nombre de termes d'un text —tant si mesurem el nombre global de termes, inclosos els repetits (*tokens*) com si mesurem el nombre de termes diferents (*types*)¹⁶— en relació amb el nombre total de mots, no sembla clar que es pugui establir una correlació directa amb el NE. Així, a DOMÈNECH (1998: 101), el nombre d'UCE diferents (*types*) en relació amb el nombre total de mots dels textos, és molt semblant en els dos NE analitzats, tot i que lleugerament superior per als textos del NE més baix (un 17,88 % vs. un 15,43 % dels textos del NE més alt). A FREIXA (2003: 255), tant el nombre d'ocurrències terminològiques (*tokens*), com el nombre de termes diferents (*types*), és lleugerament superior en els textos del NE més elevat, però es tracta d'una diferència poc significativa (2.924 vs. 2.808 en el primer cas, i 1.004 vs. 904 en el segon cas). Un cas diferent el constitueix l'estudi de CIAPUSCIO (2003), que constata una elevada densitat terminològica en els textos especialitzats, davant d'una densitat molt baixa en els textos menys especialitzats; ara bé, com ja hem vist al Capítol I, aquesta anàlisi, que pretén ser més qualitativa que quantitativa, d'una banda, s'ha fet amb un nombre molt reduït de textos considerats exemplars; i, d'altra banda, els textos seleccionats com a representatius d'un NE intermedi i baix (entrevistes i articles de diari, respectivament), correspondrien, d'acord amb els nostres supòsits de partida, a textos de divulgació massiva o semidivulgació, però no a textos especialitzats de divulgació científica. Per aquests motius, doncs, les conclusions de Ciapuscio en relació amb la densitat terminològica dels textos que analitza són vàlids, al nostre entendre, per discriminar els textos especialitzats vs. els textos divulgatius, però no ho són per discriminar els textos especialitzats en funció del seu NE.
- Pel que fa a la diversitat terminològica, entesa com el nombre de termes diferents (*types*) en relació amb el nombre total de termes (*tokens*), els treballs revisats ens ofereixen poques dades explícites, de manera que no permeten establir una

¹⁶ En aquest treball, utilitzem la denominació *type* com a sinònim de *lema*, és a dir, per referir-nos a la forma bàsica d'una paraula no flexionada.

correlació directa entre aquesta mesura i el NE dels textos. Tot i així, cal esmentar alguns resultats i conclusions de diversos autors que, al nostre entendre, afavoreixen la hipòtesi que, com més especialitzat és un text, més diversitat terminològica —entesa des del punt de vista formal, com nombre de termes diferents per nombre total de termes— pot tenir. Per exemple, de les dades de FREIXA (2003: 255), es desprèn que la ràtio de diversitat així calculada és lleugerament més elevada en el corpus textual més especialitzat (un 34,33 % respecte d'un 32,5 % del corpus menys especialitzat). I dels treballs de LUNDQUIST (2003 i 2004), es desprèn que els textos més especialitzats mostren una densitat cognitiva (mesurada a partir dels *qualia* de Pustejovsky) i una variació temàtica (mesurada a partir del lèxic, els connectors i les anàfores), més elevada que els textos menys especialitzats, mentre que els textos amb un NE més baix utilitzen la repetició lèxica com un mecanisme per potenciar la coherència textual.

També volem esmentar aquí el treball de CANTOS (2000b), ja que, tot i que no duu a terme una anàlisi terminològica sinó lèxica, estudia la possibilitat d'utilitzar la densitat o diversitat lèxica (enteses també com la ratio *type/token*) per obtenir un índex fiable per a la discriminació automàtica de textos en funció d'un criteri determinat. Cantos obté aquest índex aplicant un càlcul matemàtic que relaciona el nombre de *tokens* amb el nombre de *types*, l'anomenada *TYT-Formula*, que s'expressa: $TYPES = K \bullet TOKENS$, i que es basa en el fet que l'increment de *tokens* en un text representa una funció lineal, mentre que l'increment de *types* representa una funció hiperbòlica. L'autor prova la validesa del k-valor obtingut amb la fórmula en un corpus de textos de diferents disciplines, amb l'ajut de diverses eines estadístiques (anàlisi de clúster i anàlisi discriminant). Els resultats obtinguts li permeten considerar que el k-valor és estadísticament significant per discriminar textos de disciplines molt allunyades, com ara la química o la sociologia, tot i que no és prou significatiu per discriminar textos de disciplines properes, com ara la geografia i la història. L'experiment, però, li serveix per posar de manifest el potencial discriminador d'aquest k-valor, i per tant, per confirmar la validesa de la diversitat lèxica per trobar un índex estable susceptible de discriminar els textos segons un factor determinat (en aquest cas, segons el domini a què pertanyen).

- En relació amb el nivell de precisió i/o correcció amb què s'utilitzen els termes, diversos estudis constaten el fet que en els textos menys especialitzats els termes s'usen sovint de manera imprecisa o incorrecta, mentre que aquesta imprecisió o incorrecció no es troba en els termes usats en textos que presenten un nivell elevat d'especialització (DOMÈNECH (1998: 62-63), CIAPUSCIO (2003: 90), LUNDQUIST (2004: 15)).
- En relació amb l'estructura cognitiva del text, diversos estudis fets des de la perspectiva de la TCT (CABRÉ 2002c) mostren com la densitat de coneixement d'un text es relaciona amb el tipus de nusos conceptuals i de relacions entre nusos que el text conté, de manera que un text cognitivament més dens, contindrà, d'una banda, més nusos amb un nivell elevat de *riquesa, complexitat i densitat* cognitives, i *rellevància temàtica*; i de l'altra, més *relacions* entre nusos caracteritzades per un grau elevat de *complexitat* cognitiva i de *rellevància temàtica*. I a la vegada, aquestes característiques dels nusos i de les seves relacions tenen un correlat gramatical visible en les unitats lingüístiques que els materialitzen (que, per tant, també seran més o menys *riques, complexes, denses o rellevants*).
- Finalment, pel que fa a la dimensió (entesa com el nombre de mots) dels textos especialitzats, tant amb aquesta recerca com amb la que vam dur a terme a DOMÈNECH 1998, hem constatat que els textos més especialitzats es caracteritzen per tenir una dimensió força més elevada que els textos que, tractant un mateix tema dins d'un domini especialitzat, presenten un nivell d'especialització més baix. Creiem que una anàlisi quantitativa sobre la terminologia continguda en textos que presenten diferents nivells d'especialització ha de tenir en compte aquesta característica distintiva, tant a l'hora de plantejar-se els criteris de constitució del corpus, com a l'hora de seleccionar les variables d'anàlisi.

Partint d'aquestes consideracions, entenem que la recerca d'un paràmetre quantitatiu, relacionat amb el NE d'un text, no es pot basar únicament en dades quantitatives referides al nombre de termes continguts en el text en relació amb el nombre total de mots, atès que tot fa pensar que les diferències que puguem trobar no seran prou significatives. D'altra banda, la voluntat de trobar un paràmetre que sigui susceptible de ser obtingut de manera automàtica amb les eines actualment disponibles explica que en

aquesta recerca haguem optat per bandejar la possibilitat de refinar l'anàlisi quantitativa i formal que volem dur a terme amb anàlisis qualitatives complementàries, com ara les relatives a:

- la variació conceptual o nombre de conceptes diferents presents en el text;
- el nivell de riquesa, complexitat i densitat cognitives o el grau de rellevància temàtica dels conceptes i de les relacions entre els conceptes continguts en un text;
- la variació denominativa o nombre de formes diferents per fer referència a un mateix concepte;
- el nivell de precisió i/o de correcció amb què s'utilitzen els termes dins el text.

Ara bé, algunes de les conclusions dels estudis duts a terme ens permeten pensar que una anàlisi quantitativa de la terminologia continguda en els textos especialitzats, refinada amb l'aplicació de càlculs matemàtics que tinguin en compte altres variables, que també puguin obtenir-se de manera automàtica i que estiguin relacionades amb la diversitat terminològica que presenta el text (com ara el nombre de termes diferents (*types*), la freqüència d'aparició de cada terme diferent o *type*, i la consideració de la dimensió o nombre de mots del text), pot obrir el camí cap a l'obtenció d'un paràmetre quantitatiu, susceptible de discriminar els textos en funció del seu NE. En aquest sentit, l'ús que altres disciplines no lingüístiques, com l'ecologia o la biologia, fan d'alguns càlculs matemàtics per obtenir mesuradors estadístics de la diversitat d'espècies presents en un ecosistema determinat (els anomenats índexs de diversitat), ens ha obert la possibilitat de trobar en aquests indicadors la manera de mesurar amb prou refinament la diversitat terminològica present en els textos especialitzats, atès que aquests índexs, com veurem al Capítol IV, tenen en compte les diverses variables implicades en la diversitat (en el nostre cas, el nombre d'ocurrències terminològiques, el nombre de termes diferents, la freqüència d'aparició de cada terme i el nombre de mots del text).

Recapitulant, podem dir que les conclusions que, al nostre entendre, fonamenten la creença que la diversitat terminològica, mesurada per mitjà d'aquests índexs, es pot correlacionar amb el NE d'un text, tenen a veure amb la densitat cognitiva dels textos especialitzats i es concreten en fets com ara que els textos més especialitzats contenen un nombre més elevat de conceptes diferents i de relacions entre conceptes; presenten un índex més elevat de diversitat temàtica, i, quan tracten el mateix tema dins d'una

mateixa disciplina, tenen una dimensió (entesa com el nombre de mots) més elevada; o que els textos menys especialitzats tendeixen a usar la repetició lèxica com a mecanisme que facilita la comprensió del text a un no-expert, fet que pot comportar un índex més elevat de repetició terminològica que el que podem trobar en textos més especialitzats.

També és cert que altres conclusions observades en els estudis esmentats poden anar en contra de la nostra hipòtesi sobre la diversitat, com ara el fet que els textos més especialitzats tendeixen, per a un mateix concepte, a repetir la mateixa forma, mentre que la diversitat denominativa per referir-se a un mateix concepte és més elevada en els textos menys especialitzats;¹⁷ o bé el fet que una anàlisi formal —és a dir, que té en compte les formes però no els conceptes— no permet discriminar quins termes formalment diferents (sovint productes d'elisions, anàfores, reduccions sintagmàtiques, canvis lèxics, etc.) remetent a un mateix concepte o bé a conceptes diferents. Creiem, però, que això pot comportar un determinat marge d'error en l'atribució de diversitat terminològica a un text detectada de manera automàtica a partir dels termes formalment diferents, marge, però, que no considerem suficient com per invalidar el nivell de confiança o significança dels resultats obtinguts. Deixem apuntada, però, aquesta qüestió, perquè entenem que caldria reprendre-la en recerques posterior de validació i/o avaluació dels resultats obtinguts amb aquest treball.

2.2. Formulació de les hipòtesis de partida de l'anàlisi terminològica

D'acord amb les consideracions exposades a l'apartat anterior, les hipòtesis de partida que orienten l'anàlisi terminològica que volem dur a terme es poden formular com segueix:

1. La densitat terminològica, entesa només com el nombre de termes que conté un text en relació amb el nombre total de mots, sembla una mesura insuficient per obtenir un paràmetre quantitatiu vàlid per discriminar un text en funció del seu nivell d'especialització.

¹⁷ Tot i que, recordem-ho, sovint aquesta diversitat es concreta en forma de paràfrasis explicatives o definicions, que ja no afectarien el tipus d'anàlisi que volem dur a terme (centrada només en les unitats terminològiques).

2. La diversitat terminològica, entesa només com el nombre de termes diferents que conté un text en relació amb el nombre global d'ocurrències terminològiques, també sembla una mesura insuficient per obtenir un paràmetre quantitatiu vàlid per discriminar un text en funció del seu nivell d'especialització. Però aquesta diversitat, mesurada a partir d'un càlcul matemàtic que tingui en compte el nombre d'ocurrències terminològiques d'un text, el nombre de termes diferents, la freqüència d'aparició de cada terme i la proporció global dins el text de la distribució d'aquesta freqüència, sembla una mesura prou refinada que pot permetre l'obtenció d'un paràmetre quantitatiu, estadísticament vàlid per discriminar un text en funció del seu nivell d'especialització.

La voluntat de validar o refutar aquestes hipòtesis orienta, per tant, l'anàlisi terminològica duta a terme. En primer lloc, doncs, hem buscat una metodologia automàtica (o susceptible de ser automatitzada) d'obtenció de les variables necessàries per calcular la densitat i diversitat terminològiques dels textos del corpus seleccionat, metodologia que exposem al Capítol III d'aquest treball. Aquestes són, com hem vist, el nombre de termes repetits i diferents que conté un text, la freqüència d'aparició de cada terme i el nombre total de mots del text. I a continuació, hem explotat aquestes dades amb dos recursos, un matemàtic (índex de Shannon-Weaver) i un altre estadístic (ANOVA), tal i com exposem al Capítol IV.

CAPÍTOL III

OBTENCIÓ DE LES DADES: CONSTITUCIÓ DEL CORPUS TEXTUAL I DETECCIÓ DELS TERMES

CAPÍTOL III. OBTENCIÓ DE LES DADES:

CONSTITUCIÓ DEL CORPUS TEXTUAL

I DETECCIÓ DELS TERMES

L'objectiu d'aquest capítol és donar compte de la metodologia utilitzada per obtenir les dades necessàries per validar o refutar les hipòtesis de partida que ens hem fixat per a l'anàlisi terminològica duta a terme. D'acord amb aquestes hipòtesis, aquesta metodologia ha estat orientada per l'objectiu últim que perseguim de trobar un paràmetre quantitatiu, susceptible de ser obtingut de manera automàtica o semiautomàtica. Per tant, hem intentat tant com ens ha estat possible que l'obtenció d'aquestes dades pogués dur-se a terme utilitzant les eines informàtiques actualment disponibles per a l'explotació i el tractament de la terminologia.

El capítol, doncs, s'estructura en dues parts: en la primera s'expliquen els criteris de constitució del corpus (d'acord amb els supòsits teòrics de partida) i el tractament informàtic de què ha estat objecte. I en la segona, s'explica el procés que hem seguit per obtenir les dades necessàries per a l'anàlisi terminològica.

1. Constitució del corpus textual

Un corpus textual no és un conjunt de textos recollits sense cap mena d'ordre, sinó una col·lecció organitzada de textos seleccionats sobre la base d'uns criteris determinats. Aquests criteris, que depenen dels objectius perseguits amb l'estudi que es vol dur a terme, han de garantir que el corpus sigui una mostra representativa d'una llengua determinada o d'un subconjunt o parcel·la d'aquesta llengua.

En l'àmbit de la lingüística del corpus, o de la lingüística computacional en general, hi ha molta bibliografia¹ sobre els criteris que poden orientar la constitució d'un corpus perquè sigui representatiu de la llengua objecte d'estudi. Però, evidentment, no és

¹ Vegeu, en aquest sentit, PÉREZ HERNÁNDEZ (2002).

possible fixar uns criteris que siguin universalment vàlids, ja que sempre estan condicionats pel objectius específics de la recerca concreta que vol fer l'analista. De fet, la fixació d'aquests criteris continua sent el "camp de batalla" entre els estudiosos de la lingüística del corpus. Si, a més, ens centrem en els criteris que han d'orientar la constitució de corpus especialitzats, com és el nostre cas, destaca la poca bibliografia que hi ha sobre el tema. En aquest sentit, Marshman afirma:

“Puisque la linguistique de corpus est mieux établie dans le domaine de la langue générale que dans les langues de spécialité, beaucoup de ce qui s'écrit sur le travail sur corpus traite des corpus de langue générale. (Les exceptions dignes de mention sont par exemple Ahmad (1995), Bowker (1996), Meyer et Mackintosh (1996) et Pearson (1998).) Pour la conception de travaux sur corpus de langues spécialisées, il est souvent nécessaire de reprendre et puis d'adapter les procédures établies pour des projets portant sur la langue générale.”
MARSHMAN (2003: 2)

En un sentit semblant es manifesta PÉREZ HERNÁNDEZ (2002: § 4.3), qui considera que el problema fonamental en la constitució dels corpus especialitzats rau en la delimitació del criteri de representativitat aplicat als llenguatges d'especialitat, tant per la mateixa dificultat que presenta definir la noció de representativitat, com per la dificultat que comporta delimitar un llenguatge d'especialitat. En aquest sentit, Pérez Hernández proposa adoptar una definició operativa de representativitat, com la que formula BIBER (1993: 243), qui la defineix com “the extent to which a sample includes the full range of variability in a population” i, a partir d'aquí, identificar les varietats que el corpus ha d'incloure, afegint o modificant la selecció segons els resultats obtinguts.

Per MARSHMAN (2003: 2) els aspectes comuns a la concepció de qualsevol corpus comprenen qüestions com el tipus de corpus (generals o especialitzats, oberts o tancats...), l'adequació al projecte de recerca concret, la possibilitat de ser reutilitzat o intercanviat, la dimensió, la representativitat (o varietat de textos, autors, fonts, etc.), l'ús de textos complets o de mostres, l'anotació i la gestió meticulosa.

En relació amb els criteris concrets que cal seguir per a la selecció dels textos, PÉREZ HERNÁNDEZ (2002: § 4.3.1) considera que els corpus especialitzats han de posseir unes característiques i propietats similars a les dels corpus de referència, que tindrien a veure,

seguint les recomanacions de SINCLAIR (1996), amb la quantitat, qualitat, simplicitat i documentació dels textos seleccionats:

- Pel que fa a la *quantitat*, cal aplicar aquest criteri tant al corpus en general —i, en aquest sentit, se sol argumentar que un corpus especialitzat pot ser molt més petit que un de propòsit general—, com als textos en particular, en el sentit que han de ser complets, ja que ometre una part d'un text pot repercutir en la informació conceptual que transmeti, que sol ser un aspecte important per als analistes de corpus especialitzats (terminòlegs, terminògrafs, traductors especialitzats, etc.).
- Quant a la *qualitat* dels textos, se sol mesurar a partir de l'autoria (especialista o institució reconeguda) i el contingut (que sol ser valorat per un especialista).
- El criteri de *simplicitat* es refereix a la quantitat i al tipus d'informació afegida al text original, i pot ser de dos tipus principals: *a*) informació sobre l'origen del text i les circumstàncies en què s'ha produït (autor, institució, data de producció, gènere textual, nivell d'especialització, etc.); *b*) informació morfològica o sintàctica dels elements lèxics que conformen els textos.
- Finalment, el criteri de *documentació* està íntimament relacionat amb l'anterior ja que es refereix a la necessitat de poder identificar l'origen i les circumstàncies de producció dels textos.

A més d'aquests criteris generals, Pérez Hernández n'afegeix d'altres de més específics, que mantenen relació amb els anteriors, i que serien:

- La *pertinença al domini d'especialitat*, en el sentit que els textos, òbviament, s'han d'emmarcar dins l'àmbit d'especialitat que es vol estudiar
- La *data de producció del text*, ja que, en general, convé incloure textos de publicació recent, tot i que per a alguns estudis específics pot interessar incloure textos més antics o d'èpoques diferents (estudis evolutius o diacrònics).

- La *condició lingüística dels textos*, com a criteri per mitjà del qual l'analista decideix el mitjà de producció del text (oral i escrit) i les característiques del text i de l'emissor (text original, traduït, etc.).
- I, finalment, la *factualitat*, com a criteri que, proposat per PEARSON (1998), exclou de la selecció els textos no reals o ficticis.

En definitiva, per a la constitució del nostre corpus textual hem tingut en compte aquestes consideracions, i les hem adaptat als objectius concrets que perseguim amb aquesta recerca, d'acord amb els supòsits teòrics de partida en què es fonamenta, tal com expliquem a l'apartat següent.

1.1. Selecció dels textos del corpus

L'objectiu general d'aquesta recerca és trobar un paràmetre quantitatiu, relacionat amb la diversitat terminològica, que validi el nivell d'especialització d'un conjunt de textos seleccionats a partir de les seves característiques externes, i que sigui susceptible d'esdevenir un indicador objectiu i fiable per discriminar els textos en funció del seu nivell d'especialització. Per tant, els criteris fonamentals utilitzats per seleccionar els textos del corpus es basen en consideracions de tipus pragmàtic.

Així, d'acord amb els supòsits desenvolupats al Capítol I, hem determinat la condició i el nivell d'especialització dels textos del corpus a partir de dos paràmetres fonamentals: el domini temàtic o àmbit de coneixement, i el perfil dels interlocutors.

Pel que fa al *domini temàtic*, ja hem vist al Capítol I com una condició necessària² perquè un text sigui especialitzat és que tracti un tema propi d'algun domini del coneixement especialitzat. Aquest és, doncs, el primer criteri que hem aplicat a la selecció dels textos del corpus: la necessitat que, temàticament, fossin textos especialitzats. Idealment, hauríem volgut constituir un corpus representatiu dels diversos àmbits del coneixement especialitzat; ara bé, és obvi que aquest és un objectiu

² Necessària, però no suficient, ja que la garantia que el text sigui especialitzat només la tenim si confirmem que la perspectiva des de la qual s'aborda el tema tractat és una perspectiva especialitzada (vegeu Capítol I, § 1.3.1).

molt ambiciós, que una recerca individual com aquesta difícilment pot abastar. Per aquest motiu hem decidit restringir-nos a un sol àmbit d'especialitat, concretament l'àmbit jurídic, perquè aquest és l'àmbit que més coneixem, atesa la nostra trajectòria professional, de manera que la restrictivitat d'aquesta decisió es veu, així, compensada, per la garantia de qualitat que li atorga el coneixement aprofundit que tenim d'aquesta disciplina. Malgrat això, som conscients que els resultats obtinguts amb un corpus d'aquestes característiques no poden ser representatius, *per se*, de qualsevol text especialitzat; però tampoc és aquest l'objectiu que perseguim. Efectivament, com veurem al capítol següent, amb aquesta recerca pretenem encetar una via que permeti trobar un paràmetre quantitatiu vàlid per discriminar un conjunt de textos, pertanyents a un mateix àmbit o subàmbit del coneixement especialitzat, segons el NE que presenten; per tant, la determinació d'aquest paràmetre s'haurà de fer per a cada àmbit o subàmbit del coneixement, a partir d'un corpus que sigui representatiu i seguint, en tot cas, la metodologia que aquí proposem.

Els criteris relacionats amb el *perfil dels interlocutors* ens han permès, d'acord amb els supòsits esmentats al Capítol I, determinar la condició i el nivell d'especialització dels textos seleccionats. Així, tots els textos estan elaborats per especialistes en dret (fet que en garanteix la condició especialitzada), però s'adrecen a tres tipus de destinataris diferents, fet que ens permet classificar-los segons tres nivells d'especialització (NE):

- un nivell d'especialització alt (NE 1), que correspon als textos adreçats a especialistes;
- un nivell d'especialització intermedi (NE 2), que correspon a textos adreçats a aprenents avançats (universitaris), i
- un nivell d'especialització baix (NE 3), que correspon a textos adreçats al públic general.

La informació³ necessària per determinar els perfils dels emissors i destinataris dels textos seleccionats s'ha obtingut a partir de dades que, o bé consten explícitament en les publicacions dels diferents textos, o bé es poden deduir implícitament, tal i com presentem ara per a cada nivell d'especialització:

³ L'obtenció d'aquesta informació garanteix algunes de les característiques que ha de tenir un corpus, d'acord amb Sinclair (vegeu l'apartat 1), concretament la qualitat, la simplicitat i la documentació.

- Pel que fa al NE 1, els cinc textos seleccionats corresponen a estudis individuals sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 1979, agrupats en una obra col·lectiva titulada *Comentaris sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya*, publicada l'any 1988 per l'Institut d'Estudis Autònoms de la Generalitat de Catalunya. En la presentació d'aquesta obra s'explica que és fruit d'un conveni, signat el maig de 1986, entre l'Institut d'Estudis Catalans i les facultats de Dret de la Universitat de Barcelona i la Universitat Autònoma de Barcelona, per tal de redactar i publicar uns comentaris sobre l'Estat de Catalunya. En relació amb els autors, llegim que “hi han col·laborat intensament, a més de Catedràtics i Professors de les dues Facultats, els de les altres Facultats de Dret i de Ciències Econòmiques de Catalunya, i alguns de València i les Illes, així com un bon gruix d'alts funcionaris de la Generalitat, alguns de l'Estat i professionals del món jurídic i financer”. Finalment, s'esmenta el fet que el conveni precisa que “l'estudi ha d'assolir un nivell de recerca universitària eminentment científic i ha de constituir una visió global de l'autonomia de Catalunya des d'una perspectiva catalana”. Aquesta informació, doncs, juntament amb les dades concretes dels autors⁴ de cada un dels textos, ens confirma la seva adequació als paràmetres caracteritzadors d'aquest nivell alt d'especialització.
- En relació amb el NE 2, tots els textos seleccionats pertanyen al *Manual de dret públic de Catalunya*, coeditat per l'Institut d'Estudis Autònoms i l'editorial Marcial Pons, i elaborat per cinc acadèmics (4 catedràtics i un professor) dels departaments de Dret Constitucional i Dret Administratiu de la Universitat de Barcelona. Al pròleg a la tercera edició, publicada el març del 2002, hi llegim que la finalitat essencial de l'obra és “la d'exposar d'una manera global i sistemàtica l'ordenament públic català, emanat de les institucions d'autogovern establertes per l'Estatut de 1979, i la seva relació amb l'ordenament estatal. Amb aquesta finalitat, esperem que pugui continuar essent útil tant pels estudiants universitaris que requereixen un coneixement d'aquesta disciplina, com també per a la resta d'estudiosos i de persones en general que vulguin apropar-se amb rigor a l'arquitectura jurídica bàsica de l'autonomia catalana”. Aquestes dades, doncs, també ens confirmen l'adequació d'aquests textos per formar part d'aquest nivell d'especialitzat intermedi.

⁴ Les dades concretes sobre els autors i les referències bibliogràfiques de tots els textos del corpus consten a l'annex 1.

- Quant al NE 3, els 25 textos seleccionats pertanyen a dos grans tipus de publicació: d'una banda, 13 textos s'han obtingut de llocs web de diferents institucions públiques catalanes, que ofereixen informació al ciutadà sobre la seva naturalesa, composició i funcions; aquestes institucions són: la Generalitat de Catalunya, el Parlament de Catalunya, el Consell Consultiu, el Síndic de Greuges i la Sindicatura de Comptes. Tot i que aquests textos no tenen una autoria individual coneguda, el fet que es tracti d'organismes oficials garanteix, al nostre entendre, que han estat elaborats per especialistes en dret o bé extrets de fonts fiables d'aquest mateix àmbit. D'altra banda, els 12 textos restants formen part dels temaris per a l'accés als cossos subaltern i auxiliar d'administració, que l'Escola d'Administració Pública de Catalunya ofereix, a través del seu Web, a qualsevol persona interessada a oposar a aquests cossos de funcionaris. Aquests textos tampoc no tenen una autoria coneguda, però el procediment habitual seguit per l'Administració pública catalana és encarregar-ne l'elaboració a especialistes —habitualment de l'àmbit acadèmic o universitari— en la matèria. Quant als destinataris, el fet que siguin materials pensats per oposar als cossos subaltern i auxiliar, per als quals es requereix una titulació de certificat d'escolaritat i de formació professional de segon grau o batxillerat superior, respectivament, permet considerar, al nostre entendre, que s'adrecen a un públic no especialista, amb un nivell de formació general elemental o intermedi.

Finalment, volem deixar constància del fet que la selecció de textos ha estat revisada per un especialista⁵ en la matèria, que n'ha validat la qualitat, així com la condició i el nivell d'especialització.

Ara bé, com ja hem comentat al Capítol I, és evident que hi ha altres elements comunicatius que poden influir en la condició i el nivell d'especialització d'un text, i per tant, en la quantitat i el tipus de la terminologia que conté. Per aquest motiu, en relació amb la resta de característiques pragmàtiques relatives a la situació comunicativa de cada text (com ara el tema concret que s'hi tracta, el canal o el propòsit comunicatiu), així com amb les particularitats textuales que en depenen (tipus textual, dimensió, etc.),

⁵ Concretament, hem comptat amb l'assessorament del Dr. Xavier Bernadí Gil, especialista en dret públic de Catalunya i professor del Departament de Dret de la Universitat Pompeu Fabra, a qui volem fer constar el nostre agraïment més sincer.

l'objectiu inicial que ens vam plantejar va ser intentar que tots aquests factors de variació, que podien esbiaixar els resultats obtinguts, fossin idèntics per a tots els textos, de manera que en quedés garantida l'homogeneïtat. Això, però, només hauria estat possible operant amb textos ficticis, no amb textos reals, atès que és molt difícil, per no dir impossible, trobar textos que tractin un mateix tema jurídic, que tinguin una llargada similar, que pertanyin a un mateix gènere textual, però que s'adrecin a destinataris diferents. I aquesta dificultat encara s'incrementa més quan la llengua objecte d'estudi és una llengua minoritària com el català, que es troba immersa en un procés de normalització lingüística i que en determinats àmbits, com el jurídic o el de la difusió científica o tecnològica, presenta uns nivells d'ús molt baixos o inexistents.⁶

En definitiva, la voluntat de trobar textos que compartissin aquests factors i el resultat de la recerca dels textos jurídics reals que hem trobat en català, han convergit en els següents criteris secundaris de selecció dels textos:

- Pel que fa al *tema concret* tractat en cada text, el criteri de partida va ser fer una selecció de temes jurídics i buscar, per a cada tema, textos representatius dels tres NE. Així, com s'observa a la taula 2, el corpus s'organitza al voltant de 10 temes que pertanyen a la branca jurídica del dret públic de Catalunya. Ara bé, el fet que els textos del NE 1 siguin, en general molt més llargs, mentre que els del NE 3 siguin, majoritàriament, força curts, explica que, en el cas del NE 1, només hi hagi textos dels primers cinc temes, mentre que en el NE 3, per a la major part dels temes, hi ha més d'un text, ja que aquesta ha estat l'única manera d'aconseguir un nombre global de mots similar per a tots els nivells, i, alhora, mantenir el criteri d'incloure textos complets i no mostres o fragments dels textos seleccionats.
- Quant al *propòsit o funció comunicativa* i al *tipus textual*, els textos presenten, al nostre entendre, un nivell elevat de similitud, ja que en tots els casos la funció prioritària és la transmissió d'informació o funció referencial,⁷ pròpia de la comunicació especialitzada, fet que, tipològicament, els situa també en un mateix

⁶ Pensem, per exemple, en la manca de publicacions especialitzades de divulgació científica en català, o en el predomini del castellà o l'anglès com a llengua vehicular de les publicacions acadèmiques de gran difusió (manuale universitaris, per exemple).

⁷ D'acord amb les funcions del llenguatge establertes per Jakobson (vegeu CASTELLÀ (1995: 74)).

tipus textual: el text explicatiu, que, d'acord amb Adam, té la funció comunicativa de fer entendre idees o conceptes a algú, amb un esperit didàctic:

“Asserter comporte enfin un acte de type Expliquer (des concepts) ou faire comprendre quelque chose à quelqu'un. Il faut déplacer le type expositif de Werlich dans le sens d'un TYPE TEXTUEL EXPLICATIF. (...). Rangeant dans cette catégorie le *discours didactique* et le *discours scientifique*, on peut voir...”
ADAM (1985 : 42)

- Pel que fa al *canal*, tots els textos són escrits, tot i que, com hem vist, una part dels textos del NE 3 no estan en suport paper sinó electrònic i es troben a Internet; al nostre entendre, aquest fet, que condiciona algunes de les característiques visuals dels textos originals (per exemple, els aspectes tipogràfics i, en general, de format, com ara els colors, les fotografies, etc.), no constitueix un factor de variació important en relació amb la terminologia que contenen.
- Per acabar, el darrer criteri que hem tingut en compte per seleccionar els textos del corpus és el de la *dimensió*, relacionat, per tant, amb el que Sinclair, com hem vist, anomena *quantitat*, i també amb el criteri fonamental, que afecta i condiciona tots els altres, que és el de la *representativitat*. Des del punt de vista quantitatiu, doncs, hem intentat que el corpus seleccionat sigui representatiu en dos sentits complementaris:

D'una banda, en relació amb els textos individuals; en aquest sentit, hem prioritzat el criteri ja esmentat d'utilitzar textos complets, en lloc de mostres textuais amb el mateix nombre de mots. Aquest requisit de completesa es compleix en la majoria dels casos de manera total, i en altres de manera parcial. Així, en el cas dels textos del NE 1 tenim estudis sencers i independents realitzats per autors diferents (tot i que publicats en una mateixa obra col·lectiva, que també recull altres estudis). Quant al NE 2, del total de 10 textos, 6 són capítols complets, amb autories individuals diferents, d'un manual de dret públic català, i els 4 restants, tot i no ser capítols complets, continuen mantenint una unitat i autonomia perquè són apartats complets i temàticament independents que formen part d'algun capítol. En el cas dels textos del NE 3, els que corresponen a webs institucionals es poden considerar complets, perquè inclouen tota la informació que aquell lloc web ofereix sobre el tema en qüestió. L'altre tipus de textos d'aquest nivell són apunts per fer oposicions d'accés a la funció

pública catalana, i aquí també trobem alguns textos que són temes sencers i d'altres que són apartats complets i temàticament independents d'algun tema. En general, doncs, cada un dels textos del corpus es pot considerar com un text complet des del punt de vista del tema que s'hi tracta i de la seva superestructura.

Ara bé, el fet de prioritzar el criteri de la completesa dels textos del corpus comporta, inevitablement, que hi hagi força heterogeneïtat en les dimensions individuals de cada text, de manera que podem trobar textos molt curts, que no arriben a les 1.000 paraules (sobretot al NE 3), i textos molt llargs, que superen les 10.000 (sobretot al NE 1). Al nostre entendre, però, l'objectiu últim de l'anàlisi que duem a terme justifica aquesta decisió, d'una banda, perquè qualsevol anàlisi quantitativa de la terminologia *in vivo*, és a dir, obtinguda a partir dels textos, pot veure's molt esbiaixada si parteix de mostres textuais, ja que és molt difícil tenir la certesa que siguin representatives de la presència i distribució global que mostren els termes en els textos complets; i d'altra banda, perquè l'aplicació d'un índex de diversitat per mesurar la diversitat terminològica també requereix, per garantir que els resultats siguin vàlids i representatius, partir de dades obtingudes de textos complets, atesa la filosofia mateixa que trobem a la base d'aquest tipus de càlculs —que és la de mesurar la diversitat global d'un ecosistema determinat, i no, per tant, d'una part d'aquest ecosistema.

D'altra banda, hem intentat que el corpus sigui representatiu des del punt de vista del nombre global de mots i del nombre de textos de cada nivell d'especialització; ara bé, en aquest cas, el resultat d'operar amb textos complets i no amb mostres homogènies és que els tres nivells són força heterogenis. Així, com s'observa a la taula 2, la distribució de textos i mots per nivell d'especialització és la següent:

- NE 1 => 5 textos i 52.682 mots
- NE 2 => 10 textos i 79.450 mots
- NE 3 => 25 textos i 50.011 mots

Ens ha semblat important corregir aquesta heterogeneïtat pel que fa al nombre de mots de cada nivell, atès que, com veurem al capítol següent, un dels objectius de l'anàlisi quantitativa que duem a terme és mesurar la densitat i la diversitat terminològiques a

partir de les ràtios nombre global de termes (*tokens*) per nombre de mots del text, i nombre de termes diferents (*types*) per nombre global de termes (*tokens*), respectivament. I diversos estudis sobre lingüística del corpus confirmen el fet que, per calcular aquest tipus de ràtios, és important que les mostres que es comparen tinguin el mateix nombre de mots, perquè, en general, tal com constata Biber, el creixement dels *tokens* és lineal, mentre que el creixement dels *types* és hiperbòlic:

“In general, frequency counts of a linguistic feature will be distributed linearly (although that distribution will be more or less stable within a text), while frequencies of different *types* of linguistic features (lexical or grammatical) will be distributed curvilinearly.”

BIBER (1993: 250)

En aquest mateix sentit, Cantos afirma :

“However, the reliability of the token-type and type-token ratio as quantitative indicators of lexical diversity or lexical density are constrained because of their dependence on text size —while text length (*tokens*) is theoretically unlimited, the number of different words in use (*types*) in a language is finite (Holmes 1994: 92). That is, while any linguistic corpus increases linearly in *tokens* in a completely regular or stable shape, its increase in *types* —though close to that of the *tokens* at the beginning— starts declining the more the corpus grows, as it contributes fewer new *types*.”

CANTOS (2002b: 1)

Partint d'aquestes consideracions, hem decidit calcular la densitat i diversitat terminològiques⁸ del corpus textual de dues maneres diferents: primer, text a text, i després, reagrupant els textos per NE i creant tres subcorpus especialitzats. Aquesta segona redistribució dels textos del corpus ens ha permès obtenir tres subcorpus homogenis pel que fa al nombre de mots i, alhora, respectar el criteri de la completesa dels textos —tot i que això, comporta, evidentment, que es manté l'heterogeneïtat en el nombre de textos de cada nivell. La distribució de textos i nombre de mots per a cada subcorpus, i per tant, per a cada nivell d'especialització és, en aquest segon càlcul, la següent:

⁸ Enteses, com hem dit, com la relació entre nombre global de termes per nombre de mots i nombre de termes diferents per nombre global de termes.

- Subcorpus NE 1 => 4 textos i 50.041 mots
- Subcorpus NE 2 => 7 textos i 50.365 mots
- Subcorpus NE 3 => 25 textos i 50.011 mots

Com veurem al capítol següent, aquesta redistribució dels textos del corpus ens ha permès visualitzar algunes tendències pel que fa la diversitat terminològica que no s'evidenciaven amb el càlcul fet text a text.

1.2. Obtenció i processament dels textos del corpus

L'aplicació dels criteris de selecció que acabem d'exposar en l'apartat anterior ens ha portat, doncs, a un corpus textual que tracta 10 temes del subàmbit jurídic del dret públic de Catalunya, format per 40 textos, que sumen un total de 182.143 mots, i que es distribueixen en tres nivells d'especialització diferents, d'acord amb la taula 2:

Taula 2. Corpus textual de dret

NE	Textos	Nre. mots	Publicació	Tema
NE 1 Alt esp. > esp.	d00344	18.667	<i>Comentaris a l'EAC</i>	Competències Gen. ⁹
	d00347	14.043	<i>Comentaris a l'EAC</i>	Parlament de Cat. ¹⁰
	d00345	2.641	<i>Comentaris a l'EAC</i>	Consell Consultiu
	d00346	4.810	<i>Comentaris a l'EAC</i>	Síndic de Greuges
	d00349	12.521	<i>Comentaris a l'EAC</i>	Sind. de Comptes ¹¹
Subtotals	5 textos	52.682 mots		
NE 2 Intermedi esp. > aprenent avançat	d00323	8.042	<i>Manual dret públic Cat.</i>	Competències Gen.
	d00324	12.019	<i>Manual dret públic Cat.</i>	Parlament de Cat.
	d00325	4.177	<i>Manual dret públic Cat.</i>	Consell Consultiu
	d00326	3.724	<i>Manual dret públic Cat.</i>	Síndic de Greuges
	d00327	3.466	<i>Manual dret públic Cat.</i>	Sind. de Comptes
	d00339	13.134	<i>Manual dret públic Cat.</i>	Organ. adm. Gen. ¹²
	d00340	5.803	<i>Manual dret públic Cat.</i>	Funció pública ¹³
	d00341	2.705	<i>Manual dret públic Cat.</i>	Patrimoni Gen. ¹⁴

⁹ Competències de la Generalitat de Catalunya.

¹⁰ Parlament de Catalunya.

¹¹ Sindicatura de Comptes de Catalunya.

¹² Organització administrativa de la Generalitat de Catalunya.

¹³ Funció pública de la Generalitat de Catalunya.

¹⁴ Patrimoni de la Generalitat de Catalunya.

	d00342	12.009	Manual dret públic Cat.	Organ. territorial ¹⁵
	d00343	14.371	Manual dret públic Cat.	Finançament i press. ¹⁶
Subtotals	10 textos	79.450 mots		
NE 3 Baix esp. > públic general	d00316	2.383	Web Generalitat de Cat.	Competències Gen.
	d00348	1.304	Apunts EAPC ¹⁷	Competències Gen.
	d00350	1.884	Apunts EAPC	Competències Gen.
	d00312	5.144	Web Parlament de Cat.	Parlament de Cat.
	d00313	1.081	Apunts EAPC	Parlament de Cat.
	d00311	2.147	Web Consell Consultiu	Consell Consultiu
	d00314	365	Web Generalitat de Cat.	Consell Consultiu
	d00315	506	Apunts EAPC	Consell Consultiu
	d00317	2.504	Web Síndic de Greuges	Síndic de Greuges
	d00318	414	Web Generalitat de Cat.	Síndic de Greuges
	d00319	374	Apunts EAPC	Síndic de Greuges
	d00321	3.324	Web Sindicatura Comptes	Sind. de Comptes
	d00320	415	Web Generalitat de Cat.	Sind. de Comptes
	d00322	339	Apunts EAPC	Sind. de Comptes
	d00328	2.071	Web Generalitat de Cat.	Organ. adm. Gen.
	d00329	1.383	Apunts EAPC	Organ. adm. Gen.
	d00330	713	Apunts EAPC	Organ. adm. Gen.
	d00331	1.755	Web Generalitat de Cat.	Funció pública
	d00332	2.516	Apunts EAPC	Funció pública
	d00333	443	Web Generalitat de Cat.	Patrimoni Gen.
	d00334	3.576	Apunts EAPC	Patrimoni Gen.
	d00335	3.897	Web Generalitat de Cat.	Organ. territorial
	d00336	2.164	Apunts EAPC	Organ. territorial
	d00337	2.337	Web Generalitat de Cat.	Finançament i press.
	d00338	6.972	Apunts EAPC	Finançament i press.
Subtotals	25 textos	50.011 mots		
Totals	40 textos	182.143 mots		

Un cop obtinguts els textos particulars que conformen el corpus, hem procedit a processar-los per tal de poder aplicar-hi després les eines d'explotació terminològica que ens permeten obtenir les dades necessàries per a l'anàlisi quantitativa.

¹⁵ Organització territorial de Catalunya.

¹⁶ Finançament i pressupost de la Generalitat de Catalunya.

¹⁷ Apunts per oposar a la funció pública catalana, publicats al web de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya (EAPC).

En el cas dels textos originàriament publicats en paper, ha calgut dur a terme un procés previ per tal de tenir-los en suport electrònic, que ha seguit les fases següents: fotocòpies dels textos originals, escaneig de les còpies i, finalment, correcció tipogràfica del document escanejat i obtenció d'un document electrònic final en versió text. En el cas dels textos originàriament en suport electrònic, aquest procés s'ha reduït a convertir els arxius corresponents al format text.

Un cop obtinguts, per a cada un dels textos del corpus, un arxiu en format text,¹⁸ els hem processat seguint els criteris establerts per l'Institut Universitari de Lingüística Aplicada (IULA) per treballar amb el seu Corpus Tècnic.¹⁹

L'IULA és un centre de la Universitat Pompeu Fabra, de Barcelona, dedicat a la recerca i a la formació de postgrau, que des de l'any de la seva creació, el 1993, ha tingut un projecte de recerca comú en què han participat tots els seus membres: el projecte Corpus, que ha donat com a resultat el Corpus Tècnic de l'IULA (CT-IULA). Aquest corpus està format per textos escrits en cinc llengües diferents (català, castellà, anglès, francès i alemany) de les àrees d'especialitat de l'economia, el dret, el medi ambient, la medicina i la informàtica, i compta també amb un subcorpus de llengua general, extret de la premsa de gran difusió i constituït com a corpus contrastiu. L'objectiu del Corpus Tècnic de l'IULA és facilitar l'anàlisi de les dades lingüístiques a fi de poder establir les lleis que regeixen el comportament de cada llengua en cada àrea. Els seus destinataris són els investigadors i tots els usuaris que requereixin consultes sobre els àmbits d'especialitat tractats. Per facilitar l'explotació de les dades, l'IULA ha desenvolupat una sèrie d'eines d'exploració, com ara un extractor automàtic de neologia, un detector automàtic de terminologia o un alineador de textos.

Atesa la nostra condició d'investigadora adscrita a l'IULA, inicialment ens vam plantejar d'utilitzar els textos jurídics del CT-IULA per a aquesta recerca, però això no va ser possible, fonamentalment perquè conté mostres de textos, i no documents complets, que, a més, no presenten explícitament diferents nivells d'especialització. Ara

¹⁸ L'annex 1 adjunt a aquest volum conté, impresos, tots els textos del corpus jurídic en aquest format text. El mateix annex, en format electrònic, també està inclòs al CD-ROM adjunt a aquesta tesi.

¹⁹ La informació que consta a continuació sobre el Corpus Tècnic de l'IULA s'ha extret de CABRÉ & BACH (2004) i de la pàgina web de l'IULA < <http://www.iula.upf.edu/corpus/corpus.htm> >.

bé, com veurem a l'apartat següent, després de valorar les diverses eines informàtiques que hi ha actualment disponibles per a l'explotació terminològica de corpus textuals, vam optar per utilitzar les eines desenvolupades en el si de l'IULA, que eren les que més s'ajustaven a les nostres necessitats. I l'ús d'aquestes eines ha exigut que els textos objecte d'anàlisi estiguin etiquetats i marcats prèviament d'acord amb els criteris amb què es processa el CT-IULA. Així doncs, les fases que hem seguit per processar els textos del nostre corpus jurídic han estat les fixades per l'IULA, que són:

1. *Fase d'anotació i registre de la informació dels textos*

Els textos es marquen d'acord amb l'estàndard SGML i seguint les directrius marcades pel *Corpus Encoding Standard* (CES) de la iniciativa EAGLES.²⁰ Posteriorment es registra la informació documental dels textos (autor, títol, edició, pàgines seleccionades, subdomini a què pertany...).

2. *Fase de processament lingüístic*

Aquesta fase està automatitzada i consta d'un preprocés, a través del qual es tracten lingüísticament aquelles entitats que admeten una detecció automàtica prèvia a l'anàlisi morfològica (dates, nombres, locucions, noms propis, abreviatures...), una anàlisi morfològica, mitjançant la qual es lematitzen totes les paraules dels documents i se'ls assigna una o més etiquetes morfològiques, d'acord amb els etiquetaris morfosintàctics dissenyats a l'IULA, i finalment una desambigüació lingüística i estadística, de manera que a cada mot li acaba corresponent un sol lema i una sola etiqueta.

3. *Emmagatzematge en una base de dades textual*

Finalment, quan cada mot ja té el lema i la categoria gramatical que li correspon, els textos s'emmagatzemen en una base de dades textual, que conté tota la informació que s'ha generat sobre el document.

La consulta del corpus de l'IULA es realitza via Internet a través de BwanaNet, una interfàç desenvolupada a l'IULA. El CT-IULA està indexat amb un paquet d'eines

²⁰ Per a una informació més detallada, podeu consultar el lloc web d'aquest grup: <<http://www.ilc.cnr.it/EAGLES96/home.html>>.

desenvolupades per l'Institut für Maschinelle Sprachverarbeitung, de la Universitat d'Stuttgart (Corpus Worbench), però és l'IULA qui ha desenvolupat l'eina que permet la interrogació del CT-IULA en línia. Així doncs, el corpus textual jurídic objecte d'estudi d'aquesta recerca, un cop processat, ha passat a formar part del CT-IULA i actualment és consultable via Internet per mitjà de BwanaNet.²¹

Després de processar el corpus textual d'acord amb els criteris del CT-IULA, hem procedit a explotar els textos amb les eines Mercedes i YATE desenvolupades en el si del mateix Institut, tal com expliquem a l'apartat següent.

2. Obtenció dels termes del corpus textual

2.1. Selecció de les eines

D'acord amb les hipòtesis de què partim per dur a terme la nostra anàlisi terminològica, i amb l'objectiu últim que ens proposem de trobar un paràmetre quantitatiu, susceptible de ser obtingut de manera automàtica o semiautomàtica, hem intentat que el procés d'obtenció de les dades terminològiques necessàries per a l'anàlisi fos el màxim d'automàtic possible.

En aquest sentit, el fet de processar els textos del corpus d'acord amb els criteris del CT-IULA, ens ha ofert la possibilitat d'utilitzar diverses eines generades al si de l'Institut per a l'explotació lèxica i terminològica dels textos continguts en aquest Corpus Tècnic. Es tracta, concretament, de les eines següents:

- un sistema de reconeixement d'unitats terminològiques anomenat Mercedes que, a partir d'un diccionari de referència, detecta els termes nominals continguts en un corpus textual i genera una llista d'aquests termes, amb informació sobre els *tokens* i els *types*, i amb els seus respectius contextos d'aparició; aquest sistema ha estat desenvolupat per reconèixer termes del genoma humà (en català, castellà i anglès), però és fàcilment adaptable a qualsevol altre domini d'especialitat;

²¹ En aquest sentit, els noms dels textos del nostre corpus tal com consten a la taula 2 són els mateixos que tenen assignats al CT-IULA i que permeten buscar-los per mitjà de BwanaNet.

- un sistema d'extracció de candidats a terme nominals en textos de medicina en català i en castellà, anomenat YATE, també adaptable per ser utilitzat en textos d'altres dominis especialitzats;
- una eina de consulta (BwanaNet), que permet efectuar recerques pels atributs “paraula”, “lema” i “categoria gramatical”, i ofereix diverses possibilitats d'interrogació (recerca per unitats fora de context, per freqüències i per concordança simple, estàndard o complexa).

Abans, però, de decidir-nos a utilitzar aquestes eines, que ens obligaven, per exemple, a restringir la nostra anàlisi als termes de categoria nominal i, en el cas de Mercedes i YATE, a dur a terme la tasca d'adaptació al domini de l'àmbit jurídic, hem volgut valorar la possibilitat d'utilitzar alguna altra eina d'entre les actualment disponibles per a l'explotació i el tractament de la terminologia continguda en corpus textuals.

Efectivament, l'eclosió que ha experimentat en els darrers anys la lingüística del corpus i, en general, la lingüística computacional, ha comportat l'aparició d'un nombre important d'eines informàtiques²² orientades a l'explotació de corpus textuals, amb la finalitat de poder analitzar els diversos fenòmens lingüístics que s'hi detecten, tant des d'una perspectiva més qualitativa —descripció detallada i completa d'un fenomen lingüístic o del comportament d'una paraula o grup de paraules— com des d'un punt de vista més quantitatiu —en què s'assignen índexs de freqüència als fenòmens lingüístics observats, que poden servir per construir models estadístics més complexos que expliquin l'evidència trobada en els textos.

Ara bé, si ens centrem en les eines concebudes explícitament per al tractament dels corpus textuals especialitzats amb finalitats terminològiques, el nombre d'aplicacions disponibles disminueix considerablement, tal com manifesta Pérez Hernández:

“En el caso de las herramientas diseñadas específicamente para satisfacer las necesidades de los terminógrafos, existen pocas y son casi todas de carácter experimental. Si exceptuamos el área de la extracción semiautomática de

²² En relació amb les eines existents actualment per al tractament i l'explotació de corpus textuals vegeu, per exemple, PÉREZ HERNÁNDEZ (2002: § 2.5).

términos, existen pocas publicaciones que traten sobre el uso del corpus en terminografía de forma detallada.⁶² Sin embargo, casi todas los estudios de los que tenemos constancia insisten, en nuestra opinión acertadamente, en que las necesidades de los terminógrafos a este respecto son distintas de las de los lingüistas o lexicógrafos, aunque la información ofrecida sobre el tipo de herramientas necesarias es de carácter general o se centra en explicar el tipo de herramienta desarrollada en cada caso particular. Probablemente, al igual que ocurre en lo que se refiere a los criterios de diseño de un corpus especializado, sólo cuando realmente se extienda el uso de los corpóra en la terminografía, la necesidad de contar con herramientas para usarlos avivará las discusiones y los estudios experimentales y comerciales sobre el tema.”

PÉREZ HERNÁNDEZ (2002: § 4.3.2)

En general, doncs, el que se sol fer és utilitzar algunes de les eines desenvolupades fins al moment que, tot i que no s'han creat específicament per a la recerca terminològica o el treball terminogràfic, contenen característiques que les fan útils per a aquestes finalitats. En aquest sentit, Pérez Hernández esmenta diverses aplicacions pensades per al maneig general de corpus, que, en general, ofereixen les eines bàsiques necessàries per explotar-los, com ara la capacitat d'elaborar llistats de les formes (*types*) que apareixen en un corpus, ordenades de diferents maneres (p. ex., alfabèticament o per freqüències), índexs estadístics sobre el nombre de mots, oracions o paràgrafs, o llistes de concordances de les paraules.

Entre aquestes aplicacions destaca el conjunt d'eines per a l'explotació de corpus desenvolupat per Michael Scott per a l'Oxford University Press, conegut com WordSmith Tools.²³ Altres eines que ofereixen aquest tipus de possibilitats, i que presenten l'avantatge que es distribueixen de forma gratuïta per ser usades amb finalitats acadèmiques, són el Corpógrafo, plataforma destinada a l'anàlisi i al treball sobre corpus amb l'objectiu essencial de produir diversos recursos lingüístics amb suport informàtic, elaborada pel grup Linguateca,²⁴ i Lexico 3, programari creat pel Centre de Lexicométrie et d'Analyse Automatique des Textes (CLA2T) del SYLED (Systèmes Linguistiques, Enontiation et Discours), de la Universitat Sorbonne.²⁵

²³ Podeu trobar més informació sobre aquest conjunt d'eines al lloc web de Michael Scott: <<http://www.lexically.net/wordsmith/>>.

²⁴ Podeu accedir a aquesta plataforma a través de la web del grup Linguateca: <<http://poloclup.linguateca.pt/ferramentas/gc/>>.

²⁵ També accessible a través d'Internet a l'adreça: <<http://www.cavi.univ-paris3.fr/ilpga/ilpga/tal/lexicoWWW/lexico3.htm>>.

Després de provar aquestes eines amb alguns textos del nostre corpus, hem comprovat que no s'ajusten a les nostres necessitats concretes, fonamentalment perquè ens permeten obtenir informació sobre el lèxic general contingut en els textos, quan el nostre objectiu concret és obtenir, de la manera més automàtica possible, informació sobre els termes, i perquè es tracta d'eines pensades per treballar amb llengües com l'anglès, el francès o el portuguès, fet que genera força *soroll* o *silenci* en els llistats obtinguts a partir de la seva aplicació al nostre corpus escrit en català.

Ens hem centrat, per tant, en la valoració de les eines dissenyades específicament per al treball terminològic i, més concretament, en les eines que s'utilitzen per a l'extracció automàtica o semiautomàtica de la terminologia continguda en un corpus textual, que és l'àmbit que, com ja hem dit, més recursos ofereix. La bibliografia que podem trobar sobre el tema és molt abundant²⁶ i és obvi que, per raons de temps i d'espai, com també d'adequació als objectius perseguits amb aquesta recerca, no és aquest el lloc oportú per fer-ne una anàlisi aprofundida, sinó una valoració general que ens permeti determinar quina és l'aplicació que més s'ajusta a les nostres necessitats.

En aquest sentit, VIVALDI (2004) fa un estudi contrastiu i aprofundit dels diversos sistemes d'extracció automàtica elaborats en els darrers anys, i conclou que, en general, la majoria d'aquests sistemes genera uns resultats que no són absolutament satisfactoris, ja que, o bé produeixen un gran nivell de *soroll* (és a dir, proposen com a candidats a terme elements lèxics que no ho són; aquest és el cas, sobretot, dels sistemes basats en criteris lingüístics), o bé *silencien* una quantitat relativament important de termes (en especial els sistemes majoritàriament estadístics). Altres inconvenients compartits per la major part d'aquests sistemes i esmentats per VIVALDI (2002: 47-49) són els següents:

- estan dissenyats per als idiomes anglès o francès i, en general, no preveuen l'adaptació a altres llengües;
- es concentren en les unitats terminològiques polilèxiques i descarten les monolèxiques;

²⁶ En aquest sentit, alguns estudis aprofundits que avaluen els diversos sistemes actuals d'extracció automàtica de terminologia són: ESTOPÀ (1999), L'HOMME (2000), DROUIN (2002) i VIVALDI (2004).

- no solen utilitzar informació semàntica en el procés d'identificació dels termes, sinó que acostumen a basar-se en criteris estadístics (freqüencials) o lingüísticoformals (patrons morfològics), o en una combinació d'ambdós;
- els sistemes que combinen diferents tècniques les apliquen “en cascada”, és a dir, que actuen en forma de filtres successius, de manera que les limitacions de cada tècnica té conseqüències irreparables.

Partint d'aquestes i altres consideracions, Vivaldi proposa un sistema alternatiu d'extracció automàtica de candidats a terme que, com a fruit de la recerca iniciada en aquell treball, ha donat lloc a YATE,²⁷ l'eina amb què actualment compta l'IULA per treballar en l'extracció de terminologia en textos especialitzats.²⁸

En definitiva, doncs, la valoració de les diverses eines existents actualment per a l'explotació de corpus textuais especialitzats ens ha mostrat que el ventall de possibilitats es redueix enormement quan la llengua de treball és el català —com en el nostre cas— i, a més, l'explotació s'orienta a finalitats terminològiques i no lexicomètriques. Així doncs, per a aquesta recerca hem decidit utilitzar les ja esmentades eines d'explotació desenvolupades a l'IULA,²⁹ d'acord amb la metodologia que exposem a continuació.

2.2. Aplicació de les eines seleccionades: Mercedes, YATE i BwanaNet

El sistema de detecció de termes Mercedes ens ha servit per detectar els termes jurídics del nostre corpus textual, de manera que ens ha proporcionat la informació necessària per dur a terme l'anàlisi quantitativa que exposem al capítol següent. Concretament, a partir de Mercedes hem obtingut, primer per a cada un dels textos del corpus textual, i després per a cada uns dels subcorpus creats per a cada NE, la informació relativa a les variables següents: nombre d'ocurrències terminològiques (*tokens*), nombre de termes

²⁷ Yet Another Term Extractor.

²⁸ En aquest sentit, cal esmentar l'existència d'altres eines desenvolupades en el si de l'IULA per al tractament informàtic del llenguatge, elaborades pel Laboratori de Tecnologies Lingüístiques (LATEL) sota la responsabilitat del Dr. Lluís de Yzaguirre (<http://www.iula.upf.edu/latel/lpresca.htm>).

²⁹ Volem agrair al Dr. Jordi Vivaldi, tècnic informàtic de l'IULA, el suport que ens prestat tant en el procés d'aplicació de les eines YATE i Mercedes al nostre corpus textual, com en el procés d'adaptació d'aquestes eines per ser utilitzades amb textos de l'àmbit jurídic.

diferents (*types*) i llistats dels termes lematitzats, ordenats per freqüències i amb els seus contextos d'aparició.

El funcionament de Mercedes, com ja hem vist, és de fet, molt simple. Es tracta d'un sistema format per dos mòduls: un programa de reconeixement i un mòdul de diccionari de termes. El sistema rep informació dels textos especialitzats que constitueixen el corpus objecte d'anàlisi, busca en aquests textos els termes nominals inclosos en el diccionari i, finalment, genera una llista dels termes nominals que coincideixen amb els existents en el diccionari, amb els seus respectius contextos d'aparició en els textos. Com ja hem dit, aquest sistema està desenvolupat per reconèixer termes del genoma humà (català, castellà i anglès), però és fàcilment adaptable a qualsevol altre domini, atès que disposa d'un mòdul de gestió de diccionaris de referència que permet aplicar el programa a diferents àmbits i a qualsevol de les tres llengües amb què treballa actualment, en funció dels diccionaris disponibles.

El funcionament mateix de Mercedes, basat en el reconeixement dels termes en els textos a partir d'un diccionari de referència, ens ha obligat a elaborar un diccionari de referència jurídic en català, per tal de poder aplicar el sistema al nostre corpus textual. I alhora, també ens ha generat la incertesa que els resultats que podíem obtenir per mitjà d'aquesta eina fossin molt dependents del tipus de diccionari amb què operés. Per aquest motiu hem pres les següents decisions metodològiques:

- D'una banda, elaborar un diccionari jurídic de referència complet i representatiu, que garanteixi tant com sigui possible que Mercedes detecta, si no tots, la gran majoria dels termes nominals jurídics continguts en els textos. Això ha comportat que en l'elaboració d'aquest diccionari haguem utilitzat fonamentalment tres fonts d'informació, cada una de les quals ha donat lloc a tres mòduls diferents i complementaris del mateix diccionari jurídic de referència usat per Mercedes: d'una banda, els diccionaris, vocabularis o reculls lèxics jurídics existents en català que reuneixen les condicions de ser fiables i d'estar disponibles en suport electrònic (mòdul que hem anomenat *Diccionari genèric*); d'altra banda, un recull de termes format per les unitats terminològiques nominals dels mateixos textos del corpus obtingudes a partir de l'extractor de terminologia YATE (mòdul que hem anomenat *Diccionari YATE*); i, finalment, un recull de termes basat en els noms propis i les

denominacions oficials amb valor terminològic, que apareixen en els mateixos textos del corpus i que hem obtingut per mitjà de BwanaNet (mòdul que hem anomenat *Diccionari de noms propis*).

- D'altra banda, hem decidit processar el corpus textual amb Mercedes diverses vegades, utilitzant cada vegada mòduls diferents del diccionari jurídic de referència, i contrastar les dades obtingudes per valorar fins a quin punt l'ús d'un tipus o altre de diccionari condiciona el nombre de termes detectats per aquesta aplicació i, per tant, pot esbiaixar els resultats finals de la recerca.

El procés general de constitució d'un diccionari apte perquè Mercedes pugui utilitzar-lo com a mòdul de referència està explicat al manual intern d'ús de Mercedes³⁰ i, bàsicament, consisteix a generar un fitxer en format text que contingui els dos blocs d'informacions següents:

1. Informació relativa al diccionari, que inclou:

- Nom donat al diccionari, que és el nom amb que aquest figurarà dins la base de dades de Mercedes.
- Origen del diccionari o indicació de la procedència de les dades.
- Domini del diccionari o paraula clau que indiqui l'àmbit o subàmbit d'especialitat a què pertany.
- Llengua del diccionari indicada amb el codi ISO 639 corresponent.

2. Informació relativa a les entrades, que comprèn:

- La forma de l'entrada, tal i com figura al diccionari original.
- El lema de la forma.
- La categoria gramatical de l'entrada, d'acord amb les etiquetes del CT-IULA.
- La definició de l'entrada, que és opcional.
- La traducció de l'entrada a una altra llengua, amb la codificació ISO 339 de la llengua de traducció (la traducció també és opcional).

³⁰ Vegeu VIVALDI & ARAYA (2004).

Un cop obtingut aquest fitxer, amb la introducció dels requisits formals requerits (ordre de les informacions, ús de determinats símbols com a separadors, etc.), ja es pot incorporar a la base de dades de Mercedes i aplicar el sistema al corpus textual que es desitgi, que, com ja hem dit, ha d'estar processat d'acord amb els criteris del CT-IULA.

Per elaborar el diversos mòduls del diccionari jurídic que ha utilitzat Mercedes hem generat doncs, aquest tipus de fitxer per a cada un dels mòduls, utilitzant, en cada cas, material terminològic procedent de diferents fonts, tal com expliquem a continuació.

2.2.1. Constitució del mòdul *Diccionari genèric* del diccionari jurídic per a Mercedes

El mòdul que hem anomenat *Diccionari genèric* s'ha elaborat a partir dels materials següents:

- Les entrades i subentrades del *Diccionari de la llengua catalana* (DIEC)³¹ editat el 1995 per l'Institut d'Estudis Catalans classificades dins les àrees temàtiques de “dret” o “llenguatge administratiu”.³² De fet, aquest diccionari no inclou les àrees temàtiques de manera explícita, però aquesta classificació temàtica es va utilitzar per als treballs de redacció del DIEC. Nombre d'entrades: 3.297.
- Un llistat de termes procedents del TERMCAT, Centre de Terminologia,³³ pertanyents a les àrees temàtiques de “dret” i “administració pública”, que, o bé han estat supervisats pel Consell Supervisor del TERMCAT o bé s'han publicat en algun dels diccionaris elaborats per aquest organisme.³⁴ Nombre d'entrades: 4.603.

³¹ Accessible a través d'Internet a l'adreça: < <http://pdl.iecat.net/entrada/diec.asp> >.

³² Volem agrair a les Oficines Lexicogràfiques de la Secció Filològica de l'Institut d'Estudis Catalans la cessió d'aquest material en suport electrònic.

³³ Vegeu el web del TERMCAT: < <http://www.termcat.net/centre/> >.

³⁴ La terminologia de l'àrea de dret i d'Administració pública prové de les bases de dades de consulta pública del TERMCAT i el seu ús ha estat autoritzat pel Centre de Terminologia TERMCAT.

- Els termes procedents del *Vocabulari constitucional* i *Vocabulari administratiu* elaborats pel Servei de Llengua Catalana de la Universitat de Barcelona.³⁵ Nombre d'entrades: 726.
- El *Glossari de termes parlamentaris* elaborat pel Departament de Relacions Institucionals i Participació de la Generalitat de Catalunya, i publicat a la seva pàgina web < www10.gencat.net/drep/AppJava/cat/relacions/glossari.jsp >. Total d'entrades: 42.
- El *Glossari parlamentari* elaborat pel Parlament de Catalunya, i accessible a través d'Internet a la pàgina web del Parlament < http://www.parlament-cat.net/portal/page?_pageid=34,36402&_dad=portal&_schema=PORTAL >. Total d'entrades: 128.

Aquests materials han estat seleccionats perquè la seva font de procedència és fiable, en el sentit que garanteix que estan elaborats amb correcció i adequació, i perquè tots els hem pogut obtenir en suport electrònic. Els arxius corresponents, convertits en format text, que s'han introduït a la base de dades de Mercedes, consten en format electrònic a l'annex 5 del CD-ROM adjunt a aquesta tesi. El total d'entrades d'aquest mòdul *Diccionari genèric* és de 8.796. En aquest sentit cal tenir en compte que aquests arxius contenen termes de diverses categories gramaticals —però que Mercedes només utilitza les nominals—, i que algunes entrades estan repetides ja que consten en més d'un dels llistats originals.

2.2.2. Constitució del mòdul *Diccionari YATE* del diccionari jurídic per a Mercedes

La informació terminològica per constituir aquest mòdul ha partit de la llista de candidats a terme obtinguda per mitjà de l'aplicació del sistema YATE als textos del

³⁵ El primer és consultable en format .pdf a <www.ub.edu/slc/terms/constitucional.pdf>, mentre que el segon encara està en fase d'elaboració. Agraïm a Àngels Egea, responsable de l'àrea de Terminologia del Servei de Llengua Catalana de la Universitat de Barcelona, la cessió d'aquest material en suport electrònic.

corpus. El primer que ha calgut, doncs, ha estat adaptar aquest sistema per poder-lo utilitzar en textos de l'àmbit jurídic.

YATE³⁶ és, com hem vist, un sistema d'extracció de candidats a termes nominals en textos de medicina —adaptable, però a qualsevol àmbit d'especialitat— escrits en castellà o en català, que han estat processats prèviament amb les eines del Corpus Tècnic de l'IULA. Les seves característiques més rellevants són:

- l'obtenció d'una llista ordenada de candidats a terme mitjançant la combinació dels resultats obtinguts amb diferents mètodes d'extracció, i
- la utilització d'informació semàntica en els processos d'extracció.

En relació amb la primera característica, YATE utilitza una combinació d'estratègies lingüístiques i estadístiques per mitjà de diversos mòduls que posteriorment es combinen per formular un resultat únic. Quant a la informació semàntica, és obtinguda per mitjà de la utilització de la base de dades lexicoconceptual EuroWordNet (EWN)³⁷ que, tot i que inclou principalment el vocabulari propi de la llengua general, conté també un nombre elevat d'entrades de diversos dominis especialitzats (com el mèdic o el jurídic). En aquest sentit, a més, existeixen mecanismes diversos que permeten ampliar aquesta cobertura d'EWN per donar un suport adequat a la metodologia proposada per YATE.

L'originalitat del funcionament de YATE respecte dels altres sistemes d'extracció automàtica rau, per tant, en el fet que presenta una “arquitectura” radicalment diferent que es basa en la utilització conjunta de diverses estratègies que actuen en paral·lel i que després es combinen entre si. Aquest funcionament es pot descriure breument de la manera següent:

- Un primer mòdul s'encarrega de fer una selecció de CAT, és a dir, d'aquelles seqüències de text susceptibles de ser termes. El criteri utilitzat per a aquesta selecció és estrictament lingüístic i, com en la majoria de sistemes d'extracció

³⁶ La informació que oferim sobre el funcionament de YATE s'ha extret, fonamentalment, de VIVALDI (2003 i 2004).

³⁷ La darrera versió d'EWN (2.0) és consultable al lloc web < <http://nipadio.lsi.upc.es/wei1.html> >.

coneguts, es basa en patrons morfològics, de manera que segmenta les cadenes en CATs utilitzant coneixement sobre les categories morfològiques que no poden formar part d'un terme (p. ex., un nom pot formar part d'un terme, mentre que un determinant o un pronom no poden). L'aproximació seguida per a aquesta selecció és molt similar a la del mòdul de delimitació utilitzat pel sistema LEXTER de Bourigault.³⁸ Els patrons seleccionats fins a aquest moment són els següents: nom (N), nom-adjectiu (NJ) i nom-preposició-nom (NPN). Per tant, aquest mòdul utilitza el coneixement sobre aquelles categories morfològiques que mai no podran formar part d'un terme, seguint el criteri de recollir la seqüència de màxima longitud. A més, el sistema preveu que un usuari pugui configurar el comportament de YATE en relació amb les conjuncions, preposicions i articles que es troben a l'interior d'un CAT. Per exemple, en relació amb les preposicions o les conjuncions, YATE considera, per defecte, que qualsevol preposició pot formar part d'un CAT, però l'usuari té l'opció de restringir les preposicions o conjuncions que vol que el sistema tingui en compte. Els criteris que ha de seguir una seqüència per ser considerada un CAT són els següents:

- començar per un nom comú;
 - no incloure pronoms, adverbis ni formes verbals (amb l'excepció de participis).
- A continuació, els CATs obtinguts amb el primer mòdul serveixen d'entrada a un conjunt d'analitzadors de termes (AT), cadascun dels quals s'encarrega d'avaluar el *termhood* —o “grado en que una secuencia de unidades lingüísticas está relacionada (o más directamente, representa) a conceptos de algún dominio específico”³⁹— de cada CAT. Els mètodes utilitzats per aquests AT combinen tècniques estrictament lingüístiques amb altres de tipus estadístic, i alhora utilitzen fonts d'informació de tipus molt divers (semàntica, del context d'aparició dels CAT, dels formants cultes propis del domini especialitzat, estadística i de comparació amb un text general).
- Per acabar, un mòdul combinatori es responsabilitza de combinar els resultats individuals de cada AT en una única llista ordenada de CATs. Aquesta combinació

³⁸ BOURIGAULT (1994).

³⁹ VIVALDI (2004: 24.)

es duu a terme per mitjà de dues tècniques complementàries: combinació per votació i aprenentatge automàtic.

El requisit indispensable perquè YATE pugui funcionar amb uns mínim de qualitat i fiabilitat en altres dominis d'especialitat diferents al mèdic (per al qual ha estat creat inicialment) consisteix a adaptar el mòdul corresponent a l'AT que proporciona informació semàntica relacionada amb EuroWordNet.

EuroWordNet és una base de dades lexicosemàntidca multilingüe que va ser inicialment un projecte de la Unió Europea que incloïa les llengües espanyola, holandesa, anglesa i italiana. Més tard el projecte es va ampliar al francès, l'alemany, l'estonià i el suec. I actualment també hi ha altres extensions finançades localment per a llengües com el català, el basc o el grec.

EWN s'ha construït sobre la base de WordNet, “una base de datos léxico-conceptual del inglés estructurada en forma de red semántica —es decir, compuesta de unidades léxicas y relaciones entre ellas—, que pretende ser un modelo del conocimiento léxico-conceptual de los hablantes de inglés.”⁴⁰ WordNet (WN) s'ha estat desenvolupant des dels anys 80 sota la direcció del psicolingüista George A. Miller a la Universitat de Princeton.⁴¹ Conté unitats monolèxiques i polilèxiques de categoria nominal, adjectival, verbal i adverbial. Els mots gramaticals no hi estan representats perquè es considera que formen part del coneixement sintàctic dels parlants, i no del coneixement lexicosemàntic, que és el que es vol representar.

La unitat bàsica en què s'estructura WordNet és el *synset* o conjunt de sinònims, que es considera representatiu d'un concepte lexicalitzat. Per tant, a WN les relacions s'estableixen fonamentalment entre conceptes, no entre paraules, i s'assumeix que un concepte està definit pel conjunt de formes lèxiques que, en un context apropiat, serveixen per representar-lo en el llenguatge. D'acord amb Climent, aquesta assumpció implica una noció *dèbil* de sinonímia:

⁴⁰ CLIMENT (2000: §3.1).

⁴¹ El lloc web de WordNet és < <http://wordnet.princeton.edu/obtain> >.

“...la sinonímia en contexto, una versió laxa de la noció tradicional de sinonímia —atribuïda a Leibniz— segun la qual dos unitats léxiques son sinónimas si la substitució de una per la otra no produeix en ningun cas alteració del valor de veritat de la proposició en la que apareixen. Com es sabut, atenent a dita noció tradicional de sinonímia, en escassimes ocasions podria dir-se que dos paraules son sinónimas. Per dita raó, en WordNet se aposta per la sinonímia en contexto com solució pragmática y realista que, aunque poc purista y, com veurem, sempre sujeta a matices e interpretacions, permet afrontar la tasca de representar y tractar computacionalment el coneixement léxico-semántico de una llengua.”
CLIMENT (2000: §3.1).

Sobre la base de WN, EuroWordNet es va proposar la construcció d'una base de dades lexico-semántica multilingüe. Les xarxes semántiques de cada una de les llengües estan connectades mitjançant relacions d'equivalència a una estructura interlingüística, que d'aquesta manera poden servir de base per a diferents tasques de processament del llenguatge que requereixen informació multilingüe, com ara la traducció automàtica o la recuperació d'informació de textos d'una llengua per part de parlants d'una altra llengua. EWN proposa més relacions semántiques que WN i també diverses solucions per esmenar el que s'ha considerat com a deficiències de WN (multiplicació innecessària de sentits, inconsistència en l'aplicació de certes relacions semántiques, etc.).

Tant a WN com a EWN sinonímia i hiperonímia són dues relacions fonamentals. La primera, perquè és la que s'utilitza en la creació dels *synsets*, i la segona perquè és la relació bàsica que vincula diversos *synsets* entre si. La utilització de mecanismes d'herència, típics d'aquest tipus de jerarquies, permet que un *synset* qualsevol hereti tota la informació que s'inclou en els seus hiperònims.

L'objectiu bàsic del mòdul d'informació semántica de YATE és utilitzar EWN per determinar si una paraula pertany o no un domini especialitzat. Perquè això sigui possible cal que YATE tingui un fitxer que reculli aquells *synsets* nominals d'EWN que es considera que actuen com a frontera de domini, és a dir, aquells *synsets* tots els hipònims dels quals es considera que tenen un sentit específic i propi d'aquell domini d'especialitat. Per exemple, en el cas de dret, el *synset* 06248866n, representatiu del

concepte jurídic definit com “a person involved in legal proceedings”,⁴² i que té atribuïdes per al català les paraules “interessat” i “part”, actua com a frontera jurídica perquè tots els seus hipònims pertanyen a l'àmbit jurídic, mentre que els seus hiperònims pertanyen al domini general. Així, la cerca d'aquest *synset* a la versió d'EWN que utilitza YATE, ens dona, per a la relació d'hiponímia, el resultat següent:⁴³

06248866n			
base concept	lock 8	party_5	
person	lock 8	interesado_1 parte_9	a person involved in legal proceedings
Human	lock 8	interessat_1 part_8	
Object			
Occupation			
06182370n	lock 5	litigant_1 litigator_1	a party to a lawsuit
person	lock 5	litigante_1	
	lock 5	litigant_1	
06266341n	lock 0	complainant_1	
		plaintiff_1	
person	lock 0	demandante_1	a person who brings an action in a court of law
		querellante_1	
	lock 0	demandant_1	
		querellant_1	
05935055n	lock 0	appellant_1	
		plaintiff_in_error_1	
person	lock 0	apelante_1	the party who appeals a decision of a lower court
		recurrente_1	
	lock 0	apel·lant_1	
		recurrent_1	

⁴² Sovint les definicions d'EWN només consten en anglès, com en aquest cas.

⁴³ Per interpretar correctament aquesta visualització, cal tenir en compte que a EWN les relacions sempre es visualitzen en sentit descendent, i que hem demanat que ens mostrés, per a cada *synset*, la definició —no sempre n'hi ha, i sovint, si hi és, només consta en anglès— i les paraules equivalents en anglès i en castellà —sovint hi ha *synsets* que només contenen les paraules en anglès o en anglès i castellà, però no en català, com és el cas, en l'exemple d'hiponímia, dels darrers quatre *synsets*.

o

lock 2 **accused_1 defendant_1 suspect_2** a person against whom
05917650n lock 2 **acusado_1 defendido_1** an action is brought in a
person **demandado_1 procesado_1** court of law
querellado_1
lock 2 **acusat_1 demandat_1**

▪

lock 0 the defendant in a divorce
06307125n **respondent_2** proceeding who is accused of
person nolex 0 adultery with the corespondent
nolex 0

▪

lock 0 the co-defendant charged with
06021719n **corespondent_1** adultery with the estragned
person nolex 0 spouse in a divorce proceeding
nolex 0

•

lock 0 **john_doe_2** an unknown party to legal proceedings
06158712n nolex 0
person nolex 0

•

lock 0 **contractor_2**
06018990n lock 0 **contratista_2** (law) a party to a contract
person lock 0 **contractista_2**

Mentre que fent la cerca del mateix *synset* per a la relació d'hiperonímia obtenim el següent resultat:

06248866n
base concept
person lock 8 **party_5**
Human lock 8 **interesado_1 parte_9** a person involved in legal proceedings
Object lock 8 **interessat_1 part_8**
Occupation

- - lock 5193 **human_1 individual_1**
 - 00004865n** **mortal_1 person_1 someone_1 soul_2**
 - base lock 5269 **alma_1 humano_1** a human being; "there
 - concept **individuo_1 mortal_1 persona_1** was too much for one
 - Tops **ser_humano_1** person to do"
 - Human lock 5073 **humà_1 individu_1**
 - Object **mortal_1 persona_1 ànima_1**
 - ésser_humà_1**

○

- 00002728n** lock 14012 **being_2 life_form_1**
- base **living_thing_1 organism_1** any living
- concept lock 14147 **forma_de_vida_1 organismo_1** entity
- Tops **ser_1 ser_vivo_1**
- Living lock 13927 **forma_de_vida_1 organisme_1**
- ésser_viu_1**

▪

- lock 38010
- entity_1**
- 00002403n** lock 32836 something having concrete
- Tops **entidad_1** existence; living or nonliving
- lock 31353
- entitat_1**

○

- 00004473n** lock 5711 **causal_agency_1**
- base **causal_agent_1 cause_4** any entity that causes
- concept lock 5782 **agente_causal_1** events to happen
- Tops **causa_1**
- Function lock 5584 **agent_causal_1**
- causa_1**

▪

- lock 38010
- entity_1**
- 00002403n** lock 32836 something having concrete
- Tops **entidad_1** existence; living or nonliving
- lock 31353
- entitat_1**

En definitiva, per poder aplicar YATE als textos del corpus jurídic hem elaborat un fitxer de fronteres jurídiques. El procediment que hem seguit per elaborar aquest fitxer ha estat partir d'una selecció inicial de termes jurídics de categoria nominal extrets del nostre corpus textual (per mitjà de l'aplicació del primer mòdul de YATE), i buscar, per a cada terme, el *synset* d'EWN que actuaria de frontera jurídica. Un cop obtinguda una primera llista oberta de fronteres jurídiques, s'ha incorporat a YATE i s'ha aplicat l'extractor al corpus textual. La revisió dels casos més greus de *soroll* i *silenci* detectats en la llista resultant de CATs ha servit per buscar més fronteres jurídiques i així, refinar i ampliar la primera llista de fronteres. Es tracta, doncs, d'un procés cíclic que es va autoalimentant i que, en general, és lent i costós, a causa també, de les següents característiques d'EWN:

- és una base de dades de caràcter general, de manera que, tot i que inclou informació lexicosemàntica de l'àmbit jurídic, en alguns casos no hem trobat el *synset* adequat per fer de frontera jurídica d'un determinat conjunt de conceptes, o bé n'hem trobat un que, tot i ser adequat, resulta poc restrictiu, en el sentit que conté una bona part d'hipònims pertanyents a l'àmbit general;
- la informació jurídica continguda a EWN parteix de l'estructura conceptual de l'anglès, de manera que conté molts *synsets* propis de la tradició jurídica anglosaxona (*common law*), però inexistents en el nostre sistema jurídic (basat en la *civil law*); i, alhora, presenta una mancança important de *synsets* propis del nostre sistema jurídic;
- la versió catalana d'EWN encara és força incompleta, de manera que molts *synsets* no contenen les denominacions en català, com hem pogut comprovar amb l'exemple anterior sobre la frontera jurídica:
- la classificació que fa EWN dels adjectius i les seves relacions és força complicada, fet que dificulta encara més la fixació de fronteres de domini que incloguin aquesta categoria gramatical.⁴⁴

⁴⁴ Vegeu, en aquest sentit, VIVALDI (2004: 78-82).

La major part d'aquests aspectes es poden reparar atès que YATE ha previst un sistema d'ampliació i/o esmena de la informació continguda a EWN, sobre la base d'utilitzar una versió particular d'aquesta base de dades susceptible de ser modificada.⁴⁵ Aquestes esmenes, però, impliquen una inversió de temps i d'esforç considerable, que, per raons òbvies, hem hagut de limitar.

En definitiva, l'adaptació que hem fet de YATE a l'àmbit jurídic no es pot considerar completa, però sí suficient com per poder obtenir una llista prou refinada dels CATs nominals dels textos del nostre corpus. Per a l'obtenció d'aquesta llista hem creat un corpus únic, a partir de la reagrupació de tots els textos en un únic text, al qual hem aplicat YATE. El resultat ha estat una llista de CATs per als tres patrons ja esmentats, ordenats per YATE d'acord amb un coeficient d'especialitat⁴⁶ calculat per mitjà del mètode combinatori anomenat "votació democràtica amb preferències".⁴⁷ La llista d'aquests candidats consta, en suport electrònic, a l'annex 3 del CD-ROM adjunt a aquesta tesi.

A partir d'aquesta llista hem elaborat una primera versió del mòdul del diccionari YATE, que hem anomenat *Diccionari YATE No Revisat* i que, com indica el seu nom, està formada pels CATs obtinguts a partir de YATE que tenen un coeficient d'especialitat més elevat, però que no han estat revisats manualment. El criteri usat per seleccionar aquests CATs ha estat, doncs, partir de la llista ordenada segons el coeficient d'especialitat assignat per YATE i seleccionar els CATs que ocupen les primeres posicions (i que, per tant, tenen una probabilitat més elevada de ser, efectivament, termes jurídics), d'acord amb els percentatges següents:

- pel que fa als CATs amb el patró N, el 20 % aproximat del total de CATs (350 CATs del total de 1.763);
- quant als CATs amb el patró NJ, també el 20 % aproximat del total (573 CATs del total de 2.862);

⁴⁵ Podeu consultar aquesta versió a < <http://igraine.upf.es/cgi-bin/public/wei2.consult.perl> >.

⁴⁶ Entès com el grau en què una seqüència d'unitats lingüístiques s'utilitza en un àmbit amb un sentit especialitzat.

⁴⁷ Per a l'explicació detallada del funcionament d'aquest mètode combinatori vegeu VIVALDI (2004: 70).

- i pel que fa als CATs amb el patró NPN, el 10 % del total (77 CATs del total de 773).

Per tant, el nombre d'entrades total d'aquest *Diccionari YATE no revisat* és de 1.000.

En una segona etapa, hem revisat manualment⁴⁸ tots els CATs oferts per YATE i, després d'esmenar els casos de *soroll* i *silenci*, hem elaborat una segona versió del mòdul de diccionari de YATE que hem anomenat *Diccionari YATE revisat* i que consta de 1.739 entrades. Els llistats dels dos mòduls del *Diccionari YATE*, en format text i amb les informacions que YATE necessita per poder-los utilitzar, consten, en suport electrònic, a l'annex 5 del CD-ROM adjunt a aquesta tesi. Com veurem al capítol següent, hem utilitzat les dues versions del *Diccionari YATE* en processar el corpus amb Mercedes, per tal de comparar els resultats obtinguts i poder valorar, així, fins a quin punt cal la intervenció humana en aquesta fase del procés d'obtenció de les dades necessàries per a l'anàlisi quantitativa que volem dur a terme.

2.2.3. Constitució del mòdul *Diccionari de noms propis* del diccionari jurídic per a Mercedes

Finalment, hem decidit elaborar un mòdul del diccionari jurídic per a Mercedes que inclogués les formes terminològiques que corresponen a noms propis o denominacions oficials.

La motivació d'aquest mòdul rau en el fet que, d'una banda, YATE no té en compte les formes que al corpus estan etiquetades com a noms propis, que són aquelles formes que comencen amb una inicial amb majúscula. És coneguda, però, la tendència exagerada del llenguatge jurídic a usar la majúscula en molts casos en què, en realitat, ens trobem davant d'un nom comú (p. ex., *Comunitat Autònoma*, *Dret* o *Estat*). D'altra banda, molts noms propis s'usen com a termes en diversos àmbits especialitzats,⁴⁹ fet que, a

⁴⁸ Per dur a terme aquesta revisió hem partit de la noció d'unitat terminològica descrita al Capítol II i hem comptat amb l'assessorament del Dr. Xavier Bernadí Gil, especialista en dret públic de Catalunya, a qui agraïm el seu suport.

⁴⁹ En aquest sentit, KOCOUREK (1991b: 73) afirma: "L'observation des textes savants nous rappelle, en plus, une composante sous-estimée de textes savants: les noms propres de chercheurs, d'organismes, d'instruments, etc. Le caractère thématique et sémantique des noms propres en fait une composante intéressante du lexique savant."

més, és una tendència especialment característica en l'àmbit jurídic (pensem, p. ex., en les denominacions d'òrgans, organismes, documents oficials, etc.). Tots aquests casos, doncs, que conformen una part important de les unitats terminològiques del nostre corpus, no són detectats per YATE.

Així doncs, a partir d'una cerca realitzada per mitjà de BwanaNet en els textos del nostre corpus, hem obtingut una llista de les categories etiquetades com a nom propi,⁵⁰ l'hem revisada per tal d'eliminar aquelles formes no terminològiques (p. ex., noms propis de persones, de llocs geogràfics, etc.) i hem generat un fitxer en format text que constitueix el mòdul anomenat *Diccionari de noms propis*, que té 553 entrades i que consta, en format electrònic, a l'annex 5 contingut en el CD-ROM adjunt a aquesta tesi.

Un cop constituïts els diversos mòduls del diccionari jurídic per a Mercedes, hem procedit a processar el corpus textual amb aquesta aplicació per obtenir les dades necessàries per a l'anàlisi quantitativa que volem dur a terme. La presentació d'aquestes dades i els resultats obtinguts amb l'anàlisi posterior consten en el capítol següent.

⁵⁰ En aquest sentit, cal tenir en compte que les sigles també estan etiquetades com a nom propi, de manera que també formen part d'aquest mòdul del diccionari jurídic per a Mercedes.

CAPÍTOL IV

RESULTATS: PRESENTACIÓ I EXPLOTACIÓ DE LES DADES, VALORACIÓ I ANÀLISI COMPLEMENTÀRIA

CAPÍTOL IV. RESULTATS: PRESENTACIÓ I EXPLOTACIÓ DE LES DADES, VALORACIÓ I ANÀLISI COMPLEMENTÀRIA

D'acord amb les hipòtesis formulades al Capítol II, els objectius que perseguim amb l'anàlisi quantitativa que durem a terme són mesurar la densitat i la diversitat terminològiques dels textos del nostre corpus, i explotar matemàticament i estadísticament les dades relatives a la diversitat amb la finalitat de trobar un paràmetre quantitatiu prou significatiu estadísticament com per discriminar els textos en funció del seu nivell d'especialització.

En l'apartat 1.1 hem començat, doncs, per mesurar la densitat i diversitat terminològiques de cada un dels textos del corpus a partir de les ràtios nombre global de termes (*tokens*) per nombre de mots, i nombre de termes diferents (*types*) per nombre global de termes (*tokens*).

Ara bé, atès que, com hem vist al Capítol II, en el càlcul d'aquest tipus de ràtios és important que els textos siguin homogenis pel que fa a la dimensió (nombre de mots), en l'apartat 1.2 hem tornat a calcular aquestes ràtios, no per a cada un dels textos, sinó per als tres subcorpus en què els hem agrupat segons els tres nivells d'especialització, i que es caracteritzen perquè tenen el mateix nombre de mots. Amb aquest segon processament del corpus també hem volgut comprovar fins a quin punt el tipus de diccionari usat per Mercedes pot afectar els resultats obtinguts, de manera que hem processat els tres subcorpus diverses vegades, utilitzant cada vegada diferents mòduls del diccionari jurídic per a Mercedes.

Els resultats obtinguts amb aquest segon càlcul de la densitat i diversitat terminològiques han apuntat cap a la validació de les hipòtesis de partida —en el sentit que han mostrat una relació directament proporcional entre la diversitat terminològica i el NE dels subcorpus textual—, però també ens han confirmat la necessitat de refinar el càlcul d'aquesta diversitat per mitjà d'un recurs capaç de tenir en compte, no només la

ràtio *types/tokens*, sinó també altres variables com la dimensió dels textos o la freqüència d'aparició de cada terme dins del text. Basant-nos en les mesures de diversitat utilitzades en altres àmbits del coneixement, en l'apartat 2 del capítol hem explotat matemàticament aquestes variables per mitjà del càlcul d'un índex de diversitat per a cada un dels textos del corpus, l'índex de Shannon-Weaver, i en l'apartat 3 hem analitzat estadísticament¹ els resultats obtinguts a partir de l'aplicació d'aquest índex, amb la finalitat de valorar-ne el nivell de significança.

Per acabar, l'apartat 4 recull una valoració global dels resultats obtinguts en relació amb les hipòtesis de partida i, finalment, l'apartat 5 tanca el capítol amb la presentació d'una anàlisi complementària de contrast, feta amb un corpus reduït de textos de genòmica, amb la finalitat de complementar els resultats obtinguts en l'àmbit jurídic.

1. Densitat i diversitat terminològiques dels textos del corpus (mesurades a partir de les ràtios *tokens/nre. mots* i *types/tokens*)

1.1. Resultats obtinguts processant cada un dels textos del corpus amb Mercedes (diccionari complet)

El primer processament del corpus textual amb Mercedes s'ha dut a terme utilitzant el diccionari jurídic complet, format pels tres mòduls que hem anomenat *Diccionari genèric*, *Diccionari YATE revisat* i *Diccionari de noms propis*, i aplicat a cada un dels textos del corpus (5 textos del NE 1, 10 textos del NE 2 i 25 textos del NE 3). Les llistes dels termes que Mercedes ha detectat per a cada text, ordenats segons la freqüència d'aparició, consten, en suport electrònic, en l'annex 7 del CD-ROM adjunt a aquesta tesi.

¹ Agraïm al Dr. Jaume Llopis, professor del Departament d'Estadística de la Facultat de Biologia de la Universitat de Barcelona, el suport que ens ha donat per dur a terme els càlculs matemàtics i l'explotació estadística de les dades. Les seves orientacions i consells, així com l'assistència als seus seminaris sobre estadística impartits a l'Institut Universitari de Lingüística Aplicada de la Universitat Pompeu Fabra, han estat fonamentals per al desenvolupament d'aquesta part del treball. Naturalment, qualsevol error és responsabilitat exclusiva de qui escriu aquestes pàgines.

Taula 3. Densitat i diversitat terminològiques dels textos del corpus processats amb Mercedes (diccionari complet)

Text	Nre. mots	Nre. termes (tokens)	Nre. termes diferents (types)	% termes (tokens) per nre. mots	% termes diferents (types) per nre. termes (tokens)
d00344	18.667	1.688	421	9,04	24,94
d00347	14.043	1.870	413	13,32	22,09
d00345	2.641	366	179	13,86	48,91
d00346	4.810	605	232	12,58	38,35
d00349	12.521	1.646	464	13,15	28,19
d00323	8.042	1.261	358	15,68	28,39
d00324	12.019	1.789	477	14,88	26,66
d00325	4.177	606	218	14,51	35,97
d00326	3.724	482	217	12,94	45,02
d00327	3.466	494	212	14,25	42,91
d00339	13.134	2.435	540	18,54	22,18
d00340	5.803	818	285	14,10	34,84
d00341	2.705	384	127	14,20	33,07
d00342	12.009	1.757	348	14,63	19,81
d00343	14.371	1.919	320	13,35	16,68
d00316	2.383	405	218	17,00	53,83
d00348	1.304	162	88	12,42	54,32
d00350	1.884	307	147	16,30	47,88
d00312	5.144	876	298	17,03	34,02
d00313	1.081	157	108	14,52	68,79
d00311	2.147	323	158	15,04	48,92
d00314	365	50	35	13,70	70,00
d00315	506	73	51	14,43	69,86
d00317	2.504	309	144	12,34	46,60
d00318	414	62	48	14,98	77,42
d00319	374	55	44	14,71	80,00
d00321	3.324	557	225	16,76	40,39
d00320	415	47	38	11,33	80,85
d00322	339	55	48	16,22	87,27
d00328	2.071	374	179	18,06	47,86
d00329	1.383	250	121	18,08	48,40
d00330	713	121	59	16,97	48,76
d00331	1.755	376	142	21,42	37,77
d00332	2.516	475	206	18,88	43,37
d00333	443	86	46	19,41	53,49
d00334	3.576	625	185	17,48	29,60
d00335	3.897	711	273	18,24	38,40
d00336	2.164	465	156	21,49	33,55
d00337	2.337	385	128	16,47	33,25
d00338	6.972	1.200	294	17,21	24,50

NE 1 ■

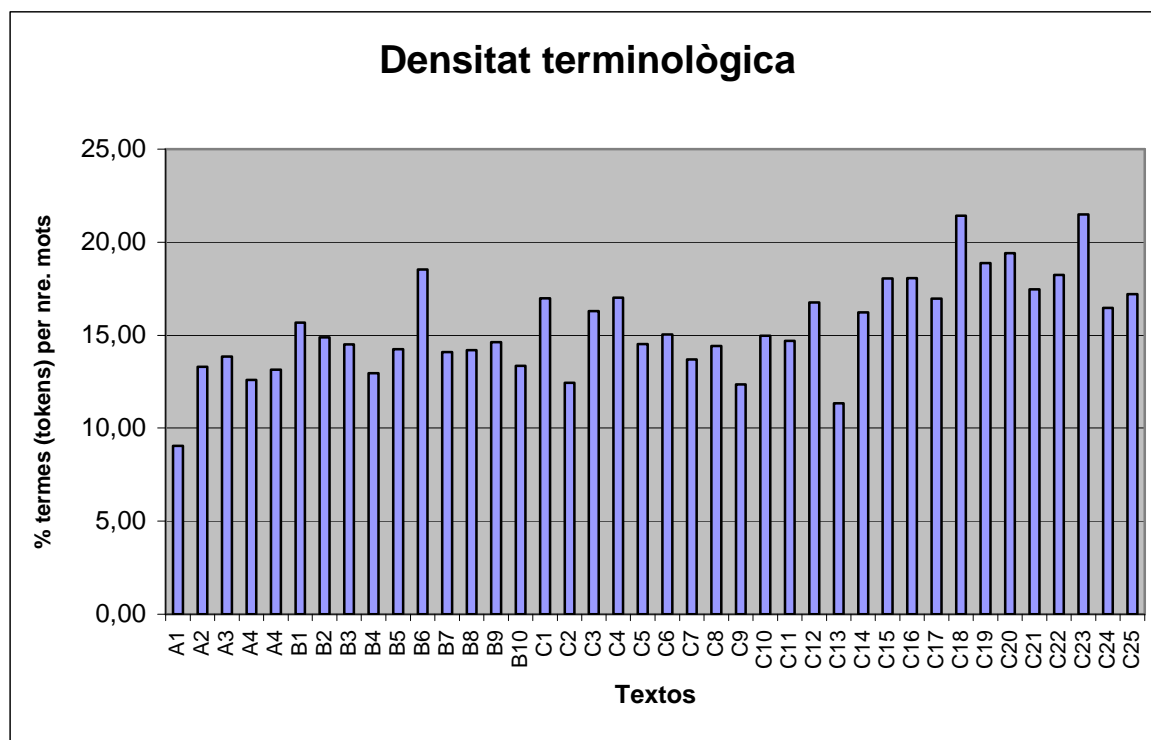
NE 2 ■

NE 3 ■

En aquesta taula (taula 3) es mostren els resultats obtinguts amb aquest primer processament dels textos del corpus, tant pel que fa a la densitat de la terminologia

detectada —mesurada com el nombre de termes detectats en relació amb el nombre de mots de cada text—, com pel que fa a la seva diversitat, mesurada com el nombre de termes diferents (*types*) detectats en relació amb el nombre d'ocurrències terminològiques (*tokens*) de cada text. Els colors diferents indiquen el NE dels textos, d'acord amb la llegenda que consta al peu de la taula.

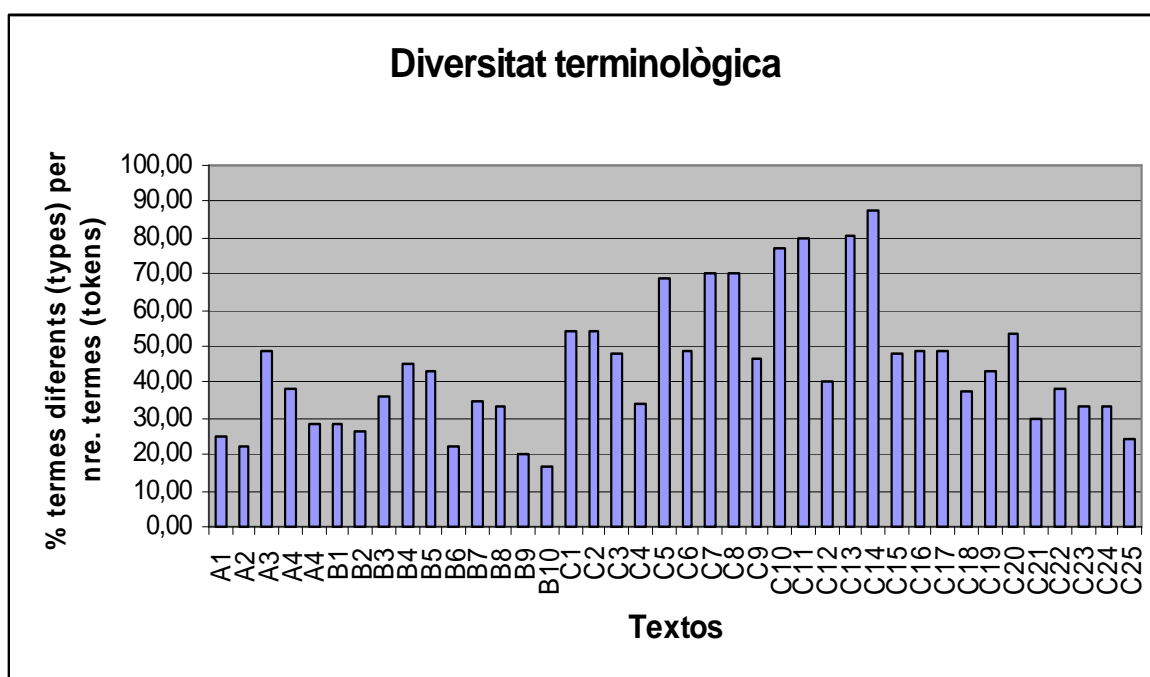
Els resultats de la taula 3 ens mostren com, tant si tenim en compte el nombre global de termes (*tokens*) en relació amb el nombre de mots de cada text, com si ens fixem en el nombre de termes diferents (*type*) en relació amb el nombre global de termes, no podem establir una correlació directament proporcional entre aquests valors i el nivell d'especialitat dels textos. Així, en el gràfic² 1 veiem com, pel que fa a la densitat terminològica entesa com el nombre de termes per nombre de mots, els textos del corpus presenten uns valors molt semblants que, de fet, assoleixen els punts màxims en els textos menys especialitzats (C = nivell 3):



Gràfic 1

² En aquest gràfic, i també en els dos següents, les denominacions dels textos indiquen el NE a què pertanyen. Així: A = textos del NE 1, B = textos del NE 2 i C = textos del NE 3.

I el gràfic 2 ens mostra que, pel que fa a la diversitat terminològica mesurada com el nombre de termes diferents (*types*) en relació amb el nombre global de termes (*tokens*), tot i que els valors no són tan homogenis, també alguns textos del nivell 3 (C) presenten els percentatges més elevats, mentre que els més baixos els trobem en els textos de nivell intermedi (B):



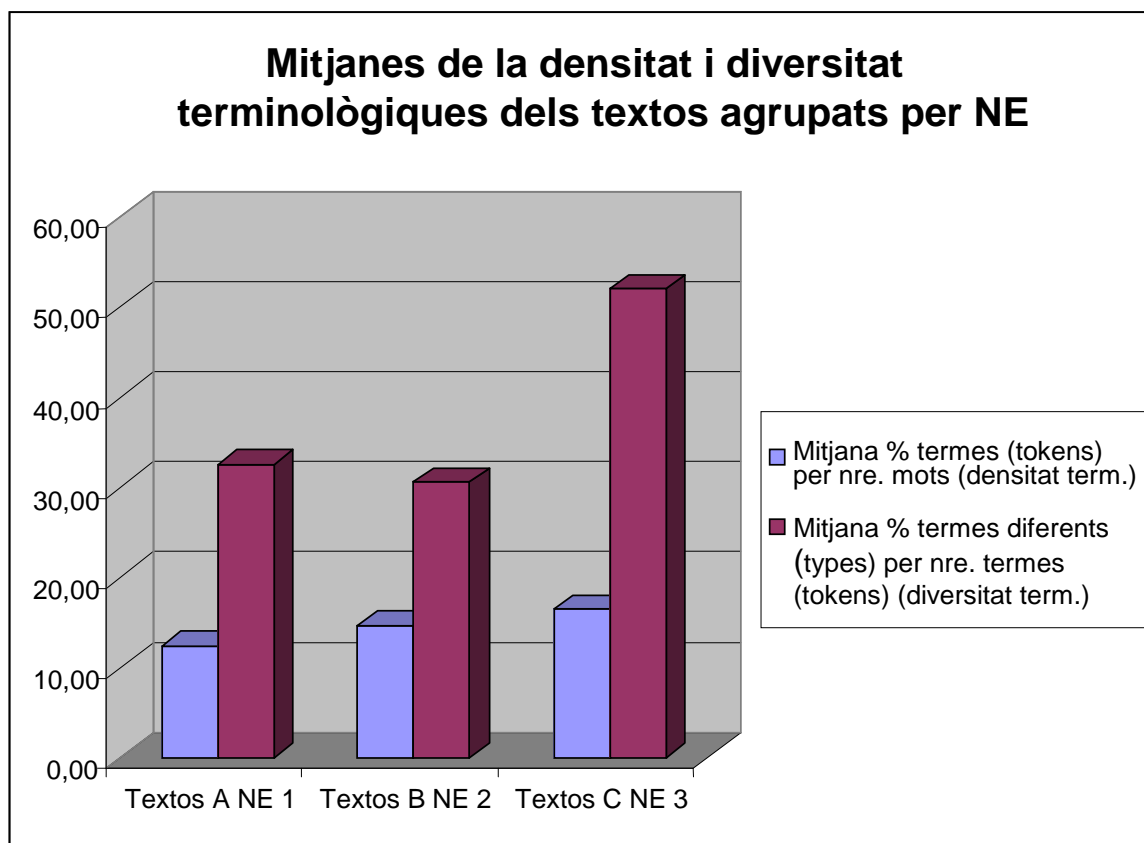
Gràfic 2

Si en lloc de comparar aquests valors text a text, calculem les mitjanes corresponents als tres nivells d'especialització, els resultats són els següents:

Taula 4. Mitjanes de densitat i diversitat terminològiques per NE

Textos agrupats per NE	Mitjana % termes (<i>tokens</i>) per nre. mots	Mitjana % termes diferents (<i>types</i>) per nre. termes (<i>tokens</i>)
Textos A NE 1	12,39	32,49
Textos B NE 2	14,71	30,55
Textos C NE 3	16,42	51,96

El gràfic 3 ens confirma el fet que la densitat terminològica dels textos és molt semblant, i es comporta com un valor inversament proporcional al nivell d'especialitat. Pel que fa a la diversitat terminològica, la mitjana dels textos del NE 3 és molt més elevada, mentre que la dels textos dels nivells 1 i 2 és molt propera, tot i que és lleugerament superior en el nivell més elevat.



Gràfic 3

Per tant, si relacionem aquests resultats amb les nostres hipòtesis de partida, sembla que, d'una banda, en relació amb la densitat terminològica, es corrobora la nostra suposició que no sempre és un indicador vàlid per mesurar el nivell d'especialitat d'un text, atès que les diferències entre els tres nivells es donen, justament, en una proporció inversa al grau d'especialització. Quant a la diversitat terminològica, els resultats també apunten cap a la validació de la primera part de la hipòtesi relativa a aquesta mesura, atès que l'elevat valor obtingut pels textos del NE 3 no permeten considerar la diversitat, calculada en termes de ràtio *types/tokens*, com un indicador fiable del NE dels textos.

Al nostre entendre, però, hi ha dos factors que poden esbiaixar els resultats obtinguts. D'una banda, el fet que la dimensió del corpus textual per a cada nivell d'especialització és poc homogènia, tant pel que fa al nombre de textos de cada nivell —5 per al NE 1, 10 per al NE 2 i 25 per al NE 3—, com pel que fa a la llargada de cada un dels textos —els textos del nivell 3 són, generalment, molt curts, fet que pot influir en els elevats valors de diversitat terminològica—, o al nombre total de mots de cada nivell —52.682 mots al NE 1, 79.450 mots al NE 2 i 50.011 al NE 3. D'altra banda, el fet que els resultats obtinguts es fonamentin en els termes detectats per Mercedes, ens fa pensar que el contingut del diccionari jurídic que usa aquesta aplicació pot fer variar de manera significativa les dades obtingudes. Per aquest motiu, hem decidit processar de nou els textos, però aplicant aquest cop els criteris següents:

- Pel que fa al corpus, hem agrupat els textos segons el nivell d'especialització, de manera que hem creat tres subcorpus textuais que contenen el mateix nombre de mots i que hem anomenat:
 - Subcorpus 1 (que conté 4 textos, del total de 5, del NE 1, que sumen 50.041 mots).
 - Subcorpus 2 (que conté 7 textos, del total de 10, del NE 2, que sumen 50.365 mots).
 - Subcorpus 3 (que conté els 25 textos del NE 3, que sumen 50.011 mots).

La taula 5 resumeix les característiques del corpus textual agrupat per subcorpus:

Taula 5. Corpus textual reagrupat en subcorpus segons el NE

	Nombre de mots	Nombre de textos	Nombre de temes que tracten els textos
Subcorpus 1 NE 1	50.041	4	4
Subcorpus 2 NE 2	50.365	7	7
Subcorpus 3 NE 3	50.011	25	10

D'aquesta manera, tot i que el nombre de textos de cada subcorpus i, per tant, la diversitat temàtica que s'hi tracta, continua sent heterogènia, la dimensió total de cada subcorpus esdevé idèntica, fet que permet pensar que les dades resultants poden salvar el biaix que podia produir el fet de comparar individus tant heterogenis pel que fa a la dimensió.

- Quant al diccionari utilitzat per Mercedes, hem decidit processar els tres subcorpus diverses vegades, utilitzant cada cop mòduls diferents d'aquest diccionari, per contrastar els resultats obtinguts i poder valorar, així, fins a quin punt el diccionari utilitzat per aquesta aplicació pot influir en les dades que ens proporciona.

1.2. Resultats obtinguts processant els tres subcorpus amb Mercedes diverses vegades (segons els diversos mòduls del diccionari jurídic)

Les taules següents mostren els resultats obtinguts per a cada subcorpus, en relació amb la densitat i la diversitat terminològiques, processats diverses vegades amb Mercedes, segons els mòduls del diccionari jurídic utilitzat per aquesta aplicació:³

1. Resultats amb Mercedes (*Diccionari genèric*) [8.796 entrades]

Taula 6

Subcorpus	Nre. mots	Nre. termes (tokens)	Nre. termes diferents (types)	% termes (tokens) per nre. mots	% termes dif. (types) per nre. termes (tokens)
Subcorpus 1 NE 1	50.041	5.318	616	10,62	11,58
Subcorpus 2 NE2	50.365	6.715	655	13,33	9,75
Subcorpus 3 NE3	50.011	8.532	760	17,06	8,9

³ Entre claudàtors fem constar, al costat del nom dels mòduls del diccionari utilitzats, el nombre d'entrades totals que contenen.

2. Resultats amb Mercedes (*Diccionari genèric + Diccionari YATE no revisat*) [9.796]

Taula 7

Subcorpus	Nre. mots	Nre. termes (<i>tokens</i>)	Nre. termes diferents (<i>types</i>)	% termes (<i>tokens</i>) per nre. mots	% termes dif. (<i>types</i>) per nre. termes (<i>tokens</i>)
Subcorpus 1 NE 1	50.041	6.781	945	13,55	13,93
Subcorpus 2 NE2	50.365	8.496	1.040	16,86	12,24
Subcorpus 3 NE3	50.011	9.359	1.097	18,71	11,72

3. Resultats amb Mercedes (*Diccionari genèric + Diccionari YATE no revisat + Diccionari de noms propis*) [10.349 entrades]

Taula 8

Subcorpus	Nre. mots	Nre. termes (<i>tokens</i>)	Nre. termes diferents (<i>types</i>)	% termes (<i>tokens</i>) per nre. mots	% termes dif. (<i>types</i>) per nre. termes (<i>tokens</i>)
Subcorpus 1 NE 1	50.041	8.139	1.015	16,26	12,47
Subcorpus 2 NE2	50.365	10.272	1.120	20,39	10,90
Subcorpus 3 NE3	50.011	10.994	1.147	21,98	10,43

4. Resultats amb Mercedes (*Diccionari genèric + Diccionari YATE revisat + Diccionari de noms propis*) [11.088 entrades]⁴

Taula 9

Subcorpus	Nre. mots	Nre. termes (tokens)	Nre. termes diferents (types)	% termes (tokens) per nre. mots	% termes dif. (types) per nre. termes (tokens)
Subcorpus 1 NE 1	50.041	7.125	1.123	14,23	15,76
Subcorpus 2 NE2	50.365	9.070	1.312	18,00	14,46
Subcorpus 3 NE3	50.011	10.021	1.362	20,03	13,59

5. Resultats amb Mercedes (*Diccionari YATE revisat + Diccionari de noms propis*) [2.292 entrades]

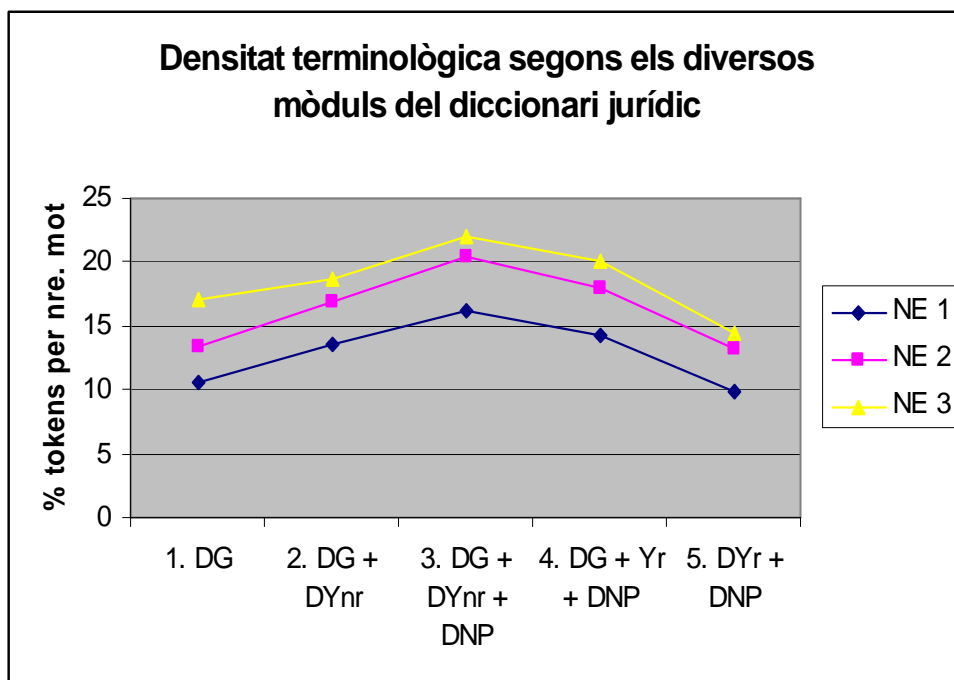
Taula 10

Subcorpus	Nre. mots	Nre. termes (tokens)	Nre. termes diferents (types)	% termes (tokens) per nre. mots	% termes dif. (types) per nre. termes (tokens)
Subcorpus 1 NE 1	50.041	4.982	715	9,9	14,35
Subcorpus 2 NE2	50.365	6.655	859	13,21	12,90
Subcorpus 3 NE3	50.011	7.241	880	14,47	12,15

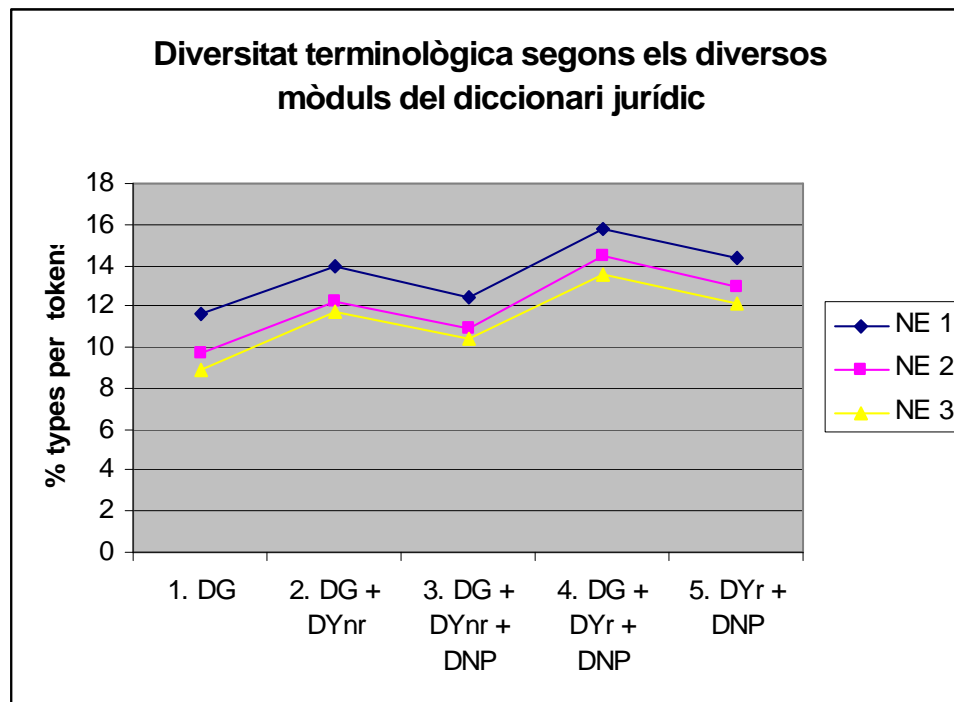
⁴ Les llistes dels termes detectats amb aquest processament, en què Mercedes utilitza tots els mòduls del diccionari jurídic, consten, en suport electrònic, a l'annex 7 del CD-ROM adjunt a aquesta tesi.

Les dades resultants d'aplicar Mercedes diverses vegades als tres subcorpus diferenciats segons el nivell d'especialització ens confirmen, en primer lloc, el fet que el contingut del diccionari usat per Mercedes condiciona el nombre de termes detectats per aquesta aplicació, però no sembla que influeixi en les proporcions que mostren els tres subcorpus entre ells en relació amb la densitat i la diversitat terminològiques que presenten.

Així, si a partir dels gràfics 4 i 5, comparem els resultats dels cinc processaments fets amb mòduls diferents del diccionari, comprovem com la densitat de termes dels subcorpus (entesa com el nombre global de termes pel nombre total de mots) és sempre inversament proporcional al seu nivell d'especialització (gràfic 4), mentre que la diversitat de termes de cada subcorpus (entesa com el nombre de termes diferents (*types*) pel nombre global de termes (*tokens*)) sempre és directament proporcional al nivell d'especialització (gràfic 5).



Gràfic 4



Gràfic 5

Els gràfics ens permeten observar com, en general, a mesura que anem afegint mòduls al diccionari jurídic usat per Mercedes, augmenta, per a cada subcorpus, el nombre de termes (tant repetits com diferents) que hi detecta aquesta aplicació.

Aquesta tendència es manté, en el cas de la densitat, en el processament núm. 3, en què hem incorporat el mòdul *Diccionari de noms propis*, però, en canvi, s'inverteix en el cas de la diversitat terminològica. La incorporació d'aquest mòdul provoca, doncs, una disminució en la ràtio *type/token* que, possiblement, s'explica per l'elevat índex de repetició de denominacions oficials diverses que caracteritza els textos jurídics analitzats.

El processament 4 mostra, en canvi, per a cada subcorpus, una disminució en la detecció del nombre d'ocurrències terminològiques (*tokens*) i un augment en la detecció del nombre de termes diferents (*types*). Creiem que això es pot explicar pel fet que, en aquest cas, el canvi en el diccionari usat per Mercedes ha estat fonamentalment qualitatiu, ja que el mòdul del diccionari YATE que s'ha usat aquest cop ha estat prèviament revisat per nosaltres i per un especialista. Aquesta revisió humana ha comportat, tal com hem explicat al Capítol III, d'una banda, l'eliminació de *soroll*, és a

dir, de candidats a terme proposats per YATE que en la revisió s'han eliminat; i d'altra banda, la reparació de *silenci*, és a dir, la inclusió de candidats a terme que YATE marcava amb un coeficient d'especialitat baix. Això, al nostre entendre, explica que en aquest processament, d'una banda, disminueixi el nombre de *tokens* detectats per Mercedes (a causa del *soroll* eliminat), i de l'altra, augmenti el nombre de termes diferents o *types* (a causa de la inclusió de nous termes). Tot i així, però, volem destacar el fet que, tant en el processament 4 com en el 3 —que només difereixen, pel que fa al diccionari usat per Mercedes, perquè el primer conté el mòdul YATE sense revisar mentre que el segon conté el mòdul YATE revisat—, les proporcions entre els subcorpus pel que fa a la densitat i a la diversitat de terminologia que contenen es mantenen iguals o semblants.

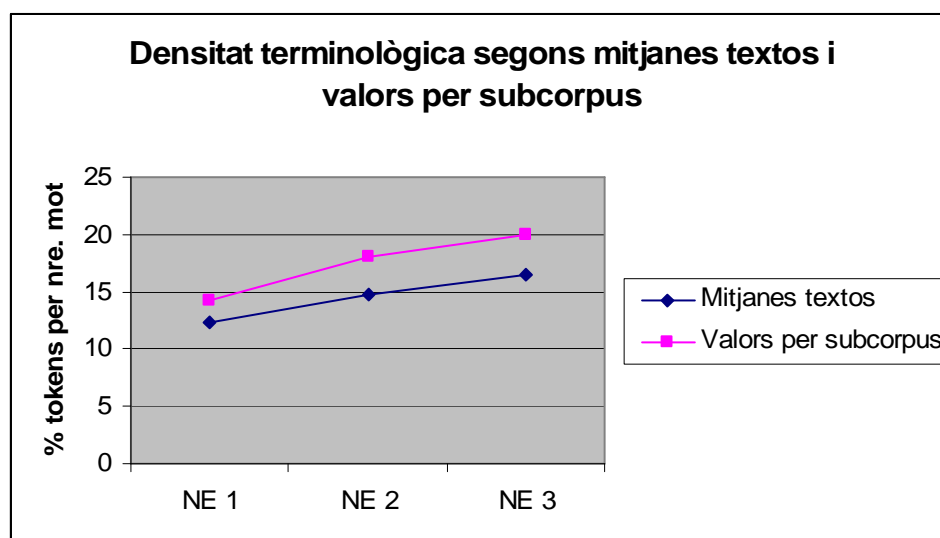
Finalment, si observem el darrer processament (el núm. 5), que s'ha fet utilitzant únicament la terminologia extreta dels mateixos textos del corpus per mitjà de YATE i BwanaNet, comprovem com, lògicament, en quedar molt més reduït el contingut del diccionari usat per Mercedes, disminueix significativament la quantitat de terminologia detectada per aquesta aplicació en cada un dels subcorpus. Tot i això, però, es continuen mantenint les correlacions entre els subcorpus tant pel que fa a la densitat (inversament proporcional al NE) com a la diversitat terminològica (directament proporcional al NE) que mostren.

En definitiva, els resultats obtinguts amb els diversos processaments dels subcorpus textual fets a partir dels diferents mòduls del diccionari utilitzat per Mercedes, ens mostren que, tot i que efectivament el tipus de diccionari utilitzat per aquesta aplicació condiciona el nombre de termes detectats, aquest condicionament no afecta substancialment el nostre objecte d'estudi, que és la correlació que presenten les variables densitat terminològica i diversitat terminològica amb els diferents nivells d'especialització de cada subcorpus.

Si valorem els resultats obtinguts, no en funció del diccionari usat per Mercedes, sinó en funció de la influència que pot tenir l'heterogeneïtat de les dimensions dels textos del corpus utilitzat, les dades obtingudes amb aquests processaments ens indiquen que aquesta heterogeneïtat no afecta excessivament el càlcul de la densitat terminològica entesa com el nombre de termes per nombre de mots, però, en canvi, sí que influeix en

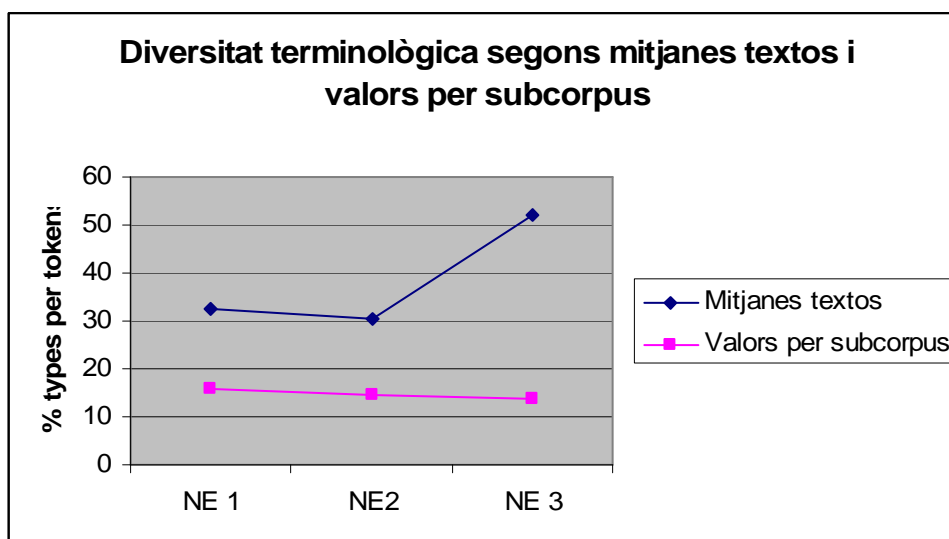
gran manera en el càlcul de la diversitat terminològica, entesa com el nombre de termes diferents pel nombre global de termes.

Efectivament, si a partir dels gràfics 6 i 7 comparem les dades obtingudes amb el primer processament que hem fet del nostre corpus, en què hem calculat, per a cada nivell d'especialització, les mitjanes textuais corresponents a la densitat i diversitat terminològiques (taula 4), amb els resultats obtinguts en aquest segon processament, fet sobre els tres subcorpus especialitzats i utilitzant els mateixos mòduls del diccionari jurídic de Mercedes (processament núm. 4, taula 9), observem com els resultats relatius a la densitat terminològica mantenen, en el dos casos, una relació inversament proporcional al nivell d'especialització dels textos (gràfic 6). Així, tot i que en aquest segon processament Mercedes ha detectat un nombre més elevat de termes per a cada nivell d'especialització, en els dos casos es manté el fet que, com més disminueix el nivell d'especialització, més augmenta el nombre global de termes detectats en els textos.



Gràfic 6

En canvi, els resultats relatius a la diversitat terminològica (gràfic 7), que en el primer processament mostraven un valor molt elevat en el nivell menys especialitzat, en el segon processament, fet per subcorpus, augmenten de manera proporcional al nivell d'especialització.



Gràfic 7

Al nostre entendre, aquests resultats apunten cap a la validesa de les nostres hipòtesis de partida, en el sentit que, d'una banda, corroboren el fet que la mesura de la densitat terminològica no ens permet obtenir un paràmetre determinant del nivell d'especialització del text, ja que no podem afirmar que la quantitat de terminologia continguda en un text, mesurada com el nombre d'ocurrències terminològiques en relació amb el nombre total d'ocurrències lèxiques, augmenta sempre de manera proporcional al seu nivell d'especialització. I, d'altra banda, ens permeten pensar que la mesura de la diversitat terminològica, adequadament refinada, pot proporcionar-nos un paràmetre quantitatiu per discriminar un text segons el seu nivell d'especialització.

En aquest sentit, els resultats evidencien que la mesura d'aquesta diversitat terminològica, entesa com la ràtio de nombre de termes diferents (*types*) per nombre total de termes (*tokens*), és una mesura insuficient, ja que es veu clarament afectada per les dimensions del textos que conformen el corpus objecte d'estudi. Com acabem de veure, una possible opció per salvar aquesta dificultat és ajuntar els textos objecte d'estudi per NE, i aconseguir així corpus que presentin el mateix nombre de mots, o bé treballar amb mostres de textos en lloc d'usar textos complets. Ara bé, com dèiem abans, al nostre entendre seria desitjable utilitzar textos complets i, ahora, poder mesurar la diversitat terminològica text a text, sense haver de crear textos ficticis resultats de la unió de diversos textos. Partint de l'estudi de la diversitat que duen a

terme algunes disciplines com la biologia, ens ha semblat interessant utilitzar una mesura de la diversitat més refinada, inspirada en la teoria de la comunicació o de la informació, coneguda amb el nom d'índex de Shannon-Weaver. En l'apartat següent exposem l'aplicació d'aquest índex als textos del nostre corpus i els resultats obtinguts.

2. Càlcul matemàtic de la diversitat terminològica: l'índex de Shannon-Weaver

Els resultats obtinguts amb els dos processaments del nostre corpus textual amb el programa Mercedes ens han dut, doncs, a considerar la necessitat d'utilitzar eines d'anàlisi quantitativ més refinades per mesurar la diversitat terminològica dels textos especialitzats, amb l'objectiu de trobar un indicador fiable del seu nivell d'especialització.

2.1. L'índex de Shannon-Weaver

En el sentit ecològic més estricte, la diversitat —un concepte derivat de la Teoria de la Informació⁵— és “un paràmetre que assenjala la riquesa relativa en espècies o altres elements d'un ecosistema o d'un conjunt d'organismes”.⁶ Es tracta, doncs, d'una mesura de l'heterogeneïtat d'un sistema donat, és a dir, de la quantitat i proporció dels diferents elements que conté. Per tant, la diversitat és un paràmetre molt útil en l'estudi, la descripció i la comparació de les comunitats ecològiques. En ecologia, un índex de diversitat és una mesura estadística de la biodiversitat d'un ecosistema. Hi ha diversos índexs que poden usar-se per mesurar la diversitat d'una població en què cada membre pertany a una única espècie.

Dels diversos índexs existents per mesurar la diversitat d'un ecosistema determinat, els dos més clàssics són l'índex de Simpson i l'índex de Shannon-Weaver. El primer és una mesura de la *dominància*, que sobrevalora les espècies més abundants en detriment de la

⁵ La Teoria de la Informació és la teoria matemàtica de les dades i l'emmagatzematge de la comunicació fundada el 1948 per Claude E. Shannon a partir del seu estudi clàssic “A Mathematical Theory of Communication”, publicat al *Bell System Technical Journal* el juliol i l'octubre de 1948.

⁶ Definició extreta de la Hiperenciclopèdia [en línia].

riquesa total d'espècies. L'índex de Shannon-Weaver⁷ (o índex SW) procedeix de la teoria de la informació i, de fet, és la denominació ecològica de l'entropia de la comunicació introduïda per Claude Shannon, que s'expressa com

$$H = -\sum_{i=1}^S p_i \log_2 p_i$$

Ramon Margalef, a qui devem la introducció d'aquest índex per mesurar la diversitat en l'àmbit de l'ecologia, explica aquesta expressió amb les següents paraules:

“En la actualidad se prefiere una medida de diversidad algo más complicada, inspirada en la teoría de la comunicación o de la información, y que se ha usado también en el estudio de la diversidad de vocabularios y de símbolos en cualquier lenguaje e incluso en el análisis de creaciones artísticas. La expresión de este índice es $H = -\sum p_i \log_2 p_i$, donde p_i es la proporción o probabilidad de la especie i dentro de un total que se hace igual a uno: $\sum p_i = 1$. El resultado se expresa en bits. Un bit es la resolución en una alternativa equiprobable, como cara o cruz al echar una moneda. Un colectivo formado por dos especies, ambas en la misma proporción, arroja un bit de diversidad. Se comprende que las especies muy raras afectan poco a la diversidad total, como tiene que ser.”

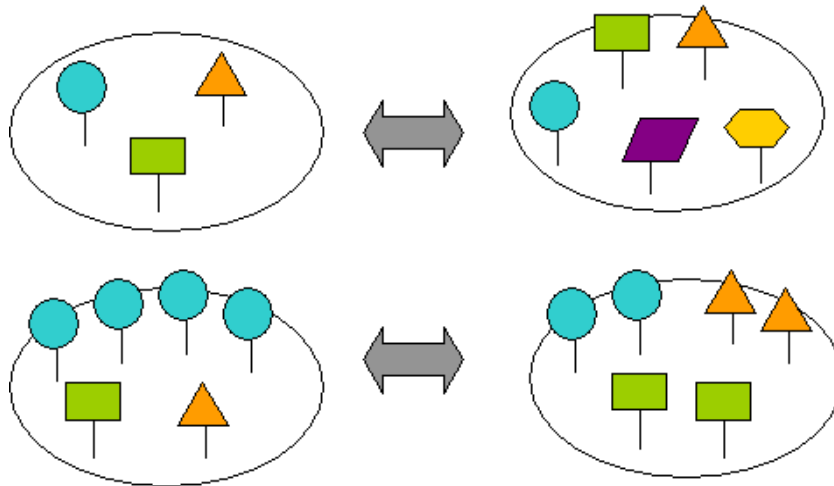
MARGALEF (1981: 140-141)

Aquest índex presenta l'avantatge que té en compte el nombre d'espècies i la uniformitat o proporció de les espècies, és a dir, en quina mesura les espècies són abundants. A continuació mirem d'explicar-ne el funcionament, basant-nos en l'explicació que en fa l'International Centre for Research in Agroforestry, en l'apartat del seu Web dedicat als índexs de diversitat.⁸

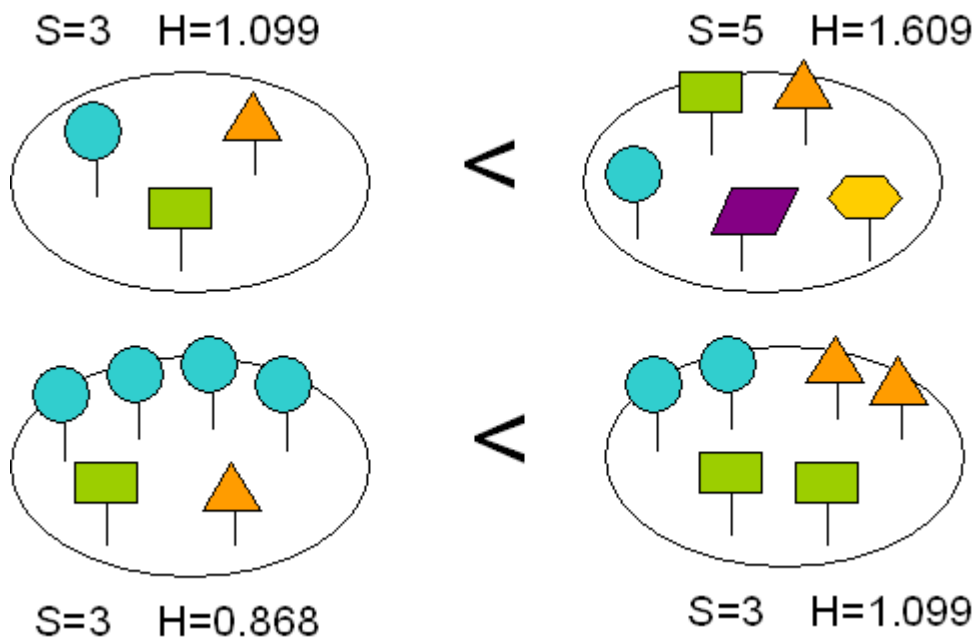
De fet, el concepte de diversitat inclou dos aspectes: la riquesa del nombre d'ítems i la uniformitat en l'abundància de cada ítem. En la figura següent, les comunitats de la dreta són més diverses que les de l'esquerra. En la part superior de la figura, es compara la riquesa (S), mentre que en la part inferior es compara la uniformitat.

⁷ En relació amb les diverses denominacions amb què es coneix aquest índex, a l'entrada “Diversity index” de l'enciclopèdia virtual *Wikipedia* llegim: “Shannon's diversity index is often called *Shannon-Weaver diversity*, but this is a misnomer; despite a common misconception in biology, [Warren Weaver](#) was *not* in any sense a cofounder of the field of [information theory](#), although he did play an important role in encouraging the rapid development of this subject by diverting grant money to it immediately after World War Two. Another name sometimes encountered, *Shannon-Weiner diversity*, is also a misnomer; although there is somewhat greater grounds for nominating Norbert Weiner as a grandfather of information theory, his work did not emphasize the role of Shannon's entropy.” <<http://encyclopedia.thefreedictionary.com/Diversity+indices>>. [Consulta: 28 de desembre de 2005].

⁸ <<http://www.worldagroforestry.org/sites/rsu/resources/biodiversity/analysistypes/diversityindices.asp>>. [Consulta: 10 de gener de 2006].



Els índexs de diversitat proporcionen una mesura estadística de la diversitat d'una comunitat. En la figura següent, s'ha calculat, per a cada comunitat, la riquesa de les espècies (S) i l'índex de diversitat de Shannon (H). Podem observar que l'índex de Shannon H és més baix en les comunitats de l'esquerra, fet que indica que tenen una diversitat més baixa.



Una comunitat que té més espècies tindrà, doncs, un índex de diversitat més elevat que una comunitat d'una uniformitat similar però amb menys espècies. Una comunitat amb una uniformitat més elevada també tindrà un índex de diversitat més alt que una comunitat amb la mateixa riquesa d'espècies però amb una uniformitat més baixa.

Atès que la riquesa i la uniformitat es poden combinar de maneres diferents, existeixen diversos índexs de diversitat en funció de si estan més influïts per l'una o per l'altra. L'índex de Shannon és un dels més àmpliament usats per mesurar la diversitat. La seva formulació mostra com el fet que una comunitat tingui un índex de Shannon elevat, no implica necessàriament que els dos factors, riquesa i uniformitat, siguin elevats per a aquella comunitat, ja que, per exemple, és possible que l'índex de Shannon sigui més elevat només per una riquesa substancialment elevada.

En general, en la bibliografia sobre els índexs de diversitat usats en biologia, el de Shannon-Weaver es considera com un dels més sòlids i fiables. En aquest sentit, Ibàñez (2006) afirma:

“Los primeros índices fueron presentados justo al inicio de una corriente encaminada a cuantificar y “matematizar” los constructos conceptuales previos de las ciencias ecológicas. (...) La mayoría de los índices de diversidad propuestos, al contrario que la entropía de Shannon y alguno más, eran meros constructos empíricos que se ajustaban bien a los datos de su mentor y malamente a la mayoría de sus rivales. (...) Margalef, al proponer el índice de Shannon, vinculó la estructura de los ecosistemas con la Teoría de la Información, la Termodinámica Estadística y los Métodos bayesianos. Pocos de sus rivales consiguieron esta meta. Por esas razones, el índice de entropía de Shannon y los relacionados con él (ver contribución anterior sobre el tema) siguen siendo los más utilizados (al margen de su simplicidad de cálculo, lo cual es una ventaja no trivial).”
IBÁÑEZ (2006)

L'índex de Shannon-Weaver, per tant, permet calcular la diversitat d'un sistema donat tenint en compte tant la riquesa, és a dir, el nombre d'espècies diferents d'aquell sistema, com també la uniformitat, o mesura d'igualtat en el nombre d'individus de cada espècie. Per totes aquestes raons, ens ha semblat un recurs molt adequat per mesurar la diversitat terminològica dels textos del nostre corpus, ja que ens permet obtenir una mesura d'aquesta diversitat que té en compte tant el nombre de termes diferents (*types*) presents en cada text, com també la freqüència d'aparició de cada un d'aquests *types* en relació amb el nombre total d'ocurrències terminològiques o *tokens*.

Així doncs, hem calculat l'índex de Shannon-Weaver dels textos del corpus a partir de l'aplicació, per a cada un dels textos, de l'expressió matemàtica d'aquest índex, que, com hem vist, és la següent:

$$H = -\sum_{i=1}^S p_i \cdot \log p_i$$

on

S és el nombre de termes diferents que conté el text i

p_i és un càlcul de probabilitat que relaciona, per a cada terme, el nombre de casos favorables (és a dir, el nombre d'ocurrències d'aquell terme en aquell text), amb el nombre de casos possibles (o nombre total d'ocurrències terminològiques o *tokens* d'aquell text).

2.2. Diversitat terminològica dels textos del corpus mesurada amb l'índex SW

Partint, doncs, de les dades obtingudes amb Mercedes sobre els termes dels textos del corpus, hem calculat, per mitjà de l'aplicació d'aquesta fórmula, l'índex SW de cada text. La taula 11 ens mostra els índexs de diversitat terminològica obtinguts per a cada un dels textos dels tres nivells d'especialització (que corresponen als diferents colors indicats en la llegenda). Atesa l'heterogeneïtat de les dimensions dels textos, també hem inclòs la informació relativa al nombre de mots de cada text, per poder valorar la influència d'aquesta variable en el resultat obtingut en el càlcul d'aquest índex de diversitat terminològica.

Taula 11. Índex de SW i nre. de mots dels textos del corpus

Textos	Índex SW	Nre. de mots
d00344	7,50	18.667
d00347	7,56	14.043
d00345	6,91	2.641
d00346	7,21	4.810
d00349	7,89	12.521
d00323	7,36	8.042
d00324	7,87	12.019
d00325	6,89	4.177
d00326	7,13	3.724
d00327	6,98	3.466
d00339	7,52	13.134
d00340	7,28	5.803
d00341	6,04	2.705
d00342	7,17	12.009
d00343	7,39	14.371
d00316	7,16	2.383
d00348	5,96	1.304
d00350	6,60	1.884
d00312	7,32	5.144
d00313	6,50	1.081
d00311	6,67	2.147
d00314	4,93	365
d00315	5,41	506
d00317	6,38	2.504
d00318	5,41	414
d00319	5,32	374
d00321	7,12	3.324
d00320	5,16	415
d00322	5,53	339
d00328	6,84	2.071
d00329	6,37	1.383
d00330	5,27	713
d00331	6,28	1.755
d00332	7,02	2.516
d00333	5,21	443
d00334	6,52	3.576
d00335	7,38	3.897
d00336	6,38	2.164
d00337	6,03	2.337
d00338	6,97	6.972

NE 1 ■ NE 2 ■ NE 3 ■

Si ens fixem en la taula 11, observem com, en general, els textos més especialitzats (NE 1 i 2, colors blau i groc) presenten un índex SW més elevat que els textos menys especialitzats (NE 3, color taronja), tot i que també trobem casos a la inversa (textos del

NE 3 amb valors alts o textos del NE 1 o 2 amb valors més baixos), que podem relacionar amb la dimensió del text (els textos del NE amb un índex SW elevat són, en la major part dels casos, textos llargs, i els de NE 1 i 2 amb un índex SW baix solen ser textos curts).

Taula 12. Índex de SW i nre. de mots dels textos del corpus ordenats segons l'índex SW

Text	Índex SW	Nre. de mots
d00349	7,89	12.521
d00324	7,87	12.019
d00347	7,56	14.043
d00339	7,52	13.134
d00344	7,50	18.667
d00343	7,39	14.371
d00335	7,38	3.897
d00323	7,36	8.042
d00312	7,32	5.144
d00340	7,28	5.803
d00346	7,21	4.810
d00342	7,17	12.009
d00316	7,16	2.383
d00326	7,13	3.724
d00321	7,12	3.324
d00332	7,02	2.516
d00327	6,98	3.466
d00338	6,97	6.972
d00345	6,91	2.641
d00325	6,89	4.177
d00328	6,84	2.071
d00311	6,67	2.147
d00350	6,60	1.884
d00334	6,52	3.576
d00313	6,50	1.081
d00317	6,38	2.504
d00336	6,38	2.164
d00329	6,37	1.383
d00331	6,28	1.755
d00341	6,04	2.705
d00337	6,03	2.337
d00348	5,96	1.304
d00322	5,53	339
d00315	5,41	506
d00318	5,41	414
d00319	5,32	374
d00330	5,27	713
d00333	5,21	443
d00320	5,16	415
d00314	4,93	365

NE 1

NE 2

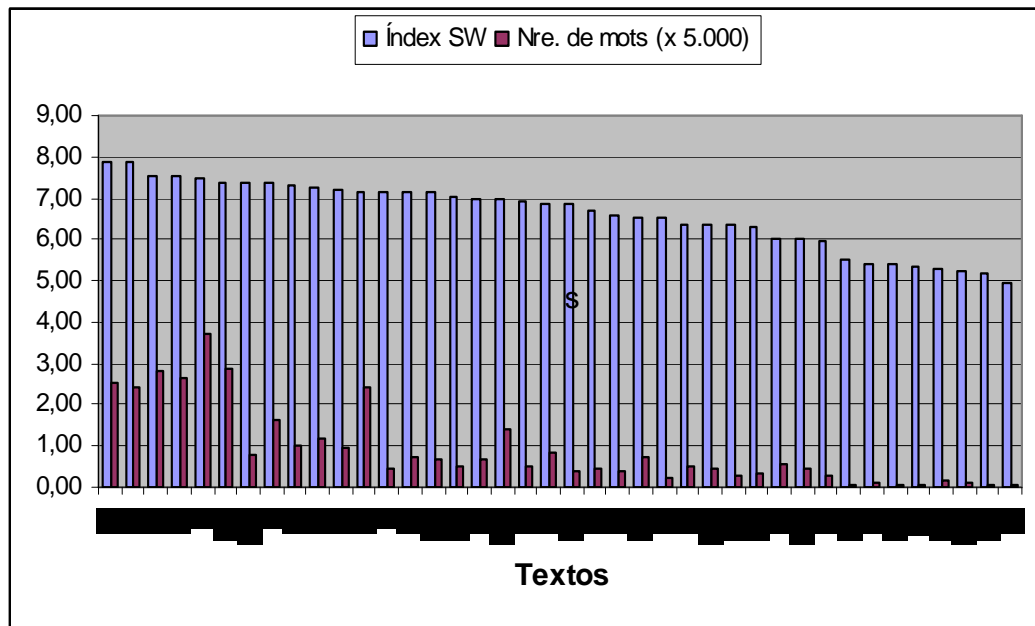
NE 3

En la taula 12 presentem les mateixes dades, però ara ordenades segons l'índex SW, de manera que puguem visualitzar fàcilment la relació entre la disminució o l'increment d'aquest índex i les variables NE i dimensió del text.

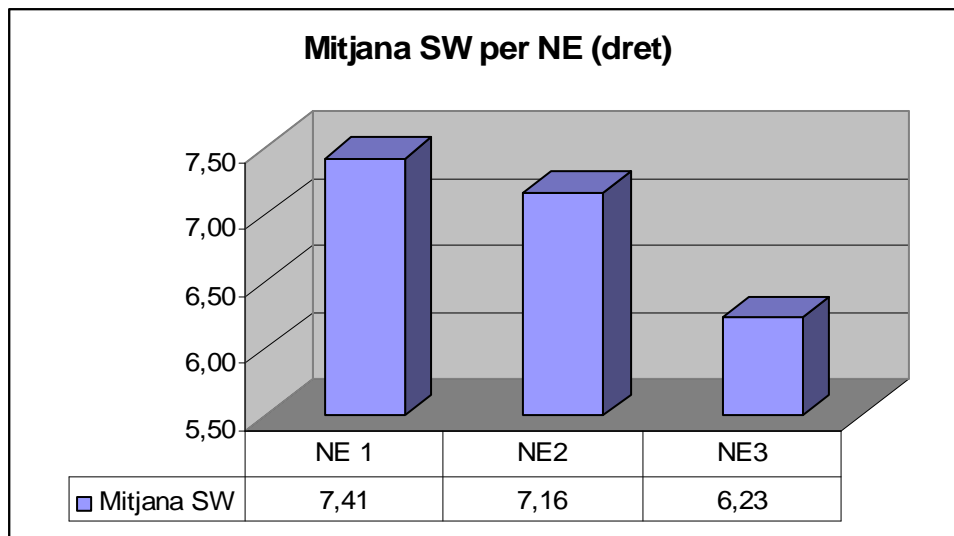
Així, en la taula 12 observem com els textos del NE 1 (blau) tendeixen a agrupar-se cap als valors superiors, els del NE 2 (groc) es troben majoritàriament a la part intermèdia i superior de la taula, mentre que els del NE 3 (taronja) se situen predominantment en la part inferior i intermèdia. Si ens fixem ara en els textos de cada nivell que no segueixen aquesta distribució, comprovem que aquest comportament manté una certa correlació amb les dimensions de cada text. Així, els textos del NE 1 amb un índex SW més baix, coincideixen amb els textos més curts d'aquest nivell (d00346 i d00345), i el mateix podem dir dels textos del nivell intermedi (groc) que presenten un índex SW poc elevat (d00341 i d00325); en canvi, els textos del NE 3 (taronja) que tenen un índex SW elevat (d00335 i d00312) són força llargs en relació amb la resta de textos d'aquest mateix nivell.

Malgrat tot, aquesta relació directament proporcional entre el valor de l'índex SW i la dimensió del text, no es compleix de manera absoluta en tots els casos, ja que en general, la majoria dels textos dels NE 1 i 2 presenten un índex SW elevat en relació amb el total de valors d'aquest índex, encara que siguin curts (ex.: d00346 i d00326), mentre que la majoria dels textos del NE 3 presenten un índex SW baix, malgrat que siguin llargs (ex.: d00334 o d00338). El gràfic⁹ 8 ens permet visualitzar com, en la major part dels casos, es produeix aquesta relació directament proporcional entre el valor de l'índex SW i el NE de cada text.

⁹ En aquest gràfic les denominacions dels textos indiquen el NE a què pertanyen. Així: A = textos del NE 1, B = textos del NE 2 i C = textos del NE 3.



Si ens fixem ara en les mitjanes de l'índex SW per a cada nivell d'especialització (gràfic 9), comprovem com es confirma aquesta correlació directament proporcional entre NE i diversitat terminològica. Destaca el fet, però que les mitjanes corresponents als NE 1 i 2, tot i seguir també aquesta correlació, presenten uns valors força propers, mentre que la mitjana corresponent al NE 3 s'allunya significativament de la dels altres dos NE.



Gràfic 9

En definitiva, els resultats obtinguts amb el càlcul de l'índex SW tendeixen a confirmar la hipòtesi que la mesura de la diversitat terminològica dels textos especialitzats, calculada a partir d'aquest indicador, pot constituir un paràmetre per discriminar aquests textos en funció del seu NE, atès que es pot establir una correlació directament proporcional entre el valor d'aquest indicador i el nivell d'especialitat del text. Això permet pensar, doncs, que, ampliant el corpus textual analitzat, seria possible obtenir un interval o rang de diversitat terminològica per a cada NE o, com a mínim, per a dos NE (atesos els valors propers dels NE 1 i 2), que servís com a paràmetre per discriminar els textos d'un determinat àmbit especialitzat (aquell a què pertanyessin els textos analitzats) segons el seu NE.

Ara bé, les dades observades també ens mostren que hi ha una altra variable que influeix en els valors obtinguts per l'índex SW, que és la dimensió de cada text (entesa com el nombre de mots). En aquest sentit, ens cal comprovar de manera fiable que la variable més determinant del valor de diversitat terminològica dels textos és el NE i no la seva dimensió. Dit en altres paraules, tot i que és evident que si treballem amb textos especialitzats reals i complets, que tracten un mateix tema dins d'un àmbit especialitzat determinat, la dimensió serà, en la major part dels casos, directament proporcional al NE (és a dir, els textos més especialitzats són més llargs, perquè són més densos cognitivament i, per tant, contenen més nusos i relacions entre nusos que no pas els menys especialitzats), volem comprovar empíricament com aquest no és l'únic factor ni el més determinant en la discriminació d'aquests textos segons el seu NE, sinó que hi ha un altre factor tant o més influent, que és la seva diversitat terminològica, que es pot mesurar a partir de l'aplicació de l'índex SW.

Per fonamentar de manera empírica aquesta hipòtesi, hem utilitzat una tècnica estadística de contrast d'hipòtesis, l'anàlisi de variància (ANOVA), que permet separar mitjanes mostrals i valorar la significació de les diferències observades.

3. Anàlisi estadística (ANOVA) dels resultats obtinguts amb l'índex SW

L'anàlisi de variància (o ANOVA, de l'anglès *Analysis of Variance*) és una tècnica estadística que incorpora un contrast d'hipòtesis i que pot es definir¹⁰ com una col·lecció de models estadístics i els seus procediments associats amb els quals es poden comparar mitjanes descomponent la variància global observada en diferents parts.

Tradicionalment, aquestes tècniques, conjuntament amb les tècniques de regressió lineal múltiple, de les quals pràcticament són una extensió natural, marquen l'inici de les tècniques multivariants. Aquest tipus de tècniques permeten analitzar simultàniament la influència de dos o més factors de classificació (variables independents) sobre una variable resposta contínua, amb l'objectiu d'assolir la significació en algun d'aquests factors.

Podríem dir que l'objectiu últim de l'anàlisi de la variància és comparar poblacions,¹¹ delimitades en funció d'un o més factors determinats, a partir de l'anàlisi de mostres¹² representatives, i trobar aquella o aquelles diferències mostrals (calculades en forma de mitjanes) que ens permeten afirmar que hi ha una diferència poblacional. Aplicant això al nostre estudi, l'ANOVA ens serveix per comparar poblacions de textos especialitzats, delimitades segons el factor NE, a partir de l'anàlisi de mostres representatives (els textos del corpus seleccionat), per trobar, entre les diverses diferències mostrals analitzades (la diversitat terminològica mesurada amb l'índex SW i la dimensió dels textos mesurada segons el nombre de mots) i calculades en forma de mitjanes per a cada grup mostral (textos agrupats segons NE), la diferència mostral més significativa, és a dir, aquella diferència capaç de discriminar les poblacions objecte d'estudi (els textos especialitzats agrupats segons els diferents NE).

¹⁰ Aquesta és, per exemple, la definició que trobem a l'entrada "análisis de varianza" de l'enciclopèdia *Wikipedia*: http://es.wikipedia.org/w/index.php?title=An%C3%A1lisis_de_varianza&oldid=2136610 [Consulta: 30 de gener de 2006].

¹¹ La població, com a terme estadístic, es pot definir com el "conjunto de todos los elementos que cumplen ciertas propiedades y entre los cuales se desea estudiar un fenómeno determinado" (COBO 1993: 16).

¹² Una mostra, en estadística, es defineix com "el subconjunto de la población que es estudiado y a partir de la cual se sacan conclusiones sobre las características de la población" (COBO 1993: 16).

De fet, l'ANOVA és, en certa manera, similar a l'anàlisi discriminant —tot i tractar-se de dues tècniques estadístiques ben diferents—, ja que permet afirmar o negar si la mitjana d'una o més variables és significativament diferent en grups diferents, de manera que ens permet saber si alguna d'aquestes variables discrimina entre els grups.

Per tot això ens ha semblat que aquest tipus d'anàlisi¹³ era el més adequat, des del punt de vista estadístic, per mesurar la validesa de l'índex de Shannon-Weaver com a variable discriminadora del nivell d'especialitat d'un text.

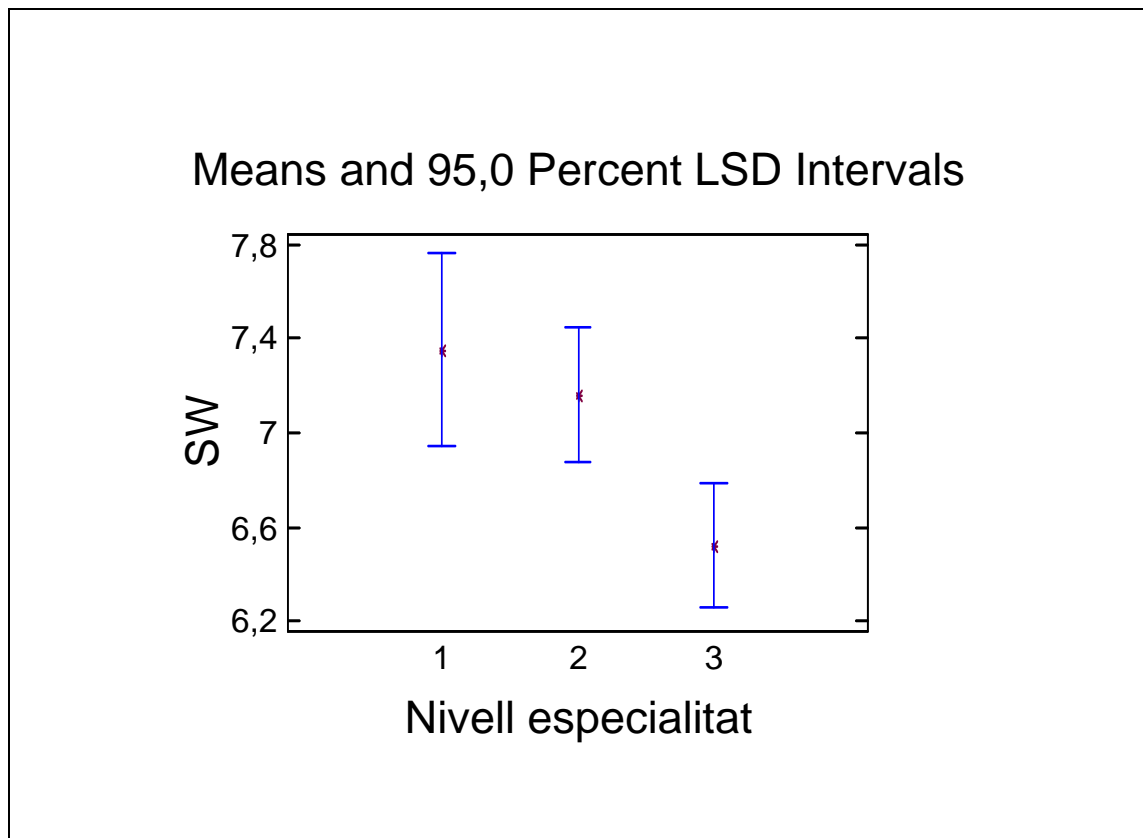
Hem començat per dur a terme un càlcul estadístic inferencial¹⁴ que ens permeti, a partir dels resultats obtinguts amb les mostres analitzades, inferir els paràmetres propis de les poblacions corresponents, és a dir, els textos agrupats per NE. Així, hem calculat l'interval de confiança al 95 % per a les mitjanes de l'índex de SW de cada un dels tres nivells d'especialització. Un interval de confiança¹⁵ és un indicador estadístic que, en el context d'estimar un paràmetre poblacional, ens proporciona un rang de valors (calculat en una mostra) en el qual es troba el veritable valor del paràmetre, amb una probabilitat determinada. L'interval de confiança,¹⁶ doncs, és l'interval que, amb un cert nivell de confiança, conté el paràmetre que s'està estimant. I el nivell de confiança és la “probabilitat” que l'interval calculat contingui el veritable valor del paràmetre, mentre que la probabilitat d'equivocar-nos s'anomena nivell de significança. Generalment es construeixen intervals de confiança del 95% (o de significança del 5%), com el que hem calculat nosaltres. Això vol dir que dins d'aquest interval es trobaria el veritable valor del paràmetre en el 95% dels casos (és a dir, en el 95 % de les possibles mostres).

¹³ Per fer l'ANOVA dels resultats obtinguts amb els textos del nostre corpus hem utilitzat el programa STATGRAPHICS Centurion XV, de la companyia nord-americana Manugistics Inc., que permet, entre altres funcionalitats, dur a terme càlculs estadístics i mesures de dispersió, així com relacionar dades per mitjà de l'anàlisi de variància d'un o més factors. A més, el programa permet visualitzar els resultats obtinguts amb tota mena de gràfics i diagrames, tal i com veurem a continuació

¹⁴ L'objectiu de la inferència estadística consisteix a “obtener información sobre los parámetros (valores poblacionales) a partir de los estadísticos (valores muestrales)” (COBO 1993: 16).

¹⁵ Aquesta és la definició que ens ofereix la pàgina Web titulada “Indicadores Estadísticos. ¿Qué son? ¿Cómo calcularlos? ¿Cómo interpretarlos?” del Comité de Medicina Basada en la Evidencia (Clínica Alemana): < <http://www.alemana.cl/Mbe/bioestadistica.htm> >. [Consulta: 12 de gener de 2006].

¹⁶ D'acord amb GARCÍA CEBRIAN (2001).



Gràfic 10

Les línies blaves del gràfic 10 ens mostren els intervals de confiança de les mitjanes de l'índex SW per a cada NE. La llargada de cada línia, és a dir, el rang indicat per cada interval, ens mostra el marge de variació que pot tenir l'índex SW per a cada NE, i depèn fonamentalment de la mida de la mostra, és a dir, del nombre de textos que conté cada mostra, de manera que l'interval és més precís i fiable, i per tant, la línia és més curta, com més textos tinguem (com passa en el NE 3), mentre que és menys precís o pot presentar més variació com menys textos tingui la mostra (i, per tant, la línia és una mica més llarga, com passa amb els NE 1 i 2). I les creus de cada línia indiquen la mitjana de l'índex SW per a cada NE.

El gràfic ens mostra com les mitjanes dels nivells més elevats (1 i 2) són força properes, de manera que els intervals de confiança d'aquests dos nivells també són molt semblants, fet que explica que les dues línies mostrin un cert solapament. El més significatiu, però, és la distància a què se situa el NE 3 respecte dels dos nivells més elevats, ja que tant la mitjana de l'índex SW d'aquest nivell, com el seu interval de confiança, se situen significativament per sota dels altres dos. D'això en podem deduir,

doncs, que la mitjana de l'índex SW permet obtenir un interval de confiança vàlid per discriminar els textos almenys en dos nivells d'especialització (un més alt i un més baix) en un 95% dels casos.

Ja hem vist com la dimensió dels textos, mesurada segons el nombre de mots, és un factor que influeix en els resultats obtinguts per l'índex SW, de manera que, com més gran és el text, més probabilitat hi ha que el seu índex SW sigui elevat. Ara bé, fins a quin punt la mida o grandària del text determina l'índex SW? Pot ser aquest factor més determinant que el nivell d'especialització? Per donar una resposta estadística a aquestes preguntes hem calculat el p-valor o índex de fiabilitat de les mesures NE i grandària dels textos en la determinació de l'índex SW dels textos del corpus, tal com mostra la taula següent.

Taula 11. Càlcul del p-valor del NE i la grandària dels textos

Analysis of Variance for SW - Type III Sums of Squares					
Source	Sum of Squares	Df	Mean Square	F-Ratio	P-Value
MAIN EFFECTS					
A:Nivell especiali	3,19794	2	1,59897	3,93	0,0285
B:Grandària	1,85914	1	1,85914	4,57	0,0393
RESIDUAL	14,6321	36	0,406447		
TOTAL (CORRECTED)	26,399	39			

All F-ratios are based on the residual mean square error.

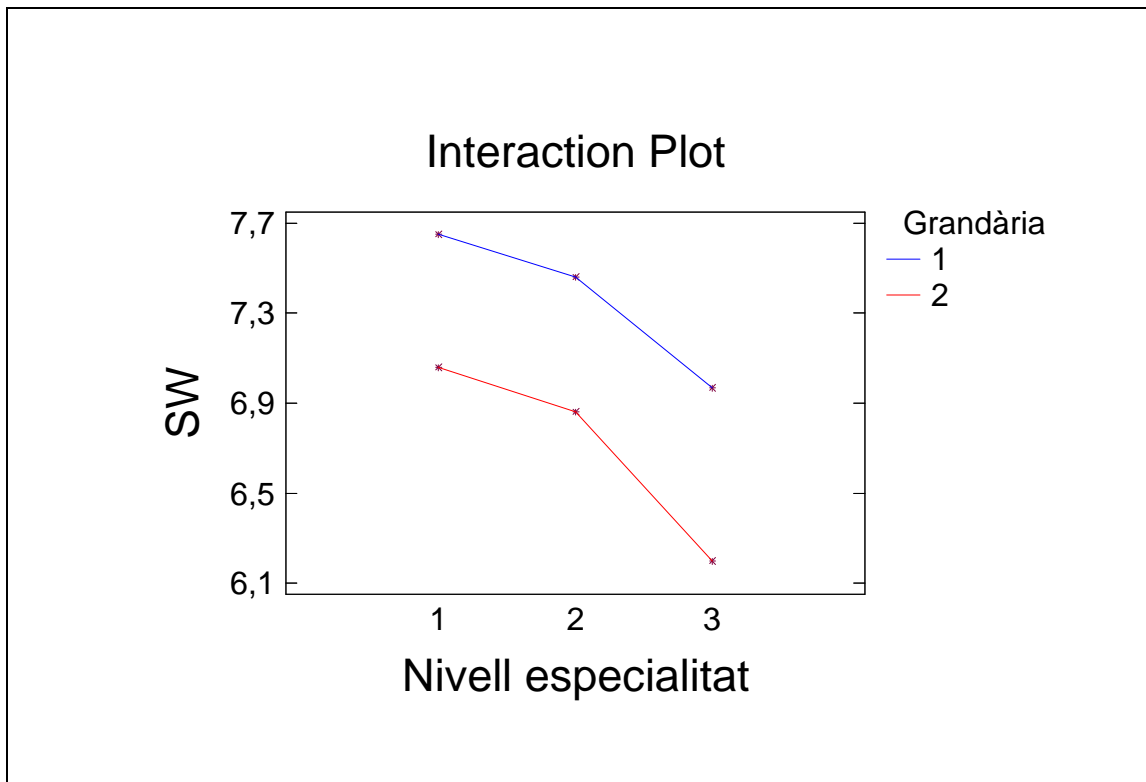
En el context de les proves estadístiques de significació, el p-valor representa la probabilitat que una diferència (de mitjanes, de proporcions, etc.) donada s'observi en una mostra quan en realitat aquesta diferència no existeix en la població rellevant. Normalment es diu que una diferència és significativa si el seu p-valor és inferior a 0,05. En el nostre cas, el p-valor corresponent al NE és 0,028, mentre que el p-valor

corresponent a la grandària dels textos és 0,039. Això ens indica, per tant, que malgrat que les dues diferències observades en les mostres —NE i grandària—, són significatives, perquè tenen un p-valor inferior al 0,05, estadísticament podem dir que el NE és més determinant que la grandària en la discriminació de les mostres textuals a partir de l'índex SW, ja que el seu p-valor és inferior. Per tant, malgrat que els resultats dels dos p-valors no són marcadament diferenciats, sí que tendeixen a confirmar la hipòtesi que, tot i que la mida del text té una certa influència en la determinació de l'índex SW, no n'és el factor determinant, ja que el NE mostra un índex de fiabilitat més elevat, i per tant, esdevé clarament un factor més determinant que no pas la grandària.

Per confirmar aquesta hipòtesi, en el gràfic 11 hem posat en relació l'índex SW amb el NE, però ara tenint en compte els textos agrupats segons dos criteris: el NE i la dimensió (nombre de mots). Així, el grup 1 (línia blava), correspon als textos dels tres nivells que tenen una grandària elevada,¹⁷ mentre que el grup 2 (línia vermella), correspon als textos dels tres nivells que tenen una grandària petita.¹⁸ I, per a cada un d'aquests grups (el gran i el petit), hem calculat la mitjana de l'índex SW de cada subgrup de textos agrupats segons el NE, mitjana que està representada amb una creu en cada línia.

¹⁷ Concretament, són aquells textos que tenen més de 6.000 mots.

¹⁸ És a dir, menys de 6.000 mots.

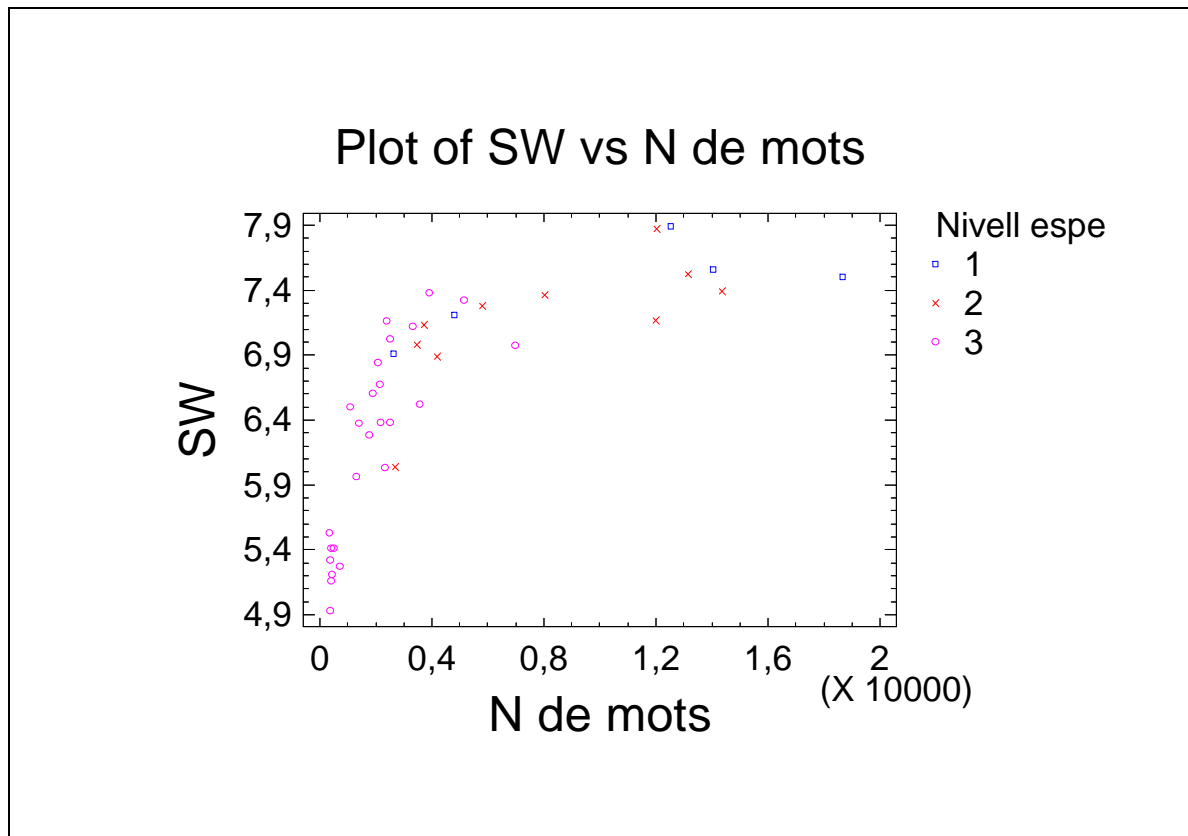


Gràfic 11

Aquesta representació és interessant perquè ens permet observar que, tot i que la mida dels textos condiciona l'índex SW, com mostra el fet que els textos grans (línia blava) tenen sempre un índex de SW superior als textos petits (línia vermella), aquesta variable no és l'únic factor ni el més determinant del valor de l'índex. I això ho podem comprovar si observem com, al NE 1, trobem textos que, malgrat ser petits, tenen un índex SW superior als textos grans del NE 3; o també observant com els textos petits del NE 2 tenen una mitjana d'índex SW força elevada, que s'acosta molt a la dels textos grans del NE 3.

Per acabar amb aquesta anàlisi estadística, hem fet un gràfic de dispersió que ens relaciona, en lloc de les mitjanes obtingudes per NE,¹⁹ l'índex SW de cada text amb la mida (nombre de mots) també de cada text.

¹⁹ Aquest cop, doncs, ja no comparem mitjanes i, per tant, no fem una ANOVA, sinó un gràfic que permet visualitzar una determinada distribució de dues variables mostrals i veure, per tant, com interactuen.



Gràfic 12

La distribució dels textos en el gràfic 12 ens confirma el fet que el nombre de mots del text en condiciona l'índex SW, perquè com més mots té un text, més elevat és el seu índex SW; però també ens permet comprovar que la mida del text no és l'únic condicionant de l'índex, perquè hi ha casos clars de textos petits que tenen un índex SW elevat (textos del NE 1), i alhora també hi ha casos clars de textos grans, amb un índex SW baix (textos del NE 3).

En definitiva, l'anàlisi de variància duta a terme amb l'objectiu de trobar diferències mostrals significatives per diferenciar les poblacions que comparem (textos especialitzats), ens permet confirmar que el factor delimitador d'aquestes poblacions —el NE—, manté una correlació clara amb dues variables, l'índex SW i la mida de la mostra, però que, entre aquestes dues variables, la corresponent a la diversitat terminològica calculada per mitjà de l'índex SW és la més significativa.

4. Valoració dels resultats

Els resultats a què hem arribat a partir de l'explotació matemàtica i estadística de les dades obtingudes amb l'aplicació de Mercedes al nostre corpus textual ens permeten observar unes tendències en la relació entre el NE i la densitat i diversitat terminològiques dels textos objecte d'estudi, que validen les hipòtesis de partida de l'anàlisi duta a terme.

Així, en relació amb la primera hipòtesi i amb la primera part de la segona, els resultats tendeixen a confirmar la dificultat d'establir una correlació directa entre el NE d'un text i les seves densitat i diversitat terminològiques, enteses com uns paràmetres quantitius referits al nombre d'ocurrències terminològiques del text en relació amb el nombre total de mots, i a la ràtio *type/token*. De fet, al Capítol I ja hem vist com altres estudis empírics duts a terme en aquest sentit han posat de manifest la necessitat de combinar aspectes qualitius (referits, p. ex., a la variació denominativa i conceptual del termes dels textos, o a la seva precisió, correcció o pertinència), per poder establir una correlació entre la densitat terminològica i el nivell d'especialització d'un text. I en relació amb la diversitat terminològica així calculada, ja hem comentat la necessitat de refinar-ne el càlcul a la llum, fonamentalment, de la influència que hem constatat que té en els valors obtinguts la dimensió dels textos analitzats.

Quant a la segona part de la hipòtesi relativa a la diversitat terminològica, els resultats obtinguts amb l'aplicació de l'índex SW i l'anàlisi estadística posterior ens confirmen la possibilitat de trobar un paràmetre quantificable —relacionat amb la diversitat terminològica dels textos especialitzats d'un domini determinat del coneixement, calculada per mitjà de l'índex SW—, que pugui discriminar aquests textos en funció del seu nivell d'especialitat. D'acord amb els resultats obtinguts i amb els criteris de selecció del corpus textual objecte d'estudi, entenem aquest paràmetre com un rang o interval de valors, calculat a partir de les mitjanes de l'índex de diversitat terminològica d'una selecció de textos representatius de dos nivells d'especialitat —un nivell alt²⁰ i un

²⁰ Que inclouria tant els textos altament especialitzats, adreçats a especialistes, com els textos d'un nivell més intermedi adreçats a aprenents avançats.

nivell baix²¹— d'un àmbit o subàmbit del coneixement. El paràmetre així obtingut, doncs, ens proporcionaria un rang de valors que ens permetria discriminar, amb un 95% de confiança, el NE de qualsevol text d'aquell àmbit o subàmbit del coneixement, per al qual caldria haver calculat prèviament el seu índex de diversitat. Aquest càlcul —que, tal i com hem mostrat amb la metodologia que hem seguit, podria dur-se a terme de manera automàtica— ens proporcionaria un índex de diversitat amb un valor determinat, i la comprovació de quin dels dos paràmetres (el del NE alt o el del NE baix) contingués aquest valor, ens permetria determinar, amb una confiança d'un 95 %, en quin dels dos NE se situaria el text en qüestió.

Som conscients, però, que l'abast d'una recerca individual com aquesta només ens permet proposar una via per a l'obtenció d'aquest tipus de paràmetres capaços de determinar, amb un nivell elevat de validesa, el NE dels textos d'un domini determinat del coneixement. En aquest sentit, el nostre objectiu és obrir o encetar aquesta via innovadora, basada en el càlcul d'un índex de diversitat terminològica, mostrar els supòsits teòrics que la fonamenten i proporcionar les bases metodològiques que caldria seguir per treballar-hi.

Amb la voluntat, però, d'avançar una mica més en el camí encetat, hem volgut, abans de donar per tancada aquesta recerca, dur a terme una anàlisi complementària de contrast consistent a calcular, seguint la mateixa metodologia utilitzada amb el corpus textual de dret, les mitjanes de diversitat terminològica d'un corpus textual de l'àmbit del genoma humà, classificat en tres nivells diferents d'especialització, amb l'objectiu de contrastar els resultats obtinguts en dos dominis tant diferents del coneixement com són el dret i la biologia

5. Anàlisi complementària de contrast (corpus sobre genòmica)

És evident que el domini d'especialitat a què pertany un text condiona, en gran manera, les seves característiques, i això a diversos nivells: textual, lingüístic i cognitiu. Ja hem vist al Capítol I, com per Hoffmann, el grau d'abstracció dels textos està

²¹ Que inclouria també els textos de divulgació científica, entesa en el sentit expressat a l'apartat 1.3.2 del Capítol I.

íntimament relacionat amb el domini o àmbit de coneixement a què pertanyen. En aquest sentit, diversos estudis han mostrat la possibilitat de diferenciar els textos propis de les diferents branques de coneixement en funció de les seves característiques lingüístiques. CANTOS (2002b), per exemple, proposa l'ús d'un índex de densitat lèxica com a factor discriminant dels textos segons diferents factors, com ara el domini d'especialitat a què pertanyen. Partint d'aquest tipus de consideracions, i amb la voluntat de comprovar la validesa dels nostres resultats per a textos d'àmbits del coneixement especialitzat diferents al jurídic i, en general, al de les ciències socials, hem aplicat la metodologia seguida en aquesta recerca en un corpus de textos del genoma humà, de dimensions reduïdes, classificat en tres nivells d'especialització.

Els motius pels quals hem triat l'àmbit temàtic del genoma humà són diversos. En primer lloc, pel fet de pertànyer a un domini del coneixement especialitzat —les ciències de la vida, i, més concretament, la genètica— molt allunyat del domini a què pertanyen els textos del nostre corpus de partida —les ciències humanes i socials, i, més concretament, el dret—, ja que amb això queda garantit el seu ús com a corpus de contrast. En segon lloc, pel fet que el Corpus Tècnic de l'IULA (CT-IULA) compta amb un elevat nombre de textos del genoma humà que, per tant, ja estan marcats estructuralment i morfològicament, i són susceptibles de ser explotats amb les eines YATE i Mercedes sense necessitat de cap processament previ. I, en tercer lloc, perquè d'entre els diferents dominis temàtics a què pertanyen els textos del CT-IULA, el del genoma ha estat objecte de diversos estudis i recerques²² per part de diversos membres de l'IULA, fet que comporta, d'una banda, que sigui l'únic domini que conté textos que presenten diferents nivells d'especialització, i de l'altra, que les eines d'explotació terminològica creades en els si d'aquest Institut (concretament, Mercedes i YATE), estiguin preparades per ser utilitzades en textos d'aquesta branca de la genètica.

²² Ens referim, entre d'altres, al Banc de coneixement GENOMA (consultable a l'adreça web <<http://genoma.iula.upf.edu:8080/genoma/index.jsp> >), desenvolupat pel grup IULATERM, de l'Institut Universitari de Lingüística Aplicada, en el marc dels projectes TEXTERM (BFF 2000-0841) i RICOTERM (TIC 2000-1191), que conté informació textual, documental, terminològica i conceptual sobre genòmica humana, i que s'ha concebut com una eina de consulta per a traductors, redactors i especialistes en la matèria; i als treballs de GUANTIVA (2005a i 2005 b) sobre terminologia i variació vertical en l'àmbit del genoma humà.

5.1. Constitució del corpus textual del genoma (corpus de contrast)

Partint, doncs, dels textos del genoma del Corpus Tècnic de l'IULA, escrits en castellà i ja classificats²³ segons el NE, hem constituït un corpus de contrast de dimensions reduïdes, a partir de la selecció d'aquells textos del genoma del CT-IULA que més s'ajustaven als criteris utilitzats per al corpus de dret. Els textos seleccionats consten a l'annex 2, tant impresos, al final d'aquest volum, com en suport electrònic en el CD-ROM adjunt a aquesta tesi, i la taula següent en resumeix les característiques:

Taula 14. Corpus textual de contrast (genòmica)

NE	Textos	Nre. mots	Gènere textual	Tema
NE 1 Alt esp. > esp.	m00835	2.961	Tesi doctoral	Específic
	m00873	10.353	Tesi doctoral	Específic
	m00902	10.366	Tesi doctoral	Específic
Subtotals	3 textos	23.680		
NE 2 Intermedi esp. > aprenent avançat / semiexpert	m00320	3.594	Manual	General
	m00545	7.490	Manual	General
	m00831	2.661	Article revista mèdica	General
	m00841	4.144	Article revista mèdica	General
Subtotals	4 textos	17.889		
NE 3 Baix esp. > públic general	m00824	3.335	Article revista mèdica	General
	m00826	1.799	Article revista mèdica	General
	m00827	2.804	Article revista mèdica	General
	m00828	2.161	Article revista difusió cient.	General
	m00830	2.279	Article revista mèdica	General
	m00862	3.133	Article revista mèdica	General
	m00869	2.706	Article revista mèdica	General
<i>Subtotals</i>	<i>7 textos</i>	<i>18.217</i>		
Totals	14 textos	59.786		

Si valorem aquest corpus d'acord amb els criteris de selecció aplicats als textos jurídics, constatem, en primer lloc que la determinació de la condició i el nivell d'especialització

²³ Aquesta classificació d'alguns dels textos de genoma del CT de l'IULA s'explica en els treballs duts a terme per GUANTIVA (2005a i 2005b) sobre terminologia i variació vertical.

dels textos que el componen s'ha fet a partir dels mateixos paràmetres utilitzats per al corpus de dret: el domini temàtic i el perfil dels interlocutors. Pel que fa al primer, ja hem dit que es tracta de textos de l'àmbit de la genòmica i, més concretament, del subàmbit del genoma humà. I quant als perfils dels interlocutors, d'acord amb la classificació feta per GUANTIVA (2005a i 2005 b), tots els textos estan elaborats per especialistes en genòmica —fet que en garanteix la condició d'especialització—, i es distribueixen en tres NE segons els següents perfils dels destinataris:

- un nivell d'especialització alt (NE 1), corresponent a textos adreçats a especialistes (tesis doctorals);
- un nivell d'especialització intermedi (NE 2), corresponent a textos adreçats a aprenents avançats i semiespecialistes²⁴ (manuales universitaris i articles de revistes mèdiques), i
- un nivell d'especialització baix, corresponent a textos adreçats al públic general (articles de revistes de divulgació científica).

A partir de les dades de les publicacions dels diferents textos, hem buscat la informació necessària per validar els perfils dels emissors i destinataris dels textos, tal com hem fet, també, amb el corpus jurídic. Pel que fa als emissors, hem comprovat que tots són especialistes —tots els textos tenen una autoria explícita i la majoria aporten informació sobre la trajectòria professional dels autors—, però, en relació amb els destinataris del NE 3, no hem pogut validar que es tracti d'un públic general o no especialista, sense cap coneixement previ sobre genòmica. Efectivament, del total de 7 textos d'aquest nivell, 6 estan publicats en revistes especialitzades de l'àmbit de la medicina i s'adrecen explícitament al seu col·lectiu professional; i només un text està publicat en una revista universitària de divulgació científica. Al nostre entendre, doncs, el destinatari d'aquests textos seria un públic semiexpert o semiespecialista (expert en medicina o aprenent avançat), la qual cosa els situaria en un NE molt proper a l'intermedi. Atès que tots els textos sobre genoma del CT-IULA classificats amb un NE baix presenten aquestes mateixes característiques, no hem pogut reparar aquest aspecte.

²⁴ És a dir, a especialistes d'altres àmbits del coneixement (com la medicina), propers a la genòmica.

Tanmateix, cal esmentar que també en el corpus de genoma, com en dret, la condició i el NE dels textos seleccionats han estat validats per un especialista en la matèria.²⁵

Pel que fa a la resta de característiques pragmàtiques, hem valorat els mateixos criteris secundaris de selecció dels textos que havíem aplicat al corpus jurídic:

- *Tema*: malgrat que tots els textos pertanyen al mateix subàmbit de la genòmica (genoma humà), constatem que el tema que tracten és diferent en la majoria de casos, de manera que no és possible establir una correlació temàtica entre els textos dels tres NE 3 —tal i com podem fer amb una part dels textos del corpus jurídic. Destaca el fet que els textos del NE 1, en ser mostres de tesis doctorals, es caracteritzen perquè tracten aspectes molt específics del genoma humà, mentre que els dels NE 2 i NE 3 són força coincidents temàticament, ja que la majoria expliquen, amb caràcter general, el descobriment del genoma humà.
- *Propòsit comunicatiu i tipus textual*: els textos també presenten, com en dret, un nivell elevat de similitud, ja que en tots els casos la funció prioritària és la transmissió d'informació (funció referencial), pròpia de la comunicació especialitzada, fet que tipològicament els situa també en un mateix tipus textual: el text explicatiu. Ara bé, des del punt de vista del gènere,²⁶ en aquest corpus destaca el fet que hi ha una diferència força marcada entre els textos del NE 1 (tesis doctorals), d'una banda, i els dels NE 2 i 3 (majoritàriament, articles de revistes especialitzades), de l'altra.
- *Canal*: també en aquest cas tots els textos són escrits i, com passava en dret, alguns del NE 3 estan en suport electrònic i es difonen per mitjà d'Internet.
- *Dimensió*: en relació amb la completesa dels textos individuals, en el corpus de contrast, a diferència del jurídic, tots els textos són mostres extretes del text complet original. Aquesta és, al nostre entendre, una diferència fonamental entre els dos

²⁵ Així consta a, GUANTIVA (2005a: 18 i 2005b: 56)

²⁶ Entenem per *gènere textual* les classificacions textuales que qualsevol parlant fa, de manera intuïtiva, dels textos de la seva llengua, i que responen a unes caracteritzacions socialment reconegudes (cartes, contes, articles, etc.). El *tipus de text*, en canvi, respon a una classificació més abstracte, fruit d'una tipologia construïda en funció d'un o més paràmetres preestablerts.

corpus, que pot explicar, com veurem més endavant, alguns dels resultats obtinguts amb l'anàlisi terminològica d'aquest corpus de contrast. Pel que fa a les dimensions de cada text, tot i tractar-se de mostres, també aquí hi fa força heterogeneïtat —encara que més reduïda que la que trobem en dret—, ja que tenim des de textos del voltant de les 1.000 o 2.000 paraules, fins a textos de més de 10.000 mots, i, en general, els textos del NE 3 són els més curts. Això comporta, per tant, tal i com passava amb el corpus jurídic, que la dimensió del corpus, des del punt de vista de cada un dels tres NE, sigui força heterogènia pel que fa al nombre de textos, tot i que manté certa uniformitat quant al nombre de mots, tal i com s'observava a la taula 14, i com recollim a continuació:

- NE 1 => 3 textos i 23.680 mots
- NE 2 => 4 textos i 17.889 mots
- NE 3 => 7 textos i 18.217 mots

Per corregir aquesta heterogeneïtat i poder obtenir les dades amb la mateixa metodologia seguida per al corpus jurídic, hem reagrupat els textos per NE i hem creat els tres subcorpus especialitzats següents:

- Subcorpus Genoma NE 1 => 3 textos i 18.338 mots²⁷
- Subcorpus Genoma NE 2 => 4 textos i 17.889 mots
- Subcorpus Genoma NE 3 => 7 textos i 18.217 mots

5.2. Aplicació de Mercedes i YATE al corpus del genoma

Un cop valorats els criteris de constitució del corpus del genoma, no ens ha calgut processar els textos, perquè, en ser del CT-IULA, ja estaven etiquetats. Tampoc no ha calgut adaptar les eines d'explotació terminològica, perquè ja funcionaven per al domini de la genòmica. Així, pel que fa a Mercedes, conté un diccionari de referència sobre el genoma en castellà —que hem anomenat *Diccionari genoma genèric*— que consta de 6.787 entrades i que, majoritàriament, està basat en el *Diccionario enciclopédico de ingeniera genética*, publicat per la Lugus Libros Latin Inc. l'any 1998. Ara bé, per

²⁷ Aquest és l'únic dels 3 NE que, amb aquest reagrupament, experimenta una variació en el nombre total de mots (que passa de 23.680 a 18.338), que s'explica perquè hem suprimit una de les dues mostres que formaven el text m00902, per fer possible aquesta reducció i aconseguir, així, que el nombre de mots de cada un dels 3 subcorpus sigui semblant (al voltant dels 18.000 mots).

seguir la metodologia fixada per als textos de dret, hem elaborat un altre mòdul del diccionari de genoma per a Mercedes basat en els termes dels mateixos textos extrets a partir de l'aplicació de YATE.

Per a l'elaboració d'aquest mòdul —que hem anomenat *Diccionari genoma YATE*—, hem reagrupat tots els textos del genoma en un sol text, al qual hem aplicat YATE. El resultat ha estat una llista de CATs per als tres patrons de categoria nominal que, fins al moment, detecta el sistema —que són N, NJ i NPN—, ordenats per YATE d'acord amb un coeficient d'especialitat calculat per mitjà del mètode combinatori anomenat “votació democràtica amb preferències”. La llista d'aquests candidats consta, en suport electrònic, a l'annex 4 del CD-ROM adjunt a aquesta tesi.

Partint d'aquesta llista ordenada hem constituït el mòdul *Diccionari genoma YATE* aplicant els mateixos criteris del mòdul equivalent del diccionari jurídic, de manera que hem seleccionat els CATs que ocupen les primeres posicions de la llista (i que, per tant, tenen una probabilitat més elevada de ser, efectivament, termes de genòmica), d'acord amb els percentatges següents:

- pel que fa als CATs amb el patró N, el 20 % aproximat del total de CATs (295 CATs del total de 1.476);
- quant als CATs amb el patró NJ, també el 20 % aproximat del total (350 CATs del total de 1.533);
- i pel que fa als CATs amb el patró NPN, el 10 % del total (68 CATs del total de 615).

En aquest cas, però, a diferència de dret, no hem elaborat una segona versió d'aquest mòdul a partir de la revisió dels CATs proposats per YATE, fonamentalment per una qüestió de temps, i també pel fet que els resultats obtinguts amb el corpus textual de dret no variaven significativament pel fet de revisar o no manualment el mòdul del diccionari elaborat a partir de YATE.

Un cop elaborat el fitxer en format text corresponent al mòdul *Diccionari genoma YATE*, que consta de 713 entrades,²⁸ l'hem incorporat a la base de dades de Mercedes i hem procedit a processar el corpus del genoma amb aquesta aplicació, seguint els mateixos passos exposats per al corpus jurídic.

5.3. Resultats obtinguts amb el corpus del genoma

Hem començat, doncs, per mesurar la densitat i diversitat terminològiques —a partir de les ràtios nombre global de termes (*tokens*) per nombre global de mots, i nombre de termes diferents (*types*) per nombre global de termes—, primer de cada un dels textos del corpus de contrast, i després per a cada un dels tres subcorpus que agrupen els textos segons els NE. En aquest segon càlcul, també hem processat els subcorpus diverses vegades, utilitzant cada vegada diferents mòduls del diccionari genoma per a Mercedes.

5.3.1. Densitat i diversitat terminològiques dels textos del corpus del genoma (mesurades a partir de les ràtios *tokens/nre. mots* i *types/tokens*)

a) Resultats obtinguts processant cada un dels textos del genoma amb Mercedes (diccionari complet)

El primer processament del corpus textual amb Mercedes s'ha dut a terme, doncs, utilitzant el diccionari de genoma complet, fomat pels dos mòduls que hem anomenat *Diccionari genoma genèric* i *Diccionari genoma YATE*, i aplicat a cada un dels textos del corpus (3 textos del NE 1, 4 textos del NE 2 i 7 textos del NE 3). Les llistes dels termes que Mercedes ha detectat per a cada text, ordenats segons la freqüència d'aparició, consten, en suport electrònic, en l'annex 8 contingut en el CD-ROM adjunt a aquesta tesi.

En la taula següent (taula 15) es mostren els resultats obtinguts amb aquest primer processament dels textos del genoma, tant pel que fa a la densitat de la terminologia detectada —mesurada com el nombre de termes detectats en relació amb el nombre de

²⁸ I que incloem, en suport electrònic, a l'annex 6 contingut en el CD-ROM adjunt a aquesta tesi.

mots de cada text—, com pel que fa a la seva diversitat, mesurada com el nombre de termes diferents (*types*) detectats en relació amb el nombre d'ocurrències terminològiques (*tokens*) de cada text. Els colors diferents indiquen el NE dels textos, d'acord amb la llegenda que consta al peu de la taula.

Taula 15. Densitat i diversitat terminològiques dels textos del corpus del genoma processats amb Mercedes (diccionari complet)

Text	Nre. mots	Nre. termes (<i>tokens</i>)	Nre. termes diferents (<i>types</i>)	% termes (<i>tokens</i>) per nre. mots	% termes diferents (<i>types</i>) per nre. termes (<i>tokens</i>)
m00835	2.961	518	155	17,49	29,99
m00873	10.353	1.735	342	16,75	19,71
m00902	10.366	1.905	273	18,37	14,33
m00320	3.594	490	136	13,63	27,75
m00545	7.490	1.068	276	14,25	25,84
m00831	2.661	473	155	17,77	32,76
m00841	4.144	772	273	18,62	35,36
m00824	3.335	564	203	16,91	35,99
m00826	1.799	290	118	16,12	40,68
m00827	2.804	332	133	11,84	40,06
m00828	2.161	323	146	14,94	45,20
m00830	2.279	236	106	10,35	44,91
m00862	3.133	493	211	15,73	42,79
m00869	2.706	298	132	11,01	44,29

NE 1 ■ NE 2 ■ NE3 ■

Els resultats de la taula 15 ens mostren com, si tenim en compte la densitat terminològica, entesa com el nombre global de termes (*tokens*) en relació amb el nombre de mots de cada text, no podem establir una correlació directament proporcional entre aquests valors i el nivell d'especialitat dels textos. En canvi, però, sí que sembla que es pugui establir aquesta correlació en relació amb la diversitat terminològica. Vegem-ho amb més claredat en les taules següents, ordenades segons els valors corresponents a la densitat i a la diversitat terminològica.

Taula 16. Resultats del primer processament amb Mercedes (diccionari complet) dels textos del corpus del genoma, ordenats segons la densitat terminològica

Text	Nre. mots	Nre. termes (tokens)	Nre. termes diferents (types)	% termes (tokens) per nre. mots	% termes diferents (types) per nre. termes (tokens)
m00841	4.144	772	273	18,62	35,36
m00902	10.366	1.905	273	18,37	14,33
m00831	2.661	473	155	17,77	32,76
m00835	2.961	518	155	17,49	29,99
m00824	3.335	564	203	16,91	35,99
m00873	10.353	1.735	342	16,75	19,71
m00826	1.799	290	118	16,12	40,68
m00862	3.133	493	211	15,73	42,79
m00828	2.161	323	146	14,94	45,20
m00545	7.490	1.068	276	14,25	25,84
m00320	3.594	490	136	13,63	27,75
m00827	2.804	332	133	11,84	40,06
m00869	2.706	298	132	11,01	44,29
m00830	2.279	236	106	10,35	44,91

NE 1 ■ NE 2 ■ NE3 ■

En aquest cas, la densitat terminològica no manté una correlació clara amb el NE, tot i que els textos del NE 1 (blau), tendeixen agrupar-se en la part intermèdia i alta de la taula, mentre que els del NE 3 (taronja) tendeixen a fer-ho en la part intermèdia i inferior. Sorprèn, però, que hi hagi textos del NE 2 (m00545 i m00320) que tinguin una densitat molt baixa, mentre que alguns del NE 3 (m00824 i m00826) la tenen força elevada.

Quant a la diversitat terminològica, la taula 17 mostra la possibilitat d'establir una correlació inversament proporcional al NE, ja que els textos del NE 3 tenen els valors més elevats, mentre que els del NE 1 tenen els més baixos —amb l'única excepció del text m00835 que té un valor de diversitat superior a la d'alguns textos del nivell intermedi—, i els del NE 2, els intermedis.

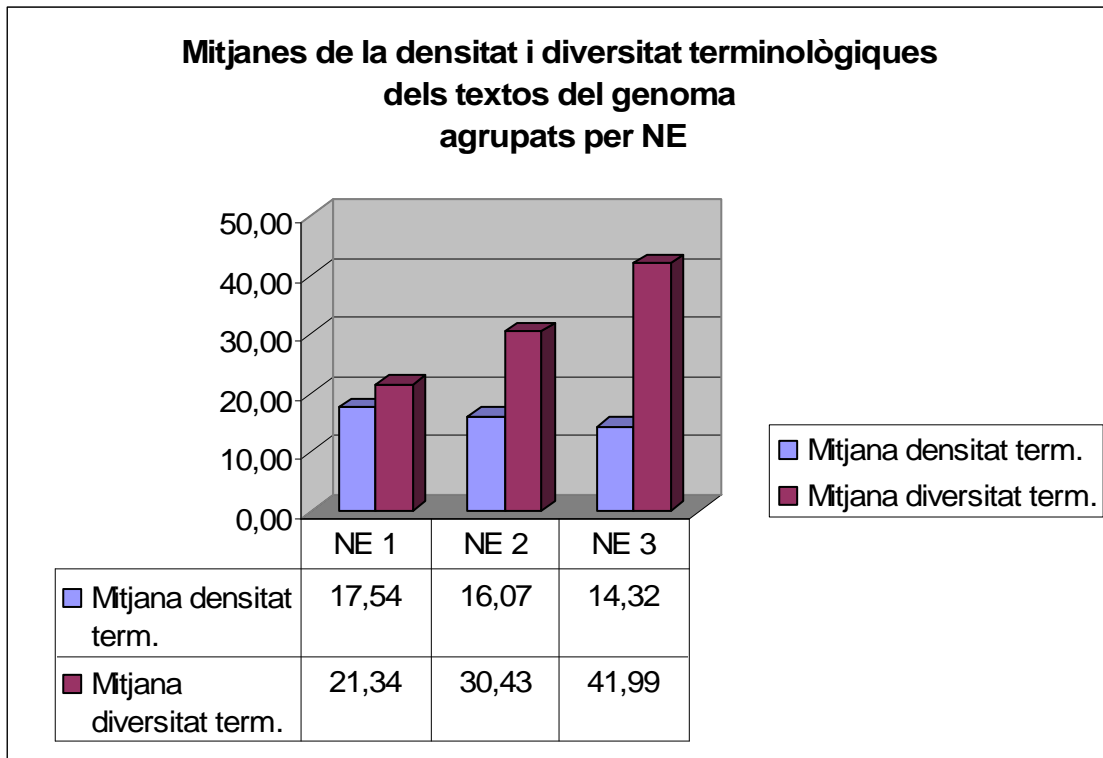
Taula 17. Resultats del primer processament amb Mercedes (diccionari complet) dels textos del corpus del genoma, ordenats segons la diversitat terminològica

Text	Nre. mots	Nre. termes (tokens)	Nre. termes diferents (types)	% termes (tokens) per nre. mots	% termes diferents (types) per nre. termes (tokens)
m00828	2.161	323	146	14,94	45,20
m00830	2.279	236	106	10,35	44,91
m00869	2.706	298	132	11,01	44,29
m00862	3.133	493	211	15,73	42,79
m00826	1.799	290	118	16,12	40,68
m00827	2.804	332	133	11,84	40,06
m00824	3.335	564	203	16,91	35,99
m00841	4.144	772	273	18,62	35,36
m00831	2.661	473	155	17,77	32,76
m00835	2.961	518	155	17,49	29,99
m00320	3.594	490	136	13,63	27,75
m00545	7.490	1.068	276	14,25	25,84
m00873	10.353	1.735	342	16,75	19,71
m00902	10.366	1.905	273	18,37	14,33

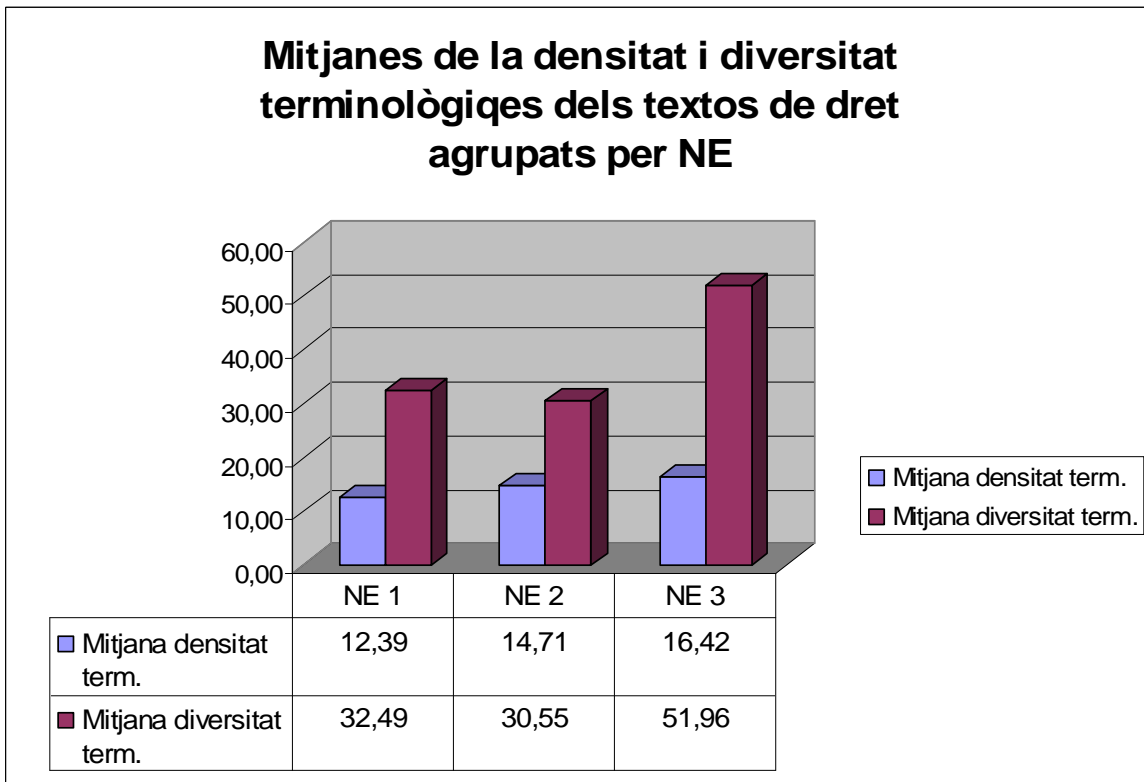
NE 1 □ NE 2 □ NE 3 □

En definitiva, doncs, aquests resultats difereixen amb els obtinguts amb el corpus de dret en dos aspectes fonamentals: pel que fa a la densitat terminològica, els textos de dret mostraven uns valors molt propers per als tres NE, i els valors més elevats els presentaven els textos del nivell menys especialitzat. En canvi ara, els valors més alts es concentren en els textos dels NE alt i intermedi, mentre que els textos del NE 3 mostren, amb algunes excepcions, valors força més baixos. I, pel que fa a la diversitat terminològica, els textos de dret no permetien establir una correlació clara amb el NE, mentre que ara s'observa clarament una relació inversament proporcional amb el NE.

Per acabar aquesta anàlisi contrastiva entre els dos corpus, observem ara els valors corresponents a les mitjanes dels textos del genoma agrupats segons el NE (gràfic 13), i contrastem-los amb els resultats obtinguts amb les mitjanes corresponents dels textos de dret (gràfic 3):



Gràfic 13



Gràfic 3

La comparació dels dos gràfics ens permet observar com, en relació amb la densitat terminològica, tant aquí com en el corpus de dret les mitjanes són molt properes per als 3 NE, tot i que les lleugeres variacions entre els tres nivells —que mostren una diferència entre ells d'aproximadament un 2 %— es produeixen en sentit invers en els dos corpus, de manera que, en dret, la densitat disminueix lleugerament com més especialitzats són els textos, mentre que en genòmica la densitat augmenta lleugerament d'acord amb el NE dels textos.

Pel que fa a la diversitat terminològica, en els dos corpus la mitjana dels textos del NE 3 és la més elevada, amb una diferència significativa respecte dels altres dos nivells, mentre que les mitjanes dels NE 1 i 2 són més semblants. Ara bé, en el corpus de dret la diferència entre les mitjanes dels NE1 i 2 només és de 2 punts, mentre que en el corpus del genoma aquesta diferència augmenta significativament (de 21,34 % a 30,43%), fet que permet establir una correlació clara entre diversitat i NE, en el sentit que la diversitat augmenta de manera inversament proporcional al NE.

Aquests resultats, ens confirmen, d'una banda, la dificultat de trobar un paràmetre quantificable, relacionat amb la densitat terminològica, que pugui servir per discriminar els textos segons el NE, tant perquè les diferències segons el NE no semblen prou significatives per si soles en cap dels dos corpus, com perquè la correlació que es podria establir entre densitat terminològica i NE és justament inversa en cada corpus. I, en relació amb la diversitat terminològica, els resultats obtinguts amb el corpus del genoma tendeixen a refutar la primera part de la hipòtesi relativa a la diversitat terminològica, atès que els resultats obtinguts permeten establir una correlació clara amb el NE, tot i que en un sentit invers a l'esperat, ja que la diversitat augmenta a mesura que disminueix el NE. Malgrat tot, creiem que les característiques del corpus del genoma —sobretot pel que fa al nivell de completesa dels textos, al gènere a què pertanyen i a les característiques del tema que tracten— poden explicar, en gran part, aquests resultats.

Des del punt de vista de la completesa dels textos, en tots els casos tenim mostres i no textos complets, però, al nostre entendre, el fet que les mostres del NE 1 pertanyin a tesis doctorals, i les dels NE 2 i 3, a articles de revistes especialitzades, pot explicar, en gran part, les diferències detectades en la diversitat terminològica. Efectivament, les tesis doctorals són textos molt més llargs que els articles d'una revista, que, a més,

tracten un aspecte concret d'un tema o subtema d'un domini especialitzat. Sembla lògic pensar, doncs, que una mostra d'una tesi pot ser representativa de la densitat terminològica del text complet (atès que el seu elevat nivell d'especialització garanteix una presència molt elevada de termes), però no de la seva diversitat terminològica, perquè aquella mostra difícilment pot contenir una representació de la diversitat dels termes que trobaríem en tot el text complet. D'altra banda, a més, l'especificitat temàtica d'aquest tipus de textos —és a dir, el fet que tractin un aspecte molt concret d'un determinat tema— també pot afavorir que la diversitat terminològica no sigui excessivament elevada.

Per contra, les mostres textuais dels NE 2 i 3, en ser fragments de textos comparativament molt més curts que una tesi —majoritàriament articles de revistes especialitzades—, poden representar millor tant la densitat terminològica del text complet, com la seva diversitat, fet que pot explicar que, en aquests dos nivells, els índex de diversitat siguin superiors als del NE 1, mentre que els de densitat siguin inferiors.

Ara bé, els articles del NE 2 —així com els dos textos d'aquest nivell que són mostres de manuals—, tot i que parlen, en general, sobre el genoma humà, ho fan amb una perspectiva més detallada i estructurada que no pas els articles del NE 3, que es caracteritzen perquè informen, de manera molt generalista, sobre el descobriment del Projecte Genoma i les seves conseqüències. Aquest fet, al nostre entendre, també pot explicar l'elevat nivell de diversitat de les mostres del NE 3 i, alhora, el seu baix nivell de densitat.

Tot i que som conscients que aquesta és una valoració que caldria fonamentar amb una anàlisi detallada de l'estructura textual i informativa dels textos, creiem que és prou vàlida com per explicar, en bona part, les tendències observades en els valors de densitat i diversitat terminològiques d'aquest corpus de contrast.

b) Resultats obtinguts processant els tres subcorpus del genoma amb Mercedes diverses vegades (segons els diversos mòduls del diccionari de genoma)

El següent pas ha consistit, tal i com hem fet amb el corpus jurídic, a calcular la densitat i diversitat terminològiques dels corpus de genòmica a partir dels tres subcorpus textuais creats amb la reagrupació dels textos segons el NE, i processant aquests subcorpus amb Mercedes diverses vegades, utilitzant cada cop mòduls diferents del diccionari de genoma de referència.

Les taules següents mostren els resultats obtinguts per a cada subcorpus del genoma, en relació amb la densitat i la diversitat terminològiques, processats diverses vegades amb Mercedes, segons els mòduls del diccionari jurídic utilitzat per aquesta aplicació:²⁹

1. Resultats amb Mercedes (*Diccionari genoma genèric*) [6.787 entrades]

Taula 18

Subcorpus	Nre. mots	Nre. termes (tokens)	Nre. termes diferents (types)	% termes (tokens) per nre. mots	% termes dif. (types) per nre. termes (tokens)
Subcorpus 1 NE 1	18.338	2.874	369	15,67	12,83
Subcorpus 2 NE2	17.889	2.314	375	12,93	16,20
Subcorpus 3 NE3	18.217	1.898	338	10,41	17,80

²⁹ Entre claudàtors consta la informació relativa al nombre total d'entrades dels mòduls utilitzats en cada processament.

2. Resultats amb Mercedes (*Diccionari genoma genèric + Diccionari genoma YATE*) [7.500 entrades]³⁰

Taula 19

Subcorpus	Nre. mots	Nre. termes (<i>tokens</i>)	Nre. termes diferents (<i>types</i>)	% termes (<i>tokens</i>) per nre. mots	% termes dif. (<i>types</i>) per nre. termes (<i>tokens</i>)
Subcorpus 1 NE 1	18.338	3.294	501	17,96	15,20
Subcorpus 2 NE2	17.889	2.803	581	15,66	20,72
Subcorpus 3 NE3	18.217	2.536	580	13,92	22,87

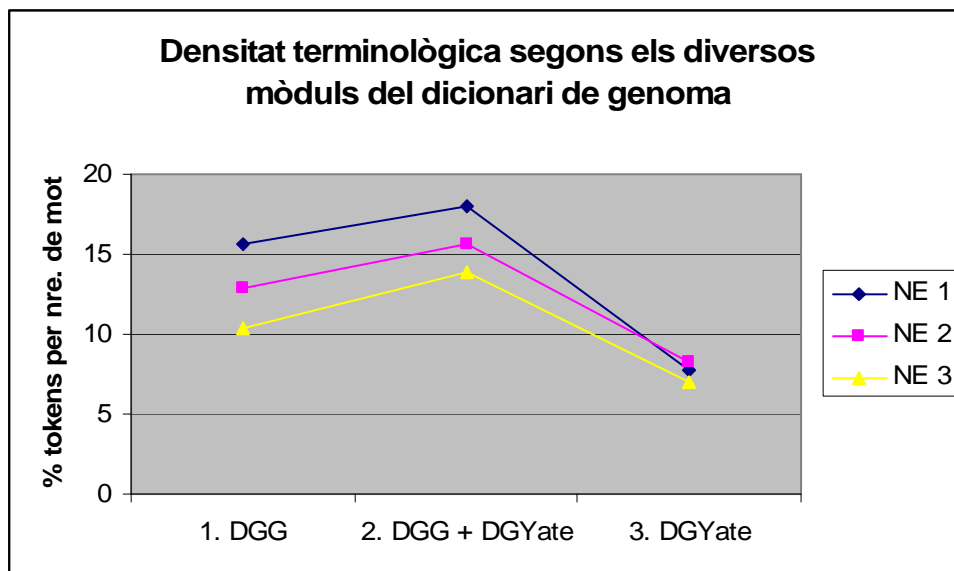
3. Resultats amb Mercedes (*Diccionari genoma YATE*) [713 entrades]

Taula 20

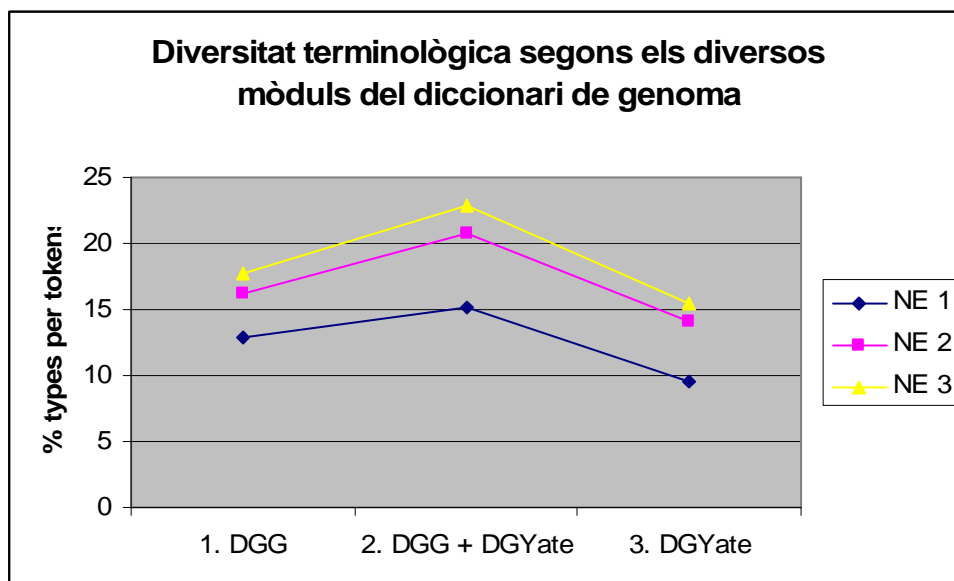
Subcorpus	Nre. mots	Nre. termes (<i>tokens</i>)	Nre. termes diferents (<i>types</i>)	% termes (<i>tokens</i>) per nre. mots	% termes dif. (<i>types</i>) per nre. termes (<i>tokens</i>)
Subcorpus 1 NE 1	18.338	1.419	135	7,73	9,51
Subcorpus 2 NE2	17.889	1.481	208	8,27	14,04
Subcorpus 3 NE3	18.217	1.280	198	7,02	15,46

³⁰ Les llistes dels termes detectats amb aquest processament, en què Mercedes utilitza tots els mòduls del diccionari de genòmica, consten, en suport electrònic, a l'annex 8 del CD-ROM adjunt a aquesta tesi.

I els dos gràfics següents ens permeten visualitzar amb més claredat les diferències entre els diferents processaments pel que fa a la densitat i diversitats terminològiques (mesurades a partir de les ràtios nombre global de termes (*tokens*) per nombre de mots, i nombre de termes diferents (*types*) per nombre global de termes (*tokens*)):



Gràfic 14



Gràfic 15

L'observació d'aquests gràfics ens confirma el fet que, tal com hem vist amb el corpus jurídic, la dimensió (nombre d'entrades) del diccionari usat per Mercedes condiciona, evidentment, els resultats obtinguts, de manera que, com més gran és el diccionari, més elevat és el nombre de termes detectat per Mercedes, i més elevats són, en general, els valors de densitat i diversitat terminològiques del tres subcorpus —com passa amb els processaments 1 i 2—; mentre que com més reduït és el diccionari —com és el cas del processament 3— aquests valors disminueixen considerablement.

El més destacable, però, d'aquests processaments, és que, com en el cas de dret, se'ns confirma el fet que, malgrat la diversitat de mòduls del diccionari utilitzats en cada processament, es mantenen les proporcions que mostren els tres subcorpus entre ells en relació amb la densitat i la diversitat terminològiques que presenten.

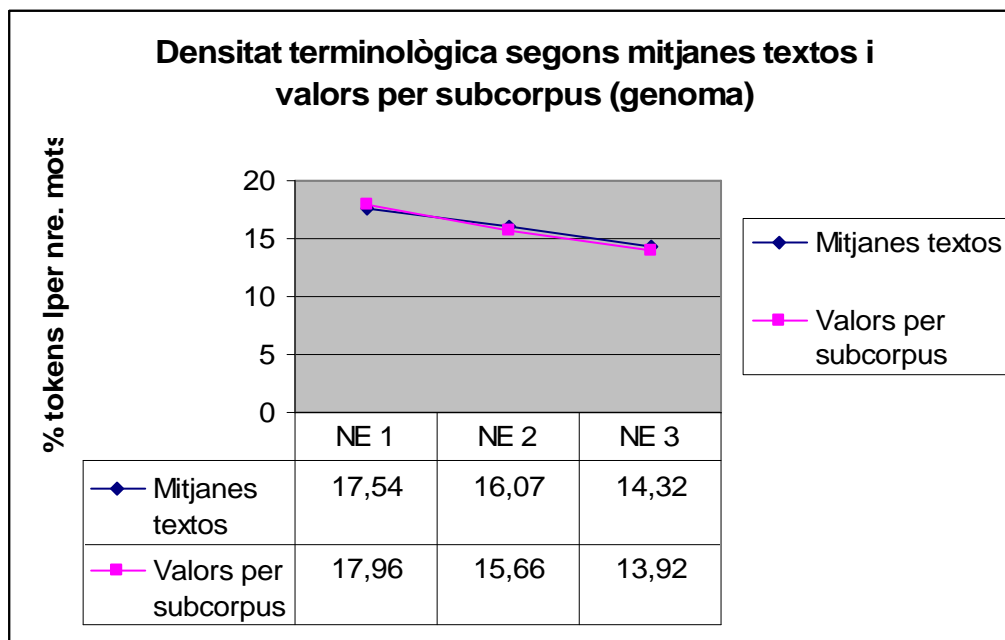
Així, el gràfic 14 ens mostra com, en aquest corpus de contrast, la densitat terminològica és força propera entre els tres subcorpus i augmenta proporcionalment al NE. L'única excepció a aquesta tendència la trobem en el càlcul de la densitat fet a partir del mòdul més reduït del diccionari de genòmica de Mercedes (*Diccionari genoma YATE*, processament número 3), en què el subcorpus del NE 1 presenta una densitat (7,73 %) molt propera a la del NE 3 (7,02 %).

En relació amb la diversitat terminològica (gràfic 15), també constatem el fet que, malgrat els diversos mòduls del diccionari de genoma utilitzats, es mantenen les proporcions que mostren els tres subcorpus entre ells i, en aquest sentit, es confirma la tendència contrària a la detectada en dret, ja que la diversitat terminològica en el corpus del genoma augmenta inversament respecte del NE.

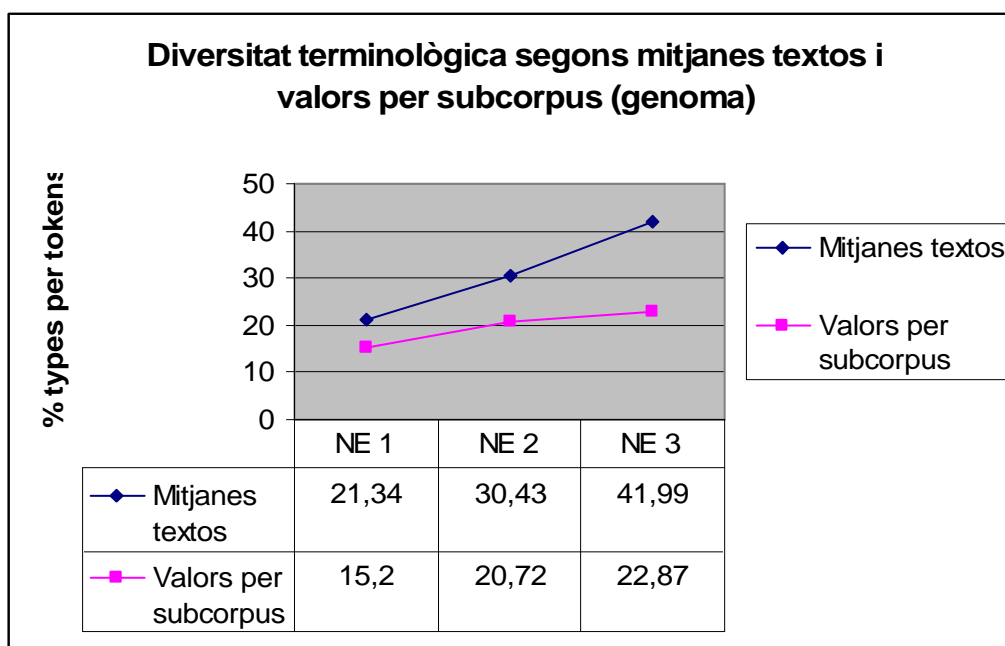
Si comparem les dades resultants del processament dels tres subcorpus del genoma fet amb el diccionari complet de Mercedes (processament núm. 2) i les dades obtingudes abans, a partir de les mitjanes dels textos del genoma segons cada NE, observem que, en relació amb la densitat terminològica (gràfic 16), els resultats gairebé són idèntics (les dues línies se solapen), mentre que en relació amb la diversitat terminològica (gràfic 17), en el processament fet per subcorpus, en general els valors disminueixen (línia rosa en relació amb la blava), tal com passava en dret. I aquesta disminució també és més

elevada en el NE 3, que ara, amb una diversitat d'un 22,87%, s'acosta molt més al NE 2 (20,72 %).

Això confirma, d'una banda, la influència de la dimensió dels textos en el càlcul de la diversitat terminològica, tal com hem comprovat amb el corpus de dret. I de l'altra, constata el fet que, també en aquest cas, els textos del genoma del NE 1 mostren una diferenciació respecte dels textos dels altres dos nivells, diferenciació que, al nostre entendre, respon, en gran part, a la ja esmentada especificitat temàtica pròpia del gènere textual a què pertanyen. Un altre factor que pot contribuir a l'explicació d'aquests resultats té a veure amb el perfil del destinatari, que, com hem vist, és pràcticament idèntic per als textos dels NE 2 i 3, fet que pot justificar la poca diferència entre els valors de diversitat d'aquests dos nivells.



Gràfic 16



Gràfic 17

A primera vista, doncs, la comparació de les dades del genoma amb les de dret semblen indicar que el tipus de disciplina condiciona molt els resultats obtinguts. Així, seria possible hipotetitzar que en textos corresponents a disciplines humanes i socials com el dret no es dona una correlació directa entre el nivell d'especialització d'un text i la seva densitat terminològica (entesa com el nombre global de termes, inclosos els repetits), però que aquesta correlació sí que es pot donar en altres disciplines considerades tradicionalment més "dures" com poden ser la biologia i, més concretament, la genòmica. Ara bé, sembla que, en aquest cas, la densitat terminològica també s'hauria de reflectir clarament quan mirem el nombre de termes diferents en relació amb el nombre global de termes; però, paradoxalment, en aquest cas la correlació és a la inversa: com menys especialitzat és el corpus, més termes diferents conté.

Com ja hem dit, un factor que, al nostre entendre, explica aquests resultats és el relatiu als criteris de selecció dels textos dels corpus objecte d'estudi. Així, en els cas del subcorpus del genoma, l'heterogeneïtat que mostren els textos dels tres nivells en relació amb el gènere textual, la representativitat de la dimensió de la mostra i les característiques temàtiques, al costat de l'homogeneïtat que mostren els NE 2 i 3 en relació amb el perfil del destinatari, poden justificar, en gran part, tant els resultats obtinguts amb aquest corpus de contrast, com les diferències respecte del obtinguts amb el corpus jurídic.

5.3.2. Càlcul matemàtic de la diversitat terminològica (corpus del genoma): l'índex de Shannon-Weaver

Per acabar l'anàlisi contrastiva, hem calculat la diversitat terminològica dels textos del genoma per mitjà de l'índex SW, utilitzant, com hem fet en dret, les dades procedents del processament de cada un dels textos amb el programa Mercedes i el diccionari de genòmica complet (format pels mòduls *Diccionari genoma genèric* i *Diccionari genoma YATE*). El càlcul d'aquest índex per a cada un dels textos del corpus consta en les taules següents:

Taula 21. Índex SW i nre. de mots dels textos del genoma

Textos	Índex SW	Nre. de mots
m00835	6,38	2.961
m00873	7,11	10.353
m00902	6,65	10.366
m00320	6,23	3.594
m00545	7,11	7.490
m00831	6,42	2.661
m00841	7,09	4.144
m00824	6,88	3.335
m00826	6,27	1.799
m00827	6,4	2.804
m00828	6,52	2.161
m00830	6,11	2.279
m00862	6,86	3.133
m00869	6,48	2.706

Taula 22. Índex SW i nre. de mots dels textos del genoma ordenats segons l'índex SW

Textos	Índex SW	Nre. de mots
m00873	7,11	10.353
m00545	7,11	7.490
m00841	7,09	4.144
m00824	6,88	3.335
m00862	6,86	3.133
m00902	6,65	10.366
m00828	6,52	2.161
m00869	6,48	2.706
m00831	6,42	2.661
m00827	6,4	2.804
m00835	6,38	2.961
m00826	6,27	1.799
m00320	6,23	3.594
m00830	6,11	2.279

NE 1 ■ NE 2 ■ NE 3 ■

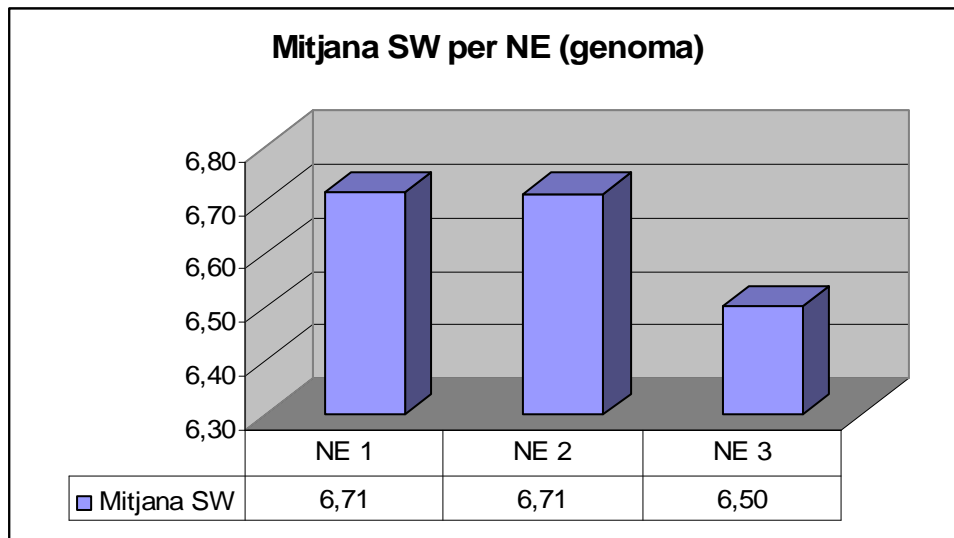
La primera valoració global que podem fer d'aquests resultats és que, en general, els valors de diversitat terminològica calculada a partir de l'índex SW són molt semblants entre els diferents textos, ja que el valor mínim és 6,11 i el màxim és 7,11. En dret, en canvi, els valors mínim i màxim eren, respectivament, 4,93 i 7,89. Sembla, doncs, que les diferències en el cas del genoma són molt menys significatives.

Quant a la distribució dels textos en funció del seu índex SW, la taula 22 ens mostra un cert grau d'heterogeneïtat. Efectivament, d'una banda sembla que alguns textos reflecteixen una tendència a mostrar una relació directament proporcional entre l'índex SW i el NE; així, el valor més elevat el té un text del NE 1 (blau), seguit de dos textos del NE 2 (groc) i, en tercer lloc, de dos textos del NE 3 (taronja). Ara bé, pel que fa a les darreres posicions, tot i que el valor més petit el té un text del NE 3 (taronja), en penúltima posició hi trobem un text del NE 2 (groc) i, molt a prop, un text del NE 1 (blau).

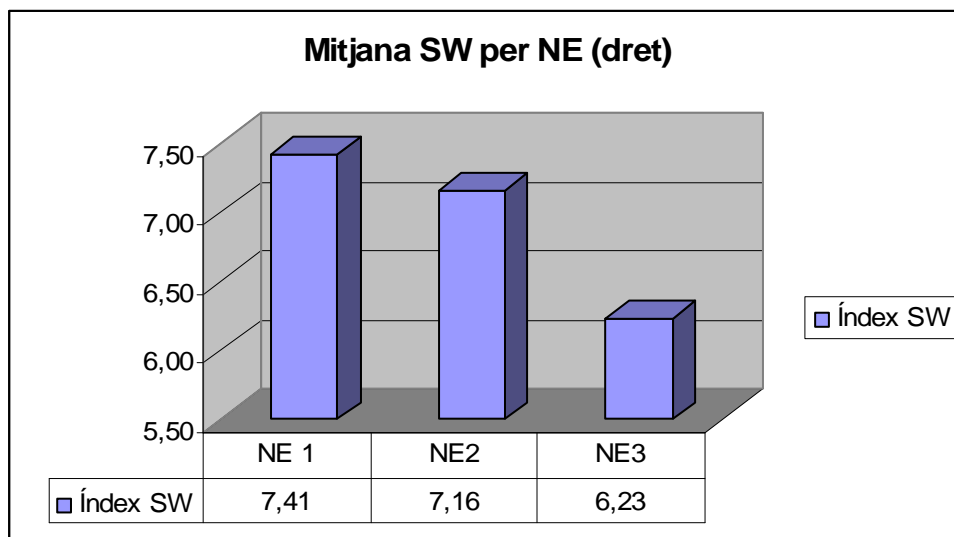
També aquí, com hem vist en dret, algunes d'aquestes posicions es poden relacionar amb la dimensió del text. Per exemple, el text del NE 1 (blau) que té, dins del seu nivell, l'índex SW més baix (m00835), també és, dintre d'aquest nivell, el més curt (2.961 mots); i el text del NE 3 (taronja) que té, dins del seu nivell, el valor més elevat (m00824), també és, dins del seu nivell, el text més llarg (3.335 mots). Tot i això, però, la dimensió del text tampoc no explica tots els casos —com passa en dret—; així, dins del NE 2 (groc), el text amb el valor més baix (m00320) no és el més curt, dins d'aquest nivell; i el mateix podem dir del text del NE 3 (taronja) que presenta el valor més baix dins del seu nivell (m00830).

Si observem ara els resultats a partir de la mitjana de l'índex SW dels textos agrupats per NE (gràfic 18), comprovem com es confirma la tendència apuntada d'una correlació directament proporcional entre NE i diversitat terminològica. Ara, els valors obtinguts són força coincidents amb els de dret (gràfic 9), tot i que en el cas del genoma les diferències no semblen prou significatives. Així, la mitjana dels NE 1 i 2, que en dret eren molt properes (7,41 i 7,16), en el genoma són coincidents (7,41 en els dos casos). I la distància amb el NE 3, que en dret era força marcada (la seva mitjana era de 6,23), aquí és més reduïda (6,50). En general, però, destaca el fet que, calculant la diversitat terminològica per mitjà de l'índex SW, també el corpus del genoma mostra una

tendència, tot i que molt lleu, que apunta cap a la confirmació de la segona part de la hipòtesi relativa a la diversitat terminològica. Ara bé, la poca o nul·la distància entre els valors dels diferents NE indiquen que, en aquest cas, les diferències no són prou significatives.



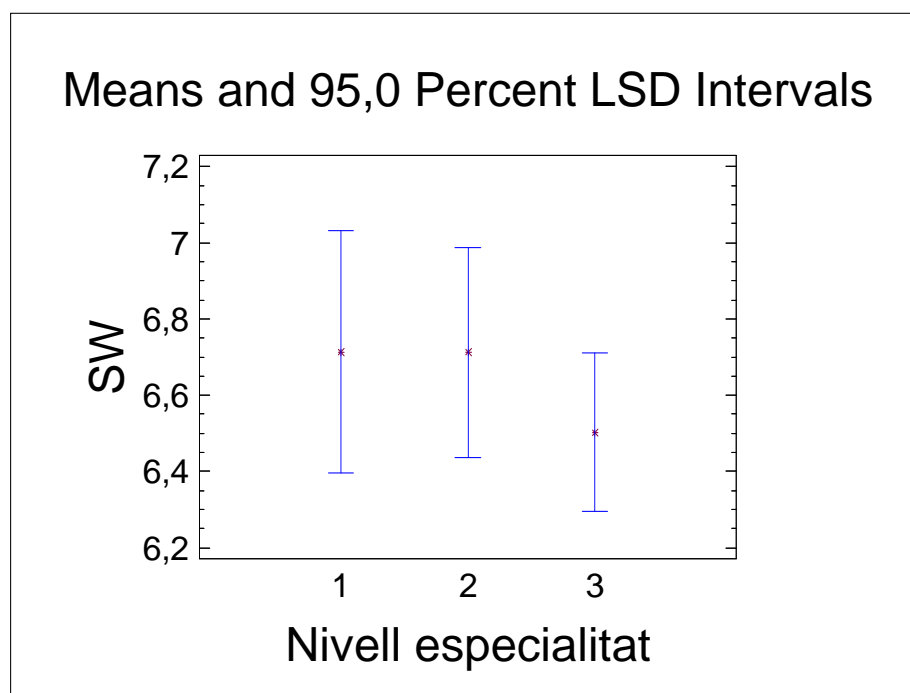
Gràfic 18



Gràfic 9

5.3.3. Anàlisi estadística (ANOVA) dels resultats obtinguts amb l'índex SW (corpus del genoma)

Per confirmar aquesta intuïció de manera empírica, també aquí hem fet una anàlisi de la variància (ANOVA) de les mitjanes de cada NE calculades a partir dels índexs SW dels textos del genoma. Hem començat, doncs, per calcular l'interval de confiança al 95% d'aquestes mitjanes:



Gràfic 19

Tal com hem vist amb el corpus de dret, les línies blaves del gràfic ens mostren els intervals de confiança de les mitjanes de diversitat de cada NE. En aquest cas, però, els intervals dels tres nivells se solapen mútuament, com indica el fet que les tres línies es mouen en un rang molt coincident. Així, els rangs dels NE 1 i 2 són gairebé exactes, tot i que el del NE 2 és una mica més fiable (la línia és més curta), pel fet que està calculat amb una mostra més elevada (en aquest nivell hi ha un text més que en el NE 1). D'altra banda, l'interval del NE 3 es distancia més dels altres dos, però continua mantenint un nivell considerable de solapament, de manera que no permet obtenir un interval de confiança prou significatiu.

A continuació hem calculat el p-valor corresponent a les variables NE i grandària dels textos, per veure fins a quin punt la dimensió del text condiona el valor de l'índex SW. Els resultats, tal com mostra la taula 23, són els següents:

Taula 23. Càlcul del p-valor del NE i la grandària dels textos (corpus del genoma)

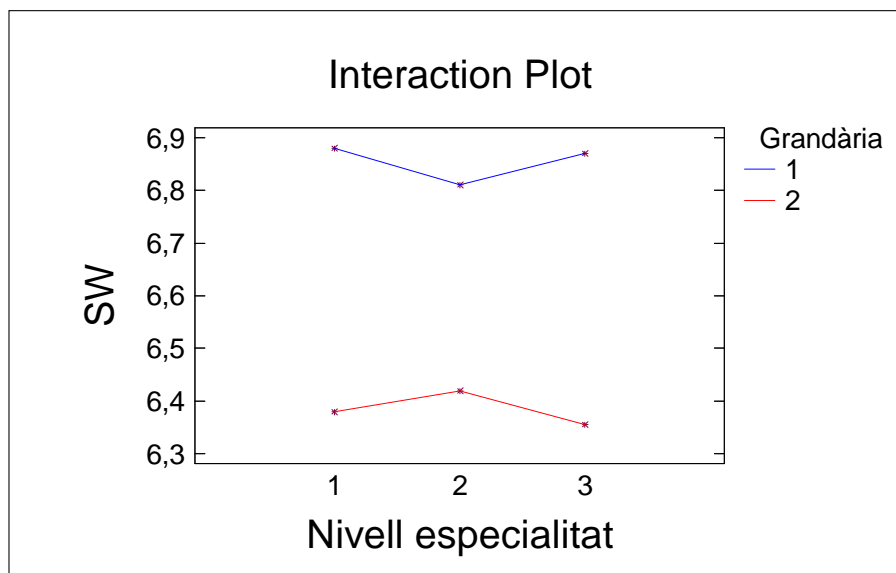
Analysis of Variance for SW - Type III Sums of Squares					
Source	Sum of Squares	Df	Mean Square	F-Ratio	P-Value
MAIN EFFECTS					
A:Nivell especiali	0,00292648	2	0,00146324	0,02	0,9802
B:Grandària	0,650182	1	0,650182	8,90	0,0137
RESIDUAL	0,730902	10	0,0730902		
TOTAL (CORRECTED)	1,53544	13			

All F-ratios are based on the residual mean square error.

En aquest cas, contràriament al que passava en dret, de les dues diferències observades en les mostres, l'única que es pot considerar significativa és la relativa a la grandària, que té un p-valor inferior a 0,05. En canvi, el p-valor corresponent al NE (0,98) ens indica que aquesta diferència no és significativament discriminant. Aquests resultats s'expliquen, en gran part, perquè la mida de les mostres (és a dir, el nombre de textos de cada nivell) és molt reduïda, fet que dificulta que es puguin trobar diferències significatives. D'això se'n desprèn, doncs, que amb unes mostres de dimensions tan reduïdes, la dimensió del text és significativament discriminant, però en canvi no ho és el NE calculat a partir de l'índex SW.

En el gràfic següent (gràfic 20) hem posat en relació l'índex SW amb el NE, però ara tenint en compte els textos agrupats segons dos criteris: el NE i la dimensió (nombre de mots). Així, el grup 1 (línia blava), correspon als textos dels tres nivells que tenen una

grandària elevada,³¹ mentre que el grup 2 (línia vermella), correspon als textos dels tres nivells que tenen una grandària petita.³² I, per a cada un d'aquests grups, hem calculat la mitjana de l'índex SW de cada subgrup de textos agrupats segons el NE, mitjana que està representada amb una creu en cada línia.



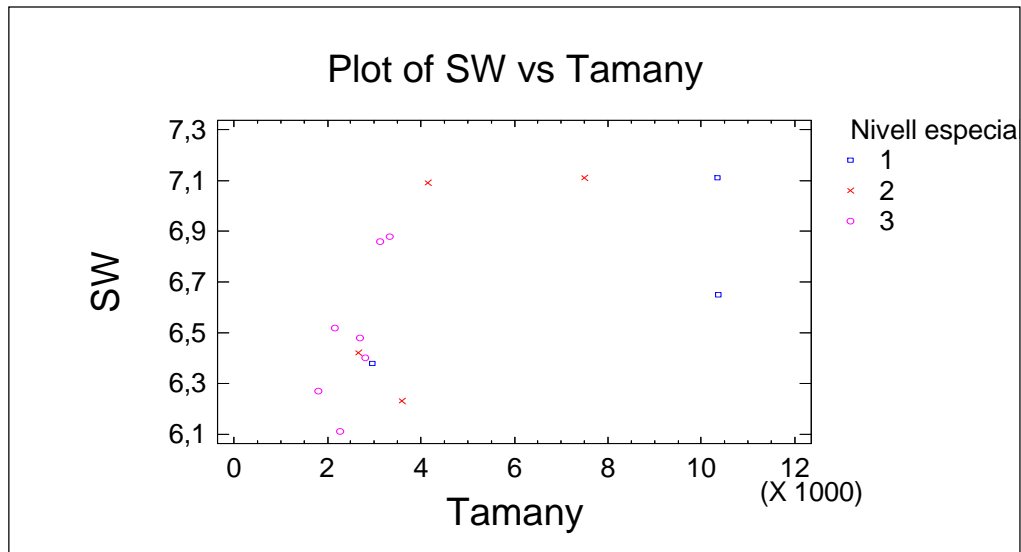
Gràfic 20

Amb aquesta representació comprovem un altre cop com, en el corpus del genoma, la dimensió dels textos és un factor molt determinat en l'índex de SW, com demostra, d'entrada, la distància que hi ha entre les dues línies i, sobretot, el fet que, els textos dels NE 1 i 3, tant si són petits com grans, presenten uns valors de SW pràcticament idèntics.

Finalment, el següent gràfic de dispersió (gràfic 21) relaciona, en lloc de les mitjanes obtingudes per NE, l'índex SW de cada text amb la mida (nombre de mots) també de cada text. La distribució dels textos en el gràfic ens confirma el fet que el nombre de mots condiciona fortament l'índex SW, i ens permet observar com, en aquest cas, a diferència del que passava en dret, no trobem textos petits amb un índex SW elevat, o textos grans, amb un índex SW baix.

³¹ Concretament, els que tenen més de 3.000 mots.

³² És a dir, menys de 3.000 mots.



Gràfic 21

5.3.4. Recapitulació: valoració dels resultats (corpus del genoma)

Recapitulant podem dir que, en general, l'anàlisi duta a terme amb el corpus del genoma ens ha mostrat que:

- la mesura de la densitat i diversitat en termes de ràtios *tokens*/nombre de mots i *types/tokens* mostra unes tendències contràries a les de dret (la densitat és directament proporcional al NE mentre que la diversitat és inversament proporcional al NE), que es poden explicar per les diferències en els criteris de selecció dels textos de cada corpus;
- la mesura de la diversitat per mitjà de l'índex SW mostra una tendència similar a la de dret, en el sentit que els nivells més especialitzats (1 i 2) presenten uns valors més elevats que el nivell menys especialitzat (N3); ara bé, en el cas del genoma, l'anàlisi estadística mostra que la diferència no es pot considerar significativa. En la nostra opinió, els mateixos motius que explicaven els resultats obtinguts per mitjà de les ràtios *tokens*/nombre de mots i *types/tokens* també expliquen la "debilitat" de la

tendència apuntada per l'índex SW. Però, alhora, aquesta tendència, tot i ser dèbil, posa de manifest el refinament de l'índex SW com a mesura de la diversitat, en el sentit que és capaç de detectar-la allà on el càlcul de *types/tokens* no la visualitzava;

- l'anàlisi estadística constata la influència de la dimensió del text en l'índex SW, així com la necessitat que la mida de la mostra (estadísticament parlant) sigui prou representativa. Ambdós factors, de fet, estan estretament interrelacionats. Efectivament, atès que volem operar amb textos complets, és un fet constatat que els textos més especialitzats, que tracten un mateix tema, amb un mateix propòsit comunicatiu, són més llargs que els textos menys especialitzats que tracten el mateix tema amb un propòsit igual o semblant. Per tant, és raonable que, si la dimensió dels textos és un factor proporcional al seu NE, aquest factor condicioni el valor de diversitat obtingut amb l'índex SW. El problema, en tot cas, és que aquest condicionament sigui excessiu i acabi constituint el factor més discriminant dels textos, per davant del valor obtingut per l'índex SW. Per evitar l'excés de significació d'aquest paràmetre relatiu a la dimensió cal que el corpus sigui més representatiu des del punt de vista del nombre de textos que conté. Per tant, aquesta podria ser una de les maneres de salvar l'excessiva influència de la dimensió del text per a l'obtenció d'un paràmetre fiable que pogués actuar com valor discriminant del NE d'un text.

En definitiva, considerem que el càlcul de la diversitat a partir de l'índex SW pot conduir cap a l'obtenció d'un paràmetre vàlid per discriminar el NE d'un text sempre i quan, d'una banda, es parteixi d'una mostra estadísticament representativa (és a dir, d'un nombre de textos prou elevat), i de l'altra, es compleixin uns criteris de selecció textuals adequats als supòsits de partida de cada recerca. En el nostre cas, aquests criteris es concreten, fonamentalment, en el fet de partir d'un corpus de textos especialitzats, classificats segons el NE sobre la base del destinatari a qui s'adrecen, que tractin el mateix tema o subtema d'un àmbit o subàmbit del coneixement, i que presentin la resta de característiques pragmàtiques tan properes com sigui possible (gènere textual i propòsit comunicatiu, fonamentalment); des del punt de vista de la mida de la mostra, el corpus hauria de ser prou representatiu (és a dir, amb un nombre mínim de textos per a cada nivell, que es podria situar al voltant de 10), i incloure textos complets (o força autònoms i independents), i no mostres de textos.

Donada aquesta situació, considerem viable la possibilitat de trobar un rang de valors, a partir de les mitjanes textuais dels índexs de diversitat dels textos agrupats per subcorpus, que pugui ser estadísticament significant, amb un valor de confiança adequat, per discriminar qualsevol text —que comparteixi les mateixes característiques pragmàtiques, excepte la relativa al perfil destinatari— en funció, almenys, de dos NE: un de més elevat (textos adreçats a especialistes i aprenents avançats) i un de menys elevat (textos adreçats al públic general).

Ara bé, som conscients que per validar o falsar aquesta afirmació caldria poder calcular l'índex de SW en un nombre més gran de textos, que cobrissin, a més, altres àrees de coneixement. Deixem oberta aquesta via per a recerques posteriors a aquesta tesi doctoral.

CONCLUSIONS

CONCLUSIONS

En una societat com l'actual, on la ciència, la tècnica i les professions assoleixen progressivament uns nivells més alts d'especialització i de difusió, l'interès pels textos especialitzats, com hem apuntat en iniciar aquest treball, ha augmentat de manera notable.

També hem vist com aquest context ha afavorit el sorgiment d'estudis lingüístics que, amb la voluntat de contribuir a un coneixement més aprofundit del text especialitzat, s'han centrat en l'anàlisi dels seus aspectes terminològics en tant que elements lingüístics clarament característics de la producció especialitzada.

1. Objecte d'estudi

Situada en aquesta línia d'estudi, la recerca que hem presentat s'ha proposat contribuir a la delimitació del nivell d'especialitat (NE) d'un text a partir de l'anàlisi quantitativa de la terminologia que conté, amb la voluntat d'assolir dos objectius fonamentals: d'una banda, contribuir a l'estudi i caracterització del text especialitzat des d'una perspectiva lingüística, i de l'altra, proposar una via que permeti la determinació d'un paràmetre objectivable, vàlid per discriminar un text en funció del nivell d'especialització que presenta, amb la finalitat de col·laborar a fixar les bases de futurs sistemes de detecció automàtica del nivell d'especialització d'un text.

2. Supòsits teòrics

Els supòsits de què hem partit per iniciar aquesta recerca, que hem formulat a la introducció i que després hem desenvolupat al capítol primer, es poden sintetitzar en els punts següents:

1. Qualsevol estudi lingüístic dels textos especialitzats ha de partir necessàriament d'un conjunt de textos seleccionats a partir de criteris pragmàtics i externs, d'alguna manera, als mateixos textos, per prendre després com a objecte d'anàlisi algun dels correlats lingüístics formals (o gramaticals en sentit ampli) de les seves

característiques pragmàtiques i cognitives, correlats que podem considerar com interns al propi text i que poden ser de tipus lèxic, morfosintàctic o textual.

2. El text especialitzat, caracteritzat per la seva multidimensionalitat (cognitiva, lingüística i pragmàtica), es pot definir com aquella producció lingüística que serveix per expressar i transmetre coneixement especialitzat,¹ que té una sèrie de característiques lingüístiques —entre les quals destaquen les relatives al lèxic especialitzat— que li atorguen unes especificitats dins del conjunt de textos produïts en una llengua, i que presenta un conjunt de característiques pragmàtiques determinades pels elements específics del seu procés comunicatiu (fonamentalment els interlocutors, però també el tema i la situació comunicativa).
3. Els textos especialitzats presenten una variació que es pot estructurar en dos nivells: un nivell horitzontal, relacionat amb la matèria o domini de coneixement de què tracta el text, i un nivell vertical, relacionat amb el grau d'abstracció o el nivell d'especialització que presenta el text.
4. El nivell d'especialització d'un text, que des d'un punt de vista cognitiu està en relació directa amb la densitat del coneixement especialitzat que transmet, des d'un punt de vista pragmàtic està determinat, fonamentalment, pel perfil del seu receptor o destinatari, i des d'una perspectiva lingüística —o gramatical en sentit ampli—, manté una correlació clara amb el nombre i el tipus d'unitats terminològiques que conté.

3. Unitats d'anàlisi i hipòtesis de partida

D'acord amb aquests supòsits, hem delimitat els elements terminològics dels textos que constitueixen l'objecte de la nostra anàlisi: els termes o unitats terminològiques, concebudes a la llum de la teoria comunicativa de la terminologia, i que podem definir com aquelles unitats que compleixen el requisit d'estar lexicalitzades, d'usar-se en un

¹ Entès com aquell coneixement que no forma part del coneixement general dels parlants d'una llengua sinó que ha hagut de ser objecte d'un aprenentatge particular i conscient, i que es caracteritza perquè s'ha conceptualitzat en referència a un esquema preestablert per cada una de les matèries o escoles científiques.

domini temàtic amb un sentit definit i de ser necessàries en la representació del dit domini.

I a continuació hem formulat les hipòtesis que han orientat l'anàlisi quantitativa dels termes continguts en els textos, i que ara reprenem:

1. La densitat terminològica, entesa només com el nombre de termes que conté un text en relació amb el nombre total de mots, sembla una mesura insuficient per obtenir un paràmetre quantitatiu vàlid per discriminar un text en funció del seu nivell d'especialització.
2. La diversitat terminològica, entesa només com el nombre de termes diferents que conté un text en relació amb el nombre global d'ocurrències terminològiques, també sembla una mesura insuficient per obtenir un paràmetre quantitatiu vàlid per discriminar un text en funció del seu nivell d'especialització. Però aquesta diversitat, mesurada a partir d'un càlcul matemàtic que tingui en compte el nombre d'ocurrències terminològiques d'un text, el nombre de termes diferents, la freqüència d'aparició de cada terme i la proporció global dins el text de la distribució d'aquesta freqüència, sembla una mesura prou refinada que pot permetre l'obtenció d'un paràmetre quantitatiu, estadísticament vàlid per discriminar un text en funció del seu nivell d'especialització.

L'objectiu últim que ens hem proposat de trobar un paràmetre quantitatiu, susceptible de ser obtingut de manera automàtica o semiautomàtica, ha orientat la metodologia seguida per dur a terme l'anàlisi terminològica que ens ha permès validar o refutar aquestes hipòtesis de partida.

Així, després de constituir un corpus de textos que, d'acord amb els supòsits de partida, es distribueixen en tres nivells diferents d'especialització, l'hem processat seguint els criteris d'etiquetage i marcatge del Corpus Tècnic de l'IULA, per tal de poder explotar els textos amb les eines informàtiques desenvolupades en el si del mateix Institut que més s'adaptaven a les nostres necessitats: un sistema de reconeixement d'unitats terminològiques (Mercedes), un sistema d'extracció de candidats a terme nominals (YATE) i una eina de consulta de corpus (BwanaNet).

4. Resultats obtinguts amb el corpus principal (dret)

L'aplicació d'aquestes eines al corpus textual ens ha permès obtenir les variables terminològiques necessàries per mesurar la densitat i diversitat terminològiques dels textos del corpus d'acord amb les hipòtesis de què partíem. Els resultats obtinguts després de l'explotació quantitativa de les dades es poden sintetitzar com segueix:

1. La densitat i diversitat terminològiques mesurades, respectivament, a partir de les ràtios nombre global de termes (*tokens*) per nombre de mots i nombre de termes diferents (*types*) per nombre global de termes (*tokens*), i calculades individualment per a cada un dels textos del corpus ens han mostrat, a partir de les mitjanes corresponents a cada nivell d'especialització, una tendència que:
 - confirma la hipòtesi relativa a la densitat terminològica, atès que les diferències entre els tres nivells són poc significatives i, a més, es donen, justament, en una proporció inversa al grau d'especialització;
 - i confirma la primera part de la hipòtesi relativa a la diversitat terminològica, ja que, tot i que la diversitat decreix lleugerament entre els NE 1 i 2, presenta un valor molt elevat en el NE 3.

2. La densitat i diversitat terminològiques, mesurades també a partir de les ràtios nombre global de termes (*tokens*) per nombre de mots i nombre de termes diferents (*types*) per nombre global de termes (*tokens*), però calculades ara per a cada un dels tres subcorpus en què hem redistribuït els textos segons el NE, ens han mostrat, a partir dels diversos processaments fets segons els diferents mòduls del diccionari jurídic utilitzat per Mercedes, una tendència que:
 - confirma la hipòtesi relativa a la densitat terminològica, atès que, tot i que les diferències entre els tres nivells ara són un xic més significatives, continuen mantenint una relació inversament proporcional al grau d'especialització;
 - confirma la primera part de la hipòtesi relativa a la diversitat terminològica, ja que tot i que ara els valors obtinguts per a cada subcorpus mantenen una relació directament proporcional amb el NE, les diferències entre els tres nivells no semblen prou significatives;

- confirma el fet que el tipus de diccionari usat per Mercedes, tot i condicionar el nombre de termes detectats per aquesta aplicació, no afecta substancialment el nostre objecte d'estudi, atès que la correlació que mostren les variables densitat i diversitat terminològica amb els diferents NE es manté constant en els diferents processaments;
 - evidencia el fet que la mesura de la diversitat terminològica, entesa com la ràtio nombre de termes diferents (*types*) per nombre global de termes (*tokens*), es veu clarament afectada per les dimensions dels textos que conformen el corpus objecte d'estudi.
3. La diversitat terminològica, mesurada a partir d'un càlcul matemàtic per mitjà de l'aplicació de l'índex de Shannon-Weaver a cada un dels textos del corpus, mostra una tendència que:
- apunta cap a la confirmació de la segona part de la hipòtesi relativa a la diversitat terminològica, atès que els valors obtinguts a partir de les mitjanes corresponents als textos agrupats per NE augmenten o disminueixen segons el NE, tot i que la diferència entre els NE 1 i 2 no sembla prou significativa, i que els valors obtinguts per a cada un dels textos mostren algunes excepcions a aquesta correlació proporcional amb el NE;
 - corrobora la influència que té la dimensió del text (entesa com el nombre de mots) en el càlcul de la diversitat terminològica.

L'anàlisi estadística dels resultats obtinguts amb l'índex SW ens ha confirmat que el factor delimitador (NE) de les poblacions comparades (textos especialitzats) manté una correlació clara amb dues variables, l'índex SW i la mida dels textos (nre. de mots de cada text), però que entre aquestes dues variables, la corresponent a la diversitat terminològica calculada per mitjà de l'índex SW és la més significativa. Aquests resultats, per tant, ens han permès validar, des d'un punt de vista estadístic, la segona part de la hipòtesi relativa a la diversitat terminològica, atès que ens confirmen la possibilitat de trobar un paràmetre quantificable, relacionat amb la diversitat terminològica calculada per mitjà de l'índex SW, que pugui discriminar un text en funció del seu NE.

5. Resultats obtinguts amb el corpus de contrast (genòmica)

A continuació, hem dut a terme una anàlisi complementària de contrast, amb un corpus de dimensions reduïdes format per textos de l'àmbit del genoma humà i seguint la mateixa metodologia que hem aplicat per analitzar el corpus textual principal (jurídic). Ara bé, per qüestions òbvies d'estalvi de temps, hem utilitzat uns textos que ja formaven part del Corpus Tècnic de l'IULA, la qual cosa ha comportat que els criteris de constitució d'aquest corpus no s'adaptin plenament al alguns dels nostres supòsits teòrics de partida ni a alguns dels criteris utilitzats per a la constitució del corpus principal (jurídic), sobretot pel que fa al grau de completesa dels textos, a la correlació entre NE i perfil del destinatari i a l'homogeneïtat intertextual en relació amb el tema tractat i el tipus de gènere.

Els resultats obtinguts després de l'anàlisi terminològica del corpus de contrast, duta a terme seguint la metodologia fixada per al corpus principal, es poden sintetitzar de la manera següent:

1. La densitat i diversitat terminològiques mesurades, respectivament, a partir de les ràtios nombre global de termes (*tokens*) per nombre de mots i nombre de termes diferents (*types*) per nombre global de termes (*tokens*), i calculades individualment per a cada un dels textos del corpus de contrast ens han mostrat, a partir de les mitjanes corresponents a cada nivell d'especialització, una tendència que:
 - no permet validar ni refutar la hipòtesi relativa a la densitat terminològica, ja que, tot i que les diferències entre els tres nivells són poc significatives, es donen en una proporció directa al grau d'especialitat dels textos;
 - refuta la primera part de la hipòtesi relativa a la diversitat terminològica, ja que la diversitat decreix significativament a mesura que augmenta el NE dels textos.
2. La densitat i diversitat terminològiques, mesurades també a partir de les ràtios nombre global de termes (*tokens*) per nombre de mots i nombre de termes diferents (*types*) per nombre global de termes (*tokens*), però calculades ara per a cada un dels tres subcorpus del genoma humà en què hem redistribuït els textos segons el NE,

ens han mostrat, a partir dels diversos processaments fets segons els diferents mòduls del diccionari de genòmica utilitzat per Mercedes, una tendència que:

- no permet validar ni refutar la hipòtesi relativa a la densitat terminològica, atès que les diferències entre els tres nivells es mantenen de manera gairebé idèntica, i es continuen donant amb una correlació directament proporcional al grau d'especialització;
- apunta cap a la validació de la primera part de la hipòtesi relativa a la diversitat terminològica, ja que ara, els valors obtinguts per a cada subcorpus, tot i que continuen mantenint una relació inversament proporcional amb el NE, mostren unes diferències entre NE que no semblen prou significatives;
- confirma el fet que el tipus de diccionari usat per Mercedes, tot i condicionar el nombre de termes detectats per aquesta aplicació, no afecta substancialment el nostre objecte d'estudi, atès que la correlació que mostren les variables densitat i diversitat terminològica amb els diferents NE es manté constant en els diferents processaments;
- evidencia el fet que la mesura de la diversitat terminològica, entesa com la ràtio nombre de termes diferents (*types*) per nombre global de termes (*tokens*), es veu clarament afectada per les dimensions dels textos que conformen el corpus objecte d'estudi.

3. La diversitat terminològica, mesurada a partir d'un càlcul matemàtic per mitjà de l'aplicació de l'índex de Shannon-Weaver a cada un dels textos del corpus de contrast, mostra una tendència que:

- valida parcialment la segona part de la hipòtesi relativa a la diversitat terminològica, atès que els valors obtinguts a partir de les mitjanes corresponents als textos agrupats per NE, tot i ser idèntics en el cas dels nivells més alts (NE 1 i NE 2), disminueixen lleugerament en el NE 3;
- corrobora la influència que té la dimensió del text (entesa com el nombre de mots) en el càlcul de la diversitat terminològica.

L'anàlisi estadística dels resultats obtinguts amb l'índex SW aplicat al corpus de contrast ens ha confirmat que el factor delimitador (NE) de les poblacions comparades (textos especialitzats) manté una correlació amb dues variables, l'índex SW i la mida

dels textos (nombre de mots de cada text), però que entre aquestes dues variables, la corresponent a la dimensió dels textos és la més significativa. Aquests resultats, per tant, no ens han permès validar, des d'un punt de vista estadístic, la segona part de la hipòtesi relativa a la diversitat terminològica.

6. Valoració contrastiva dels resultats (dret i genòmica)

La valoració dels resultats obtinguts amb aquest corpus de contrast en relació amb els obtinguts amb el corpus principal ens ha mostrat, en síntesi, que:

1. Els resultats obtinguts a partir de la mesura de la densitat terminològica apunten cap a la validació de la hipòtesi relativa a la densitat, tant perquè les diferències segons el NE no semblen prou significatives per si soles en cap dels dos corpus, com perquè la correlació entre densitat terminològica i NE és justament inversa en cada corpus.
2. Les tendències apuntades a partir de la mesura de la diversitat terminològica no permeten validar ni refutar la primera part de la hipòtesi relativa a la diversitat, perquè en el cas del genoma les diferències entre NE són significatives, tot i que mostren una correlació inversament proporcional al NE.
3. Els valors de diversitat obtinguts a partir de l'aplicació de l'índex SW tendeixen a validar la segona part de la hipòtesi relativa a la diversitat, en el sentit que les mitjanes per NE obtingudes en els dos corpus mostren uns valors que augmenten a mesura que s'incrementa el NE, tot i que en els dos corpus les diferències entre els NE 1 i 2 són molt reduïdes o inexistent, i en el corpus de contrast, els valors dels tres nivells es mouen dins d'un rang molt reduït.
4. L'anàlisi estadística dels resultats obtinguts amb l'índex SW permet validar la segona part de la hipòtesi en el cas de corpus jurídic, però no en el cas del corpus de contrast, atès que aquí les mitjanes de l'índex SW no es poden considerar estadísticament significatives.

Al nostre entendre, les diferències més significatives entre els resultats obtinguts per als dos corpus es poden explicar, fonamentalment, per les característiques dels textos seleccionats, ja que els textos de dret, d'acord amb els nostres supòsits teòrics de partida, mostren una homogeneïtat força elevada en la majoria de paràmetres pragmàtics (tema tractat, gènere textual, completesa dels textos), excepte en aquell que constitueix, justament, la base de tipologització en funció del NE: el perfil del destinatari; en canvi, els textos del genoma mostren un nivell elevat d'heterogeneïtat en la major part d'aquests aspectes, de manera que els diversos resultats obtinguts poden explicar-se, segons el cas, per les diferències intertextuals en un o més d'aquests paràmetres.

Ara bé, malgrat aquesta diferència bàsica entre els dos corpus, la mesura de la diversitat terminològica calculada a partir de l'índex SW permet apuntar unes tendències coincidents en els dos casos, ja que:

- les mitjanes per NE dels dos corpus augmenten de manera proporcional al NE;
- les diferències són més marcades entre els textos dels NE 1 i 2, d'una banda, i els textos del NE 3, de l'altra.

Tot i això, en el cas del corpus de contrast aquestes tendències es mostren amb molta "debilitat", en el sentit que les diferències són tan properes que no semblen prou significatives, tal com demostra l'anàlisi de variància. Aquesta "debilitat", en la nostra opinió, també es pot explicar, almenys en gran part, per les característiques del corpus seleccionat.

En definitiva, les conclusions immediates que es desprenen dels resultats obtinguts amb les anàlisis terminològiques dels dos corpus objecte d'estudi són les següents:

1. La densitat i la diversitat terminològiques, enteses només com el nombre de termes que conté un text en relació amb el nombre de mots, semblen unes mesures insuficients per obtenir un paràmetre quantitatiu vàlid per discriminar un text en funció del seu NE.
2. La diversitat terminològica, mesurada a partir de l'índex SW, sembla una mesura prou refinada que pot permetre l'obtenció d'un paràmetre quantitatiu, vàlid per discriminar un text en funció del seu nivell d'especialització; aquest paràmetre

consistiria en un rang o interval de valors, calculat a partir de les mitjanes de l'índex de diversitat terminològica d'una selecció de textos complets, representatius de dos nivells d'especialitat, que tractessin un mateix tema d'un àmbit o subàmbit del coneixement, de manera que, des del punt de vista pragmàtic, es diferenciessin fonamentalment pel tipus de destinatari al qual s'adrecessin. El paràmetre així obtingut ens proporcionaria, doncs, un rang de valors, que ens permetria discriminar, amb un cert nivell de confiança, el NE de qualsevol text d'aquell àmbit o subàmbit del coneixement que tractés el mateix tema.

3. Els resultats obtinguts amb els càlculs de la diversitat terminològica dels dos corpus textuais analitzats han posat de manifest la influència de la dimensió del text en els valors obtinguts. Aquesta influència esdevé un dels motius fonamentals que poden explicar la manca de fiabilitat d'una mesura de la diversitat obtinguda només a partir del càlcul de la ràtio *type/token*, sobretot pel fet que la reduïda dimensió que solen tenir els textos menys especialitzats afavoreix que el valor de diversitat obtingut sigui, en la majoria dels casos, molt elevats. En canvi, l'aplicació d'un càlcul de la diversitat més refinat —com l'índex SW—, que té en compte la freqüència d'aparició de cada terme i la proporció en la distribució de les diferents freqüències al llarg del text, ha posat de manifest la possibilitat de ponderar la influència d'aquest factor dimensional i de fer evident la diversitat allà on la ràtio *type/token* no la evidenciava.

Al nostre entendre, un dels factors que expliquen l'adequació de l'índex SW com a mesura de la diversitat és justament el fet que aquest índex incorpora la influència de la dimensió dels textos en el seu càlcul, de manera que aquesta esdevé un factor que manté una correlació directament proporcional amb els valors obtinguts, ja que aquests valors tendeixen a augmentar o disminuir en funció de l'augment o disminució de la mida del text analitzat. I aquesta correlació directament proporcional entre mida del text i valor de l'índex SW permet una mesura més encertada de la diversitat terminològica com a determinant del NE d'un text, atès que és un fet constatat que, dins un conjunt de textos especialitzats a diferents nivells, que tracten un mateix tema amb un propòsit comunicatiu similar, els textos més especialitzats —és a dir, aquells que s'adrecen a un destinatari especialista— són més llargs, atès el seu elevat nivell de densitat cognitiva, que els menys

especialitzats —és a dir, aquells que s'adrecen a un públic no especialista—, que tenen una densitat de coneixement menys elevada.

Ara bé, per tal que els resultats obtinguts amb l'índex SW siguin estadísticament discriminants del NE d'un text, cal que la influència de la dimensió del text no assoleixi un nivell tan elevat com per esdevenir l'únic factor discriminant dels textos analitzats, tal com ha passat en el cas del corpus de contrast. Segons el nostre criteri, això només es pot evitar amb una selecció adequada dels textos objecte d'estudi, tant des del punt de vista de l'homogeneïtat que han de presentar en relació amb les seves característiques pragmàtiques, com des del punt de vista de la representativitat quantitativa mínima que ha de tenir cada mostra poblacional que es vol comparar; és a dir, el nombre de textos de cada NE ha de ser tan elevat com sigui possible perquè els resultats no es vegin excessivament afectats per la mida de cada un dels textos.

7. Conclusions generals

Si fem una valoració global dels resultats obtinguts, podem arribar a les següents conclusions generals:

- La determinació d'un paràmetre quantitatiu, relacionat amb la terminologia continguda en un text especialitzat, que sigui susceptible de discriminar aquell text en funció del seu NE, és un objectiu difícil d'assolir, però que sembla factible sempre i quan la mesura utilitzada per determinar-lo sigui prou refinada com per compensar la manca d'informació qualitativa exigida per tal que aquest paràmetre sigui automatitzable.
- L'èxit en l'obtenció d'un paràmetre d'aquestes característiques a partir de l'anàlisi de la terminologia continguda en un corpus textual prèviament seleccionat està necessàriament condicionat a l'adequació dels criteris de constitució d'aquest corpus, en el sentit que cal partir d'uns criteris de selecció textual sòlidament fonamentats, que garanteixin que les diferències obtingudes responen efectivament al factor delimitador que es pretén analitzar, i no a les característiques particulars de cada un dels textos o subconjunts de textos del corpus objecte d'estudi.

En definitiva, doncs, l'aplicació d'una mesura de la diversitat refinada com és l'índex SW, concebuda per mesurar la biodiversitat d'un ecosistema determinat, al càlcul de la diversitat terminològica dels textos especialitzats, obre una via suggerent i innovadora, plena de possibilitats, que possiblement és susceptible d'adaptar-se encara més, des del punt de vista de la seva formulació matemàtica, al càlcul de la diversitat terminològica, però que, a la vista dels resultats obtinguts en aquesta recerca, mostra un potencial discriminador prou sòlid com per permetre avançar en el difícil objectiu de trobar un paràmetre automatitzable capaç de discriminar un text segons el nivell d'especialització que presenta.

8. Aplicacions

L'obtenció d'un paràmetre d'aquestes característiques i la seva implementació en un sistema capaç d'aplicar-lo de manera automàtica, tindria múltiples aplicacions en diversos àmbits, entre els quals podem esmentar:

- l'adequació dels materials didàctics al nivell de coneixement dels aprenents;
- el control de la llegibilitat i accessibilitat informativa dels textos especialitzats;
- el refinament dels criteris de selecció documental en la recuperació de la informació;
- l'adequació dels criteris de constitució de corpus textuais especialitzats amb finalitats diverses (lexicogràfiques, terminològiques, etc.);
- la determinació del tipus de competència que ha de tenir un traductor especialitat per a cada encàrrec concret de traducció;
- l'estimació del públic potencial d'una determinada publicació;
- l'avaluació per experts (*peer review*) de textos especialitzats.

9. Vies de futur

Tot treball de recerca i, per tant, tota tesi doctoral, ha de tenir necessàriament un final. Però aquest final sempre és, alhora, la porta d'entrada cap a nous àmbits de recerca inexplorats. En aquest sentit, els interrogants que ens han sorgit al llarg de l'elaboració d'aquesta tesi, així com la necessitat de posar fi al treball iniciat, obren, en la nostra opinió, els següents eixos de recerca que permeten continuar aprofundint la investigació aquí tot just iniciada:

1. La restrictivitat temàtica del corpus textual principal, així com els resultats obtinguts amb el corpus de contrast, fan evident la necessitat d'ampliar el corpus objecte d'estudi, tant des del punt de vista dels àmbits d'especialitat representats, com des del punt de vista del nombre de textos analitzats, per tal de poder validar empíricament la validesa de l'índex SW en l'obtenció d'un paràmetre discriminant del NE d'un text.
2. Les limitacions de les eines informàtiques utilitzades per a l'obtenció de les dades terminològiques generen diversos interrogants en relació amb la validesa dels resultats obtinguts, als quals podria donar resposta la inclusió, en recerques futures, de diverses anàlisis complementàries de valoració. Aquestes anàlisis podrien ser de tipus molt diversos, entre les quals podem esmentar: anàlisis que incorporin la valoració de termes de categoria verbal i adjectival, anàlisis que puguin ponderar la influència dels processos anafòrics i de reducció sintagmàtica que experimenten els termes en els textos, i anàlisis que incorporin, en la mesura que sigui possible en funció dels avenços fets en l'àmbit de l'explotació automàtica de corpus textuais, aspectes qualitius relacionats amb el grau de variació o redundància conceptual dels termes seleccionats, amb els seus nivells de correcció, precisió o riquesa cognitiva, o amb el seu grau de pertinència o rellevància temàtica.
3. La influència de les característiques del corpus seleccionat en els resultats obtinguts apunten la necessitat d'aprofundir la manera de fixar uns criteris de selecció textuais adequats per obtenir mesures fiables relacionades amb les característiques terminològiques dels textos objecte d'estudi. En aquest sentit, seria interessant aplicar la mateixa anàlisi terminològica duta a terme en aquesta recerca a corpus textuais seleccionats a partir de criteris diversos, ja que el contrast dels resultats obtinguts contribuiria, de ben segur, a millorar l'adequació dels criteris de constitució del corpus utilitzat.

Cloem aquí aquesta tesi doctoral amb el desig de reprendre en futures recerques alguns dels camins que hem encetat amb aquest estudi lingüístic dels textos especialitzats, i en particular, amb la voluntat de continuar afrontant els reptes que planteja la classificació automàtica dels textos en funció del seu nivell d'especialització.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

- ADAM, J. M. (1985). "Quels types de textes?". *Le Française dans le Monde*, 192.
- ADELSTEIN, A. (2004). *Unidad léxica y valor especializado*. Barcelona: Institut Universitari de Lingüística Aplicada, Universitat Pompeu Fabra. (Sèrie Tesis, 5). [CD-ROM].
- ALCINA-CLAUDET, A.; GAMERO PÉREZ, S. (ed.). (2002). *La traducción científico-técnica y la terminología en la sociedad de la información*. Castellón: Publicacions de la Universitat Jaume I.
- ARNTZ, R.; PICT, H. (1995). *Introducción a la terminología*. Madrid: Fundación Germán Sánchez Ruipérez; Pirámide. (Biblioteca del Libro, 64).
- BEAUGRANDE, R. de. (1987). "Special purpose language and linguistic theory". *Alsed-LSP Newsletter*, 10, 2 (25). The Copenhagen School of Economics, desembre de 1987. Pàg. 2-10.
- BEAUGRANDE, R. de.; DRESSLER, W. U. (1997). *Introducción a la lingüística del texto*. Barcelona: Ariel.
- BERNÀRDEZ, E. (comp.). *Lingüística del texto*. Madrid: Arco Libros.
- BEVILACQUA, C. (1999). *Unidades fraseológicas especializadas: estado de la cuestión y perspectivas*. Barcelona: Institut Universitari de Lingüística Aplicada. [Treball de recerca de doctorat dirigit per: Dra. M. T. Cabré Castellví].
- BIBER, D. (1993). "Representativeness in Corpus Design". *Literary and Linguistic Computing*, 8: 4. Pàg. 243-257.
- BIBER, D.; CONRAD, S.; REPPEN, R. (1998). *Corpus linguistics. Investigating language structure and use*. Cambridge: Cambridge University Press.

BOURIGAULT, D. (1994). *LEXTER, un Logiciel d'EXtraction de TERminologie. Application à l'acquisition des connaissances à partir de textes*. París: Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales. [Tesi doctoral].

BRUMME, J. (2001). *La historia de los lenguajes iberorrománicos de especialidad. La divulgación de la ciencia*. Barcelona-Frankfurt-Madrid: Institut Universitari de Lingüística Aplicada, Universitat Pompeu Fabra; Vervuert; Iberoamericana.

CABRÉ, M. T. (1992). *La terminologia: la teoria, els mètodes, les aplicacions*. Barcelona: Empúries.

CABRÉ, M. T. (1995). "On diversity and Terminology". *Terminology*, 2: 1. Pàg. 1-16.

CABRÉ, M. T. (dir.). (1996a). *Terminologia: selecció de textos d'E. Wüster*. Barcelona: Universitat de Barcelona, Servei de Llengua Catalana.

CABRÉ, M. T. (dir.). (1996b). "Diversidad en la terminología: de la disciplina a su funcionalidad". *Sendebarr. Revista de la Facultad de Traducción e Interpretación*, 7. Pàg. 89-95.

CABRÉ, M. T. (1999). *La terminología: representación y comunicación. Elementos para una teoría de base comunicativa y otros artículos*. Barcelona: Institut Universitari de Lingüística Aplicada, Universitat Pompeu Fabra.

CABRÉ, M. T. (2002a). "Textos especializados y unidades de conocimiento: metodología y tipologización (I)". A: GARCÍA PALACIOS, J.; FUENTES, M. T. (ed.). *Texto, terminología y traducción*. Salamanca: Ediciones Almar. Pàg. 15-36.

CABRÉ, M. T. (2002b). "Terminología y lingüística: la teoría de las puertas". *Estudios de Lingüística Española (ELiEs)*, 16. <http://elies.rediris.es/elies16/index.html> [Consulta: 4 de febrer de 2006].

CABRÉ, M. T. (2002c). "Análisis textual y terminología: factores de activación de la competencia cognitiva en la traducción". A: ALCINA-CLAUDET, A.; GAMERO PÉREZ, S.

(ed.). (2002). *La traducción científico-técnica y la terminología en la sociedad de la información*. Castellón: Publicacions de la Universitat Jaume I. Pàg. 87-105.

CABRÉ, M. T. (2003). "Theories of terminology. Their description, prescription and explanation". *Terminology*, 9: 2. Pàg. 163-199.

CABRÉ, M. T. (2004). "Lenguajes especializados o lenguajes para propósitos específicos? A: Andreu van Hoft & R. Le Pair (coord.). *El español de los negocios: perspectivas teòricas, investigaciones, nuevas tecnologies y didáctica*. *Foro Hispánico*, 24. Pàg. 19-34. <http://www.ingenta.com> [Consulta 10 de gener de 2006].

CABRÉ, M. T. (2005). "Recursos lingüísticos en la enseñanza de lenguas de especialidad". A: Centro Virtual Cervantes: *V Jornada-Coloquio de la Asociación Española de Terminología (AETER)*.
<http://cvc.cervantes.es/obref/aeter/conferencias/cabre.htm> [Consulta: 9 de desembre de 2005].

CABRÉ, M. T.; BACH, C. (2004). "El corpus tècnic del IULA: corpus textual especializado plurilingüe". *Panace@*, 5: 16. www.medtrad.org/panacea.htm [Consulta 2 de gener de 2006].

CABRÉ, M. T.; BACH, C. (ed.). (2005). *Coneixement, llenguatge i discurs especialitzat*. Barcelona: Institut Universitari de Lingüística Aplicada, Universitat Pompeu Fabra. Pàg. 69-93. (Sèrie Monografies, 7).

CABRÉ, M. T.; DOMÈNECH, M. (2001). "Terminologia i tipologia textual: com establir el nivell d'especialització d'un text científicotècnic". A: Muñoz, C. (coord.). *Trabajos en lingüística aplicada*. Barcelona: AESLA; Unverbook, SL. Pàg. 543-548.

CABRÉ, M. T.; ESTOPÀ, R. (2002). "El conocimiento especializado y sus unidades de representación: diversidad cognitiva". *Sendebarr*, 13. Pàg. 141-153.

CABRÉ, M. T.; ESTOPÀ, R. (2005). "Unidades de conocimiento especializado: caracterización y tipologia". A: CABRÉ, M. T.; BACH, C. (ed.). (2005). *Coneixement*,

llenguatge i discurs especialitzat. Barcelona: Institut Universitari de Lingüística Aplicada, Universitat Pompeu Fabra. Pàg. 69-93. (Sèrie Monografies, 7).

CABRÉ, M. T.; FELIU, J. (ed.). (2001). *La terminología científico-técnica: reconocimiento, análisis y extracción de información formal y semántica (DGES PB96-0293)*. Barcelona: Institut Universitari de Lingüística Aplicada, Universitat Pompeu Fabra. (Sèrie Materials, 2).

CABRÉ, M. T.; FELIU, J. (ed.). (2005). *Terminología y cognición. II Simposio Internacional de Verano de Terminología*. Barcelona: Institut Universitari de Lingüística Aplicada, Universitat Pompeu Fabra. (Sèrie Activitats, 7).

CABRÉ, M. T.; FREIXA, J.; LORENTE, M.; TEBÉ, C. (ed.). (2001). *Textos de terminólogos de la Escuela Rusa*. Barcelona: Institut Universitari de Lingüística Aplicada, Universitat Pompeu Fabra. (Sèrie Activitats, 12).

CABRÉ, M. T.; FREIXA, J.; TEBÉ, C. (ed.). (2003). *Terminología y conocimiento especializado. III Simposio Internacional de Verano de Terminología*. Barcelona: Institut Universitari de Lingüística Aplicada, Universitat Pompeu Fabra. (Sèrie Activitats, 12).

CABRÉ, M. T.; LORENTE, M.; ESTOPÀ, R. (1996). "Terminología y fraseología". A: *Actas del V Simposio de Terminología Iberoamericana*. Ciudad de México: Colegio de México. Pàg. 67-81.

CANTOS, P. (2000). "Investigating type-token regression and its potential for automated text discrimination". *Cuaderno de Filología Inglesa*. 9: 1. Pàg. 71-91.

CANTOS, P. (2002a). "Do we need statistics when we have linguistics?". *DELTA*, 18: 2. Pàg. 233-271. <http://www.scielo.br/pdf/delta/v8n2/v18n2a03.pdf> [Consulta: 2 de febrer de 2006].

CANTOS, P. (2002b). "Using Lexical Density for Text Discrimination". A: Mateos-Aparicio, Á.; Molina Plaza, S. (ed.). (2001). *Proceedings of the 24th International Conference of AEDEAN*. Ciudad Real: Universidad de Castilla-La Mancha. [CD-ROM].

CASTELLÀ, J. M. (1992). *De la frase al text. Teories de l'ús lingüístic*. Barcelona: Empúries.

CASTELLÀ, J. M. (1995). "Diversitat discursiva i gramàtica". *ARTICLES de Didàctica de la Llengua i de la Literatura*, 4, abril de 1995. Barcelona. Pàg. 73-82.

CIAPUSCIO, G. (2002). "El término en los textos. Una propuesta integradora para el análisis de la variación conceptual". A: Correia, M. (ed.). *Terminología, desarrollo e identidad nacional*. Lisboa: Edições Colibri, ILTEC. Pàg. 383-399.

CIAPUSCIO, G. (2003). *Textos especializados y terminología*. Barcelona: Institut Universitari de Lingüística Aplicada, Universitat Pompeu Fabra. (Sèrie monografies, 6).

CIAPUSCIO, G.; KUGUEL, I. (2002). "Hacia una tipología del discurso especializado: aspectos teóricos y aplicados". A: GARCÍA PALACIOS, J.; FUENTES, M. T. (ed.). (2002). *Texto, terminología y traducción*. Salamanca: Ediciones Almar. Pàg. 15-36.

CLIMENT, S. (2000). "Individuación e información Parte-Todo. Representación para el procesamiento computacional del lenguaje." A: *Estudios de Lingüística Española (ELiEs)*, 8. [Tesi doctoral]. <http://elies.rediris.es/elies8/index.html> [Consulta: 4 de febrer del 2006].

COBO, E. (1993). *Estadística para no estadísticos*. Barcelona: Ed. Gestión 2000.

COLOMER, M. À. (1994). *Estadística básica*. Lleida: Ed. de la Universitat de Lleida; PPU.

CONCA, M.; COSTA, A.; CUENCA, M. J.; LLUCH, G. (2003). *Text i gramàtica. Teoria i pràctica de la competència discursiva*. Barcelona: Teide.

CONDAMINES, A. (1995). "Terminology: New needs, new perspectives". *Terminology*, 2: 2. Pàg. 219-238.

CONDAMINES, A.; REBEYROLLE, J. (1997). "Point de vue en langue spécialisée". *Meta. Journal des traducteurs*, XLII: 1. Mont-real: Les Presses de l'Université de Montréal, març de 1997. Pàg. 174-184.

COPECK, T.; BARCKER, K.; DELISLE, S.; SZPAKOWICZ, S. (2000). "Automating the Measurement of Linguistic Features to Help Classify Texts as Technical". Lausanna: *Conférence TALN 2000, 16-18 octobre*.

CUENCA, M. J.; HILFERTY, J. (1999). *Introducción a la lingüística cognitiva*. Barcelona: Ariel.

DE YZAGUIRRE, LL. (1996). "Ingeniería lingüística y terminológica". *Terminómetro. Monográfico: la terminología en España*. París-Barcelona: Unión Latina; IULA. Pàg. 69-71.

DÍAZ, M. (2002). "Estudio del nivel de especialización del vocabulario jurídico penal en un texto de divulgación". *Puentes. Hacia nuevas investigaciones en la mediación intercultural*. 2. Granada: Comares. Pàg. 83-91.

DOMÈNECH, M. (1998). *Unitats de coneixement i textos especialitzats: primera proposta d'anàlisi*. Barcelona: Institut Universitari de Lingüística Aplicada, Universitat Pompeu Fabra. [Treball de recerca de doctorat dirigit per: Dra. M. T. Cabré Castellví].

DOMÈNECH, M. (2001). "Textos especialitzats i nivells d'especialització". A: BRUMME, J. (2001). *La historia de los lenguajes iberorrománicos de especialidad. La divulgación de la ciencia*. Barcelona-Frankfurt-Madrid: Institut Universitari de Lingüística Aplicada, Universitat Pompeu Fabra; Vervuert; Iberoamericana. Pàg. 309-316.

DOMÈNECH, M.; GELPÍ, C.; RIBAS, M. (2002). "Discurso, terminología y conocimiento especializado". A: Correia, M. (ed.) *Terminologia, desarrollo e identidad nacional*. Lisboa: Edições Colibrí, ILTEC. Pàg. 351-358.

DROUIN, P. (2002). *Acquisition automatique de termes : l'utilisation des pivots lexicaux spécialisés*. [Tesi doctoral]. Mont-real : Universitat de Mont-real. <http://www.olst.umontreal.ca/pdf/DrouinPhD2002.pdf> [Consulta: 2 de gener de 2006].

DUARTE, C. (1990). "Els llenguatges d'especialitat". *Revista de Llengua i Dret*, 14. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Escola d'Administració Pública de Catalunya. Pàg. 93-109.

DUBUC, R. (1992). *Manuel pratique de terminologie*. 3a ed. Québec: Linguattech.

ESTOPÀ, R. (1996). *Les unitats terminològiques polilexemàtiques en els lèxics especialitzats (dret i medicina)*. Barcelona: Institut Universitari de Lingüística Aplicada, Universitat Pompeu Fabra. [Treball de recerca de doctorat dirigit per: Dra. M. Teresa Cabré Castellví].

ESTOPÀ, R. (2003). *Extracció de terminologia: elements per a la construcció d'un sistema d'extracció automàtica de candidats a unitats de significació especialitzada*. Barcelona: Institut Universitari de Lingüística Aplicada, Universitat Pompeu Fabra. (Sèrie Tesis, 2). [CD-ROM].

FABER, P.; JIMÉNEZ, C. (ed.). (2002). *Investigar en terminología*. Granada: Ed. Comares.

FAUCONNIER, G. (1997). *Mappings in Thought and Language*. Cambridge: Cambridge University Press.

FELBER, H.; PICHT, H. (1984). *Métodos de terminografía y principios de investigación terminológica*. Madrid: Instituto Miguel de Cervantes (CSIC).

FELIU, J. (2004). *Relacions conceptuals i terminologia: anàlisi i proposta de detecció semiautomàtica*. Barcelona: Institut Universitari de Lingüística Aplicada, Universitat Pompeu Fabra. (Sèrie Tesis, 3). [CD-ROM].

FILLMORE, C. J. (1985). "Frames and the semantics of understanding": A: *Quaderni di Semantica*. 6.2. Pàg. 222-254.

FREIXA, J. (2003). *La variació terminològica: anàlisi de la variació denominativa en textos de diferent grau d'especialització de l'àrea de medi ambient*. Barcelona: Institut Universitari de Lingüística Aplicada, Universitat Pompeu Fabra. (Sèrie Tesis, 3). [CD-ROM].

GAMBIER, Y. (1998). *Discours Professionnels en Français*. Frankfurt: Peter Lang.

GARCÍA CEBRIAN, M. J. (2001). "Estimación de parámetros. Estadística". A: *Descarte 2d. Educación*. Ministerio de Educación y Ciencia. http://descartes.cnice.mecd.es/Bach_HCS_2/inferencia_estadistica/estimac.htm [Consulta: 8 de gener de 2006].

GARCÍA PALACIOS, J.; FUENTES, M. T. (ed.). (2002). *Texto, terminología y traducción*. Salamanca: Ediciones Almar. Pàg. 15-36.

GLÄSSER, R. (1982). "The Problem of Style Classification in LSP (ESP)". A: Høedt, J.; Lundquist, L.; Picht, H.; Qvistgaard, J. (ed.). *Proceedings of the 3rd European Symposium on LSP*. Copenhagen: Erhversøkonomisk Forlag.

GLÄSSER, R. (1993). "A Multi-level Model for a Typology of LSP Genres". *Fachsprache. International Journal of LSP*, 15. Viena: Braumüller, 1-2/1993. Pàg. 18-24.

Gran diccionari de la llengua catalana [en línia]. Barcelona: Enciclopèdica Catalana. <http://www.grec.net/home/cel/dicc.htm> [Consulta: 15 de febrer de 2006].

GUANTIVA, R. (2005a). *Las unidades terminológicas en la variación vertical*. Barcelona: Institut Universitari de Lingüística Aplicada. [Treball de línia de doctorat dirigit per: Dra. M. Teresa Cabré Castellví].

GUANTIVA, R. (2005b). *Terminología y variación vertical: clasificación de textos en niveles de especialización a partir del análisis del tipo y de la densidad de las unidades terminológica*. Barcelona: Institut Universitari de Lingüística Aplicada. [Projecte de tesi dirigit per: Dra. M. Teresa Cabré Castellví, Dr. Josep M. Castellà Lidon].

GUTIÉRREZ, B. (1998). *La ciencia empieza en la palabra. Análisis e historia del lenguaje científico*. Barcelona: Península.

HALLIDAY, M. A. K.; MARTIN, J. R. (1993). *Writing Science. Literacy and Discursive Power*. Londres: The Falmer Press.

HAENSCH, G. (1983). "Les llengües d'especialitat o "tecnolectes"". *Revista de Llengua i Dret*, 1. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Escola d'Administració Pública de Catalunya. Pàg. 9-16.

Hiperenciclopèdia [en línia]. Barcelona: Gran Enciclopèdia Catalana. http://www.grec.net/home/hec/fr_pres.htm [Consulta: 15 de febrer de 2006].

HOFFMANN, L. (1972). "Terminology and LSP". A: INFOTERM. *Terminologies for the 80*. Munich: INFOTERM Series, 7.

HOFFMANN, L. (1979). "Towards a Theory of LSP. Elements of a methodology of LSP analysis". *Fachsprache*, 1, 1-2, 1979. Pàg. 12-17.

HOFFMANN, L. (1980). "Text and Text Types in LSP". A: SCHRÖDER, H. (ed.). *Subject-oriented Texts. Language for Special Purposes and Text Theory*. Berlín-Nova York: Walter de Gruyter. Pàg. 158-166.

HOFFMANN, L. (1987). "Language for Special/Specific Purposes". A: AMMON U.; DITTMAR, N.; MATTHEIER, K. J. (ed.). *Sociolinguistics. An International Handbook of*

the Science of Language and Society. Berlín, Nova York: Walter de Gruyter. Pàg. 298-302. (Handbooks of Linguistics and Communication Science, 3.1).

HOFFMANN, L. (1987). "Research on Languages for Special/Specific Purposes". A: AMMON U.; DITTMAR, N.; MATTHEIER, K. J. (ed.). *Sociolinguistics. An International Handbook of the Science of Language and Society*. Berlín, Nova York: Walter de Gruyter. Pàg. 653-660. (Handbooks of Linguistics and Communication Science, 3.1).

HOFFMANN, L. (1998). *Llenguatges d'especialitat. Selecció de textos*. BRUMME, J. (ed.), CABRÉ, M. T., LORENTE, M. (dir.). Barcelona: Universitat Pompeu Fabra, Institut Universitari de Lingüística Aplicada.

HULLEN, W. (1981). "On defining and describing "special language"". A: ESSER, J.; HÜBLER, A. (ed.). *Forms and function. Papers in general English and Applied Linguistics presented to Vilém Fried on the occasion of his sixty-fifth birthday*. Tübingen: Gunter Narr Verlag. Pàg. 185-204. (Tübinger Beiträge zur Linguistik, 149).

IBEKWE-SANJUAN, F.; SANJUAN, E. (2003). "TermWatch: variations terminologiques et veille scientifiques". Grenoble: ISKO-France. 3-4 juliol 2003. Pàg. 1-11.

ISENBERG, H. (1987). "Cuestiones fundamentales de tipología textual". A: BERNARDEZ, E. (comp.). *Lingüística del texto*. Madrid: Arco Libros. Pàg. 95-129.

JACOBI, D. (1984). "Du discours scientifique, de sa reformulation et de quelques usages sociaux de la science". *Langue Française*, 64. Pàg. 37-51.

KJÆR, A. L. "On the Structure of Legal Knowledge: The Importance of Knowing Legal Rules for Understanding Legal Texts". A: LUNDQUIST, L.; JARVELLA, R. J. (eds.). (2000). *Language, Text and Knowledge. Mental Models of Expert Communication*. Berlín; Nova York: Mouton de Gruyter. (Text, Translation, Computational Processing, 2). Pàg. 127-161.

KOCOUREK, R. (1991a). *La langue française de la technique et de la science. Vers une linguistique de la langue savante*. 2a ed. Wiesbaden: Brandstetter Verlag.

KOCOUREK, R. (1991b). "Textes et termes". *Meta. Journal des traducteurs*, XXXVI: 1. Mont-real: Les Presses de l'Université de Montréal. Pàg. 71-76.

LAKOFF, G. (1987). *Women, Fire and Dangerous Things. What Categories Reveal about the Mind*. Chicago: University of Chicago Press.

LAME, G. "Classement automatique de documents et analyse terminologique de corpus". *TIA 2001, Terminologie et Intelligence Artificielle, 3-4 mai 2001*. Nancy. [Actes]. Pàg.. 149-158.

LANGACKER, R. W. (1987). *Foundations of Cognitive Grammar. Theoretical Prerequisites*. Vol. I. Stanford: Stanford University Press.

LARA, L. F. (2000) "Cognición y significación: ¿un proceso único?". A: WOTJAK, G. (ed.). *En torno al sustantivo y adjetivo en el español actual. Aspectos cognitivos, semánticos, (morfo)sintácticos y lexicogenéticos*. Frankfurt: Vervuert, p. 35-42.

LERAT, P. (1995). *Les langues spécialisées*. París: Presses Universitaires de Frances. (Linguistique Nouvelle).

L'HOMME, M.-C. (2000). *Évaluation de logiciels d'extraction de terminologie : examen de quelques critères*. [Comunicació presentada a la Réunion Interinstitutions sur la terminologie et la traduction assistées par ordinateur (JIAMCATT), United Nations Office, Vienna (Austria)].

<http://www.olst.umontreal.ca/pdf/terminotique/jiamcatt.pdf> [Consulta: 15 de febrer de 2006].

L'HOMME, M.-C.; HEID, U.; SAGER, JUAN-C. (2003). "Terminology during the past decade (1994-2004). An editorial statement". *Terminology*, 9: 2. Pàg. 151-161.

LLOPIS, J. (1996). *La estadística: una orquesta hecha instrumento*. Barcelona: Ariel.

LOFFLER-LAURIAN, A. M. (1983). "Typologie des discours scientifiques: deux approches". A: *Études de Linguistique Appliquée. Revue international d'applications*

linguistiques et de didactique des langues, 51. París: Société Nouvelle Didier Érudition, juliol-setembre de 1983. Pàg. 8-20.

LOFFLER-LAURIAN, A. M. (1984). "Vulgarisation scientifique: formulation, reformulation, traduction". A: *Langue Française*, 64. Pàg. 109-125.

LÓPEZ, C. (2002). "Aproximaciones al análisis de los discursos profesionales". *Signos*, 35: 51-52. Pàg. 195-215.

LORENTE, M.; BEVILACQUA, C.; ESTOPÀ, R. (1998). "El análisis de la fraseología especializada mediante elementos de la lingüística actual". A: *Actas del VI Simposio de Terminología: Terminología, desarrollo e identidad*. La Habana: noviembre de 1998. Pàg. 647-666.

LUNDQUIST, L. (1994). *La cohérence textuelle: syntaxe, sémantique, pragmatique*. Udgave: Samfundslitteratur.

LUNDQUIST, L. (1998). "Cadres et espaces mentaux dans la structuration cognitive des connaissances -et des discours- juridiques". A: GAMBIER, Y. (ed.). (1998). *Les discours professionnels en français*. Berlín: Peter Lang. Pàg. 123-150.

LUNDQUIST, L. (2003). "How do we know what is known? A text- and psycholinguistic challenge to the study of texts for specific purposes". A: CABRÉ, M. T.; FREIXA, J.; TEBÉ, C. (ed.). *Terminología y conocimiento especializado*. Barcelona: Institut Universitari de Lingüística Aplicada, Universitat Pompeu Fabra. (Sèrie Activitats, 12).

LUNDQUIST, L. (2004). "From legal knowledge to legal discourse. And back again". A: Virtanen, T. (ed.). *Approaches to Cognititon through Text and Discourse*. Berlín-Nova York: Mouton de Gruyter. Pàg. 121-145. (Trends in Linguistics. Studies and Monographs, 147).

LUNDQUIST, L.; JARVELLA, R. J. (eds.). (2000). *Language, Text and Knowledge. Mental Models of Expert Communication*. Berlín; Nova York: Mouton de Gruyter. (Text, Translation, Computational Processing, 2).

- LYONS, J. (1997). *Semántica lingüística. Una introducción*. Barcelona: Paidós.
- MARCUS, S.; NICOLAU, E.; STATI, S. (1978). *Introducción en la lingüística matemática*. Barcelona: Teide
- MARGALEF, R. (1981). 3a ed. *Ecología*. Barcelona: Ed. Planeta.
- MARSHMAN, E. (2003). *Construction et gestion des corpus: Résumé et essai d'uniformisation du processus pour la terminologie*. Montréal: Observatoire de linguistique Sens-Texte (OLST), Université de Montréal.
<http://www.olst.umontreal.ca/pdf/terminotique/corpusenttermino.pdf> [Consulta: 2 de gener de 2006].
- MARTÍ, J. (2005). "Grupos especializados: lenguajes, discursos y textos" (2ª sesión teórica). A: IULATERM. (2005). *Materiales de la V Escuela Internacional de Verano de Terminología*. Barcelona: Institut Universitari de Lingüística Aplicada, Universitat Pompeu Fabra. [CD-Rom].
- MULLER, CH. (1973). *Estadística lingüística*. Madrid: Gredos. (Biblioteca Románica Hispánica, 201).
- NOORDMAN, L. G. M.; VONK, W.; SIMONS, W. H. G. (2000). "Knowledge representation in the domain of economics". A: LUNDQUIST, L.; JARVELLA, R. J. (eds.). (2000). *Language, Text and Knowledge. Mental Models of Expert Communication*. Berlín; Nova York: Mouton de Gruyter. (Text, Translation, Computational Processing, 2). Pàg. 261-284.
- NUOPPONEN, A. (1996). "Concept systems and analysis of special language texts. Towards a terminological text analysis method". A: Budin, G. (1996). *Proceedings of the 10th European LSP Symposium*. Viena: Termnet. Vol. 2. Pàg. 1069-1073.
- OAKES, M. P. (1998). *Statistics for Corpus Linguistics*. Edinburg: Edinburg University Press.

PEARSON, J. (1998). *Terms in Context*. Amsterdam/Philadelphia: John Benjamins Publishing Company. (Studies in Corpus Linguistics, 1).

PÉREZ HERNÁNDEZ, M. CH. (2002). "Explotación de los corpóra textuales informatizados para la creación de bases de datos terminológicas basadas en el conocimiento." A: *Estudios de Lingüística Española (ELiEs)*, 18. [Tesi doctoral]. <http://elies.rediris.es/elies18/index.html> [Consulta: 4 de febrer de 2006].

PICHT, H.; DRASKAU, J. (1985). "Language for general purposes (LGP). Language for special or specific purposes (LSP). Terminology". *Terminology: An Introduction*. Guilford: Universitat de Surrey. Pàg. 1-22.

PUSTEJOVSKY, J. (1995). *The Generative Lexicon*. Cambridge: MIT Press.

QUEMADA, B. (1978). "Technique et langage". A: GILLE, B. (dir.) *Histoire de techniques*. París: Gallimard. Pàg. 1196-1240.

REY, A. (1979). *La terminologie: noms et notions*. París: Presses Universitaires de France.

RONDEAU, G. (1983). *Introduction à la terminologie*. 2a ed. Chicoutimi (Quebec): Gaëtan Morin.

ROSCH, E; LLOYD, B. (ed.). (1978). *Cognition and Categorization*. Hillsdale (N. J.): Erlbaum.

SAGER, J. C. (1983). *Curso práctico sobre el procesamiento de la terminología*. Madrid: Fundación Germán Sánchez Rupérez; Ediciones Pirámide. (Biblioteca del Libro, 57).

SAGER, J. C.; DUNGWORTH, D.; MCDONALD, P. F. (1980). *English Special Languages: Principles and Practice in Science and Technology*. Wiesbaden: Brandstetter.

SALVADOR, V. (2000). "L'estil nominalitzat". *Caplletra*, 29. Pàg. 69-82.

SHANNON, C. E.; WEAVER, W. (1963). *The Mathematical Theory of Communication*. Xicago: Univ of Illinois Press.

SCHRÖDER, H. (1991). "Linguistic and Text-Theoretical Research on Languages for Special Purposes". A: SCHRÖDER, H. (ed.). (1991). *Subject-oriented texts*. Berlín, Nova York: W. de Gruyter.

SINCLAIR, J. (1996). *Preliminary Recommendations on Corpus Typology*. Document Eagles (Expert Advisory Group on Language Engineering). EAG-TCWG-CTYP/P. <http://www.ilc.cnr.it/EAGLES96/corpusyp/corpusyp.html> [Consulta: 6 de febrer de 2006].

TAGLIACOZZO, R. (1975). "Levels of technicality in scientific communication". *Information Processing and Management*, 12. Oxord: Pergamon Press. Pàg. 95-110.

TEBÉ, C. (1996). *Els conceptes en la teoria terminològica: anàlisi i revisió crítica*. Barcelona: Institut Universitari de Lingüística Aplicada, Universitat Pompeu Fabra. [Treball de recerca de doctorat dirigit per: Dra. M. T. Cabré Castellví].

VAN DIJK, T. (1977). *Texto y contexto. (Semántica y pragmática del discurso)*. Madrid: Cátedra.

VARANTOLA, K. (1986). "Special Language and General Language: Linguistic and Didactic Aspects". *Alsed-LSP Newsletter*, 9, 2 (23). The Copenhagen School of Economics, desembre de 1986. Pàg. 10-20.

VIVALDI, J. (2003). *Sistema de extracción de Candidatos a Término YATE. Manual de utilización*. [Text no publicat].

VIVALDI, J. (2004). *Extracción de candidatos a términos mediante la combinación de estrategias heterogéneas*. Barcelona: Barcelona: Institut Universitari de Lingüística Aplicada, Universitat Pompeu Fabra. (Sèrie Tesis, 9). [CD-ROM].

VIVALDI, J.; ARAYA, R. (2004). *Sistema de reconocimiento de términos Mercedes. Manual de utilización. Versión 3.* [Text no publicat].

Wikipedia, *La enciclopedia libre.* [en línia]. <http://es.wikipedia.org/wiki/Portada>
[Consulta: 15 de febrer de 2006].

WÜSTER, E. (1998). *Introducción a la teoría general de la terminología y a la lexicología terminológica.* Barcelona: Institut Universitari de Lingüística Aplicada, Universitat Pompeu Fabra. (Sèrie Monografies, 1).

XIRINACHS, M. (1980). "Els llenguatges d'especialitat". *COM ensenyar català als adults*, 22. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Direcció General de Política Lingüística, agost de 1990. Pàg. 20-22.

ANNEX 1

CORPUS TEXTUAL DE DRET

– CORPUS PRINCIPAL –

NIVELL D'ESPECIALITZACIÓ ALT

NE 1

Textos

d00344	Competències de la Generalitat
d00347	Parlament de Catalunya
d00345	Consell Consultiu
d00346	Síndic de Greuges
d00349	Sindicatura de Comptes

Font

Comentaris a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya

Text	d00344
Tema	Competències de la Generalitat
Referència	ARGULLOL, ENRIC “Introducció al títol primer”. A: <i>Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya</i> . Vol. I. Barcelona: Generalitat de Catalunya – Institut d'Estudis Autònoms, 1988. Pàg. 295-326.

INTRODUCCIÓ AL TÍTOL PRIMER

I. PRELIMINAR

En començar l'estudi del Títol I, aquesta introducció pren en consideració només els aspectes centrals de la regulació de les competències continguda a l'Estatut d'Autonomia, i estableix l'enllaç imprescindible amb els criteris que ha establert la Constitució sobre aquest tema, fonamental per a la configuració de les Comunitats Autònomes. En aquest context, serà objecte d'especial atenció el règim de les potestats públiques atribuïdes a la Generalitat, amb una especial cura pel que fa a la potestat legislativa, que és, precisament, la que singularitza l'autonomia de les Comunitats Autònomes de manera que, si més no potencialment, es pot parlar que gaudeixen d'autonomia política, com també respecte a l'àmbit material de les competències, ja que constitueix una qüestió comuna als diversos tipus de competència. De tota manera, en molts punts només s'apunten alguns aspectes, ja que en els treballs relatius als diversos preceptes estatutaris ja se'n fa una consideració més detallada. *1

D'entrada convé precisar el concepte de competència, fent-ne esment dels elements. Això és del tot necessari per a entendre millor el sistema dissenyat a partir de la Constitució de 1978. En afirmar que una entitat és competent en una matèria, s'està assenyalant que té una o més potestats públiques que pot exercir sobre un determinat àmbit material i també en un determinat territori. Així doncs, són dos els elements que s'insereixen en la noció de competència: potestats públiques i objecte sobre el qual aquestes recauen. Ambdós aspectes són imprescindibles i cap d'ells separatament no es pot confondre amb el concepte que els comprèn, que és el de competència. Encara que s'utilitzin com equivalents en el llenguatge comú, o àdhuc en certes disposicions -fins i tot a la Constitució, com veurem, no deixen d'haver-hi formulacions si més no imprecises-, competència i matèria són conceptes diferents. Quan, com fa la CE 148.1, s'assenyalen matèries per a perfilar les possibles comeses d'una entitat pública, no estem davant d'una atribució de competències. Tampoc no hi estem quan l'ordenament, per exemple la CE 66.2 o l'EAC 25.2, es limita a preveure l'assignació de certes facultats a determinats òrgans o institucions. Per tant, en parlar de la competència d'una entitat estem fent referència a la titularitat de potestats i a la seva projecció sobre determinades matèries. Les diverses possibilitats que es poden donar respecte a cada element originen els diferents tipus de competències.

Les fórmules que utilitza l'ordenament per al·ludir a les competències, que es poden considerar genèricament correctes, són variades. Vegem-ne alguns exemples. L'EAC 10.1 conté, en l'encapçalament, la identificació de les potestats atribuïdes, i després inclou una relació de matèries. No és diferent l'estructura de l'EAC. En el cas de l'EAC 9 la referència a les potestats és indirecta o per connexió, ja que es dedueix a partir de la qualificació de la competència com a exclusiva, el sentit de la qual es defineix a l'EAC 25.2 on s'enumeren les potestats inherents a una qualificació d'aquest tipus. Menys correcta tècnicament és possiblement la CE 149.1, ja que, després d'afirmar que es tracta de preveure les competències exclusives de l'Estat (però sense que després hi hagi una clàusula d'identificació del contingut d'aquest adjectiu), es relacionen successivament enunciats que només contenen la descripció d'una matèria (implícitament s'entén que l'encapçalament comporta l'atribució de totes les potestats públiques), o d'altres en què s'identifiquen tant les potestats com l'àmbit material. En tot cas, hem d'insistir

que el concepte de competència -mesura de les potestats públiques- abasta necessàriament tant l'atribució de potestats com l'assignació del camp en què es poden exercir.

Voldríem fer encara una altra consideració prèvia. Les característiques de les societats actuals fan impossible qualsevol esquema simple per a la distribució de les competències de les diverses entitats en el marc de l'Estat-ordenament, sobretot si tenen poders legislatius. El creixement i la diversificació de l'activitat dels poders públics comporta necessàriament una articulació complexa de les competències, de manera que faci possible la combinació de les diverses responsabilitats. Però, dit això amb tot l'èmfasi necessari, aquesta complexitat no implica la impossibilitat d'atribuir potestats en camps concrets o la difuminació del paper de cada entitat en el "magma" d'un cooperativisme que sovint amaga la continuïtat de models anteriors. I, d'altra banda, la inevitable complexitat a la qual s'acaba d'al·ludir tampoc no pot ser una excusa per a una regulació no sempre prou sistemàtica.

1. Com a treballs d'aquesta obra més relacionats amb els temes centrals que aquí considerem, esmentem els comentaris corresponents als encapçalaments dels articles 9, 10 i 11, a càrrec del professor Bayona i Rocamora, pel que fa al règim específic de les competències exclusives, compartides i d'execució. En relació amb el traspàs de serveis, el relatiu a la DT 6a., del Dr. Vilaseca i Marçet. Pel que fa a les competències qualificades com a exclusives, ens hem de remetre també al comentari general de l'article 12 efectuat pel professor Tornos Mas. Quant al límit territorial, és pertinent de remetre'ns als treballs dels professors Blasco i Esteve, sobre l'article 25.1, i Badosa i Coll, sobre l'article 7.1. Sobre les regles d'aplicació del dret autonòmic, cal veure el comentari a l'article 26.1 i 2, a càrrec dels professors Mirambell i Abancó i Roca i Trias. En relació amb les lleis autonòmiques, hem d'esmentar el treball del professor Vernet i Llobet relatiu als articles 29.2 i 33.1.

II. EL SISTEMA DE COMPETÈNCIES DE LES COMUNITATS AUTÒNOMES A LA CONSTITUCIÓ

La Constitució de 1978 que, com se sap, ha establert diverses vies per institucionalitzar les Comunitats Autònomes, ha estès la diferenciació, fruit de l'acceptació del principi dispositiu, al tema de les competències. Necessàriament, les Comunitats Autònomes institucionalitzades al marge de la CE 151 troben limitada inicialment la seva esfera de competències, ja que només poden assumir potestats en les matèries ressenyades a la CE 148.1: mentre que les Comunitats Autònomes establertes pel procediment previst a l'article 151 poden superar ja d'entrada aquest àmbit. És la primera dada que ens posa en relleu una característica important del projecte constitucional, com és ara el criteri de diversitat en la configuració de les competències de les Comunitats Autònomes, criteri que troba una confirmació contundent a la CE 147 quan reserva als Estatuts de cada Comunitat la definició de les seves competències. Els Estatuts, que, lògicament, seran diferents, constitueixen l'instrument normal per a la configuració del sistema de competències autonòmiques (i, consegüentment, com veurem tot seguit, en part, de les estatals). Es pot dir, doncs, que la Constitució ha establert una autèntica reserva material a favor dels Estatuts. Aquestes normes institucionals bàsiques de les Comunitats Autònomes són la via normal per a assignar les competències i, per tant, als Estatuts és on cal anar quan es tracta de verificar l'existència i l'abast de les titularitats autonòmiques. Aquestes, com a regla general, neixen de l'Estatut.

Aquest criteri té, però, algunes excepcions i necessita, a més, algunes precisions o matisacions. Pel que fa a les excepcions, cal recordar dos supòsits: a) la Constitució, a l'article 150.1 i 2 preveu l'assignació ulterior de competències bé legislatives a l'empara de les corresponents lleis-marc, bé administratives com a pròpies o com a delegades; b) en alguns supòsits la mateixa Constitució preveu que sigui una llei estatal el mitjà per a atribuir competències a les Comunitats Autònomes; així, per exemple, a la CE 149.1.29. *2 S'han de fer també algunes precisions. En primer lloc, cal tenir en compte que si bé el complex article 149.1 CE sembla que en alguns enunciats està atribuint competències a les Comunitats Autònomes, aquestes clàusules no són estrictament atributives sinó que simplement assenyalen una possibilitat que els Estatuts hauran de concretar. En segon lloc, s'ha de cridar l'atenció sobre la significació del traspàs de serveis i de les seves normes reguladores. Si bé en algun Estatut (el Base, per exemple) es parla de transferència de competències -i així ho era, efectivament, durant el període preautonòmic-, com diu correctament l'EAC DT 6a., el traspàs és de "serveis" que són "inherents a les seves competències que segons el present Estatut corresponen a la Generalitat". L'atribució de la competència es produeix, doncs, en virtut de l'Estatut, i la Comunitat Autònoma la té des de l'Estatut. El traspàs de serveis és instrumental: ni atorga noves facultats, ni n'elimina. *3 No hi ha traspàs de competència perquè aquesta ja té la Comunitat Autònoma des d'un primer moment amb la vigència de l'Estatut, però el traspàs es una eina per a reconèixer l'abast i els contorns d'aquella competència.

Els criteris constitucionals per a la distribució de les competències entre l'Estat i les Comunitats Autònomes es fonamenten en la declaració continguda a la CE 137: les Comunitats Autònomes "gaudeixen d'autonomia per a la gestió dels interessos respectius". Aquesta gestió autònoma dels interessos públics concernits es concreta en l'atribució de les competències i, preventivament, en l'establiment de les regles que han de governar aquest procés de repartició de potestats públiques i d'àmbits materials d'actuació. La Constitució configura la posició de les diverses entitats públiques -el mateix Estat, entès com a aparell central, les Comunitats Autònomes, les Entitats locals- a través del reconeixement d'esferes d'interessos de rellevància pública dels quals són exponents. Serà, per tant, la dimensió i les característiques dels diversos interessos el fonament de les opcions en la distribució de les competències.

Com és natural, la clàusula genèrica de la CE 137 necessita uns ulteriors desenvolupaments que han de portar a la identificació en cada cal, per a cada nivell de govern, d'aquests interessos; i sobre aquesta identificació es construeix la definició de les competències. Pel que fa a les entitats locals, aquest procés es remet al legislador ordinari. No és així pel que fa a l'Estat i les Comunitats Autònomes, que troben en la mateixa Constitució i en els Estatuts, com a regla general, la definició de les competències. *4 En assignar-se a l'Estat o a les Comunitats Autònomes una competència que impliqui l'atribució de la totalitat de les potestats públiques, se sobreentén que la gestió de la totalitat dels interessos públics implicats correspon a la correlativa instància pública, sense que sigui correcte de procedir a una ulterior diferenciació d'interessos que generaria o empararia una reassignació parcial més o menys important de la competència al marge de l'únic procediment constitucional previst que és el de les lleis d'harmonització previstes a la CE 150.3. En canvi, quan les clàusules competencials comporten una atribució diferenciada de potestats a l'Estat i a les Comunitats Autònomes, és clar que existeixen en aquest àmbit cercles diferents d'interessos, havent procedit el legislador constitucional o estatutari a una assignació de competències conseqüent amb aquesta pluralitat d'interessos. Però, en tot cal, també aquí l'opció s'ha fet en el bloc de la constitucionalitat i és un procés acabat, si bé en aquest supòsit els confins entre l'àmbit estatal i autonòmic seran menys nítids, o més flexibles, però com a fruit del mateix exercici de les respectives potestats. És diferent, en canvi, el cal -hi farem referència més endavant, en tractar dels àmbits materials de la competència- en què s'acudeix al criteri de l'interès per definir el mateix camp material. En aquest cal; no hi ha una identificació acabada en la norma constitucional o estatutària, i es produeix una autèntica remissió al futur.

El sistema constitucional per a la distribució de competències entre l'Estat i les Comunitats Autònomes pivota sobre la CE 149. Com és conegut, el primer apartat d'aquest article, reserva a l'Estat un conjunt de competències que són indisponibles per al legislador estatutari. A més -i ho recordem a efectes sistemàtics-, en el supòsit de les Comunitats Autònomes no institucionalitzades a través del procediment de la CE 151, el seu Estatut no els pot assignar inicialment competències més enllà de les matèries relacionades a la CE148.1, que és, d'aquesta manera, un autèntic sostre material per a aquestes Comunitats Autònomes. Per a les altres, i, concretament, per a la Generalitat, aquest precepte constitucional no té cap valor limitatiu, ja que els Estatuts podien -i així ho han fet- anar més enllà, sense cap altra frontera que la de les competències reservades a l'Estat en el primer apartat de la CE 149. Com preveu l'importantíssim apartat tercer d'aquest precepte de la Constitució, "les matèries (més tècnicament hem d'entendre "competències") no atribuïdes expressament a l'Estat per aquesta Constitució podran correspondre a les Comunitats Autònomes en virtut dels Estatuts respectius". Hi ha doncs una primera reserva d'atribucions a l'Estat; després s'obre la possibilitat que els Estatuts assignin a les Comunitats Autònomes qualsevol competència no reservada a l'Estat. Ara bé, aquesta obertura es tanca amb les previsions de cada Estatut, que en establir concretament les competències de la Comunitat Autònoma, en defineix de forma exhaustiva i acabada la posició (llevat del supòsit de reforma estatutària; però això és, de fet, un reobriment de la totalitat del procés). Feta la definició competencial autonòmica, la clàusula residual queda en l'esfera estatal: la CE 149.3 preveu expressament que "la competència sobre les matèries que no hagin estat assumides pels Estatuts d'Autonomia correspondrà a l'Estat".

Així doncs, les regles per a la distribució de competències entre l'Estat i les Comunitats Autònomes s'articulen de manera que els moments primer (reserva constitucional de competències concretes) i darrer (clàusula residual) són estatals, i l'etapa intermèdia amb l'assignació concreta de competències a les Comunitats Autònomes que es conté en l'Estatut d'Autonomia respectiu és autonòmica. En aquesta etapa el legislador estatutari, com hem dit, troba el límit de les competències estatals definides expressament per la Constitució i, en concret, per l'article 149.1.

El contingut d'aquest precepte té, lògicament, en tractar del règim de competències de les Comunitats Autònomes, una importància considerable. Es pot dir que constitueix el negatiu necessari de les competències autonòmiques. Dit amb unes altres paraules, el legislador estatutari no ha pogut atribuir a les Comunitats Autònomes les competències que en virtut d'aquest precepte han estat reservades a l'Estat. Aquesta observació, d'altra banda evident, pot xocar amb una primera superficial lectura i comparació entre els enunciats de la CE149.1 i els continguts als Estatuts d'Autonomia, en concret, a l'article 9 i següents de l'Estatut de Catalunya, que poden produir la impressió que hi ha diversos encavalcaments, i fins i tot alguna coincidència.

Ara bé, si ho analitzem acuradament, veurem que les coses no són exactament així. En aquest sentit, és fonamental examinar el contingut concret dels diversos enunciats d'aquest llarg primer apartat de la CE 149, que presenta una notable heterogeneïtat. *5 En efecte, al costat de clàusules que contenen una atribució a l'Estat de la totalitat de les potestats públiques en una matèria (núm. 2, 3, 4, 5, 10, 11, primer incís, 12, segon incís, 14,...), en altres es reserva a l'Estat únicament una potestat que es concreta en l'establiment de les bases o legislació bàsica en una determinada matèria (núm. 1, 11, segon incís, 16, segon incís, 17, 18, 23, en part, 25, 27,...), reserva que en ocasions s'acompanya amb les facultats de coordinació (núm. 13 16) mentre que en d'altres s'al·ludeix simplement a aquestes facultats (núm. 15). La competència estatal comprèn la totalitat de la potestat legislativa en relació amb altres matèries (núm. 6, 9, 12, primer incís...), competència que, com veurem, en virtut de les previsions estatutàries, ha esdevingut un autèntic monopoli estatal de les facultats normatives. La totalitat de les facultats normatives estava ja assignada expressament a la CE 149.1 a l'Estat en algun supòsit (núm. 30). La diversitat dels continguts en la reserva constitucional de competències estatals s'estén també a l'aspecte material de la competència. Al costat de supòsits en què no hi ha ulteriors limitacions (núm. 2, 3, 4, 7, 9...) són nombrosos, i variats, els enunciats en què se circumscriu -i es preanuncien també de forma negativa, futures limitacions dels àmbits materials de les competències autonòmiques- el camp en el qual s'hauran d'exercir les potestats atribuïdes a l'Estat. Així ens trobem amb supòsits d'admissió d'excepcions en tant que l'àmbit material de la competència estatal es pot reduir davant la presència de peculiaritats autonòmiques (núm. 6, darrer incís, i 8); en altres supòsits, l'esfera de l'acció estatal es construeix en funció d'una específica aplicació, no precisada del tot en el text constitucional, del criteri de l'interès (núm. 24); són molt significatius els supòsits en què és un cert reclam a l'element territorial el que contribueix a definir l'àmbit de la competència estatal (núm. 21 i 22); en ocasions, la identificació dels àmbits de competència estatal es fa al·ludint al mateix objectiu de l'exercici de la competència (núm. 28 i 31, també, en cert sentit, 1.1).

Aquest repàs, que no pretén ser exhaustiu, ens posa en relleu una característica, a la qual abans hem fet referència: la complexitat inherent a tota distribució de competències en una societat política dels nostres temps, complexitat que resulta més gran també per l'encavalcament inevitable dels àmbits materials d'actuació.

2. El criteri del Tribunal Constitucional sobre el paper clau dels Estatuts d'Autonomia i el limitat camp del legislador estatal va ser posat en relleu de més directament expressiva del fonament quart: "a) Por lo que se refiere a la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, de acuerdo con el artículo 147.2A) de la Constitución, son los Estatutos de Autonomía las normas llamadas a fijar "las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución", articulándose así el sistema competencial mediante la Constitución y los Estatutos, en los que éstos ocupan una posición jerárquicamente subordinada a aquélla. Sin embargo, de ello no cabe deducir que toda ley estatal que pretenda delimitar competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sea inconstitucional por pretender ejercer una función reservada al Estatuto. La reserva de la Constitución al Estatuto en esta materia no es total o absoluta; las leyes estatales pueden cumplir en unas ocasiones una función atributiva de las competencias -leyes orgánicas de transferencia o delegación- y en otras una función delimitadora de su contenido... Tal sucede cuando la Constitución remite a una Ley del Estado para precisar el alcance de la competencia que las Comunidades Autónomas pueden asumir... y lo mismo ocurre cuando los Estatutos cierran el proceso de delimitación competencial remitiendo a las prescripciones de una Ley estatal... En tales casos la función de deslinde de competencias que la Ley estatal cumple no se apoya en una atribución general contenida en la Constitución, como ocurre en el caso de los Estatutos, sino en una atribución concreta y específica... el legislador estatal no puede incidir con carácter general en el sistema de delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sin una expresa previsión constitucional y estatutaria... el legislador tampoco puede dictar normas que incidan en el sistema constitucional de distribución de competencias para integrar hipotéticas lagunas existentes en la

Constitución... finalmente, el legislador estatal no puede incidir indirectamente en la delimitación de competencias mediante la interpretación de los criterios que sirven de base a la misma...".

3. En aquest sentit, és interessant recordar les afirmacions del Tribunal Constitucional en la Sentència 25/1983, 7 abril: "En virtud de ella ha de entenderse que la titularidad de las competencias corresponde a la Comunidad Autónoma por obra de la Ley Orgánica por medio de la cual se aprobó el Estatuto de Autonomía. Sólo en las situaciones de lo que se llamó "preautonomía", las competencias se adquirieron por medio de traspasos y esta modalidad puede todavía hoy funcionar respecto de aquellas competencias que en el Estatuto no hayan sido mencionadas. Habrá que concluir entonces que no es posible, en puridad, transferir las competencias que corresponden ya en virtud del Estatuto. Si corresponden en virtud de éste, ope legis y ipso iure, como suele decirse, mal se pueden transferir. En este sentido, es muy exacta la disposición transitoria sexta del Estatuto de Cataluña, que habla de "traspaso de los servicios inherentes a las competencias", que, según el Estatuto corresponden. Si no hay genuina transferencia de competencias cuando la titularidad de éstas ha sido atribuida por los Estatutos, es obvio que tampoco es posible hablar de una transferencia del ejercicio de las competencias, y que hay que hablar simplemente de transferencias de los medios personales y materiales necesarios para tal ejercicio". Aquest enfocament ha estat ratificat a d'altres sentències. Així, la 143/1985, 24 octubre, diu: "Es doctrina muy reiterada de este Tribunal expuesta entre otras en las Sentencias núms. 25, 76, 87, 88 y 113/1983, la de que la "titularidad de las competencias corresponde a las Comunidades Autónomas por obra de la Ley Orgánica por medio de la que se aprobó el Estatuto de autonomía, que actúa ope legis o ipso iuris haciendo disponible su ejercicio por ellas, sin que exista una suerte de *vacatio* en las competencias atribuidas por los Estatutos, y una regla de entrada en vigor diferida de las mismas, a medida que los acuerdos de las Comisiones mixtas lo fueran permitiendo, que sólo traspasen medios materiales o personales... y que esta atribución ipso iuris de competencias debe entenderse como posibilidad de ejercicio inmediato... aunque el traspaso de servicios pueda ser condición de pleno ejercicio de las competencias estatutariamente asumidas, cuando según su naturaleza sea necesario e imprescindible, caso en el que es constitucionalmente lícito el ejercicio de las competencias por el Estado, mientras los servicios no sean transferidos". I, en relació amb les funcions de les normes de traspàs, de nou, a la Sentència 11/1986, 28 gener, diu: "... que los Decretos de transferencias no atribuyen ni reconocen competencias y, por tanto, no pueden modificar o alterar el orden de distribución competencial fijado por la Constitución y los Estatutos de autonomía, no es menos cierto que tales Decretos se refieren a los medios o instrumentos necesarios para ejercer las competencias atribuidas, entre las que se encuentran, desde luego, las técnicas o formas jurídicas mediante las que se canalizan las relaciones de cooperación o colaboración impuestas por la Constitución o los Estatutos de Autonomía, máxime cuando dichas técnicas no se regulan en aquella o éstos. No obstante, es necesario decir que la determinación de las técnicas o instrumentos realizada por los Decretos de transferencia no puede suponer en ningún caso una modificación del orden competencial establecido".

4. En aquest mateix sentit, el Tribunal Constitucional, en la Sentència 37/1981, 16 novembre, assenyalava que "Para el intérprete de la Ley, el ámbito concreto del interés es ya un dato definido por la Ley misma (en este caso el Estatuto de Autonomía del País Vasco) como repertorio concreto de competencias. La determinación, en caso de conflicto, del contenido de éstas, ha de hacerse sin recurrir, salvo cuando la propia definición legal lo exija, a la noción del interés respectivo, pues de otro modo se provocaría una injustificada reducción del ámbito de los intereses propios de la entidad autónoma definido por el legislador y se transformaría esta noción del interés propio o respectivo en una apelación a la "naturaleza" de las cosas", mediante la cual la decisión política se traslada del legislador al Juez. Es claro, por consiguiente, que el criterio para resolver la cuestión que en este apartado analizamos ha de ser construido a partir de la norma legal, sin reducir su alcance mediante una nueva conexión entre su significado literal y la noción de "interés de la Comunidad Autónoma".

5. En la Sentencia del Tribunal Constitucional 35/1982, 14 juny, es recordava aquesta característica: "El artículo 149.1 de la Constitución utiliza para delimitar el ámbito reservado en exclusiva a 1ª competencia estatal, diversas técnicas, cuya compleja tipología no es del caso analizar en detalle. Sobresale, sin embargo, la diferencia que aquí sí es pertinente, entre la reserva de toda una materia (...) y la reserva de potestades concretas...".

III. LA REGULACIÓ DE LES COMPETÈNCIES DE LA GENERALITAT A L'ESTATUT D'AUTONOMIA DE CATALUNYA

En el marc dels criteris establerts a la Constitució, l'Estatut de Catalunya conté, essencialment en el Títol I, una considerablement detallada regulació de les competències atribuïdes a la Generalitat amb la previsió de quatre relacions diferents que conformen diferents tipus competencials a més d'un conjunt de preceptes que regulen monogràficament les potestats autonòmiques en diversos camps materials. Una lectura de totes aquestes normes posa en relleu la combinació de criteris diferents de manera que el panorama resultant és força complex i heterogeni i no és fàcil fer-ne una exposició prou sistemàtica. Vegem, amb una finalitat merament descriptiva, en els seus termes generals, els diversos esquemes presents en la regulació estatutària de les competències de la Generalitat. Un primer supòsit és el dels preceptes que inclouen una definició de la competència com a encapçalament de la relació de matèries (EAC 9, 12 i 15). En els dos primers casos, el sentit de l'expressió "competència exclusiva" troba una explicació en el mateix text estatutari, concretament a l'EAC. No passa el mateix amb la referència de l'EAC 15 a la competència plena. Un segon tipus d'esquema està constituït pels preceptes que enuncien expressament qui són les potestats públiques atribuïdes a la Generalitat i després relacionen els enunciats materials (EAC 10, 11, 16 i 17). A un model no diferent responen alguns preceptes que identifiquen facultats molt específiques de la Generalitat (EAC 21, 22, 23 i 24). Un tercer supòsit està integrat per la definició de les competències autonòmiques per remissió a les competències de l'Administració de l'Estat -produint-ne la substitució- (EAC 18). Un quart esquema es pot trobar en la regulació de les competències en matèria de seguretat pública on preval la perspectiva organitzativa, referint-hi hipostàticament les facultats autonòmiques (EAC 13 i 14).

Si a aquesta primera lectura que ha posat atenció només en els aspectes estructurals i externs de la regulació, hi afegim una consideració del contingut, i ens fixem, sobretot, en les potestats atribuïdes i la qualitat i les característiques amb què ho han estat, que és la dada considerada més sovint per establir una tipologia de les competències, l'heterogeneïtat i la complexitat són mol(considerables. Destaquem-ne uns trets significatius. En primer lloc, amb la mateixa denominació de competència exclusiva es troben règims no idèntics. Així, en la llarga llista de l'EAC 9 es preveuen supòsits en què el legislador autonòmic no troba límits específics en fa matèria, o dit d'una altra manera, en la mateixa matèria o sector no hi ha una competència estatal per a establir bases o principis, i supòsits en els quals es reconeix expressament l'existència d'aquesta facultat estatal. D'altra banda, totes les competències autonòmiques previstes a l'EAC 12 coexisteixen amb la facultat estatal d'establir les bases d'ordenació de l'economia, o hi estan emmarcades, però, al mateix temps, es qualifiquen com a exclusives. En segon lloc, a l'EAC 10 -i en altres preceptes singulars abans assenyalats- es regulen competències autonòmiques tipificades precisament per fet que a l'Estat correspon l'establiment de les bases i a la Comunitat Autònoma el desenvolupament legislatiu. En definitiva, des d'una visió substancial pot semblar que el tipus competencial que preveu l'EAC 10 s'estén, de fet, a bastants enunciats de l'EAC 9 i l'EAC 12 i, consegüentment, pot ser correcte plantejar-se l'interrogant sobre el valor definitori d'un encapçalament solemne que afirma que es tracta de competències exclusives. I si la referència a l'exclusivitat té poca transcendència definitòria, ¿hem de trobar-hi funcionalitat només en relació amb una possible aplicació de la clàusula de prevalença de la CE 149.3? En tot cas, i aquest és un aspecte segur, l'adjectivació com a exclusiva permet, en l'economia de la regulació estatutària, reconstruir el contingut de la competència per la remissió de l'EAC 25.2. I no és aquest l'únic signe de les incerteses que fan difícil -i potser estèril- qualsevol intent de reconstrucció dogmatitzant. Així podem esmentar també la successiva o simultània utilització dels termes "execució" i "gestió". L'EAC 11 conté una llista de competències consistents en l'execució autonòmica de la legislació estatal, però en alguns enunciats (núm. 7, 8 i 9) s'utilitzen indiferentment els termes "execució" i "gestió" per extreure del camp autonòmic serveis puntuals. L'EAC 17.1 atorga a la Generalitat l'execució en matèria de sanitat interior i l'EAC 17.2, la gestió del règim econòmic de la seguretat social.

Amb aquestes dades no es pot estranyar ningú que hagin estat molt variats els criteris utilitzats pels autors o l'abast donat a determinats termes amb resultats que no semblen, en general, satisfactoris. Per exemple, s'ha dit que una competència és exclusiva quan atorga només a una entitat una potestat pública qualitativament diferenciada, sens perjudici d'atorgar-ne d'altres en la mateixa matèria a una altra entitat, però no quan les potestats que assumeixen les dues entitats no presenten aquesta distinció de qualitat. Segons aquest plantejament, una competència executiva és exclusiva, però no ho és la competència legislativa quan en la mateixa matèria l'Estat té la potestat d'establir les bases o els principis de la regulació. No sembla, però, que aquest enfocament tan alambinat permeti aclarir gaires coses. Possiblement el poc rendiment obtingut dels esforços de categorització del sistema de competències

autonòmiques fa definitivament aconsellable un plantejament totalment lligat als mateixos termes de la regulació estatutària. *6 El mateix programa d'aquesta obra fa que sigui el més aconsellable en aquest context.

Partint d'aquest plantejament, i amb la contemporània consideració dels diferents preceptes que relacionen camps materials i de l'EAC 25.2, es pot establir un primer tipus de competències exclusives, que implica l'atorgament a la Generalitat de totes les potestats públiques en les correlatives matèries i, en cas de conflicte, la prevalença del dret autonòmic. Dins d'aquest tipus, caldria diferenciar dos subtipus en funció de l'existència o no del límit que pot representar una potestat estatal per a establir les bases, amb el benentès, però, que, com va apuntar, en certa manera, en una ja antiga sentència el Tribunal Constitucional, en aquest cas, les bases o principis lliguen menys el legislador autonòmic. *7 Dit d'una altra manera, les bases serien només el contorn extern, no definidor.

Un segon tipus de competències autonòmiques està representat emblemàticament per l'EAC 10, que té un encapçalament suficientment expressiu que permet qualificar aquestes clàusules competencials com a competències compartides. Les bases o legislació bàsica ja no tenen un paper purament delimitador o de fixació, sinó una funció informadora o directora, prou expressada en dir que el desenvolupament legislatiu no únicament es produeix "en el marc de la legislació bàsica", que és el supòsit abans considerat, sinó, a més, "en els termes que aquella legislació estableixi".

Atesa la interpretació feta per l'Estat, avalada pel Tribunal Constitucional, pel que fa a l'abast i l'exteriorització de les bases -que ja no es plantegen com a límit i respecte als actes d'exercici de la competència autonòmica, sinó, a més, i a la vegada, com a expedient per a subdividir els àmbits materials de competència autonòmica, tot creant subàmbits de titularitat estatal, és a dir, han passat de límit a clàusula d'atribució de competències permanentment activa-, ens fem el càrrec que a hores d'ara pot semblar un exercici merament acadèmic insistir en aquestes distincions -que, però, estan a l'ordenament-. Ara bé, ni l'aparell estatal té opcions invariables ni la jurisprudència constitucional cristal·litzava les seves interpretacions.

El darrer tipus de competència, en què la Generalitat només té funcions administratives (i normatives d'organització), està regulat entorn de l'EAC 11. Aquesta pot ser una classificació, elemental si es vol, però adherida a les normes estatutàries, que permet d'explicar suficientment el feix de competències que avui té la Generalitat.

Com que es tracten separatament, en altres treballs d'aquesta obra, els encapçalaments de l'EAC 9, 10, 11 i 12, que responen a aquesta tipologia i els supòsits més singulars del 13 i següents, no cal que ara ens estenguem més sobre les qüestions que es plantegen en cada cas. A continuació, farem només algunes consideracions de caràcter més general sobre el sistema autonòmic de competències.

Algunes clàusules competencials de l'Estatut, sobretot de les de l'EAC 9 presenten una particularitat. Es la coneguda expressió que acompanya i conforma en part alguns enunciats, segons la qual la competència autonòmica s'entén "sens perjudici" d'una correlativa competència estatal. Potser en la gènesi de la fórmula no és estranya una voluntat de magnificar les clàusules autonòmiques, ja que la llarga llista de competències estatals de la CE 149.1 abasta una gran majoria dels camps de la realitat. En tot cas, i respectant els enunciats constitucionals, la fórmula ha permès de sotmetre al règim de les competències autonòmiques adjectivades com a exclusives, un determinat conjunt de matèries amb les relatives conseqüències que es poden derivar d'aquesta qualificació -i que la CE 149.3 permet-. Cal recordar, però, que la fórmula "sens perjudici" s'aplica, en realitat, en supòsits diferents. D'una banda, es projecta en l'aspecte de les potestats, és a dir, en un reconeixement que en el mateix camp material o en part d'aquest hi ha una competència estatal, generalment per a establir les bases o els principis de la regulació (EAC 9, apartats 7, 8 i 10). De l'altra, la fórmula juga en l'aspecte de l'objecte de la competència al·ludint a una divisió de l'àmbit material (EAC 9, apartats 5, 15 i 16). En fi, en altres supòsits, i això té ja una significació diferent, s'utilitza per a fer l'afirmació expressa de principis o preceptes constitucionals, i està, per tant, en cert sentit fora de l'ordenació de les competències (EAC 9, apartat 23).

Com hem dit abans, les competències de la Generalitat neixen i es consoliden amb l'Estatut, que és l'instrument previst constitucionalment per a aquesta missió amb caràcter general, i l'operació de traspàs de serveis és purament instrumental sense que els acords relatius puguin crear o destruir titularitats. Aquesta és la regla general que només admet les excepcions previstes constitucionalment. En tot cas, no està en mans dels operadors estatals i autonòmics d'alterar el quadre de competències (si no és per les vies

de la reforma estatutària o les extraestatutàries previstes a la Constitució i a l'Estatut) en el curs de la negociació relativa a la transferència o com a resultat de qualsevol altra actuació. Les competències, en la mesura que estan formulades a l'Estatut, són indisponibles. Se superposen, com a part que són de l'ordenament, a aquelles institucions que tenen com a funció el fet d'exercir-les i respectar-les. No seria admissible una formulació que comportés una lliure alteració de l'ordenació de les competències, al marge dels procediments previstos que acabem de recordar. En aquest sentit, qualsevol decisió o acord que impliqui una solució diferent mai no podrà tenir el valor de referència, sinó simplement, si s'ha produït en fórmules convencionals, la significació d'un voluntari no exercici, sempre momentani, de l'entitat titular. Com hem dit, les competències són irrenunciables i indisponibles. *8 Una altra cosa, però, pot ser la interpretació que en cada moment es vagi imposant.

L'Estatut, juntament amb les regles sobre competències, està subordinat lògicament a la Constitució. Dit d'una altra manera, la relació entre la Constitució i l'Estatut està inspirada pel principi de jerarquia. En alguns aspectes, pel fet d'haver-hi determinacions expresses a la Llei Fonamental la instrumentació del principi és clara i directa. En d'altres, pel fet de no existir previsions concretes o, fins i tot, remissions de la Constitució als mateixos Estatuts, la primacia és menys notòria a la pràctica, encara que el principi, òbviament, no decau. En tot cas, la supremacia constitucional obliga a interpretar l'Estatut i, per tant, les seves regles sobre competències de la Generalitat d'acord amb la Constitució. El treball hermenèutic potser més fàcil o més complex, però l'objectiu és invariable i la lectura dels preceptes estatutaris ha de ser coherent amb els principis i normes continguts a la Constitució. En ocasions pot semblar que hi ha una contradicció entre els preceptes constitucionals i els estatutaris (per exemple, les regles de competències en matèria d'expropiació forçosa o d'administració de justícia). Es responsabilitat de l'interpret, i de tots els operadors jurídica, de fer front, en el moment de l'aplicació del Dret, a aquesta qüestió partint d'una interpretació dels preceptes estatutaris adequada a la Constitució.

Com ja hem advertit en examinar les indicacions constitucionals, la relació de competències que els Estatuts assignen a les Comunitats Autònomes és taxativa en el sentit que aquestes normes institucionals bàsiques contenen una relació tancada de les competències autonòmiques (queden al marge, òbviament, les que es puguin atribuir ex CE 150). La CE 149.3 és clara en el sentit que qualsevol competència no atribuïda expressament a la Comunitat Autònoma s'entendrà que continua en l'òrbita estatal.

És l'enfocament contrari a les regles més habituals dels estats federals on precisament la llista tancada és la que fixa les competències de la federació mentre que la clàusula residual es considera atribuïda als estats membres, els quals, convencionalment, es considera que han cedit competències taxades a les estructures centrals. En aquestes circumstàncies, pren una gran importància el procés en virtut del qual es considera si un determinat afer o relació s'ha d'entendre subsumit en els enunciats materials de les competències. No seria correcte un pur nominalisme en el sentit que la verificació superficial de la coincidència d'expressions implica ja el recurs a la clàusula residual. L'aplicació d'aquesta clàusula només és procedent quan, a través de les tècniques interpretatives previstes per l'ordenament, és impossible deconnectar la qüestió concreta plantejada amb qualsevol títol autonòmic de competències. Però, quan es pot relacionar instrumentalment o integrar funcionalment amb qualsevol competència autonòmica preval aquesta sobre el retorn eventual a l'àrea de l'Estat per mitjà de la clàusula residual, que d'aquesta manera no és d'aplicació automàtica davant de qualsevol silenci o aparent buit de l'Estatut. *9

El nostre constituent va remetre als Estatuts una missió de significació fonamental com és la previsió de les competències de les noves entitats que havien d'assumir l'autogovern del seu territori i de la seva població. La pauta era, com ja vam destacar, l'autonomia per a la gestió dels interessos dels quals són exponents. La regulació de les competències és, doncs, la clau de l'autonomia. La viabilitat d'aquesta autonomia depèn de la consistència dels poders i dels àmbits en què aquests es poden projectar. I autonomia vol dir possibilitat de definir polítiques pròpies, és a dir, de proposar-se objectius i disposar de mitjans de tota mena per a assolir-los. La regulació de les competències, el seu desplegament i l'aplicació que se'n faci no poden perdre de vista allà que és el seu propi sentit institucional. Si l'Estatut ha de ser interpretat en el sentit de la Constitució, cosa que és certa, també les regles sobre les competències han de ser desenvolupades i portades a la realitat tenint en compte que el projecte assumit per la Constitució consisteix a transformar una organització pública centralista en un sistema que, sens perjudici de la seva continuïtat unitària, s'identifica per la seva bel·ligerància autonomista. En aquest sentit, no pot ser una opció conjuntural; una interpretació "proautonomia" de les clàusules competencials respon a la mateixa arquitectura de l'edifici constitucional.

Queda per fer una darrera consideració general. La incorporació a la Comunitat Econòmica Europea, segons que preveu la CE 93, incideix en l'estatus competencial autonòmic d'acord amb les mateixes coordenades que afecten les competències estatals. El trasllat de competències a l'organització supranacional no ha de comportar al mateix temps, com a criteri general, un retrotraspàs de funcions a l'aparell estatal. En tot cas, els nous problemes se centren en dos aspectes: com assegurar la integració de les Comunitats Autònomes en la formació de les decisions comunitàries en què participa l'Estat; la disposició de procediments que garanteixin -aquesta és l'expressió constitucional utilitzada per definir el paper dels òrgans centrals de l'Estat- l'oportú compliment i l'execució de les decisions comunitàries. Com que es tracta en una altra part d'aquesta obra, aquí fem aquesta simple observació.

Fetes aquestes observacions generals, estudiarem seguidament, en la mesura que presenten aspectes comuns a tots els tipus de competències autonòmiques o plantegen qüestions de caràcter general, els àmbits materials i les potestats assignades a la Generalitat.

6. Es il·lustratiu, en aquest sentit, seguir el raonament del Tribunal Constitucional en una Sentència recent, l'11/1986, 28 gener: "La competencia comunitaria es, pues, la de "denominaciones de origen en colaboración con el Estado". Aunque en términos de pura lógica, la calificación estatutaria de tal competencia como "exclusiva" no guarda entera coherencia con la locución "en colaboración con el Estado", jurídicamente es forzoso el entendimiento compatible de aquel adjetivo y de esta locución, que deben ser objeto de una interpretación integradora. La competencia comunitaria no es de las que comparten una materia determinada entre el Estado (al que se reservan las bases) y la Comunidad (titular del desarrollo de aquéllas y/o de la ejecución); no estamos tampoco ante competencias concurrentes en el sentido descrito en el art. 149.2 CE a propósito de la cultura, materia en la que, sin perjuicio de las competencias asumidas por cada Comunidad en su Estatuto, el Estado conserva otras suyas porque considera "el servicio de la cultura como deber y atribución esencial" suyo (arts. 149.2 CE y STC 49/1984, de 5 de abril, FJ sexto), de tal manera que el Estado y tal o cual Comunidad pueden ejercer competencias sobre cultura con independencia el uno de la otra, aunque de modo concurrente en la persecución de unos mismos objetivos genéricos o, al menos, de objetivos culturales compatibles entre sí. Tampoco se trata aquí de que el estado se haya reservado una competencia de coordinación entre unas competencias suyas y otras competencias comunitarias para lograr "la integración de actos parciales en la globalidad" de un conjunto, como dijimos en la STC 32/1983, FJ segundo, a propósito del sistema sanitario y de la competencia estatal del 149.1.16 CE. La competencia exclusiva "en colaboración" no implica una previa diferenciación de competencias parciales que el estado haya de coordinar, sino una actuación que debe ser realizada bilateralmente en régimen de cooperación específica sobre una materia, que en este caso es la de denominaciones de origen. La colaboración implica que lo que puede realizar uno de los entes colaboradores no lo debe hacer el otro, de manera que sus actuaciones no son intercambiables, sino complementarias, pero lo que ya no dice la norma estatutaria del art. 12.1.5 EAC ni tampoco otro alguno de la Constitución es en qué consiste lo que el Estado (sensu stricto) y la Comunidad catalana pueden hacer para colaborar en materia de denominaciones de origen, habida cuenta de la competencia "exclusiva" comunitaria y del marco referencial estatal".

7. Ens referim a la Sentència 26/ 1982, 24 maig, del Tribunal Constitucional: "... resulta aventurado cualquier razonamiento que, como el del presente caso, intente arrancar de la diferencia existente entre una competencia atribuida con carácter elusivo sin perjuicio de la legislación básica que corresponde al Estado, y una competencia para legislar y ejecutar que debe ejercerse "en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca". Estas diferencias de dicción autorizan a entender, entre otras consecuencias, que cuando se utiliza esta segunda fórmula se intenta sujetar más estrechamente la competencia legislativa comunitaria al marco de la legislación básica del Estado"

8. La Sentència 26/1982, 14 maig, ha fet referència a aquesta característica en dir que "El carácter indisponible de las competencias constitucionales, cuya distribución entre el Estado y las Comunidades Autónomas responde a la forma de organización territorial del Estado configurada por la Constitución y que no puede verse alterada por la pasividad temporal de cualquiera de los entes interesados frente al indebido ejercicio de sus competencias por parte del otro". També la Sentència 11/1984, 2 febrer, diu: "La indisponibilidad de las competencias hace imposible entender que la tácita aquiescencia de su titular a un acto ajeno que las desconozca o vulnere pueda ser entendida como renuncia de manera que esa misma competencia puede ser por tanto reivindicada en el futuro, en los plazos y en la forma que la LOTC establece, con ocasión de cualquier otro acto que implique su ejercicio, aunque este nuevo acto no sea sino derivación o consecuencia de aquel frente al que no se reaccionó oportunamente". I la Sentència 87/1985, 16 juliol, afirma: "Si las normas hoy impugnadas están viciadas, como se aduce por el Abogado del

Estado, para nada obstará a su declaración de inconstitucionalidad tal invocado "aquietamiento", toda vez que el recurso de inconstitucionalidad tiene como tarea la depuración objetiva del ordenamiento, sin que los desbordamientos competenciales puedan quedar sanados por la inacción de quien hubiera podido atacarlos en un principio. Las competencias son como ha venido afirmando una reiterada doctrina del Tribunal, indisponibles". En relació amb determinats continguts dels acords de traspasos de serveis, la Sentència 102/1985, 4 octubre, adverteix: "Las competencias son indisponibles, rasgo éste que, en el presente caso, impide hacer prevalecer una presunta voluntad, fruto del acuerdo formalizado por el Real Decreto de transferencias sobre el sentido objetivo de las normas constitucionales y estatutarias".

9. És interessant recordar els pronunciaments del Tribunal Constitucional sobre el caràcter d'últim "recurs" de la regla de la CE 149.3. Així, la Sentència 76/1984, 29 juny, assenyalava que "Desde la consideración de su carácter de actividad instrumental desempeñable por Entidades públicas o privadas, el silencio de la Constitución y del Estatuto de Autonomía sobre ella se explica no como una reserva tácita y residual de competencia cartográfica estatal exclusiva en virtud del 149.3 CE, sino como un también tácito reconocimiento de que no es la cartografía materia sobre la que sólo se pueda actuar en virtud de normas de atribución de competencia, sino una actividad técnica relacionada con competencias que, éstas sí, pueden pertenecer al Estado o a una Comunidad. No es necesaria la titularidad en alguna Administración Pública, estatal o comunitaria, pueda realizar una actividad cartográfica. Sentado esto, es claro que no entra en juego la cláusula residual del 149.3 CE". I la Sentència 123/1984, 18 desembre, indica que "Aunque es cierto que al enumerar las materias que sirven como criterios de delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, la Constitución y el Estatuto de Autonomía del País Vasco no utilizan de manera especial la expresión "protección civil" ni de manera directa la idea, no puede extraerse de ello la conclusión de que tal materia se encuentre incluida en el sistema competencial como tal materia, ni que haya que acudir a la cláusula del art. 149.3 de la Constitución de acuerdo con la cual corresponden al Estado las materias no asumidas por los Estatutos de Autonomía. Es claro que las competencias de las Comunidades Autónomas están definidas por sus Estatutos de Autonomía, pero es cierto, asimismo, que el juego de la cláusula residual o supletoria del art. 149.3 de la Constitución supone que incluida en el correspondiente Estatuto de Autonomía una materia entendida como conjunto de actividades, funciones e institutos jurídicos relativos a un sector de la vida social, de manera que para que entre en juego la llamada cláusula residual o supletoria, es necesario que el problema no pueda quedar resuelto con los criterios interpretativos ordinarios".

IV. L'ÀMBIT MATERIAL DE LES COMPETÈNCIES

Fins ara hem obviat en gran part una consideració del tema de les matèries de competència autonòmica. Ens hem fixat més aviat en l'altre element, el de les potestats assumides i només en algun punt hem fet referència a l'àmbit material. I, val a dir, ja d'entrada, que la complexitat també es projecta sobre aquest aspecte. Destaquem seguidament alguns punts de la regulació estatutària, tenint en compte que aquest aspecte és comú a tots els tipus de competència i, per tant, el seu estudi es pot fer al marge, de manera global, del règim de cada tipus de competència.

L'Estatut, en definir les matèries de competència de la Generalitat, utilitza conceptes de naturalesa molt variada. D'una banda, l'àmbit material es defineix a partir de l'enunciació de sectors de la realitat física o econòmica (munts, carreteres, pesca, artesanía...). En altres ocasions, la identificació es fa per referències organitzatives, existents o no (museus, servei meteorològic, cambres, fundacions, col·legis professionals...). En d'altres, són conceptes configurats com a fruit de l'acció administrativa (urbanisme, obres públiques, assistència social...). Hi ha supòsits en què es prenen en consideració simplement institucions jurídiques o sectors de l'ordenament (Dret Civil català, especialitats processals, règim local, tutela de menors, propietat intel·lectual...). En fi, hi ha clàusules que delimiten l'àmbit material a partir d'una perspectiva finalista (promoció de la dona -EAC 9.27-, protecció del medi ambient -EAC 10.5-). Naturalment, les diverses òptiques considerades comporten també una dificultat interpretativa diferent, i a la vegada juguen, com ja hem dit, de forma diferent segons que les potestats a exercir siguin de naturalesa normativa o merament executiva.

Freqüentment, l'enunciat de les matèries es fa de forma global sense ulteriors limitacions. Però són també bastants els supòsits en què se circumscriu l'àmbit material, de manera que no totes les relacions hi són submissibles, sinó només algunes són de competència de la Generalitat. En gran part, aquestes limitacions de l'àmbit material de la competència -compartició material de la competència- són la conseqüència necessària de les previsions de la mateixa Constitució que en perfilar, a l'article 149.1, les competències

reservades a l'Estat introdueix ja aquesta tècnica, d'altra banda segurament inevitable en molts casos en les societats actuals. Vegem els criteris de delimitació utilitzats per l'Estatut.

En primer lloc, recordarem que en alguns casos es recorre a una delimitació territorial per definir l'àmbit de competències. No es tracta, cal insistir-hi, que en els altres no hi hagi un límit territorial de la competència, sinó que aquí l'esment al territori o a aspectes d'aquest juga en el nivell de la mateixa identificació de la matèria, i ho fa de dues maneres: delimitant directament la matèria o com a punt de relació per a identificar-la. En el primer cas, els supòsits més significatius són carreteres o camins (EAC 9.14), ferrocarrils (EAC 9.15), transports terrestres (EAC 9.15 i 11.9), aigües i transport d'energia (EAC 9.16) i pesca (EAC 9.17). En el segon podem remarcar les acadèmies (EAC 9.7) i les fundacions i associacions (EAC 9.24).

Un segon criteri de delimitació es construeix a partir de la noció d'interès. També en aquest punt hem de tornar a recordar que això implica una excepció en la mesura que, quan no hi ha compartició ni material ni de facultats, tots els interessos pública inherents a la matèria es consideren de responsabilitat de l'entitat competent. Els supòsits en què s'utilitza el concepte d'interès de la Comunitat Autònoma per delimitar l'àmbit material de la competència són: conservadoria i serveis de belles arts (EAC 9.6), obres públiques (EAC 9.13), ports i aeroports (EAC 9.11 i 11.8) i estadística (EAC 9.33).

En altres ocasions, la delimitació de la matèria es fa a partir de l'afirmació del seu caràcter instrumental respecte a altres competències de la Generalitat. Així, tenim tot allò que es refereix a les normes processals o procedimentals (EAC 9.3) o l'expropiació forçosa, els contractes i les concessions administratives (EAC 10.2). Hi ha supòsits en què el camp material de la competència resulta definit en funció d'una branca sencera de l'ordenament com és la legislació mercantil (centres de mercaderies i valora -EAC 9.20-, cooperatives i mutualisme -EAC 9.21-) o d'altres branques (institucions de protecció de menors -EAC 9.28-) o de sectors de l'ordenament (publicitat -EAC 9.30-, comerç interior i consumidors -EAC 12.1.5-).

Les dades que acabem de considerar -cosa que hem fet amb caràcter il·lustratiu- posen perfectament en relleu l'heterogeneïtat de supòsits i la complexitat que el tema presenta. Si a això s'afegeix l'encavalcament entre els àmbits i la indeterminació relativa dels enunciats més globals no és estrany afirmar que el tema de les matèries és un dels aspectes de l'ordenament autònom en què son més fortes les incerteses i les incògnites de manera que es pot dir ben bé que l'interpret es ven obligat a fer "l'alquímia de les matèries legislatives".

Davant d'aquesta situació cal plantejar-se quins són els instruments previstos per avançar en la determinació del contingut material de les competències. S'ha de tenir en compte, particularment en relació amb les competències legislatives i normatives en general, que mai no serà possible establir àmbits acabats definitivament, ja que és intrínseca a la potestat legislativa i, subjectant-se a aquesta, també als potestat reglamentària, la possibilitat de noves opcions, de la lliure apreciació de nous aspectes. El camp de la normació és la realitat social, i aquesta no pot ser fixada d'una vegada per sempre a partir de normes que per definició són contingents o temporals per llarga que sigui la seva vigència.

Per a la delimitació material de les competències autonòmiques constitueixen una eina útil les mateixes definicions de l'ordenament. Els conceptes consagrats a la legislació en el moment en què es van institucionalitzar les Comunitats Autònomes, són una pauta important. A aquests conceptes, hi fa una referència reiterada el Tribunal Constitucional, que ha optat per donar a les definicions materials una significació jurídica, de manera que és la perspectiva del dret i no normalment l'òptica de l'economia, la sociologia o la filosofia la que s'ha de tenir en compte. *10

Un segon instrument per a identificar les matèries autonòmiques està constituït per les normes de transferència de serveis. Encara que la missió primordial d'aquestes és la regulació d'aquesta operació, la descripció dels mitjans que són objecte de traspàs, i sobretot les nombroses clàusules complementàries que perfilen funcions assumides per les Comunitats Autònomes o que continuen en l'esfera estatal - clàusules que sovint no tenen una justificació clara des d'un punt de vista tècnic-constitucional- són extraordinàriament significatives a l'hora d'interpretar els contorns materials de la competència. *11

La jurisprudència del Tribunal Constitucional, especialment però no únicament, en resoldre els conflictes de competència entre l'Estat i les Comunitats Autònomes, constitueix una altra via, amb la importància i l'abast que comporta la intervenció de l'interpret suprem de la Constitució, per a anar prefigurant la

determinació de les matèries, intervenció, però, que respon a un enfocament concret i casuístic allunyat de tota definició general. *12 En les seves decisions, el Tribunal Constitucional ha definit més freqüentment els àmbits materials mitjançant la determinació del seu objecte i contingut. *13 Però, en ocasions, ha optat per una configuració teleològica de la matèria, *14 que ha comportat una restricció de les competències autonòmiques. Cal cridar també l'atenció sobre la interconnexió i superposició dels àmbits materials. Ens referim al fenomen global de la promiscuïtat que es produeix sovint entre els camps materials. Per exemple, sanitat interior, higiene, comerç interior, preus i defensa del consumidor, que són matèries considerades a l'Estatut amb l'atribució de poders diferents a la Generalitat i, consegüentment, també l'Estat ocupa posicions diferents, i no sempre serà fàcil destriar quin és el títol aplicable en un supòsit concret i tampoc no està clar quin és el títol més específic, que és el criteri per establir-ne el preferent, segons el Tribunal Constitucional. Però, a més d'aquesta situació, se'n dona una altra. *15 Hi ha competències més aviat horitzontals que es projecten sobre diversos camps o sectors que podríem anomenar verticals. Per exemple, la planificació.

La dificultat de triar quina és la perspectiva dominant o preferent, és un aspecte no gens menyspreable en estudiar el sistema de competències i la seva funcionalitat. Per fer-hi front s'ha apuntat la necessitat de posar l'accent en la identificació de les "funcions" entenent com a tals facultats concretes en camps específica. Certament, en un nivell purament administratiu o d'execució això és possible i àdhuc desitjable, però es fa difícil de traslladar amb la mateixa funcionalitat i eficàcia l'enfocament al pla de la legislació; i allò que, si mes no en el disseny constitucional i estatutari, atorga una identificació qualitativament diferent a les Comunitats Autònomes és el fet de tenir poders legislatius, que són l'instrument imprescindible per a donar una dimensió política a l'autonomia. Potser amb el temps, i davant de les resistències d'un aparell centralista no reformat i d'una interpretació reductora de l'abast de l'autonomia que es vagi imposant, arribarà un moment que les Comunitats Autònomes seran sobretot entitats d'administració. Si això es produís, aleshores el recurs al concepte de funció podria ser apreciable per enfortir la que ja seria autonomia essencialment administrativa.

10. Així, en la Sentència 49/1984, 5 abril, s'afirma que "el significado de comunicación social que importa no es el que pueda ser común en el área de la sociología". En la Sentència 84/1984, 24 juliol, sobre el sentit del terme "nomenament", s'afirma que "éste es el significado del término tanto en la redacción del artículo 27 del Reglamento del Notariado, de 2 de junio de 1944 (redacción vigente cuando se promulga el Estatuto vasco), como en la posterior del R. Decreto 1126/1982. Si éste es el sentido del término en el ordenamiento español cuando se redacta y promulga el EAPV, éste es el contenido competencial asumido por la Comunidad Vasca...". En el mateix sentit de definir l'àmbit material a partir de la legislació, freqüentment de la vigent al moment d'aprovar-se els Estatuts, vegeu les Sentències 71/1983, 29 abril, 35/1982, 14 juny, 85/1984, 26 juliol.

11. La significació dels Decrets de traspàs de serveis, a l'hora d'interpretar l'àmbit material de les competències ha estat remarcada pel Tribunal Constitucional també a la Sentència 48/1985, 18 març, on ha insistit que "Aunque como este mismo Tribunal Constitucional tiene declarado con reiteración, la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas viene establecida en la CE y en los respectivos Estatutos de Autonomía, de modo que los Decretos de traspaso de servicios se limitan a transferir éstos y no transfieren competencias (Cfr., por ejemplo, entre otras, las Sentencias núms. 26/1982 y 25, 71, 76, 87, 88 y 133/1983); no debe olvidarse, sin embargo, el valor interpretativo -que, naturalmente, no puede prevalecer sobre las previsiones constitucionales y estatutarias ni vincular a este Tribunal Constitucional- de tales Decretos de transferencia, que suelen contener con mayor o menor detalle una especificación de las funciones que recibe la Comunidad Autónoma y las, "e retiene el Estado".

12. "No es necesario para dar solución a la controversia aquí planteada entrar en ulteriores precisiones acerca de cuál sea el criterio adecuado para trazar los límites entre la legislación mercantil y las otras ramas del derecho..." (Sentència 16 novembre 1981). "Sería arriesgado, y previsiblemente, sujeto a ulteriores matizaciones que intentáramos la formulación de alguna regla con vocación de mayores generalizaciones. Además de ser arriesgado, es innecesario, pues la solución del conflicto que hoy resolvemos no precisa de estas generalizaciones pues basta a los designios de ahora el dejar dicho que, concretizando o, si se quiere, detallando..." (Sentencia 39/1982, 30 juny).

13. Es poden veure moltes Sentències. Per exemple, les 39/1982, 20 juny, 33/1984, 9 març, i 49/1985, 5 novembre.

14. Així, per exemple, en les Sentències 49/1984, 5 abril, 68/1984, 11 juliol, o 80/1985, 4 juliol.

15. Transcrivim tres pronunciaments del Tribunal Constitucional que afronten aquesta qüestió. La Sentència 71/1982, 30 novembre, indica: "Y esto podrá ocurrir -y como veremos, ocurre en el caso que enjuicamos- cuando una regla que tiene por fin la protección del consumidor pertenece también a conjuntos normativos configurados según un criterio de clasificación de disciplinas jurídicas presente, de algún modo, en el artículo 149.1 de la Constitución (nos referimos a la legislación civil, a la legislación procesal, etc.). A esto se une el que la Constitución (artículos 148 y 149) -y dentro del marco establecido en ella, que condiciona necesariamente el contenido estatutario-, además del aludido criterio de distribución competencial, define competencias atendiendo a lo que es objeto de la norma (la sanidad, porejemplo). Concurren así varias reglas competenciales, respecto de las cuales, en este recurso, deberá examinarse cuál de ellas es la prevalente y, por tanto, aplicable al caso. La concurrencia de reglas definidora de competencia en el sector de la defensa del consumidor, podrá justificarse también por otra regla, lo que refuerza la solución. El carácter interdisciplinario o pluridisciplinario del conjunto normativo que, sin contornos precisos tiene por objeto la protección del consumidor, y también la plural inclusión de una regla en sectores distintos, como pueden ser el del consumo y el de la sanidad, tendrá que llevarnos a criterios de elección de la regla aplicable. Por supuesto, las técnicas a utilizar para indagar cuál es la regla competencial que debe prevalecer -cuando no puedan aplicarse conjuntamente- tendrán que tener muy presente, junto con los ámbitos competenciales definidos, la razón o fin de la regla, desde la perspectiva de distribución de competencias posible según la Constitución. La garantía de la uniformidad de las condiciones básicas en el ejercicio de los derechos, la unidad de mercado y la afectación de intereses que excedan del ámbito autonómico son, según entendemos, límites que deben tenerse presentes". En la 77/1984, 3 juliol, s'enfoca un altre aspecte: "La inclusión de los puertos en los términos municipales (incluyendo la zona marítimo-terrestre) supone según aquella doctrina que en su ámbito pueden ejercer sus competencias tanto los Ayuntamientos como la Administración del Estado, consecuencia que hay que aplicar asimismo a las Comunidades Autónomas. No se oculta a este Tribunal que esta concurrencia de competencias sobre el mismo espacio físico puede plantear dificultades en casos concretos, pero tales dificultades no obstan al principio de que la concurrencia sea posible, sin que existan espacios exentos dentro del territorio de una Comunidad Autónoma. Lo que sí parece aconsejable es que se busquen soluciones de cooperación dentro del respeto a las respectivas competencias, aunque es evidente que la decisión le corresponderá al titular de la competencia prevalente". La Sentència 153/1985, 7 novembre, fa esment d'un plantejament interpretatiu en totes direccions: "En casos como el que nos ocupa, en que la norma cuestionada puede entenderse comprendida en más de una regla definidora de competencias, debe determinarse -señala en la mencionada Sentencia este Tribunal- cuál de ellas es la prevalente, teniendo presente, junto con los definidos ámbitos competenciales, la razón o fin de la norma atributiva de competencia y el contenido del precepto cuestionado".

V. LA POTESTAT LEGISLATIVA

Iniciant ara l'estudi de l'altre element que conforma la mateixa noció de competència -les potestats atribuïdes- posarem atenció, en primer lloc, en la potestat legislativa. La configuració de les Comunitats Autònomes com a entitats dotades d'autonomia política troba el fonament més important precisament en l'atribució de la potestat legislativa. Es pot dir que és la manifestació més rellevant i, al mateix temps, l'instrument més qualificat per a l'actuació del principi d'autonomia política, ja que l'activitat legislativa és, en principi, lliure en les seves finalitats. D'altra banda, l'atribució de la potestat legislativa a les Comunitats Autònomes és una autèntica novetat de la Constitució que provoca un capgirament transcendental en l'estructura de l'ordenament jurídic que a partir d'ara queda caracteritzat amb la nota del pluralisme territorial.

La Constitució de 1978, però, no conté una declaració expressa i directa dels poders legislatius de les Comunitats Autònomes, encara que presenta prou indicacions concretes (CE 152 i 153) i, sobretot, una determinada orientació per reestructurar l'Estat per poder concloure que les Comunitats haviem de gaudir l'autonomia legislativa. Les previsions de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya són, en canvi, clares. L'EAC 25.2 al·ludeix a la potestat legislativa de la Generalitat en els supòsits de les competències qualificades com a exclusives, i l'EAC 10, i d'altres preceptes similars, es refereixen al desenvolupament legislatiu. D'altra banda, l'EAC 33 preveu que el Parlament de Catalunya "exerceix la potestat legislativa mitjançant l'elaboració de lleis" i conjuntament amb l'EAC 32 regula el procediment legislatiu; l'EAC 40 assenyalava que les lleis de Catalunya "estaran excloses del recurs contenciós administratiu i només estaran

sotmeses al control de llur constitucionalitat exercit pel Tribunal Constitucional"; l'EAC DT 2a. torna a referir-se a l'activitat legislativa del Parlament. Es podrien afegir encara altres referències incidentals a la potestat legislativa de la Comunitat Autònoma.

Aquests preceptes són considerablement clars no únicament sobre l'atribució de la potestat legislativa a la Generalitat, sinó també sobre la qualitat de les lleis autonòmiques. Aquestes responen al concepte tècnic de llei, en el sentit de producte de l'òrgan dotat de poder legislatiu segons el procediment formal previst específicament. I es tracta de lleis substancialment idèntiques a les lleis estatals. Dit d'una altra manera, les lleis autonòmiques, en allò que és essencial al concepte de llei, i a la posició d'aquesta font en l'ordenament, són parangonables amb les lleis estatals. Ambdues classes de lleis responen al tipus de la llei però es produeixen en camps diferents.

En efecte, com hem vist, l'Estatut atorga el valor de llei a les lleis autonòmiques; és a dir, no controlables pels tribunals ordinaris, sinó només pel Tribunal Constitucional. D'altra banda, les lleis autonòmiques tenen la força típica de llei, és a dir, tenen la capacitat innovativa pròpia de les lleis, com a normes que es troben subordinades directament a la Constitució i ocupen una posició jeràrquica superior respecte a altres fonts, en primer lloc, els reglaments.

Aquesta és una afirmació que troba un primer suport en la mateixa CE 153 quan preveu que el Tribunal Constitucional controla les lleis i els actes amb força de llei de les Comunitats Autònòmiques. Si no es vol caure en tautologies és clar que l'al·lusió a la força implica una declaració sobre la potencialitat jurídica en el sentit que les lleis autonòmiques tenen força de llei. Conseqüentment, les lleis autonòmiques, en el seu àmbit material, tenen la mateixa capacitat de renovació que les lleis estatals en la seva esfera. D'aquesta característica es dedueix el fet que les lleis autonòmiques poden desplaçar les lleis estatals i s'imposen a les normes reglamentàries, sempre en el seu camp de competència. El primer efecte és previst de fet a l'EAC DT 2a. a sensu contrario, quan preveu que "mentre... el Parlament de Catalunya no legislarà sobre les matèries de la seva competència continuaran en vigor les actuals lleis... de l'Estat que es refereixin a les esmentades matèries...". Cal aclarir que la llei autonòmica no deroga la llei estatal, sinó que aquesta deixa de ser aplicable a Catalunya simplement com a conseqüència de l'entrada en vigor de la llei autonòmica, i això, perquè aquesta té força de llei, i la capacitat d'innovar l'ordenament, característica de les lleis. *16 No hi ha una autèntica derogació, ja que no es donen les identitats necessàries d'àmbit material i sobretot territorial. Per tant, en general, és més correcte parlar de desplaçament de la llei estatal, que ja només serà aplicable a Catalunya, si escau, com a dret supletori. Un supòsit diferent seria el d'aquelles lleis estatals singulars en què sí que es donen les identitats (Llei de la Compilació, Llei Especial del Municipi de Barcelona...), respecte a les quals es pot plantejar que la força de la llei autonòmica produeix un efecte derogador específic. Com hem dit, d'aquesta característica de la llei autonòmica es deriva la possibilitat de derogar les normes reglamentàries i de situar-se com a paràmetre de legitimitat d'aquestes, amb el benentès que sempre serà en l'àmbit material de competència de la Comunitat Autònoma.

Fins ara hem considerat la força activa o innovadora de la llei. Però una norma és llei quan ofereix la resistència pròpia de les lleis, és a dir, només pot ser derogada per una altra llei, respectant sempre els àmbits materials i funcionals. En aquest sentit, es pot dir que la llei autonòmica només pot ser derogada per una altra llei, però no per normes de categoria inferior. Ara bé, per raó del principi de competència que informa avui l'ordenament, no per qualsevol llei, sinó només per aquelles que es produeixen en l'àmbit de competència de l'entitat que les dicta. Volem dir que la llei autonòmica és derogable per una altra llei autonòmica i també cedeix davant de lleis estatals, però exclusivament pel que fa als aspectes relatius a la competència del legislador estatal que incideix en matèries de competència autonòmica. Amb això darrer al·ludim al problema plantejat en el supòsit de coexistència de la potestat estatal per a establir les bases i de la potestat legislativa autonòmica quan es dicta una nova llei de bases, que implica l'automàtica manca d'adequació de preceptes legislatius autonòmics. Per raó de la manca de les necessàries identitats no sembla que es pugui dir que la llei bàsica estatal deroga la llei autonòmica, sinó que aquesta ha esdevingut il·legítima per raó de l'adequació necessària i permanent que, en aquest tipus de competència, han de mantenir les normes autonòmiques respecte a les lleis estatals.

Una altra qüestió relacionada amb la resistència de les lleis autonòmiques és la que plantegen les lleis estatals que il·legítimament pretenen incidir en l'àmbit autonòmic, ja que, mentre no es produeixi la declaració de la seva invalidesa, continuen tenint eficàcia. Aquest és un supòsit en què pot tenir una significació concreta la clàusula de prevalença de la CE 149.3 en el sentit de que, mentre no hi hagi una declaració sobre la legitimitat de la llei estatal i respecte a les competències autonòmiques qualificades

com a exclusives a l'Estatut d'Autonomia, la llei estatal no seria aplicable en allò que fos contrari o fes inaplicable la llei autonòmica.

En definitiva, a la llum de les dades que ofereixen l'Estatut i el bloc de la constitucionalitat, és clar que les lleis autonòmiques són autèntiques lleis, similars a les lleis estatals, amb valor, força i resistència de llei. Les singularitats que poden presentar no deriven tant del règim de la norma sinó de la particular configuració d'alguns tipus de competència, i de les interrelacions substancials que es produeixen entre la norma estatal i l'autonòmica.

Abans ja s'ha advertit que les competències de la Generalitat neixen amb l'Estatut, i, consegüentment, des de l'entrada en vigor d'aquest Estatut, són, en principi, exercibles. A més d'aquest principi, el de continuïtat de l'ordenament està present en el text de DT 2a., l'EAC i ambdós principis expliquen tant la permanència del dret estatal anterior mentre no es dictin les noves normes per part de la Comunitat Autònoma, com la possibilitat que aquesta exerceixi les seves potestats, i, concretament, les d'ordre normatiu, encara que l'Estat no hagi dictat disposicions que, en virtut de la distribució de les competències, han d'emmarcar l'activitat legislativa autonòmica o informar-la. No hi ha, per tant, ni un buit o solucions de continuïtat, ni paralitzacions o remissions a un futur indefinit. El criteri de DT 2a., de l'EAC, ha tingut un joc específic pel que fa a l'exercici de la potestat legislativa autonòmica en les matèries en les quals a l'Estat s'havia atribuït l'establiment de les bases o legislació bàsica. Des d'una primera sentència de 28 juliol 1981, el Tribunal Constitucional ha mantingut, donant a les bases un sentit material o substancial, que les Comunitats Autònomes, si l'Estat no ha exercit la seva competència, poden deduir de l'ordenament preexistent les bases que hauran de respectar o a les quals s'hauran d'adequar, i podran exercir immediatament els seus poders legislatius. I això ho ha reiterat tant respecte a les bases a què al·ludeixen alguns apartats de l'EAC 9 com respecte a les que integren el més depurat sistema compartit de l'EAC 10.

Es pot fer, però, una reflexió entorn del preu que pot haver comportat l'obertura a l'exercici immediat de la potestat legislativa autonòmica, ja que l'experiència ha posat en relleu que les Comunitats Autònomes han d'actuar en una marga d'inseguretat considerable, a part del gran abast donat a la competència estatal, transformant-se sovint les bases de límit o directriu per al legislador autonòmic en un procés permanent de reassignació de competències en un sentit reductiu de la competència autonòmica.

L'aparell central de l'Estat, amb el suport, gairebé sempre, del Tribunal Constitucional -només darrerament la recentíssima Sentència 19 abril 1988 pot encapçalar un significatiu canvi amb una recuperació de la perspectiva formal de les bases que implicaria una major garantia per a les competències autonòmiques-, ha perfilat un desenvolupament divers de manera que les bases o principis no únicament es podien trobar en lleis estatals, sinó que també es feren presents en normes de rang inferior o fins i tot en actes administratius. Aquesta extraordinària metamorfosi ha comportat que la legislació autonòmica hagi d'acomodar-se o bé a reglaments estatals, o bé -i és la perspectiva, ja assenyalada, que es va consolidant- a una ulterior partició de la matèria, de manera que en aquesta hi ha sectors en què, per la seva importància, la totalitat de les potestats públiques pertocuen a l'Estat. Si en la primera eventualitat la configuració presenta trets estranys, en la segona s'arriba a la conclusió imprevista que la distribució de les competències, contràriament a allò que semblava, no està fixada ni a la Constitució ni als Estatuts, sinó que, de fet, pot ser un procés permanent. La coherència en l'estructura de l'ordenament pateix menys en aquest darrer cas, però l'estabilitat i l'abast de l'autonomia resulta greument afectada. Deixem només apuntada aquesta important problemàtica, que és considerada més detingudament en altres treballs d'aquesta obra.

Un tema diferent, al qual cal fer una breu al·lusió, és el de la legislació autonòmica de desplegament de lleis-marc, les quals, precisament pel fet de referir-se a matèries de competència estatal, li atorguen aquesta facultat, segons preveu la CE 150.1 i recorda l'EAC 28.2 Aquestes lleis autonòmiques, en virtut de les mateixes determinacions constitucionals, estan sotmeses a directrius més intenses i a controls suplementaris. En tot cas, i remetent-ho al treball relatiu al precepte estatutari que s'acaba d'esmentar, cal insistir que en aquest supòsit la facultat normativa autonòmica reposa en la llei-marc estatal, i existeix en la mesura que aquesta la preveu cosa que ofereix un clar contrast amb les competències estatutàries. Ara bé, el valor i la força de les lleis dictades per la via prevista a la CE 150.1 són idèntics als de les restants lleis autonòmiques.

16. "Los participios "modificados" o "sustituidos" no equivalen a "derogados", pues si las Comunidades Autónomas legislasen sobre tales materias conexas, por ser de su competencia, sus respectivos preceptos

no derogarían a los correspondientes de la LOECE, sino que se aplicarían en cada Comunidad con preferencia a éstos, y sólo en tal sentido podría decirse que los modificaría o sustituirían como derecho aplicable con carácter preferente" (Sentència del Tribunal Constitucional, 23/1981, 13 febrer).

VI. LA POTESTAT REGLAMENTÀRIA

Tant l'EAC 25.2, com l'EAC 10 (i similars) preveuen que la Generalitat té la potestat reglamentària. D'altra banda els EAC 37 i 40 al·ludeixen a aquesta potestat des del punt de vista de l'assignació interna de la potestat i el seu control. Tanmateix, la Constitució, a l'article 153, en regular el control de les Comunitats Autònomes, es refereix també a les normes reglamentàries. Tant l'Estatut d'Autonomia de Catalunya com la Constitució coincideixen que el control de la potestat reglamentària serà a càrrec de la Jurisdicció Contenciosa Administrativa.

L'atribució de la potestat reglamentària a una administració pública no estatal no és estrictament una novetat. És suficient de recordar la llarga tradició dels reglaments locals.

Ara bé, a diferència de les administracions locals, que tenen assignada la potestat reglamentària amb caràcter general en les matèries de la seva competència (així, a la LBRL 5), les Comunitats Autònomes la tindran només en relació amb les matèries en què també tenen atribuïda la potestat legislativa, bé perquè es tracti de competències qualificades com a exclusives, bé en el supòsit de les competències compartides. En canvi, pel que fa a les competències d'execució de la legislació de l'Estat, l'opció que s'ha consolidat implica la continuïtat de la potestat reglamentària general en mans de l'Administració estatal. Aquesta no és una opció continguda explícitament a la Constitució, sinó que s'ha imposat en el procés d'aprovació dels estatuts, que, en definitiva, s'han fet ressò de les opcions que, argumentant a partir del caràcter delegatiu de les normes reglamentàries, feien imprescindible que l'expressió de la CE 149.1 segons la qual a l'Estat corresponia la legislació en una determinada matèria havia d'abastar la totalitat de l'activitat normativa. *17

En el marc d'aquestes coordenades, l'EAC 25.2 estableix expressament que "en el cas de les matèries assenyalades a l'article 11 d'aquest Estatut, o amb el mateix caràcter en altre dels seus preceptes, llur exercici s'haurà de sotmetre a les normes reglamentàries que l'Estat dicti en desenvolupament de la seva legislació. Ara bé, atès que tots els serveis -també els inherents a les competències d'execució- s'integren en l'organització de la Generalitat, la potestat reglamentària de l'Estat no pot comprendre els aspectes de l'organització administrativa ja que la regulació de les pròpies estructures és competència autonòmica. L'antiga distinció entre reglaments jurídics i reglaments administratius pot ser útil per a establir la diferència entre l'àmbit de l'activitat normativa estatal i l'autonòmica en aquest supòsit. D'aquesta manera es pot afirmar que la potestat reglamentària autonòmica en el supòsit de les competències d'execució de la legislació estatal s'estén només als aspectes organitzatius, entesos en sentit ampli, i comprèn també la regulació de les situacions de supremacia especial. El Tribunal Constitucional ha optat, en part implícitament, en algun cas, per una dimensió relativament àmplia de les normes d'organització dictades en matèries atribuïdes com a competència d'execució. *18

Com hem dit, en els altres tipus de competència, la potestat reglamentària de la Generalitat és completa. Això no obstant, un possible límit d'aquests poders normatius secundaris pot ser derivat de la necessitat de reconèixer, per raó de l'autonomia garantida constitucionalment, espais per a la regulació de les entitats locals, com també, encara que el plantejament es naturalment divers, i específic en cada cas, en el supòsit de les corporacions de dret públic.

Sobre el règim d'exercici de la potestat reglamentària no calen gaires consideracions, ja que hi són aplicables els principis consolidats actualment en el nostre sistema constitucional. Només en remarcarem alguns punts. La titularitat correspon al govern, si bé, als efectes d'organització dels serveis també poden exercir-la els Consellers. La qüestió debatuda durant un temps sobre la preceptiva intervenció del Consell d'Estat en el reglament que tingui el caràcter d'execució general d'una llei autonòmica sembla que es pot considerar resolta amb l'emissió del dictamen preceptiu corresponent per part de la Comissió Jurídica Assessora, com a alt òrgan consultiu del govern autonòmic. Aquesta qüestió, però, queda oberta en el supòsit que les normes autonòmiques siguin a la vegada un desplegament de normes estatals.

L'activitat reglamentària autonòmica està subjecta, com ja hem dit, al control de la Jurisdicció Contenciosa Administrativa, però no és aquesta l'única via de fiscalització, ja que, d'acord amb la CE 161, el Govern

estatal pot impugnar, i a més, amb efectes de suspensió de l'aplicació, les normes reglamentàries autonòmiques davant el Tribunal Constitucional. Encara hi ha un tercer procediment, que també se segueix davant el Tribunal Constitucional. Es tracta dels conflictes de competència que es poden generar entorn d'un reglament autonòmic.

17. El plantejament al·ludit en el text està expressat en aquest paràgraf de la Sentència 35/1982, 14 juny: "No podría, en efecto, ser de otro modo, pues la distinción clásica entre Ley y Reglamento recibe su sentido de la necesidad de diferenciar, en razón de sus fuentes, las normas procedentes de un poder potencialmente ilimitado (dentro de la Constitución) y las dictadas por otro que, por el contrario, es radicalmente limitado y salvo muy contadas excepciones sólo puede actuar cuando el primero lo habilita. Esta distinción clásica no es ni puede ser, por definición, criterio de delimitación competencial, pues no hay materia alguna en la que, estando la legislación atribuida al Estado, no pueda ser regulada por el legislador. Cuando la Constitución en su artículo 149 utiliza el concepto de legislación como criterio definidor del ámbito en el que las Comunidades Autónomas pueden adquirir competencias propias, tal concepto ha de ser entendido, en consecuencia, en sentido material, sea cual fuere el rango formal de las normas".

18. A la Sentència 27/1983, 20 abril, es reconeix la facultat de la Generalitat de dictar una circular sobre l'establiment d'un recàrrec en la cotització de les hores extraordinàries reconeixent que es mou en l'àmbit del règim econòmic de la Seguretat Social respecte al qual la Comunitat Autònoma té únicament facultats executives (textualment, de "gestió"), ja que "la solución procedente es la de calificarla como acto de carácter jerárquico con valor meramente interno de competencia de la Generalidad".

VII. DADES SOBRE LA NOVA CONFIGURACIÓ DE L'ORDENAMENT

En examinar el sistema de competències hem d'al·ludir, de forma breu, a alguns criteris de la Llei Fonamental sobre la conformació de l'ordenament. En les previsions del constituent no hi havia només el fet de possibilitar l'establiment d'unes Comunitats Autònomes que constituïssin noves administracions públiques, sinó que les noves entitats podien gaudir també, tal com ha estat, de poders legislatius i, per tant, de la possibilitat de renovació en el nivell més alt de l'ordenament constituït.

El nou ordenament després de la Constitució, i per obra d'aquesta, pel fet d'inspirar-se en el principi pluralista de producció del dret, troba la coherència en l'afirmació del criteri de competència, que, com a clau del sistema, substitueix l'antiga estructuració jeràrquica, que encara serveix, però, com a regla ordenadora en el si de cada branca o bloc –ordenament estatal, ordenaments de cada Comunitat Autònoma–, però no per a definir les relacions entre aquests blocs. Es, doncs, el criteri de competència la primera regla per a la intel·ligència del sistema però no òbviament l'única. L'articulació dels principis d'unitat i de pluralisme territorial, que encapçalen la Constitució, en la seva projecció en l'ordenament jurídic comporten la necessitat de completar el principi de competència amb un conjunt de límits que tenen com a objectiu comú assegurar el funcionament global i l'harmonia del sistema normatiu. Algun d'aquests límits són comuns a tots els àmbits de competència. D'altres són específics d'alguns tipus de competències i la seva lògica d'estudi és l'examen dels esmentats tipus de competències autonòmiques. Entre els límits de caràcter comú esmentarem de manera especial el del territori. No es tracta en aquest cas de la incorporació de l'element territorial per a la definició de l'àmbit material de la competència, sinó que totes les competències autonòmiques estan atribuïdes respecte al territori de la Comunitat, de manera que aquesta no pot exercir vàlidament les seves competències fora del seu territori. *19 Ara bé, això no vol dir que els actes concrets d'exercici de la competència no puguin produir efectes més enllà del seu territori, o dit amb unes altres paraules, que no puguin exercir les seves competències quan es pugui produir efectes fora d'aquest territori. *20 El límit del territori fuga com a límit de validesa, però no com a límit d'eficàcia. Com que en un altra part d'aquesta obra es fa una consideració d'aquest tema, deixem aquí aquesta observació que era imprescindible per a la intel·ligència del sistema de competències.

La Constitució constitueix també, i òbviament, un límit comú. Si en fem menció de forma expressa és per dues raons. En primer lloc, per recordar que tot l'ordenament i, per tant, també les disposicions estatutàries sobre competències, s'han d'interpretar d'acord amb la Constitució. *21 En segon lloc, per fer esment de la significativa importància que alguns preceptes constitucionals, que contenen límits específics, poden tenir en la configuració material o real de les competències. Ens referim als articles CE 138 i 139, singularment aquest darrer, la projecció dels quals pot ser notòria, encara que no única, en l'exercici de les competències de significació econòmica. *22 Cal advertir, però, que aquests preceptes no

atorguen nous títols competencials a l'Estat, sinó que simplement estableixen límits o condicions concretes a l'activitat dels poders públics en general i de les Comunitats Autònomes en particular.

No sembla que en el nostre ordenament es pugui parlar simplement de l'interès nacional o general de l'Estat com a límit específic de les competències autonòmiques. Hem vist ja quin és el paper -diferencial- del concepte d'interès el. la definició de les competències segons les previsions constitucionals, i com, amb caràcter general, la concreció dels interessos, dels quals són exponents les Comunitats Autònomes, queda acabada en el bloc constitucional. Ens importa ara fer referència a dos supòsits en què l'interès general actua eventualment per limitar les competències autonòmiques. Un és el cas de la CE 150.3, al qual hem fet ja alguna referència, en virtut del qual l'Estat pot dictar lleis d'harmonització. L'altre és la previsió de la CE 155, supòsit extraordinari d'intervenció a l'interior de la mateixa autonomia o, per dir-ho d'una altra manera, de suspensió en cert sentit del mateix Estatut d'Autonomia.

Com ja hem advertit abans, l'article 149.3 CE és un precepte dens i d'una gran complexitat. Al costat dels criteris per a la distribució de competències entre l'Estat i les Comunitats Autònomes, conté regles referents a una qüestió completament diferent: l'aplicació del dret. Si en establir les regles competencials s'està incidint en la producció del dret, un aspecte diferent és el que es contempla en al·ludir a les clàusules de prevalença i supletorietat. Aquí el que domina és la perspectiva de l'exercici, ja efectuat o en curs, de les competències. D'altra banda, no deixaria de sorprendre un observador de fora aquesta acrítica importació de tècniques, que si tenen sentit en un Estat Federal, poden ser supèrflues en un esquema que no ho és. La clàusula de prevalença ha jugat en Estats Federals, com els Estats Units d'Amèrica, com a instrument per a enfortir la posició federal en un sistema obert de competències, però aquest no és el cas del que dissenya la Constitució. D'altra banda, com es desprèn perfectament dels mateixos termes de la CE 149.3, el criteri general de prevalença és una regla per a resoldre conflictes, és a dir, actua sobre actes d'exercici de les competències i és inacceptable de traslladar-la al nivell de la producció, és a dir, com una ulterior regla de distribució de competències que converteixi en universals les que té l'Estat.

S'ha de fer un plantejament no substancialment diferent pel que fa a la clàusula de supletorietat, que el nostre sistema jurídic ja coneixia per raó dels drets civils forals. És també una regla d'aplicació de l'ordenament que està completament al marge dels apoderaments competencials. Per això, no sembla acceptable de convertir-la en un expedient per atorgar també a l'Estat competències universals i paral·leles a les autonòmiques. La supletorietat permet omplir les llacunes del dret principal a partir d'un dret que és principal en un altre sistema. Però en el si d'aquest, les regles de producció de dret no són diferents. En la mesura que es doni la competència, es pot exercir. Si aquella ha desaparegut, és a dir, en tot el territori estatal sense excepció, l'Estat ha deixat de ser competent en la matèria, aleshores ja no té la possibilitat de renovar l'ordenament. La manca d'exercici de les competències per part de la Comunitat Autònoma comportarà l'aplicació del dret estatal dictat amb anterioritat a la pèrdua de la competència. *23 Si l'actuació autonòmica produeix la necessitat d'aplicar com a supletòries normes que es valoren com a velles, no deixa de ser fruit d'una opció del legislador autonòmic que és el competent. En tot cas, si la situació pogués afectar els interessos públics generals de l'Estat, s'hauria de recórrer als procediments de la CE 150.3 i, eventualment, CE 155. En definitiva, la dificultat d'articular aquestes últimes vies, que són les establertes per la Constitució, no pot portar a capgirar el sentit de les regles convertint les d'aplicació en normes de producció i així apoderar l'Estat amb competències generals, sobretot desfigurant la mateixa significació del procés d'institucionalització autonòmica en què l'atorgament de noves competències a les Comunitats Autònomes implica al mateix temps el desapoderament de l'aparell estatal, com posa gràficament en relleu la mateixa operació de traspàs de serveis i mitjans inherents a les competències reassignades.

19. Per cert, en la Sentència 48/1982, 12 juliol, el Tribunal Constitucional adopta la inadmissible conclusió d'una equiparació per raó del límit territorial de les competències de la Generalitat amb les de l'Administració perifèrica de l'Estat: "De acuerdo con el artículo 25.1 del Estatuto, todas las competencias mencionadas en los anteriores artículos y en los demás del propio Estatuto se entienden referidas al territorio de Cataluña. Es decir, que sigue vigente el criterio de que las competencias asumidas son las que corresponderían a la Administración periférica del Estado si ésta estuviera estructurada con criterios coincidentes en el ámbito territorial con el ámbito de la región o nacionalidad de que se trate. Pero al no estar estructurada la Administración periférica -salvo excepciones- de acuerdo con este criterio, es necesario determinar a partir de la legislación vigente qué competencias corresponderían a la misma si tal estructuración existiera, porque éstas son las asumidas por la Generalidad en el nivel de ejecución al que se refiere en concreto el artículo 11.2 del Estatuto de Cataluña, cuyo alcance es objeto de consideración".

20. Però el Tribunal Constitucional té una certa confusió sobre eficàcia i validesa en el text de la Sentència 37/1981, 16 novembre: "Es bien cierto que la competencia de los órganos de la Comunidad Autónoma del País Vasco se entiende siempre referida, salvo disposición expresa en contrario (en este caso inexistente), al ámbito territorial del País Vasco, como declara el artículo 20.6 de su Estatuto de Autonomía, pero esta limitación territorial de la eficacia de las normas y actos no puede significar, en modo alguno, que les esté vedado por ello a estos órganos, en uso de sus competencias propias, adoptar decisiones que puedan producir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional. La unidad política, jurídica, económica y social de España impide su división en compartimentos estancos y, en consecuencia, la privación a las Comunidades Autónomas de la posibilidad de actuar cuando sus actos pudieran originar consecuencias más allá de sus límites territoriales equivaldría necesariamente a privarlas, pura y simplemente, de toda capacidad de actuación. Precisamente es esta posibilidad, siempre abierta, de que los actos válidamente realizados por los poderes públicos de las Comunidades Autónomas dentro de su propio territorio y respecto de relaciones jurídicas que en él se establecen puedan producir consecuencia fuera del territorio de la Comunidad, la que, junto con otras razones, somete la potestad normativa de las Comunidades Autónomas a determinadas limitaciones". El Tribunal Constitucional ha tornat sobre el tema del límit territorial en d'altres sentències. Així, en la 44/1984, 27 març, indica que "Es cierto que dicho límite territorial ha de interpretarse con la flexibilidad suficiente para no vaciar de contenido las competencias asumidas. Así lo ha entendido este Tribunal Constitucional al afirmar en su sentencia de 16 de noviembre de 1981 (fundamento jurídico primero) que "esta limitación territorial de la eficacia de las normas y actos no puede significar, en modo alguno, que les esté vedado por ello a los órganos de la Comunidad Autónoma, en uso de sus competencias propias, adoptar decisiones que puedan producir, consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional; la unidad política, jurídica, económica y social de España impide su división en compartimentos estancos y, en consecuencia, la privación a las Comunidades Autónomas de la posibilidad de actuar cuando sus actos pudieran originar consecuencias más allá de sus límites territoriales equivaldría necesariamente a privarlas, pura y simplemente, de toda capacidad de actuación". O bé, la 96/1984, 19 octubre, que diu: "Carecen de eficacia para negar a la Comunidad Autónoma su competencia para aprobar el folleto de emisión los diversos argumentos formulados por el Abogado del Estado en torno a los posibles efectos extraterritoriales del ejercicio de aquélla. Pues es precisamente la unidad económica de España, a que antes se ha hecho referencia, la que mantiene siempre abierta la posibilidad de que, cualquier actuación en materia económica realizada válidamente por cada Comunidad Autónoma dentro de su propio territorio y en uso de sus legítimas competencias pueda producir alguna consecuencia fuera de dicho territorio". I la 165/1985, 5 desembre, que assenyala que "...por lo que se refiere a las Entidades cooperativas, que la dimensión territorial no afecta a las relaciones jurídicas que establezcan con terceros fuera del territorio de la Comunidad ni a las actividades que realicen con ellos, siempre que tengan carácter instrumental. Del mismo modo que no afecta a la competencia comunitaria que la actividad realizada en el ámbito de la Comunidad produzca consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional".

21. Principi de permanent adequació a la Constitució que ha estat glossat pel Tribunal Constitucional. Així, la Sentència 18/1982, 4 maig, recordava que "Ello supone, entre otras posibles consecuencias, que el Estatuto de Autonomía, al igual que el resto del ordenamiento jurídico, debe ser interpretado siempre de conformidad con la Constitución y que, por ello, los marcos competenciales que la Constitución establece no agotan su virtualidad en el momento de aprobación del Estatuto de Autonomía, sino que continuarán siendo preceptos operativos en el momento de realizar la interpretación de los preceptos de éste a través de los cuales se realiza la asunción de competencias por la Comunidad Autónoma".

22. Enfocament que ha estat confirmat pel Tribunal Constitucional en alguna Sentència. Així, la 95/1984, 18 octubre: "... el artículo 139.2 de la Constitución, en cuanto consagra la libertad de circulación de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español, al establecer un límite al ejercicio de las competencias por parte de toda clase de actividades obstaculizadoras, incluidas, por tanto, las estatales ("ninguna autoridad podrá..."), no constituye una norma atributiva de competencia. Esta alegación resulta fundada, y se desprende por lo demás de la sentencia de este Tribunal número 71/1982, de 30 noviembre ("Boletín Oficial del Estado" de 29 de diciembre), que viera en el principio de libre circulación de bienes, en materia de comercio interior y en relación con la Comunidad Autónoma del País Vasco, un "límite" de las competencias autonómicas (FJ 7, in fine). De ahí que la norma atributiva de competencias, por lo que se refiere al Estado, deba buscarse en alguno de los apartados del artículo 149.1 de la Constitución o en la cláusula residual de competencia del 149.3".

23. El plantejament que es propugna en el text sembla que, encara que confusament, es troba en alguna sentència del Tribunal Constitucional. Així, la 85/1983, 25 octubre, quan es diu que "La invalidez no sería

predicable de la norma en sí, sino de la regla, explícita o implícita, de vigència territorial, o de su grado de aplicabilidad, directa o supletoria. Por otro lado, la subsidiariedad de las normas emanadas del Estado tiene también, sus límites, en lo que atañe a la vigència supletoria de la modificación o innovación del derecho estatutario en el que corresponde a la Comunidad Autónoma una competencia normativa". O la 143/1985, 24 octubre, en assenyalar que "... toda transferencia de competencia determina un desapoderamiento del Estado al transmitirla, que no puede seguir ejercitando las funciones que antes le pertenecían, y a su vez, un recíproco apoderamiento del ente recipiario -la Generalidad-".

VIII. EL PODER D'ADMINISTRACIÓ

En tots els àmbits de competència, qualsevol que en sigui el tipus, la Generalitat té funcions executives. L'EAC 25.2 ho especifica pel que fa a les competències qualificades com a exclusives. En aquest precepte i a l'EAC 11 (i a les altres clàusules similars) es preveuen també respecte a les anomenades competències executives: és, de fet, el contingut específic d'aquest tipus de titularitat. En fi, l'encapçalament de l'EAC 10 i els altres preceptes amb contingut semblant que regulen les competències de la Comunitat Autònoma en determinats sectors al·ludeixen també a les facultats executives o d'administració. D'altra banda, tant la CE 152 com l'EAC 37 es refereixen genèricament a l'assignació d'aquest tipus de funcions al Govern autonòmic, referència que hem d'entendre feta també en la seva condició d'òrgan superior de l'administració pública autonòmica i, per tant, extensible a tota aquesta. Així doncs, en totes les esferes de competència autonòmica, la Generalitat assumeix la funció executiva, expressió amb la qual es designa la facultat d'administrar, és a dir, les funcions típiques d'una Administració pública, llevat de la potestat reglamentària que, com hem vist, ha estat objecte d'una forma separada i singular d'atribució, que comporta que l'Administració de la Generalitat tingui, només amb caràcter general, la potestat normativa d'ordre organitzatiu.

En principi, entre les funcions normals d'una administració -sobretot si està dotada d'autonomia- hi ha la inspecció dels serveis propis. Per això sorprèn que es faci a l'Estatut una menció específica en el sentit que la funció executiva inclou la inspecció. Potser alguns precedents en algun camp concret, com el laboral durant la Segona República o el risc de la dualitat dels serveis -inspecció en l'administració de l'ensenyament- pogués comportar l'atribució de la darrera a l'Estat, va portar el legislador estatutari a fer aquesta precisió. En tot cas, ha quedat establert perfectament que l'Administració autonòmica assumeix en totes les matèries de la seva competència també les funcions d'inspecció.

Ara bé, en alguns preceptes estatutaris relatius a determinats sectors, es preveu l'existència d'una facultat d'alta inspecció a càrrec de l'Administració estatal. En concret, l'EAC 11.2 preveu la funció d'alta inspecció estatal respecte a les relacions de treball i els correlatius serveis autonòmics, l'EAC 15, després d'afirmar el caràcter plenari de la competència autonòmica en el camp de l'ensenyament, assigna a l'Estat l'alta inspecció per al compliment i la garantia de les directrius constitucionals en aquest sector, i l'EAC 17 recorda la reserva a l'Estat de falta inspecció "conduent al compliment de les funcions i competències" en matèria de sanitat interior. El contingut, l'abast i la forma d'exercici d'aquesta funció d'alta inspecció han estat objecte d'un considerable debat que ha donat lloc fins i tot a la intervenció del Tribunal Constitucional. Les qüestions més importants se situen entorn de quin és l'objecte d'aquesta funció estatal, en el sentit de si autoritza a examinar els diversos serveis concrets o les activitats privades concernides, o bé només es pot referir a la política autonòmica relativa i a les decisions que se'n deriven. Plantejant-ho d'una manera o altra es dona una caracterització peculiar compatible amb la gestió autonòmica de les competències, o bé es transforma en una "altra" inspecció, reduplicativa de la que institucionalment correspon a la Generalitat amb el risc d'implicar de fet un control d'oportunitat del tot contradictori no ja amb l'autonomia política de les Comunitats Autònomes, sinó àdhuc amb una autonomia purament administrativa. És important notar que l'alta inspecció no pot constituir -i així ho admès el Tribunal Constitucional- un nou procediment de control, al marge dels previstos ja a la CE 153, sinó que en tot cas pot només implicar la utilització d'aquests procediments, emparant, a aquests efectes, un conjunt d'actuacions prèvies, essencialment d'ordre verificador. *24

En alguna ocasió i al marge de previsions estatutàries sobre l'establiment de l'alta inspecció estatal, en el desplegament de les seves competències l'Estat ha alterat puntualment el procediment judicial de control dels actes administratius dictats per l'Administració autònoma. Aquest és el cas de la regulació dels efectes de la simple interposició dels recurs contenciós administratiu contra actes de gestió del demani hídric previst a la Llei d'Aigües de 1985. Però aquesta alteració no implica pròpiament la creació de cap nou procediment de control.

En alguns supòsits, l'exercici de l'activitat executiva de la Generalitat es troba de fet reconduïda a una gestió conjunta o per un òrgan codependent de les administracions estatal i autonòmica. És el cas de la Junta de Seguretat, a l'estudi concret de la qual ens remetem.

Quan anteriorment hem assenyalat que la Generalitat té les funcions administratives en tots els camps atribuïts a la seva competència, sigui quina sigui la tipologia a què responguin, no s'ha volgut dir que la totalitat de l'activitat administrativa ha de ser realitzada per la institució autonòmica, ja que en els àmbits competencials autonòmics conflueixen també funcions de les entitats locals atribuïdes expressament a aquestes entitats per part del legislador bàsic estatal a la Llei de 1985 en perfilar els serveis mínims, i, sobretot, s'ha de tenir en compte que, en funció de l'autonomia dels municipis per a la gestió dels seus interessos, segons determina la Constitució, correspon al legislador autonòmic d'atorgar funcions administratives en aquests camps a l'administració local.

S'ha de recordar finalment que, en virtut de la CE 150.2 i l'EAC 28, l'Estat pot transferir o delegar facultats, supòsit en què la Generalitat pot tenir altres funcions administratives que poden estar sotmeses, però, a un règim diferent del que correspon a les pròpies assumides en l'Estatut.

24. "Puede llevar en su caso a instar la actuación de los controles constitucionalmente establecidos en relación a las Comunidades Autónomas, pero no a sustituirlos, convirtiendo dicha alta inspección en un nuevo y autónomo mecanismo directo de control" (STC 32/1983, 28 abril).

IX. ELS CONFLICTES DE COMPETÈNCIA

L'activitat legislativa de la Generalitat està sotmesa al control del Tribunal Constitucional en resoldre els recursos d'inconstitucionalitat. L'activitat reglamentària i executiva és fiscalitzada pels tribunals ordinaris (cal recordar, però, que els reglaments autonòmics poden ser impugnats també davant el Tribunal Constitucional). Ara bé, correspon al Tribunal Constitucional de resoldre un altre tipus de confrontació de l'activitat autonòmica -com també l'estatal- amb l'ordenament i particularment amb les normes ordenadores de les competències. Es tracta dels conflictes de competència que poden plantejar les Administracions estatal i autonòmiques per raó que una actuació de l'altra administració afecta l'àmbit de competències propi. La CE 161.1 .c) preveu concretament que el Tribunal Constitucional és competent per a conèixer "dels conflictes de competència entre l'Estat i les Comunitats Autònomes o de les Comunitats Autònomes entre elles". Ens limitem a assenyalar alguns punts sobre aquest aspecte patològic de les relacions entre l'Estat i les Comunitats Autònomes.

En primer lloc, cal indicar que l'objecte del conflicte és sempre un acte o una norma amb rang inferior al de la llei. Fins i tot, segons que preveu la LOTC 67, si en el curs de la substanciació d'un conflicte es comprova que la decisió que el motiva és la pura exteriorització o aplicació d'un precepte d'una llei es transforma en recurs d'inconstitucionalitat. Es pot apreciar en una o altra circumstància que el contenciós competencial no es reconduïx només a la via formal dels conflictes de competència sinó que tant aquesta com la del recurs d'inconstitucionalitat constitueixen la seu per a resoldre els debats competencials entre l'Estat i les Comunitats Autònomes.

En segon lloc, convé recordar que la regulació constitucional no diferenciava entre els conflictes i la possibilitat de plantejar-los per l'Estat i les Comunitats Autònomes. Posteriorment, però, la Llei orgànica abans esmentada va assumir la clàssica distinció entre conflictes positius i negatius, reservant el plantejament d'aquests darrers exclusivament a l'Estat, discriminació que pot comportar, per a les Comunitats Autònomes, una situació de pràctica indefensió dels àmbits competencials propis. Es pot pensar, en aquest sentit, en la utilitat que podria oferir el plantejament d'un conflicte negatiu respecte de l'Estat quan es produeix una paralització o una negativa en el procés de traspàs de serveis.

Com a tercera observació, indiquem que les resolucions dels conflictes no presenten un contingut formal únic. Sovint es declara la titularitat de la competència discutida alhora que s'anul·la la disposició que el motiva. *25 Però, en altres ocasions l'afirmació de la titularitat no està acompanyada d'una anul·lació sinó de la declaració que la disposició no és aplicable en el territori de la Comunitat Autònoma en qüestió. És una solució lògica si tenim en compte el desigual desenvolupament competencial de les Comunitats Autònomes i la validesa de l'acte estatal en altres parts del territori. En fi, en alguns supòsits només s'afirma la titularitat per haver esdevingut inútil o contradictòria una anul·lació. *26

Si bé l'objecte essencial de debat són els apoderaments competencials, el Tribunal Constitucional no ha dubtat a entrar a considerar el rang de la norma que provoca el conflicte quan aquesta és una qüestió transcendent en la distribució de competències. *27

Assenyalem, en fi, que l'afectació de la competència que genera el conflicte ha de ser efectiva i actual, sense que es pugui al·legar una incidència virtual, potencial o futura. *28

25. Com assenyala la Sentència del Tribunal Constitucional 11/1984, 2 febrer, "... en el conflicto positivo de competencia pueden distinguirse, como señala nuestra sentencia 110/1983, de 29 de noviembre, fundamento jurídico primero, dos aspectos distintos en cuanto que a través de él se pretende, de una parte, la anulación de la disposición, resolución o acto que se estiman viciados de incompetencia, y de la otra, una declaración acerca de la existencia o no de la competencia utilizada para producirlos y eventualmente, acerca de la titularidad de dicha competencia".

26. És interessant en aquest sentit la Sentència del Tribunal Constitucional 80/1985, 4 juliol: "La nulidad, en efecto, un vicio que afecta a la validez de las normas, no simplemente a su vigencia o su eficacia, y choca, por tanto, con el recto uso de las categorías jurídicas declarar la nulidad de una disposición que es plenamente válida en otras partes del territorio nacional. Puede pensarse que cabría por ello, como hemos hecho en otras ocasiones, referirnos simplemente a la eficacia, declarando la Resolución no aplicable en el ámbito territorial de Cataluña, pero, de una parte, la eficacia va anudada a la vigencia y la Resolución impugnada, dictada para regular la campaña de 1983, había perdido ya su vigencia cuando, a comienzos de 1984, concluyeron las actuaciones del presente recurso; de la otra, es también patente que la eficacia que la Resolución pudo tener se produjo sólo en la medida en que la Generalidad de Cataluña se avino a cumplir las condiciones que la Resolución imponía y que, en consecuencia, todas las actuaciones efectuadas al amparo de tal Resolución en el territorio sujeto al Gobierno y Administración de la Generalidad se han producido con el concurso de ésta y que declararlas ahora nulas o anulables significaría, entre otras cosas, admitir la licitud de ir contra los actos propios, con daños quizás de intereses de terceros, que de buena fe y fiados de la apariencia razonable usaron en su interés las ayudas prestadas por el Estado de acuerdo con la Resolución de la Dirección General de la Producción Agraria. Por todo ello, parece conveniente limitarse a declarar la titularidad de la competencia controvertida, sin pronunciamiento alguno sobre la Resolución que suscitó el conflicto".

27. Però la Sentència del Tribunal Constitucional 68/1984, 11 juny, limitava l'abast de la possible ampliació de l'argumentació en supòsits de conflicte: "... se indicaba (en la sentencia anterior) la posibilidad de que, derivativamente, en un conflicto de competencia se entre a conocer del rango de la norma cuando lo debatido son "determinadas competencias de titularidad estatal", pues "un aspecto fundamental e indisociable del resto del debate es el de la concreción del órgano estatal llamado a ejercer esa competencia y asimismo el de la forma (norma con rango de ley o disposición reglamentaria) a través de la cual ha de ser ejercida la competencia en cuestión". Aun cuando dicha sentencia se dictó en un caso relacionado con la fijación de bases, cabría suscitar la cuestión de si la última afirmación del citado texto puede ser extendida a una materia como la aquí planteada. La diversidad del supuesto de aquella sentencia con respecto al que aquí contemplamos no lo autoriza. Cuando se fija qué se ha de entender por bases o se regulan materias básicas, se está delimitando en esa misma actividad cuál es el contenido de la competencia del Estado en una determinada materia, pues esta competencia existirá para las normas básicas y no para las que no tengan ese carácter. En el caso presente, la cuestión es del todo distinta. Dado que el Estado tiene competencia exclusiva en materia de aeropuertos de interés general, el momento en que se determinará en concreto la competencia del Estado será aquel en que un concreto aeropuerto sea calificado como de interés general, no el momento en el que se fijen los criterios con los que haya que hacerse esta calificación, pudiendo la Generalitat impugnar eventualmente las calificaciones de los respectivos aeropuertos cuando se produzcan, si entiende que hubo extralimitación. No cabe, pues, entrar a examinar aquí si la fijación de los criterios de calificación ha de hacerse o no por ley, y no resulta, por consiguiente, de aplicación la doctrina sentada en torno a la fijación de las bases, en el ámbito de la cual el examen del rango legal podría tener su justificación en que el acto mismo de la fijación de aquéllas es simultáneamente norma de delimitación de competencias".

X . EPÍLEG

El sistema de distribució de competències entre l'Estat i les Comunitats Autònomes, instaurat per la Constitució i desplegat especialment pels Estatuts, es fonamenta, com hem vist, en l'atribució concreta de

potestats sobre àmbits o matèries concretes, amb fórmules molt variades. Això vol dir que l'aparell central de l'Estat i el de les Comunitats Autònomes tenen esferes pròpies d'actuació i, consegüentment, responsabilitats que haurien de ser perfectament identificables. El criteri constitucional central consisteix, doncs, en el repartiment entre el nivell estatal i l'autonòmic de les comeses públiques, si bé molt freqüentment aquestes incideixen en espais comuns. Però, en tot cas, en l'esquema constitucional i estatutari, els respectius papers, com a regla general, han de quedar diferenciats. Una altra cosa és que, a partir del reconeixement de la posició de cada instància, s'estableixin canals de comunicació i de col·laboració que, d'altra banda, són perfectament coherents i fins i tot necessaris en les societats polítiques del nostre temps.

Escassament a la Constitució i a l'Estatut, i més freqüentment en normes posteriors, en particular en les relatives al traspass de serveis, s'han previst nombroses fórmules d'interrelació, en general de manera bastant asistemàtica. A vegades, sota aquests imperatius hi pot haver un intent de retenció no fonamentada de facultats per part de les instàncies centrals o un condicionament sense suport constitucional de les competències autonòmiques. Tot plegat fa que sigui necessari de posar èmfasi en el fet que la coordinació no implica jerarquia, *29 ni sota el nom de cooperació o col·laboració es pot produir una efectiva "expropiació" de competències autonòmiques, ni els òrgans de composició mixta de consulta poden ocupar el paper de les entitats autonòmiques. *30 Es tracta, en canvi, d'articular a través d'una pluralitat d'interrelacions (sempre amb un cert dèficit d'articulació per la manca d'adequació a l'Estat de les Autonomies dels òrgans constitucionals, per exemple, el Senat i, perquè no, en part, el mateix Tribunal Constitucional) que, llevat que específiques disposicions constitucionals i estatutàries prevegin una altra cosa, no poden tenir caràcter coercitiu, sinó que han de ser l'expressió, en definitiva, del principi de col·laboració "implícita en la pròpia essència de la forma de organització territorial del Estado que se implanta en la Constitución". 31 És des d'un reconeixement de posicions clares i estables -que no és precisament, com s'ha apuntat, el que es desprèn sovint del desplegament de les prescripcions constitucionals i estatutàries fins ara consolidat- que s'han de traçar els imprescindibles canals de comunicació i col·laboració.

28. Són nombrosos els pronunciaments en aquest sentit. Així, la Sentència del Tribunal Constitucional 95/1984, 18 octubre: "El Estado, al dictar los preceptos aquí cuestionados del Real Decreto 2924/1981, no ha señalado expresamente que fuesen de aplicación en todo el territorio del Estado y por consiguiente en el de la Comunidad Autónoma que los impugna ni en el de ninguna otra. Siendo estos preceptos normas de organización, han de interpretarse en el sentido de que el Estado distribuye entre sus órganos competencias de las que es titular para que se ejerzan únicamente en el ámbito territorial que les corresponde. Ya hemos indicado que no tenía por qué reservar expresamente las competencias que en la materia a la que se refieren los preceptos impugnados han asumido una o varias Comunidades Autónomas. Sólo en el caso de que la Administración del Estado tratara de ejercer las competencias en cuestión mediante actos concretos en el territorio de las respectivas Comunidades Autónomas, podrían las afectadas, si considerasen invadida o lesionada su esfera competencial, plantear el correspondiente conflicto ante este Tribunal".

29. Així ho declara el Tribunal Constitucional en la Sentència 32/1983, 28 abril (igual a la núm. 42/1983, 5 maig) en assenyalar que la coordinació s'ha d'entendre "como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias, de modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema". Precisament, en relació amb les normes sobre les quals es va plantejar el conflicte que va donar lloc a la Sentència 5 maig, el Consell Consultiu de la Generalitat (Dictamen número 10, 12 gener 1982) havia establert un concepte semblant: "la coordinació se situa com a instrument per a sintonitzar i fer comparables actuacions de subjectes diferents i autònoms, amb facultats en part almenys pròpies, l'actuació dels quals pot coincidir, però es produeix segons unes pautes o mòduls formalitzats... La coordinació es planteja, doncs, com un instrument d'equiordenació en el marc del qual es poden produir acords, definició d'esquemes, establiment d'estàndards mínims o màxims, institució d'organismes ad hoc, fixació de procediments relacionals...".

30. Segons la Sentència del Tribunal Constitucional 76/1983, 5 agost, aquests òrgans de cooperació no poden "sustituir a los órganos propios de las Comunidades ni sus decisiones... anular las facultades decisorias de los mismos".

31. Sentència del Tribunal Constitucional 18/1982, 4 maig.

Text	d00347
Tema	Parlament de Catalunya
Referència	PAU I VALL, FRANCESC. "Organització del Parlament de Catalunya". A: <i>Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya</i> . Vol. III. Barcelona: Generalitat de Catalunya – Institut d'Estudis Autònoms, 1988. Pàg. 155-180.

ORGANITZACIÓ I FUNCIONAMENT DEL PARLAMENT

I. PREÀMBUL

Abans d'entrar pròpiament en el comentari cal fer dues consideracions prèvies, que ens limitarem a enunciar: la primera, conseqüència de l'evolució històrica del sistema parlamentari i la segona sobre les fonts del dret parlamentari català. El reglaments parlamentaris regulen de forma minuciosa un conjunt d'òrgans i procediments parlamentaris. Això no obstant, res no s'entendria de la realitat dels parlaments si no emmarquéssim aquests òrgans i procediments dins d'allò que la doctrina científica ha denominat "la crisi del parlamentarisme" *1 i ens quedéssim només en els aspectes purament reglamentaris. Només dins el marc d'aquesta crisi, que d'altra banda és una constant en tots els actuals règims parlamentaris, podem entendre l'organització i funcionament dels parlaments sense risc que "els arbres no ens deixin veure el bosc". La doctrina científica constata en tots els sistemes parlamentaris la pèrdua de poder polític dels parlaments en benefici dels governs respectius, que passen, en bona part, de controlats a controladors. *2 No és el moment ara d'entrar en la valoració, en les causes ni en les possibles vies de solució del problema, però interessa, sobretot, evidenciar aquest fet perquè es tingui present al llarg de tot el comentari que segueix a continuació.

La segona consideració és que, contràriament a la pràctica més estesa en dret comparat, que reserva en exclusiva als reglaments de les cambres la regulació de l'organització i funcionament dels parlaments, en el cas de Catalunya, l'organització i funcionament del Parlament no és regulada només pel Reglament de la Cambra, sinó també per una llei -la Llei 3/1982 del Parlament, del President i del Consell Executiu de la Generalitat- *3 de les que el propi Reglament qualifica com de Desenvolupament Bàsic de l'Estatut (RPC 110 i 111). Aquesta duplicitat de regulació és expressament prevista tant en l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (EAC 29.2, 30.1, 30.3) com en el propi text inicial del Reglament del Parlament (RPC antiga DF la.; antiga Norma Supletòria segona de 22.5.84, etc.).

1. DE VEGA, Pedro: *Parlamento y opinión pública*, a "Parlamento y sociedad civil". Càtedra de Dret Polític de la Universitat de Barcelona, Barcelona, maig, 1980. Pàg. 14 i 15: "... la literatura científicopolítica [es planteja] d'una manera inexorable la problemàtica de la fi del Parlament (...) el Parlament està en crisi i l'avenir del Parlament és essencialment problemàtic". En el mateix sentit, RAMÍREZ, Manuel: *Grupos parlamentarios y sistemas de partidos*, "I Jornadas de Derecho Parlamentario". Op. cit., vol. 1, pàg. 135: "[la doctrina es planteja] no poques preguntes entorn del sentit actual del Parlament i la pervivència d'un eficaç control democràtic. ¿En quina mesura el Parlament no és actualment més que una caixa de ressonància dels acords previs dels partits? ¿En quina mesura és possible seguir parlant d'un autèntic control d'un executiu que disposa de majoria parlamentària?"

2. SOLÉ TURA, Jordi: A modo de presentación, a "Parlamento y sociedad civil", Op. cit., pàg.: 9: "... en tots els sistemes parlamentaris la tendència observada en els darrers decennis és que el Parlament és cada vegada menys, a la pràctica, l'òrgan fonamental del sistema".

3. Modificada per la Llei 11/1983, 27 juny, i per la Llei 8/1985, 24 maig.

II. ORGANITZACIÓ DEL PARLAMENT

1. El President

A. Evolució històrica i dret comparat

Les assemblees legislatives estan constituïdes per una pluralitat de persones que tenen constitucionalment o estatutàriament encomanades una pluralitat de funcions (elaboració de les lleis, control del govern, etc.). Cal que hi hagi un òrgan directiu que vetlli perquè aquestes funcions es portin a terme.

Aquest òrgan directiu pot configurar-se en forma només d'òrgan unipersonal o tenir, a més, al costat, un òrgan col·legiat. Originàriament, aquest òrgan era només unipersonal i exercia tots els poders de direcció de l'assemblea. Progressivament s'ha anat, en dret comparat, creant, al costat de l'òrgan unipersonal, un òrgan col·legiat que ha anat assumint funcions que abans exercia l'òrgan unipersonal. *4

D'altra banda, en relació amb els diversos models d'exercici de la presidència, com a òrgan unipersonal de les cambres legislatives, la doctrina en sol distingir tres: un primer model el constitueix el de l'"speaker" de la Cambra dels Comuns del règim parlamentari britànic: és el president àrbitre o president despolititzat. Està revestit d'una gran autoritat que li ve donada per la seva imparcialitat. Té amplis poders tant per a dirigir els debats (intervé sobre el fons de les qüestions, resumeix les intervencions, etc.), com per a qualificar els documents, com sobre els treballs i serveis parlamentaris. El segon model el constitueix el de l'"speaker" de la Cambra de Representants dels Estats Units: es tracta d'un líder de la majoria de la Cambra que, a més de les competències pròpiament presidencials, sotmeses a reglament, té una actuació marcadament política atès que, en tractar-se d'un sistema de separació de poders (presidencialista), usarà tota la seva força i influència per ajudar o dificultar el President de la Unió a portar a terme llur programa polític, en funció de si ambdós tenen o no, respectivament, la mateixa coloració política. El tercer model, propi dels sistemes parlamentaris continentals europeus, és un model a mig camí entre el president àrbitre ("speaker" britànic) i el president de la majoria ("speaker" de la Cambra de Representants dels Estats Units). La presidència s'atorga a un dels membres de la majoria, amb la pretensió que es configuri com una institució arbitral. En aquest sentit és escollit per la pròpia cambra mitjançant majories reforçades; la votació és, generalment, secreta; *5 no pot intervenir des de la seva posició de president en els debats, és elegit per un període de temps determinat (que pot ser tota la legislatura), etc. Les funcions que tradicionalment reconeix la doctrina al president d'una cambra en un sistema parlamentari són: l'exercici d'un poder arbitral que faciliti, alhora, que el govern pugui portar a terme el seu programa i que l'oposició pugui representar el seu paper institucional; l'aplicació del reglament de la cambra i la tutela de les minories parlamentàries.

4. Segons el recull de dades Parliaments of the world. A comparative reference compendium, Inter-Parliamentary Union, 2a. edició, 1986. Vol. 1, pàg. 313, d'un total de 86 països estudiats, en quaranta-sis l'òrgan rector és unipersonal, entre que en trenta-set és col·lectiu.

5. PITARCH, Ismael E.: Acerca de la responsabilidad política del Presidente del Parlamento. Las Cortes Generales "Dirección General del Servicio Jurídico del Estado"). Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1987, vol. III, pàg. 2000. "El sistema d'elecció acostuma a ser mitjançant votació secreta, amb la qual cosa, diuen alguns, s'enforteix la independència del President respecte a la majoria que el va elegir i es despolititza l'elecció; l'argument gairebé no té cap validesa en sistemes de partits amb disciplina rígida al Parlament...".

B. El President del Parlament: competències

La figura del President del Parlament de Catalunya ha estat reintroduïda en l'ordenament jurídic català per l'Estatut d'Autonomia, 32.1, encara que per a la seva configuració específica l'Estatut remet explícitament al Reglament del Parlament. No hi ha en l'Estatut una prefiguració de si la direcció de la Cambra ha de correspondre a un òrgan unipersonal (el President) o a un òrgan col·legiat (la Mesa). El Reglament del Parlament havia d'optar, doncs, entre una direcció només unipersonal o una direcció fonamentalment col·legiada i no va ser aliè a la tendència del dret comparat a la col·legialització de l'òrgan directiu, no obstant reservar al President un important nombre de facultats.

El President és escollit "en la sessió constitutiva del Parlament" (RPC 31.1), a l'inici de cada legislatura. D'aquí es desprèn que l'elecció es fa per a tota la legislatura. L'article 35 del Reglament confirma implícitament la durada del mandat del President, i dels altres membres de la Mesa.

El President del Parlament és un òrgan unipersonal que té una sèrie de competències, que li vénen atribuïdes pel Reglament i per la Llei del Parlament, del President i del Consell Executiu. Aquestes competències són de dues classes: unes de caràcter institucional i d'altres de caràcter parlamentari. Entre les de caràcter institucional cal ressenyar que el President del Parlament proposa a la Cambra els candidats a la Presidència de la Generalitat (LPPCE 50) i el substitueix interinament en les seves funcions en el cas d'incapacitat permanent física o mental (LPPCE 59.2). Dóna també rellevància institucional a la figura del President del Parlament el fet que a través seu es relaciona el Parlament amb la resta d'institucions de l'Estat i de Catalunya (RPC 13.3 i el seu criteri interpretatiu, 40.1, 40.2, 48.2, entre d'altres).

Com a competències de caràcter parlamentari la doctrina sol distingir-ne les següents: les representatives, les que corresponen a la fase de preparació del treball parlamentari, les que corresponen a la fase dels debats, previs a l'adopció d'acords, i les disciplinàries. Cal ressenyar que el Reglament atribueix al President la funció arbitral de complir i fer complir el Reglament. Així, doncs, l'actuació del President està sotmesa al Reglament i és ell qui ha de vetllar perquè es compleixin les seves prescripcions.

El President del Parlament "té la representació de la Cambra" (RPC 27), llevat que a l'acte de què es tracti hi assisteixi la Mesa (RPC 25.2). Aquesta representació que deté el President per imperatiu del Reglament ha estat reforçada pel criteri interpretatiu acordat per la Mesa del Parlament, que és l'òrgan que té específicament encomanada la competència d'interpretar el Reglament de la Cambra *6 i confirmada per la Llei del Parlament, del President i del Consell Executiu. És, doncs, el President qui normalment representa la Cambra. Aquesta funció de representar la Cambra, que al seu torn representa el poble de Catalunya (EAC 30.1), ha donat una notable rellevància al President del Parlament, que es configura, protocol·làriament, com la segona de les autoritats catalanes.

En la fase de preparació del treball parlamentari el President té reservada la presidència de la major part dels òrgans de la Cambra. Així, la Mesa (RPC 30.1), la Junta de Portaveus (RPC 23.1), la Diputació Permanent (RPC 54), etc. La iniciativa per a convocar aquests òrgans parlamentaris és, llevat del cas de la Mesa, compartida amb altres instàncies parlamentàries. El President, doncs, ha de convocar l'òrgan parlamentari de què es tracta si li ho sol·licita qui reglamentàriament té iniciativa per a fer-ho. El President, en aquesta fase, té reservades altres funcions: intervé en la fixació de l'ordre del dia del Ple i de les Comissions (RPC 62.2 i 3), ordena de publicar documents en el BOPC (RPC 90.2), ordena repartir per raons d'urgència documents que han de ser debatuts (RPC 90.3), etc. Veiem, doncs, que el President té, en aquesta fase del treball parlamentari, determinades competències, compartides amb altres instàncies parlamentàries.

En la fase on la tasca del President és més transcendent és en la dels debats, en el Ple que menen a l'adopció d'acords. El President del Parlament presideix tots els òrgans parlamentaris dels quals forma part. El President "estableix i manté l'ordre de les discussions i dirigeix els debats amb imparcialitat i atent al respecte degut al Reglament" (RPC 27). Tot un seguit d'articles del Reglament confereixen al President facultats concretes per a ordenar i dirigir els debats. Correspon al President obrir i aixecar la sessió, concedir, denegar i retirar la paraula, cridar a l'ordre, a la qüestió, etc. L'actuació del President en aquest àmbit està sotmesa al Reglament. Aquestes facultats d'ordenació i direcció dels debats, que vénen minuciosament detallades en el Reglament de la Cambra, han de considerar-se essencialment arbitrals i porten implícit, en alguns casos, un cert grau de discrecionalitat. És evident, per exemple, que en la concessió d'un torn de paraula per a al·lusions hi ha una certa discrecionalitat en apreciar si aquest torn és pertinent o no, és adir, si les al·lusions s'han produït o no, però el President no pot, per exemple, deixar de donar la paraula a un grup parlamentari quan reglamentàriament li correspon. És important de remarcar que les decisions que adopti el President en aquests casos no poden ser recorregudes davant cap mena de jurisdicció pel principi d'autonomia parlamentària. El Tribunal Constitucional ha tingut ocasió de plantejar-se el tema del control jurisdiccional dels actes purament interns de les cambres legislatives i ha entès que aquests, pel principi d'independència de les cambres, no són susceptibles de ser revisats. *7 La responsabilitat del President de la Cambra per un eventual incompliment de les seves funcions no pot ser sol·licitada, doncs, davant de cap jurisdicció. Únicament, entenem, respon davant del Ple de la Cambra, que el va elegir.

El President té un altre grup de competències que en podem denominar disciplinàries. Les funcions de caràcter disciplinari del President abasten tant els diputats com el personal que es trobi dins la seu parlamentària. El Reglament confereix al President, als articles 155 i 156, un seguit de facultats disciplinàries relacionades amb l'ordre durant les sessions de la cambra (pot suspendre o aixecar la sessió,

desallotjar la tribuna del públic, etc.). Per la seva part els articles 167 i 168 confereixen al President la màxima autoritat en matèria de policia i li encarreguen que vetlli per l'ordre dins el recinte parlamentari. Aquestes facultats disciplinàries són una manifestació més de l'autonomia parlamentària, ja que no seria congruent amb la independència de les cambres que les funcions de policia depenguessin de persones alienes. *8

6. Criteri Interpretatiu a l'article 27 del Reglament, acordat per la Mesa el 27.1.82: "La representació de la Cambra que té el President del Parlament ho és tant als efectes interns com als efectes externs...". És, doncs, el President del Parlament qui signa els contractes i els convenis i qui atorga, si s'escau, poder per a plets. Tot això sens perjudici del debat doctrinal sobre la personalitat jurídica de les cambres legislatives.

7. L'Acte resolutori del TC de 21.3.1983, FJ 2, arran d'un recurs d'empara formulat per determinats senadors contra unes normes dictades pel President del Senat, en matèria de tramitació parlamentària diu: "... La norma impugnada es, en efecto, un acto interno de la Cámara, producido por la Presidencia de ésta y que tiene por finalidad la regulación de las relaciones que existen entre la Cámara y sus propios miembros. No es, por tanto, una norma que deba regular las relaciones de la Cámara con terceros vinculados con ella por relaciones contractuales o funcionariales, sino un acto puramente interno de un órgano constitucional. Característica propia de éstos es la independencia y el aseguramiento de ésta obliga a entender que, si bien sus decisiones, como sujetas que están a la Constitución y a las leyes, no están exentas del control jurisdiccional, sólo quedan sujetas a este control cuando afectan a relaciones externas del órgano o se concretan en la redacción de normas objetivas y generales susceptibles de ser objeto del control de inconstitucionalidad...".

8. RECODER DE CASSO, Emilio i d'altres: Comentarios a la Constitución, dirigida per Garrido Falla, Fernando. Madrid. Civitas, 1985, pàg. 1125. Es fa ressò del criteri de DUGUIT segons el qual cap autoritat, ni tan sols la judicial, pot entrar a la seu d'un parlament sense autorització del president de la cambra.

C. Responsabilitat del president d'una cambra legislativa

La doctrina s'ha plantejat en poques ocasions si el president d'una cambra legislativa pot ser destituït si aquesta així ho acorda i no està expressament previst en el reglament. Les respostes que hi dona són força diferents.

Un primer sector doctrinal entén que si no és expressament prevista en el reglament la destitució del president de la cambra, aquest no pot ser destituït. Diu aquest sector que si el reglament no ho preveu és perquè no vol que es produeixi, ja que en altre cas es preveuria explícitament un procediment "ad hoc", atès que la cambra està facultada per a regular, en qualsevol moment, el procediment de destitució. Aquest sector compta amb el suport de tota la tradició històrica del dret parlamentari comparat. Aquesta impossibilitat de destitució, diu aquest sector, reforça la figura presidencial, que podrà fer un paper més arbitral, sense que es vegi sotmès en cada cas a la voluntat de la majoria que el va escollir. Aquest sector tracta així de reforçar la institució presidencial i, consegüentment, l'autonomia de les cambres davant les pressions que pot exercir la majoria parlamentària i, a través seu, el govern.

Un segon sector doctrinal entén que el president d'una cambra, en el supòsit que s'aproves una resolució en la qual se'l desautoritzés greument es veuria èticament i políticament forçat a dimitir, atès que hi ha una relació fiducial entre la cambra i el seu president, però que aquesta eventual resolució no tindria efectes jurídics directes. En el cas que aquesta dimissió no es produís s'obriria una greu crisi constitucional o estatutària.

Un tercer sector doctrinal recull íntegrament el concepte de relació fiducial entre el president i la cambra però es diferencia de l'anterior en afirmar que, en el supòsit que s'aprovi pel Ple de la cambra una resolució de destitució (no de mera reprovació) del president, aquest queda jurídicament destituït *9 Per a aquest sector, la resolució de la cambra té efectes jurídics directes. Aquest sector doctrinal distingeix entre resolucions d'àmbit intern, que afecten l'organització i funcionament de la pròpia cambra i que, òbviament, tenen efectes jurídics, i resolucions d'àmbit extern, que van adreçades o al govern corresponent, i que són una manifestació de la funció d'impuls o control de l'executiu, *10 o a d'altres instàncies, que suposen la manifestació de voluntat del parlament. *11 Entre les resolucions de caràcter

intern podem citar la creació de comissions parlamentàries o les que resolen qüestions d'ordre o incidentals.

No sembla, per als dos darrers sectors esmentats, congruent amb els principis democràtics que informen els règims parlamentaris que, arribat el cas, una cambra, que és formalment la primera de les institucions, hagi d'estar dirigida per una persona que no gaudeix de la seva confiança.

Els presidents de les cambres han estat escollits presidents per una majoria parlamentària determinada, per raó de confiança o d'un pacte polític. En general, i especialment en supòsits de majoria absoluta, els presidents de les cambres legislatives són membres destacats de la majoria parlamentària i fins i tot han exercit importants càrrecs en anteriors governs de la mateixa majoria. L'evolució del sistema parlamentari ha comportat que els grups parlamentaris són els veritables subjectes dels parlaments i els que decideixen qui ha de ser escollit president. En darrera instància, en el sistema parlamentari continental, les cambres estan controlades per les majories parlamentàries, les quals, al seu torn, estan dirigides pels governs, o pels partits, o si es vol, per les cúpules dirigents dels partits. Aquesta afirmació és especialment paradigmàtica en els supòsits de majoria absoluta. El president depèn, políticament, de la majoria que l'ha escollit.

Pel que fa al dret positiu, el supòsit de destitució del president d'una cambra legislativa és previst en molt pocs ordenaments jurídics. Dins de l'Estat espanyol la previsió de destitució dels presidents, i dels altres membres de les meses, és prevista només en els ordenaments jurídics català i navarrès. Pel que fa a Catalunya el President de la Cambra cessarà en les seves "funcions (...) per decisió de la majoria absoluta dels Diputats" (LPPCE 18). Aquest precepte legal no ha tingut, però, cap mena de traducció procedimental en el Reglament del Parlament. El Reglament del Parlament de Navarra preveu tot el procediment de cessament o remoció del seu President i dels altres membres de la Mesa. *12

9. RECODER DE CASSO, Emilio i altres: Comentarios a la Constitución, Op. cit., pàg. 1124. Sosté que "... els instrumenta de procediment establerts per exigir la responsabilitat del Govern davant les Cambres podran, si s'escau, ser també utilitzats per l'eventual exigència de responsabilitat presidencial...".

10. Entre d'altres la moció 26/11 del Parlament de Catalunya sobre l'Associacionisme Estudiantil aprovada pel Ple del Parlament l'1 de juliol de 1987; la resolució 120/11 del Parlament de Catalunya sobre les conseqüències que es deriven per a Catalunya de la integració d'Espanya al Mercat Comú, adoptada pel Ple del Parlament el 8 d'abril de 1987.

11. Entre d'altres la Resolució 117/11 del Parlament de Catalunya sobre l'Atemptat del dia 27 de març de 1987 a Barcelona, adoptada pel Ple en la mateixa data; la Resolució 122/11 del Parlament de Catalunya d'Agermanament amb l'Estat de Califòrnia, adoptada pel Ple el 12 de maig de 1987.

12. Reglament del Parlament de Navarra, Disposició Addicional Primera, 1.c) ("Boletín Oficial de Navarra", número 77, de 26.6.85).

2. La Mesa: composició i funcions

En el dret comparat, tal com s'ha indicat, va anar sorgint al costat de la figura del president o "speaker" de la cambra una oficina tècnica que li donava suport. En el transcurs del temps aquesta oficina tècnica va anar adquirint rellevància fins a constituir-se, en alguns ordenaments, com l'òrgan directiu de la cambra.

L'Estatut no prefigura ni les funcions ni la composició de la Mesa sinó que remet al Reglament de la Cambra, que és qui la configura. A diferència de la redacció donada al text estatutari, el Reglament del Parlament configura en primer lloc la Mesa i les seves funcions per passar després a tractar la figura del President, la qual cosa dóna idea de la rellevància que ha volgut atorgar la Cambra al seu òrgan rector col·legiat.

La Mesa és un òrgan col·legiat i, per tant, els seus acords s'adopten per majoria. Cadascun dels membres de la Mesa col·labora amb el seu vot en la formació de la voluntat d'aquesta. La Mesa del Parlament es compon del President, de dos vice-presidents i de quatre secretaris. Els membres de la Mesa, individualment considerats, no tenen altres funcions que les que específicament els atribueix el Reglament de la Cambra (RPC 28.1, 29). El President, en tant que membre de la Mesa, la presideix i convoca, però no té en la formació de la voluntat de l'òrgan més incidència que qualsevol altre membre.

La Mesa és l'únic òrgan parlamentari que només pot ser convocat a iniciativa del President de la Cambra (RPC 30.1). La Mesa és assistida per l'Oficial Major de la Cambra, que és nomenat d'entre els lletrats del Parlament. L'Oficial Major compleix, assistit pels lletrats, funcions d'assessorament envers els òrgans rectors de la Cambra.

L'elecció dels membres de la Mesa (RPC 32) s'efectua, com la del President, en la sessió constitutiva del Parlament, després de celebrades les eleccions. Quant a la possibilitat de destitució dels membres de la Mesa ens remetem a allò que s'ha detallat en parlar del President.

El Reglament pretén configurar la Mesa com un òrgan arbitral, de caràcter tècnic, a diferència de la Junta de Portaveus, que és un òrgan d'intervenció dels diferents grups parlamentaris en la marxa de la Cambra. Aquest caràcter arbitral de la Mesa, el Reglament pretén bastar-lo bàsicament mitjançant el sistema d'elecció dels membres de la Mesa (RPC32) i obligant-los a deixar el seu lloc quan volen prendre part en els debats. *13

La Mesa té tres tipus de funcions: unes de tipus representatiu, unes altres de caràcter estrictament parlamentari i, finalment, unes altres de caràcter administratiu.

La Mesa representa la Cambra en els actes als quals assisteix. No obstant això, qui normalment representa la Cambra és el President, com s'ha detallat anteriorment.

El Reglament defineix la Mesa com l'òrgan rector col·legiat i és l'òrgan cabdal quant al funcionament de la Cambra, tant a nivell parlamentari com administratiu. L'article 26 del Reglament confereix a la Mesa les seves funcions amb caràcter genèric (executa els pressupostos; qualifica els escrits i documents parlamentaris, en declara, si s'escau, l'admissibilitat, en decideix la tramitació; etc.), i al llarg del seu articulat va desgranant i concretant les competències de la Mesa. Unes funcions les realitza sense compartir-les amb cap altre òrgan parlamentari: proposa la creació i dissolució de Comissions parlamentàries (RPC 47.1 i 3), decideix l'admissibilitat de les proposicions no de llei (RPC 134.2), pot habilitar dies per a tràmits parlamentaris (RPC 84.2), etc., mentre que d'altres funcions les realitza amb la intervenció d'altres òrgans parlamentaris, i especialment amb la de la Junta de Portaveus: la fixació del nombre de membres de cada comissió (RPC 36.1), la distribució entre les diverses Comissions dels projectes i proposicions de llei, per raó de la matèria (RPC39.2), l'adscripció dels Presidents de les Comissions entre els diversos grups parlamentaris (RPC 36.1), decideix de fer debats generals (RPC 125.1), etc.

El Reglament de la Cambra encomana a la Mesa, a l'article 26.1.1r., la important funció d'interpretar i suplir el Reglament en els casos de dubte i omissió (a diferència d'altres Reglaments parlamentaris, com és el cas del Reglament del Congrés dels Diputats, que la confereix al seu President), pel principi d'autonomia reglamentària, segons el qual els parlaments es regeixen pels seus propis reglaments i normes sense que la seva organització i funcionament es pugui veure afectada per cap altra norma que no sigui la Constitució, o en el nostre Estat, pels respectius Estatuts d'Autonomia. Quan els articles del Reglament presenten dubtes sobre la seva interpretació, correspon a la Mesa, en exclusiva, la facultat d'interpretar-los i aclarir-ne el contingut mitjançant els criteris interpretatius. D'altra banda, quan un supòsit no és previst en el Reglament, la Mesa dicta una Norma supletòria per complir la llacuna reglamentària.

El Reglament, mitjançant clàusula residual, atribueix a la Mesa totes les funcions de caràcter executiu que no siguin atribuïdes a cap altre òrgan específicament.

El Reglament atorga també a la Mesa la funció d'"adoptar les decisions i les mesures que requereix l'organització del treball" (RPC 26.1, segon), tant el parlamentari com l'administratiu. Aquest article s'ha de concordar amb el 172 del Reglament que configura l'Oficial Major, sota la direcció del President i de la Mesa, com a cap superior del personal i de tots els serveis del Parlament.

Els parlaments, per a portar a terme les funcions parlamentàries (elaboració de lleis, control del govern, etc.) necessiten fer determinades actuacions tant en matèria de personal (que és propi pel principi d'autonomia organitzativa) com en matèria contractual (neteja de dependències, serveis complementaris, etc.). Inicialment la doctrina indicava que, pel principi d'autonomia parlamentària, els actes dels òrgans dels parlaments no es podien recórrer, atès que cap poder de l'Estat no podia interferir la independència de les cambres, per evitar qualsevol ingerència en l'òrgan fonamental del sistema. *14 L'article 74.1.c) de la

Llei Orgànica 6/1985, 1 juliol, del Poder Judicial deixa avui clar el que un sector doctrinal *15 i jurisprudencial *16 ja havien avançat interpretant l'article 24.1 de la Constitució sobre la tutela dels drets per part dels Tribunals. Els actes en matèria de personal i d'administració (materialment administratius) de les cambres legislatives autonòmiques, es poden recórrer davant les Sales del Contenciós Administratiu dels Tribunals Superiors de Justícia de cada Comunitat Autònoma. *17 En matèria contractual i en matèria de funcionaris l'actuació dels òrgans de les cambres ha de ser revisada, si s'escau, pels Tribunals, per comprovar si s'ha adequat a la legalitat. Les competències en matèria contractual les té adscrites en el Parlament de Catalunya la Mesa de la Cambra i les competències en matèria de personal estan repartides entre la Comissió de Govern Interior, la Mesa del Parlament i l'Oficial Major de la Cambra.

13. La doctrina discuteix sobre la conveniència d'incloure les diverses minories parlamentàries en l'òrgan rector col·legiat de la Cambra. Un sector considera que la representació dels diferents grups parlamentaris en la Mesa ha de ser proporcional al nombre de diputats de què disposa cada Grup, per la qual cosa entenen que les diverses minories parlamentàries només poden participar-hi si proporcionalment els correspon, ja que altrament suposaria una sobrerrepresentació dels grups minoritaris. Per a un altre sector, en canvi, és convenient que els grups minoritaris participin en aquest òrgan tècnic per a assegurar una més gran anuència sobre les decisions que adopti.

14. Els Estatuts de Règim i de Govern interior del Parlament de Catalunya, aprovats per la Comissió de Govern Interior el 29 d'abril de 1981, vigents fins el passat mes de març de 1987, en detallar el procediment disciplinari per als funcionaris parlamentaris consideraven que "... la resolució de la Comissió de Govern Interior és inapel·lable" (ERGI 44).

15. SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: Derecho parlamentario español. Editora Nacional. Madrid, 1984, pàg. 45: "...l'autonomia parlamentària no es veu afectada perquè actes i resolucions típicament administratives siguin fiscalitzades per instàncies alienes a les Cambres. Es tracta d'un control limitat a assegurar el principi de legalitat...". En el mateix sentit PITARCH, Ismael E.; FOLCHI, Imma; FERRET, Joaquim i VINTRÓ, Joan a El principio de autonomía parlamentaria en las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. "Jornadas de Parlamentos Autónomos". "Servicio de Publicaciones de las Cortes Valencianas". València, 1986, pàg. 53.

16. Sentència de l'Audiència Territorial de Pamplona 20 març 1984: "Aunque en el actual momento histórico no existe una norma de ese rango que específicamente atribuye a la Jurisdicción Contenciosa los actos no legislativos, procedentes del Parlamento de Navarra, tampoco hay precepto que contradiga tal posibilidad que viene avalada por el hecho de que, en el artículo 9 de la Constitución Española, esté previsto que todos los poderes públicos estén sujetos a la Constitución y al resto del Ordenamiento Jurídico, y en el artículo 106, de este supremo cuerpo normativo, específicamente se diga que los tribunales controlarán la legalidad de la actuación administrativa, así como porque en el artículo 24 de la Constitución Española se dispone que "toda persona tiene derecho a obtener la tutela efectiva de los Jueces y Tribunales".

17. Pel que fa a la resolució dels recursos contenciosos administratius contra els actes i disposicions dels òrgans de govern del Congrés dels Diputats i del Senat, l'article 58, primer, de l'esmentada Llei Orgànica del Poder Judicial, ho encomana a la Sala del Contenciós Administratiu del Tribunal Suprem.

3. Les comissions parlamentàries:

A. Composició i estructura

La doctrina sol distingir dos models de comissions: el model britànic, que atén al nombre de membres i a les competències que té delegades del Ple i el model francès, que preveu les comissions permanents i les comissions creades "ad hoc". El model seguit pel dret parlamentari espanyol és el model francès.

Inicialment les comissions es creaven per a l'estudi d'un afer concret però posteriorment es varen anar institucionalitzant en forma de comissions permanents especialitzades en cada branca d'actuació del govern.

Les comissions parlamentàries són òrgans de la cambra que es constitueixen mitjançant reunions d'un nombre prefixat de parlamentaris, amb un òrgan rector, per estudiar i elevar al Ple o, si s'escau, resoldre els afers de l'àmbit material que tenen encomanat.

La "ratio" de les comissions és que els afers, abans de ser elevats al Ple perquè siguin resolts, hagin estat prèviament estudiats i debatuts, ja que altrament els debats en el Ple no serien operatius. Les comissions tenen, doncs, fonamentalment, una funció instructora. Per raons d'operativitat i eficàcia les comissions solen ser d'un nombre reduït de membres, que es variable en el dret comparat, la qual cosa facilita i agilita els debats i, si s'escau, la consecució de pactes entre les diverses forces polítiques sobre els afers que s'estiguin tramitant.

L'Estatut d'Autonomia consagra en l'article 32.2 i 5, d'una banda, l'existència de les comissions parlamentàries i, d'altra banda, el criteri de proporcionalitat en la seva composició. Alhora preveu la possibilitat que aquestes actuïn, en el procediment legislatiu, en seu plena. Aquests criteris han estat recollits, com no podia ser d'altra manera, pel Reglament de la Cambra. Les comissions tenen, doncs, proporcionalment, la mateixa composició que el Ple i per aquesta causa els poden ser atribuïdes determinades funcions resolutòries.

L'adscripció dels diversos diputats a les comissions parlamentàries es fa amb caràcter permanent, cosa que facilita una certa especialització de cada diputat en una matèria o matèries determinades, amb independència que aquesta adscripció pugui ser revocada. Els membres de cada comissió hi són adscrits pels respectius grups parlamentaris (RPC36.2). Aquesta és una més de les manifestacions de la supremacia dels grups parlamentaris sobre els diputats individuals. Un diputat adscrit a una Comissió pot ser substituït per un altre del mateix Grup parlamentari, en qualsevol moment, si així ho decideix el portaveu, que ha de, simplement, comunicar-ho al President de la Cambra. Si la substitució no és permanent, sinó únicament per a una sessió concreta, només cal advertir-ho prèviament al president de la comissió respectiva. Tots els diputats, llevat dels qui formen part del Consell Executiu, han de ser membres d'una comissió com a mínim (RPC 5.1) i de tres com a màxim (RPC 41.2).

El nombre de membres de les comissions el fixa la Mesa del Parlament, escoltada la Junta de Portaveus. La Mesa del Parlament de Catalunya té, per a la tercera legislatura, fixat entre 28 i 29 el nombre de membres de cadascuna de les comissions. Cada comissió és regida per una mesa que es compon d'un president, un vicepresident i un secretari (RPC 37.1). Les meses de les comissions són assistides pels lletrats del Parlament, que les assessoren sobre qualsevol qüestió jurídica que pugui plantejar-se, especialment en qüestions de Reglament.

Les presidències de les comissions són distribuïdes proporcionalment entre els grups parlamentaris en funció del nombre de diputats que té cadascun d'ells en el si de la Cambra. *18 El vice-president i el secretari són escollits pels membres de la comissió segons el procediment d'elecció dels membres de la Mesa de la Cambra. A la pràctica, però, en el Parlament de Catalunya, s'ha pactat un repartiment proporcional de la composició de les meses de les comissions.

El president d'una comissió ho és per pertànyer a determinat grup parlamentari. És cada grup parlamentari qui designa els presidents d'aquelles comissions que li correspon de presidir. Així, doncs, poden també ser remoguts de la presidència per decisió del grup parlamentari, pel senzill mecanisme, si fos necessari, d'adscriure aquell diputat a una altra comissió parlamentària. No obstant aquesta dependència, el Reglament pretén que els membres de les Meses de les Comissions tinguin funcions arbitrals, anàlogues a les dels membres de la Mesa del Parlament.

El Reglament prohibeix que els membres de la Mesa del Parlament puguin presidir cap comissió, llevat dels casos que preveu expressament.

18. Segons el recull de dades Parliaments of the world. A comparative reference compendium. Op. cit., vol. I, pàg. 654, la distribució de presidents de comissió entre els grups parlamentaris, en els parlaments estudiats, d'un total de setanta-sis països, en vint s'atribueixen proporcionalment a la força relativa dels grups parlamentaris; en disset només s'atribueixen al grup majoritari; en dos s'atribueixen la major part al grup majoritari i alguna presidència als grups minoritaris; en nou s'atribueixen per acord entre grups o es decideix per la comissió; i en vint-i-vuit no hi ha grups reconeguts o són de partit únic.

B. Classificació i funcions

a. Les Comissions previstes en el Reglament

El Reglament del Parlament crea cinc tipus de comissions: les comissions permanents legislatives, les comissions permanents no legislatives, les comissions de legislatura, les comissions d'investigació i les comissions d'estudi.

Les comissions permanents legislatives, previstes en l'article 41 del Reglament, estan especialitzades per raó de la matèria i abasten una o dues Conselleries. En aquest sentit hi ha una tendència en dret comparat a fer-les d'àrea per tal de garantir, alhora, l'especialització i el coneixement interrelacionat de les matèries pròximes. Aquestes Comissions són vuit: la d'Organització i Administració de la Generalitat i Govern Local, la de Justícia, Dret i Seguretat Ciutadana, la d'Economia, Finances i Pressupost, la d'Indústria, Energia, Comerç i Turisme, la d'Agricultura, Ramaderia i Pesca, la de Política Territorial, la de Política Cultural i la de Política Social.

La tasca més important de les comissions permanents legislatives és l'elaboració d'un dictamen dins del procés legislatiu, que és objecte d'un comentari específic en aquesta mateixa obra, al qual ens remetem.

Si bé, substancialment, les funcions de les comissions són de caràcter instructor, el Reglament del Parlament està en la línia de potenciar, formalment, el seu paper i, seguint la tendència que s'aprecia en el dret comparat, els atribueix funcions resolutòries: poden, per delegació del Ple, aprovar lleis; poden controlar el compliment que hagi fet el Govern de les mocions aprovades pel Ple de la Cambra; poden també aprovar o rebutjar proposicions no de llei; controlar la legislació delegada; tenir sessions informatives amb Consellers o autoritzats; etc. De tota manera, cal relativitzar aquestes afirmacions en el marc de la crisi de la institució parlamentària com a tal. Així per exemple, en la primera Legislatura, es varen aprovar quatre lleis per part de comissions que actuaven en seu plena, mentre que en la segona Legislatura només se n'ha aprovada una. En relació amb el control de compliment de mocions, la Mesa de la Cambra l'encarrega a la Comissió Permanent Legislativa, competent per raó de la matèria. L'exercici d'aquest control, en general, no ha comportat, llevat d'alguna excepció, ni tan sols la convocatòria de la comissió competent. Seria, en aquest sentit, enormement il·lustratiu un estudi estadístic del nombre de reunions i activitats tingudes per cada comissió i de la duració de cadascuna.

D'altra banda, l'article 43 del Reglament, preveu l'existència de tres Comissions permanents no legislatives, que tenen funcions d'organització interna de la Cambra: la Comissió de l'Estatut dels Diputats que tracta aquelles qüestions que afecten l'Estatut dels Diputats; la de Reglament, que s'ocupa de la possible modificació del Reglament i la de Govern Interior, que té competència en matèria de funcionaria i en matèria de pressupost (RPC 46 i 171).

Les comissions de l'Estatut dels Diputats i de Govern Interior estan constituïdes per un diputat de cada grup parlamentari, la qual cosa ha fet afirmar a algun autor la seva dubtosa adequació a l'Estatut, pel que fa a la proporcionalitat que exigeix l'article 32.3. *19 Altres autors han remarcat que, precisament en aquestes comissions que no estan constituïdes proporcionalment al nombre de diputats que cada grup parlamentari té en el si de la Cambra, el Reglament preveu que els acords s'adopten mitjançant vot ponderat.

Un altre tipus de comissions previstes en el Reglament és el de les comissions de legislatura. Aquestes comissions són creades pel Ple de la Cambra, amb caràcter permanent i mentre dura la legislatura en que s'ha adoptat l'acord. L'acord de creació ha d'establir el criteri de distribució de competències entre la comissió que es crea i les que poden ser afectades (RPC 47.1 i 2). *20

Les comissions d'investigació es creen per investigar un afer d'interès públic. Poden requerir la presència de persones perquè hi prestin declaració. La seva funció fonamental és la d'elaborar un dictamen, que serà elevat al Ple per ser debatut. *21

L'últim tipus de comissions que preveu el Reglament de la Cambra és el de les comissions d'estudi que tenen per objecte plantejar "l'estat de la qüestió sobre qualsevol assumpte que afecti directament la societat catalana" (RPC 49). La principal novetat és que permet incorporar a la comissió especialistes aliens al Parlament fins a un nombre igual al de diputats que en siguin membres.

19. VIVER I PI-SUNYER, Carles: Naturalesa jurídica, organització i funcionament del Parlament de Catalunya, a la revista "Administració Pública", núm. 4, 1981 (pàg. 131).

20. Durant la segona Legislatura a la Cambra catalana es varen crear les següents: la Comissió per al Seguiment del Procés d'Integració de l'Estat Espanyol en les Comunitats Europees i la Comissió per al Seguiment dels Jocs Olímpics del 1992.

21. Durant la segona Legislatura a la Cambra Catalana es varen crear les següents: la Comissió d'Investigació sobre els Maltractaments Infligits als Menors, la Comissió per analitzar els Jocs gestionats per l'Entitat Autònoma de Jocs i Apostes i la Comissió sobre la Seguretat dels habitants de Tarragona i rodalia.

b. Les Comissions creades per llei

El Reglament en el Títol III (de l'organització del Parlament) no preveu cap altre tipus de comissions. Això no obstant, en el Parlament de Catalunya funcionen també les denominades comissions creades per llei, cosa que un sector de la doctrina considera com un trencament del principi de reserva de reglament parlamentari per a l'organització i funcionament del Parlament. Aquesta duplictat de regulació, mitjançant el Reglament i mitjançant llei és, però, expressament prevista en l'Estatut.

Actualment hi ha tres comissions creades per llei:

1. La Comissió parlamentària de la Sindicatura de Comptes, creada per la Llei 6/1984. La Llei no detalla en què consisteixen les relacions entre el Parlament i la Sindicatura de Comptes sinó que ha estat la Mesa del Parlament qui les va concretar mitjançant diverses Normes Supletòries, que han estat incorporades al Reglament com els articles 145, 146 i 147. La Comissió, en síntesi, rep i debat l'Informe General i els altres informes que emet la Sindicatura.

2. La Comissió de control parlamentari de l'actuació de la Corporació Catalana de Ràdio i Televisió i de les empreses filials, creada per la Llei 10/1983, 20, 30 maig. La Llei no indica què entén per control parlamentari i remet quant a la composició i funcionament de la Comissió, al Reglament de la Cambra. Aquest control parlamentari ha consistit substancialment en una reunió mensual on els diversos grups parlamentaris formulen preguntes al Consell d'Administració o al Director General. Els diputats preguntants poden preguntar o sol·licitar aclariments a les respostes que s'hagin donat. El torn acaba amb la resposta de l'autoritat corresponent.

3. La Comissió parlamentària del Síndic de Greuges, la funció fonamental de la qual és rebre l'informe anual que elabora el Síndic de Greuges. La Comissió Parlamentària és creada per la Llei 14/1984, 20 març. La Llei configura la Comissió, com de relacions amb el Síndic, però no defineix el contingut d'aquestes relacions, ni les funcions de la Comissió ni els membres de què es compon. La Mesa del Parlament va dictar una Norma Supletòria sobre la tramitació parlamentària dels Informes del Síndic de Greuges que ha estat incorporada al Reglament com l'article 144. Aquesta Comissió s'ha estat reunint dos cops a l'any. Una primera reunió es té després que s'hagi publicat en el Butlletí Oficial del Parlament l'Informe anual que emet el Síndic. En aquesta reunió, després de la intervenció del Síndic, els diversos grups parlamentaris plantegen preguntes o aclariments al Síndic.

El mateix Informe és debatut posteriorment en sessió plenària convocada a aquest efecte. L'altra reunió anual de la Comissió, de caràcter més protocol·lari, es té amb motiu de l'aniversari de la proclamació dels Drets de l'Home i del Ciutadà.

4. El PLE: Composició i estructura

El Ple de la Cambra és el seu òrgan suprem. El Ple és l'òrgan que té encomanades les principals funcions atribuïdes al poder legislatiu (funció legislativa, de control de l'Executiu, etc.).

El Ple del Parlament es compon de 135 membres (EAC, DT 4a. 2). Cadascun dels diputats seu a l'escó que li ha estat atribuït per la Mesa i la Junta de Portaveus (RPC 51).

El Ple és presidit pel President de la Cambra, el qual és assistit per la Mesa. És costum que la Mesa, en les sessions plenàries, sigui assistida per l'Oficial Major i per un dels Lletrats del Parlament. El President dirigeix els debats.

En el Ple es debaten i, si s'escau, s'aproven els dictàmens de les comissions i se substancien interpel·lacions al Consell Executiu, mocions i preguntes. També es poden tenir debats de política general. En bona part el treball parlamentari, pel que fa al procediment legislatiu, ja està fet en la fase de comissió i en la fase de ponència, i ja és previsible el sentit del vot de cadascun dels membres dels diversos grups parlamentaris, i consegüentment si una determinada resolució serà aprovada o rebutjada. Generalment, la majoria que dóna suport al Govern actua coordinadament en les votacions i és molt difícil que el Ple adopti una resolució que no estigui prevista. Per això algun sector doctrinal afirma que el Ple té una funció merament ritual on els afers estan ja decidits, cosa que es veu enormement accentuada en parlaments amb majoria absoluta. *22

El Ple compleix, però, una important funció: la de publicitat, és a dir, la de fer públiques mitjançant els debats les posicions polítiques dels diversos grups parlamentaris sobre els afers que es plantegen. S'ha dit, amb encert, que el sistema parlamentari és consubstancial amb el fet que, d'una banda, la majoria i les minories puguin expressar amb llibertat la seva opinió i que aquesta pugui ser escoltada pel públic en general i, de l'altra, que la cambra adopti el criteri de la majoria parlamentària.

Al Ple de la Cambra poden assistir-hi els membres del Consell Executiu. Si són diputats tindran veu i vot, si no ho són només tindran dret a parlar.

22. RAMÍREZ, Manuel: El grupo parlamentario a "Parlamento y sociedad civil". Op. cit., pàg. 74: uns autors parlen "del risc de convertir el parlament en una simple caixa de ressonància de les decisions prèviament adoptades pels partits (...). D'altres es pregunten pel sentit que pot seguir tenint el fet d'efectuar les votacions adduint que seria suficient sumar el nombre de mandats de què disposa cada grup per a conèixer d'antuvi el resultat. Això és cert, com ho és la picaresca parlamentària (...) de tocar els timbres per anar a votar i només a votar".

5. La Diputació permanent

A. Composició

En dret comparat solen distingir-se tres sistemes per a garantir la continuïtat funcional de les cambres legislatives. El primer és la celebració de les eleccions durant la vigència del mandat parlamentari de la cambra anterior. *23 El segon sistema, el més estès en dret comparat, és el que es denomina prorrogatio" d'acord amb el qual, finit el mandat parlamentari, els diputats segueixen sent-ho però en una situació de precari, fins la constitució de la nova cambra legislativa. El tercer sistema és el que es denomina Diputació Permanent, que té una llarga tradició en el dret constitucional espanyol ja que s'ha introduït a la major part de les constitucions espanyoles, des de la de 1812.

Un dels principis informadors dels sistemes democràtics parlamentaris és la renovació periòdica, mitjançant elecció, dels membres de les cambres legislatives. Del període de durada del mandat parlamentari se'n diu legislatura.

La Diputació Permanent és un òrgan col·legiat, proporcional a la composició de la Cambra, que vetlla pels seus poders quan aquesta es troba fora dels denominats períodes de sessions: per vacances parlamentàries o perquè s'ha acabat la legislatura (bé per expiració del mandat parlamentari o bé per dissolució anticipada de la Cambra).

La Diputació Permanent del Parlament es compon de 23 membres i està formada pels diputats que designen els grups parlamentaris, en proporció al nombre de diputats que cadascun d'ells té a la Cambra. La Diputació Permanent, té, doncs, proporcionalment, la mateixa composició que el Ple de la Cambra. La Mesa de la Diputació Permanent es compon del President, de dos vice-presidents i de dos secretaris.

La Diputació Permanent la presideix el President de la Cambra. L'elecció dels dos vicepresidents i els dos secretaris es fa pels propis membres de la Diputació Permanent, segons el que disposa l'art. 52, en concordança amb el 32 del Reglament.

Congruentment amb la finalitat genèrica que el Reglament atorga a la Diputació Permanent de vetllar "pels poders de la Cambra" i per tal de, formalment, respectar la seva independència, cap membre del Consell Executiu pot ser-ho de la Diputació Permanent, no obstant poder assistir a les seves sessions amb veu però sense vot. *24

Les sessions de la Diputació Permanent són a porta tancada. Hi poden assistir els representants dels mitjans de comunicació social, però no el públic. La Diputació Permanent pot, però, acordar de tenir sessions secretes. *25

La Diputació Permanent queda constituïda sempre que no s'estigui en període de sessions, bé per vacances parlamentàries, bé perquè la Cambra hagi estat dissolta o hagi caducat el mandat parlamentari. Dels acords que adopti la Diputació Permanent se n'haurà de donar compte al Ple de la Cambra durant la propera sessió plenària que se celebri. A partir d'aquí el Reglament preveu dos supòsits diferents: En el supòsit que els acords hagin estat adoptats durant el període de vacances parlamentàries, el Reglament no preveu cap procediment de revisió dels acords. No obstant això, entenem que el Ple pot adoptar un acord contrari a l'adoptat per la Diputació Permanent, cosa que suposaria una revocació total o parcial d'aquest darrer acord. Diferent és el cas quan la Diputació Permanent actua quan la Cambra ha estat dissolta o quan ha caducat el mandat parlamentari. En aquests supòsits també se n'haurà de donar compte al proper Ple ordinari, però el Reglament preveu un procediment específic perquè la nova Cambra pugui, si ho estima convenient, revocar o modificar l'acord de què es tracti.

23. Art. 39, Llei Fonamental de Bonn.

24. Criteri interpretatiu de l'article 55 del Reglament, apartat 4, acordat per la Mesa del Parlament el 22-7-82.

25. Criteri Interpretatiu de l'article 55 del Reglament, apartat 1, acordat per la Mesa del Parlament el 22-7-82.

B. Funcions

El Reglament 53, després d'indicar que la Diputació Permanent ha de, genèricament, vetllar pels poders de la Cambra, li confereix específicament una sèrie de funcions.

El sector majoritari de la doctrina entén que la Diputació Permanent només pot exercir les funcions que té específicament atribuïdes pel Reglament de la Cambra i que l'atribució genèrica de vetllar pels poders de la Cambra consisteix a convocar el Ple, en sessió extraordinària, quan així ho acordi la majoria absoluta de membres de la Diputació Permanent. *26

Ordinàriament, aquest vetllar s'ha d'entendre com vigilar o tenir cura *27 que no es lesionin els poders de la Cambra, però alhora significa una legitimació de la Diputació Permanent per a adoptar totes les mesures adequades, sempre dins d'uns paràmetres de proporcionalitat, per garantir que els poders de la Cambra no seran lesionats. La Diputació Permanent ha d'adoptar els acords necessaris per a salvaguardar els poders de la Cambra però no pot adoptar aquells que no siguin estrictament necessaris.

Per al sector doctrinal majoritari la Diputació Permanent, a part de les competències específicament atribuïdes pel Reglament, només pot adoptar acords d'administració ordinària i no pot, per exemple, ni legislar ni aprovar una moció de censura contra el President de la Generalitat. Només en un cas excepcionalíssim, en què no fos possible convocar la Cambra, aquest vetllar pels poders de la Cambra inclou l'exercici dels poders del Parlament per la pròpia Diputació Permanent. *28 No obstant aquest criteri doctrinal imperant, la Diputació Permanent de la Cambra catalana ha aprovat una llei *29 i ha entès *30 que aquest vetllar li confereix poder debatre i votar resolucions, *31 sense necessitat de convocar un Ple extraordinari. La Llei del Parlament, del President i del Consell Executiu, després de reiterar les funcions específiques que l'article 53.1 del Reglament confereix a la Diputació Permanent, li atorga també les facultats parlamentàries en matèria d'inconstitucionalitat, quan ha expirat la legislatura o el Parlament ha estat dissolt (LPPCE 21.2).

26. VIVER I PI-SUNYER, Carles: "Naturalesa jurídica, organització i funcionament del Parlament de Catalunya", Op. cit., pàg. 125: "Vetllar pels poders de la Cambra no implica, doncs, l'atribució temporal dels poders del Ple a la Diputació Permanent sinó tan sols la facultat de convocar-lo".

27. PITARCH, Ismael E.; FOLCHI, Imma; VINTRÓ, Joan: Algunas aportaciones del Reglamento del Parlamento de Cataluña de 1980 al Derecho Parlamentario, a "Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas. Aspectos jurídicos y perspectivas jurídicas". Granada, 1984, vol. II pàg. 732.

28. RECODER DE CASSO, Emilio: Comentarios a la Constitución, Op. cit., pàg. 1195.

29. Llei 9/1988, 12 abril, d'Autorització d'un Crèdit Extraordinari per a atendre les Despeses del Parlament de Catalunya. Per a un sector, en aquest cas concret, la Diputació Permanent pot fer una llei atès que quan el Reglament 53.1. cinquè diu que la Diputació Permanent "Podrà autoritzar (...) crèdits extraordinaris..." s'ha de fer concordar amb la Llei de Finances Públiques de Catalunya, 5.a), que exigeix que els crèdits extraordinaris siguin aprovats per llei i que, si es vol que aquesta facultat de l'article 53.1 cinquè sigui eficaç, l'autorització ha de ser feta mitjançant llei. Per a un altre sector la Diputació Permanent no és un òrgan competent per a fer lleis, perquè cap norma jurídica, ni la Constitució ni l'Estatut ni el Reglament, li confereixen aquesta competència. L'Estatut i el Reglament només donen competència per a aprovar lleis al Ple de la Cambra i a les Comissions legislatives, per delegació expressa del Ple. D'altra banda, si la Cambra, hagués volgut modificar el Reglament per conferir potestat legislativa a la Diputació Permanent hagués pogut fer-ho en qualsevol moment. Finalment, el Reglament 54 avalaria també aquesta tesi, en preveure un procediment per "formular objeccions contra la vigència dels acords de la Diputació Permanent", ja que preveu un procediment parlamentari a seguir en el cas que se'n formulin. Aquest procediment no té res a veure amb el concepte de llei formal.

30. Diari de Sessions del Parlament de Catalunya núm. 86, de la Diputació Permanent, de 25-1-1982, pàg. 2425, 2426 i 2427.

31. Resolució aprovada per la Diputació Permanent el 27-1-82, en vacances parlamentàries, instant el Govern de la Generalitat a promoure determinat requeriment d'incompetència al Govern de l'Estat (BOPC núm. 64, d'1-2-82, pàg.2239).

6. Els Grups Parlamentaris

Una de les claus del sistema parlamentari actual és que els veritables subjectes de la vida parlamentària han deixat de ser els diputats individuals, per passar-ho a ser els grups parlamentaris. Hi ha una viva discussió doctrinal entorn de la naturalesa jurídica dels grups parlamentaris. *32 La doctrina, tant espanyola com estrangera, està en aquest punt en un profund desacord: uns autors entenen que es tracta d'associacions privades que exerceixen funcions públiques (Santaolalla), dels parlaments, (Vives, Tosi, Sánchez Agesta); per a d'altres són òrgans dels partits (Manzella); per a d'altres tenen una naturalesa dual segons la qual són alhora òrgans interns de les cambres i emanació polític-parlamentària dels partits (Ramírez, Punset). La definició de grup parlamentari que dona cada autor està en funció del concepte que cadascun d'ells té sobre llur naturalesa jurídica. Podem definir-los, sense entrar en la polèmica doctrinal, com "el conjunt de diputats que es comporten políticament com a unitat en el si d'una assemblea parlamentària". *33 Els grups parlamentaris varen néixer de la pròpia pràctica parlamentària i progressivament varen anar sent reconeguts per les constitucions, pels reglaments parlamentaris o per la legislació. *34 L'evolució històrica ha comportat el pas dels "parlaments de diputats" als "parlaments de grups", on els diputats individuals han perdut protagonisme.

L'EAC consagra l'existència dels grups parlamentaris i remet per a la seva regulació específica al Reglament del Parlament. Estableix l'Estatut que els grups parlamentaris participaran en totes les comissions en proporció de llurs membres (EAC 32.3) i que el nombre de grups parlamentaris que el Reglament determini podran sol·licitar la convocatòria del Parlament en sessió extraordinària (EAC 32.4). També els senadors que representin la Generalitat al Senat seran designats en proporció al nombre de diputats de cada grup parlamentari (EAC 34.1).

En el Parlament de Catalunya els diputats s'han d'integrar obligatòriament en un grup parlamentari. Els diputats en el termini de vuit dies següents a la constitució de la Cambra han de presentar una declaració indicant el grup parlamentari al qual desitgen de ser adscrits (RPC 18.1). Si no ho fan se'ls adscriu d'ofici, al Grup Mixt. *35

Els diputats només poden canviar de grup parlamentari durant els cinc primers dies de cada període de sessions i és necessari el vist-i-plau del portaveu del grup parlamentari al qual es pretenguin incorporar. En altre cas el diputat haurà de passar al Grup Mixt (RPC 21.1 i 2).

El Reglament de Parlament preveu un nombre mínim (5 membres) per a la constitució d'un grup parlamentari per part dels diputats d'un mateix partit o coalició, però, diferentment del que disposa, per exemple, el Reglament del Congrés dels Diputats, no exigeix cap nombre mínim de Diputats per al seu manteniment. Cada partit o coalició només pot formar un grup parlamentari i cada diputat només pot pertànyer a un grup parlamentari (RPC 18.3. i 4).

Els grups parlamentaris no representen les cambres i dels seus actes, per exemple en matèria de contractació, en respon el propi grup parlamentari o, si s'escau, el partit polític o coalició de la qual sorgeixen, però, en cap cas, la Cambra.

La vinculació entre els partits o coalicions i els grups parlamentaris no està reglamentàriament establerta i aquests darrers disposen d'autonomia en llur organització. L'EAC i el RPC contenen poques prescripcions pel que fa a l'organització interna dels grups parlamentaris: el Reglament preveu que la comptabilitat dels grups, pel que fa a la subvenció que reben del Parlament, s'ha de posar a disposició de la Comissió de Govern Interior sempre que els sigui demanada (RPC 22.2); que han de designar portaveu (RPC 20.1); i que han de fer avinent al President de la Cambra les altes i baixes que es produeixin (RPC 20.2).

Per al seu finançament els grups parlamentaris reben del Parlament una quantitat fixa i una de variable, la qual es calcula en relació amb el nombre de diputats de què disposen. D'altra banda el Parlament ha de facilitar també als diversos grups parlamentaris sales de reunions i mitjans materials per a portar-les a terme.

Com hem dit, els grups parlamentaris són els veritables protagonistes de la vida parlamentària i marquen tota l'activitat dels parlaments. En aquest sentit cal remarcar que participen decisivament en la designació dels membres d'altres òrgans parlamentaris: designen els membres de les comissions i de la Diputació Permanent (RPC 52.1), són escoltats en la distribució de les presidències de les comissions, designen el Portaveu i l'adjunt, els quals intervenen en la Junta de Portaveus (RPC 23.1). Intervenen en la convocatòria de diversos òrgans parlamentaris (la Junta de Portaveus, el Ple, la Diputació Permanent, etc.). Intervenen en el procediment legislatiu (plantegen esmenes, proposicions de llei, etc.). Intervenien en els debats com a subjectes unitaris; poden plantejar interpel·lacions, mocions, preguntes, etc.

Els grups són l'expressió, a nivell parlamentari, dels partits polítics i tenen per objecte la realització de llurs fins. Aquesta és la seva "ratio" dins del context de democràcia parlamentària. Qui determina el comportament del grup parlamentari és l'executiva del partit, *36 i, en realitat, la cúpula dirigent d'aquest. La doctrina remarca que actualment els dirigents més significats dels partits polítics coincideixen amb els dels grups parlamentaris respectius. Es dona, en general, una unió personal entre dirigent de partit polític i dirigent del grup parlamentari, amb la qual cosa s'eviten les diferències que històricament s'havien donat entre uns i altres.

Els diputats de les Corts Generals, per imperatiu constitucional (CE 67.2) i els del Parlament de Catalunya per imperatiu estatutari (EAC 31.3) no estan sotmesos a mandat imperatiu. La pràctica parlamentària comporta, no obstant això, llevat de contades excepcions, la submissió dels diputats a la disciplina del grup parlamentari, la manifestació més clara de la qual és la disciplina de vot. *37 Els diputats podrien exercir la llibertat de vot però en la pràctica parlamentària no ho fan. El trencar la disciplina de vot comporta, normalment, el canvi de grup parlamentari, atès que sol ser la manifestació pública de discrepàncies en el si del partit o coalició de què es tracta.

Un parlamentari no pot ser separat de l'escó pel partit en la llista del qual va ser escollit però, en cas de dissidència, el partit pot deixar d'incloure'l en la següent llista electoral, cosa que implica que aquell diputat queda sense possibilitats reals d'accedir novament a la Cambra llevat que sigui inclòs en la llista d'un altre partit o coalició en un lloc amb possibilitats de sortir escollit. Els partits polítics tenen assegurat amb aquest sistema el control sobre cadascun dels diputats del seu partit o coalició. Aquest sistema és el que un sector de la doctrina ha qualificat com la "partitocràcia" o "grupocràcia". És significatiu, pel que fa a això les limitadíssimes vegades que un diputat adscrit a un grup parlamentari concret ha manifestat la seva oposició a les tesis defensades pel seu grup parlamentari.

Els reglaments de les cambres organitzen el procés parlamentari sobre el protagonisme absolut dels grups. En aquest sentit és simptomàtic que, per exemple, en el Parlament de Catalunya, la Junta de Portaveus adopta les decisions mitjançant vot ponderat, així com en la Comissió de Govern Interior i la de l'Estatut dels Diputats. El Reglament del Parlament estima que és tan excepcional trencar la disciplina de vot que, malgrat no admetre l'explicació individual de vot, el President pot concedir-la "al diputat que haurà votat en sentit contrari al seu grup" (RPC 83.3).

D'altra banda, però, l'existència dels grups parlamentaris homogeneïta i simplifica la vida parlamentària. Els governs no es troben en cada ocasió davant la incògnita de si determinat projecte de llei serà acceptat o rebutjat pel parlament, o de si es presentarà una moció de censura amb possibilitats de reeixir, en funció de la posició de cada diputat individualment considerat. Contràriament, hi ha un reduït nombre de grups parlamentaris que voten, cadascun d'ells, d'una manera que es pot, generalment, predeterminar. Els governs se senten segurs de la seva continuïtat i de fer aprovar els projectes de llei que proposen, en funció de si el grup parlamentari de la majoria que li dóna suport, disposa d'una majoria suficient o, en altre cas, dels pactes que hagi establert amb altres partits o coalicions, assegurant-se així un suport parlamentari suficient.

32. RAZQUIN LIZARRAGA, Martín M. i SÀIZ ARNAIZ, Alejandro: Notas sobre la calificación jurídica de los grupos parlamentarios como asociaciones de derecho privado. "I Jornadas de Derecho Parlamentario", vol. II. "Publicaciones del Congreso de los Diputados". Madrid, 1985, pàg. 1064 i ss., fan un detallat resum de la posició de la doctrina estrangera i espanyola sobre la naturalesa jurídica dels grups parlamentaris.

33. CILLAN GARCIA DE ITURROSPE, Coro: Los grupos parlamentarios. "I Jornadas de Derecho Parlamentario". Op. cit. vol. II, pàg. 1198.

34. Segons el recull de dades Parliaments of the world. A comparative reference compendium, Op.cit. vol. I, pàg. 590, el reconeixement dels grups polítics en el si dels 82 parlaments estudiats dóna la relació següent: en quinze països estan reconeguts en la Constitució; en altres quinze en normes de procediment; en altres quinze estan implícitament o explícitament reconeguts en la legislació; en onze existeixen però no estan formalment reconeguts; en disset només existeix un partit, i en nou els partits no estan reconeguts en el Parlament.

35. El Reglament del Parlament preveia, abans de la reforma de 15 de juny de 1983, l'existència dels diputats no adscrits, que eren aquells que no formaven part de cap grup parlamentari, atès que no es preveia l'existència de Grup Mixt. Els diputats no adscrits no tenien les mateixes facultats que els altres diputats, per exemple, no podien presidir comissions.

36. JOVER, Pedro i MARCET, Joan: Teoria i realitat en les relacions del Govern amb el Grup Parlamentari i el Partit majoritaris, a El Govern a la Constitució Espanyola i als Estatuts d'Autonomia, Diputació de Barcelona, 1985; fan una anàlisi de les relacions entre el Grup Parlamentari Socialista a les Corts Generals i els òrgans de direcció del Partit Socialista Obrer Espanyol, que és generalitzable a les relacions grup parlamentari-partit polític, i diuen a la pàg. 255: "... l'autonomia política real [del grup parlamentari] queda reduïda a la seva mínima expressió, i el model de relacions resultant condueix a la supeditació teòrica i efectiva del Grup Parlamentari a la direcció del Partit...". Més endavant afirmen: (pàg. 268) "... tant la votació favorable de proposicions no de llei o de mocions, conseqüència d'interpel·lació o de debats generals i sectorials, com la presentació de preguntes al govern, particularment preguntes orals en el Ple, demanen l'acord previ del govern o Ministeri afectat i lògicament de la direcció del grup, que és qui la tramita". Conclouen dient: (pàg. 268) "... el grup parlamentari (...) està sotmès al control i a la disciplina del partit i (...) en la relació grup parlamentari- govern s'observa un grau considerable de subordinació del primer respecte al segon...".

37. RAMÍREZ, Manuel: El grupo parlamentario, a "Parlamento y sociedad civil". Op. cit., pàg. 72: "... els membres del grup [parlamentari] (...) troben reduïda o suprimida la seva llibertat d'optar a l'hora de les votacions, i han de seguir les instruccions que en aquest sentit reben del partit".

7. La Junta de Portaveus

La Junta de Portaveus és, en termes polítics, l'òrgan col·legiat de govern de la Cambra per a les funcions legislatives i polítiques. En aquest òrgan tenen representació tots els grups parlamentaris de la cambra. A la Junta de Portaveus es debaten la programació i organització del treball parlamentari. S'ha definit com "l'exponent més acabat de la penetració dels partits polítics, a través dels grups parlamentaris, en la vida de la cambra". *38

En el Parlament de Catalunya la Junta de Portaveus té conferides importants facultats, gairebé sempre compartides amb la Mesa, en la fase de programació i organització del treball parlamentari. És l'òrgan de participació política dels diversos grups parlamentaris. La influència de cada grup en les decisions que adopta la Junta de Portaveus està en relació amb el nombre de diputats de què disposa cada grup. En aquest sentit, és clau destacar que els acords s'adopten, si s'escau, pel sistema de vot ponderat (RPC 23.2).

La Junta de Portaveus es compon del President del Parlament i els portaveus de tots els grups parlamentaris. Hi assisteix també un Secretari i l'Oficial Major. Poden participar-hi la resta de membres de la Mesa, un representant del Consell Executiu i els adjunts dels portaveus de cada grup parlamentari. També pot ser-hi requerida l'assistència dels presidents de les comissions parlamentàries (RPC 23.1). La Junta de Portaveus és convocada pel President de la Cambra a iniciativa pròpia o a sol·licitud de dos grups parlamentaris.

La Junta de Portaveus té tot un seguit de funcions, escampades al llarg de l'articulat del Reglament, a més de les que li confereix l'article 24. Ha de ser escoltada en determinats supòsits: per la Mesa del Parlament per a atribuir els diferents afers a les Comissions (RPC 39.1); pel President del Parlament per a fixar l'hora per a determinades votacions (RPC 75). *39 Hi ha supòsits en què l'acord de la Junta de Portaveus és preceptiu: per a fer debats generals sobre l'acció política i de govern (RPC 125.1). *40 També pot proposar, conjuntament amb la Mesa, al Ple, que delegui en les Comissions la competència legislativa plena (RPC 116.1) i pot acordar que el Parlament es reuneixi, en supòsits excepcionals, fora de la seva seu (LPPCE 25).

38. VIVER 1 PI-SUNYER, Carles: *Naturalesa jurídica, organització i funcionament del Parlament de Catalunya*, op. cit., pàg. 115.

39. Vegeu altres supòsits en els articles del Reglament: 93.2; 104; 118.1; 128.3; 134.2.

40. Vegeu altres supòsits en els articles del Reglament: 62.1; 110.2; 139.2.

III. FUNCIONAMENT DEL PARLAMENT

1. Les sessions

A. Convocatòria i classes

Un sector de la doctrina entén que el concepte de sessió en dret comparat té un significat diferent al que se li ha donat en el dret constitucional i parlamentari de l'Estat espanyol. *41 Per a aquest sector el terme "sessió" hauria d'equivaler a allò que entenem com a període de sessions (serien les "sessions" angleses i franceses), i no com a reunió o conjunt de reunions. Per això entenen que la Constitució hauria d'haver parlat de períodes extraordinaris de sessions i no de sessions extraordinàries (CE 73.2).

L'Estatut d'Autonomia de Catalunya, congruent amb el model constitucional, preveu sessions ordinàries i extraordinàries. El període de sessions és el temps habilitat per convocar sessions ordinàries. El Reglament del Parlament i la Llei del Parlament, del President i del Consell Executiu de la Generalitat preveuen que hi ha dos períodes de sessions: el primer de setembre a desembre, i el segon de febrer a juny (RPC 56.1 i LPPCE 24.2). Són, per tant, períodes de vacances parlamentàries els mesos de juliol, agost i gener. Si cal convocar alguna sessió durant aquests mesos, tindrà el caràcter de sessió extraordinària. També té la consideració de sessió extraordinària aquella que sigui sol·licitada pel President de la Generalitat, tant dins els períodes de sessions com en període de vacances parlamentàries (RPC 56.2).

El Reglament del Parlament defineix la sessió com el temps que es dedica a esgotar un ordre del dia prèviament fixat. El mateix Reglament defineix reunió com la part de la sessió tinguda en un mateix dia (RPC 57.1).

La convocatòria de les sessions ordinàries del Ple és feta pel President de la Cambra, a iniciativa pròpia o a sol·licitud de tres grups parlamentaris o d'una cinquena part dels diputats. La convocatòria de les sessions ordinàries de les comissions correspon al seu president, a iniciativa pròpia, a petició de dos grups parlamentaris o d'una cinquena part dels membres de la comissió (RPC 38.1).

Pel que fa a les sessions extraordinàries, el President de la Cambra no pot tenir formalment la iniciativa de convocar-les. Val la pena remarcar que l'Estatut d'Autonomia confereix indistintament iniciativa per a sol·licitar la convocatòria de sessió extraordinària a la Diputació Permanent, a una quarta part dels Diputats o al nombre de grups parlamentaris que el Reglament determini, mentre que l'article 56.2 del Reglament, de dubtosa estatutarietat, assenyalava que és només la Diputació Permanent l'òrgan capacitat per a sol·licitar-ne la convocatòria, ja que, en tot cas, exigeix el seu acord. En el mateix sentit que l'Estatut es pronuncia la Llei del Parlament, del President i del Consell Executiu (art. 24.3) que, en ser posterior al Reglament, podria entendre's que deroga l'article 56.2 del Reglament.

Les comissions poden reunir-se durant les vacances parlamentàries, en sessió extraordinària, però no poden actuar en seu plena (RPC 38.3). *42 La convocatòria correspon en aquest cas al President de la Cambra.

La convocatòria de les sessions extraordinàries s'efectua per conèixer algun afer que no pugui esperar, per a la seva resolució, el següent període de sessions. Han de ser convocades amb un ordre del dia concret i s'han de cloure en exhaurir-lo (LPPCE 24.3). La convocatòria de sessió extraordinària, en tots els casos esmentats, és un acte d'obligat compliment per part del President del Parlament.

41. SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: Derecho Parlamentario Español, Op. cit., pàg. 66.

42. Entenem també parcialment antiestatutari el Criteri Interpretatiu de l'apartat 3 de l'article 38 del Reglament, acordat per la Mesa el 13.8.82, que l'entenia concordat amb l'apartat 2 de l'article 56, en el sentit que la convocatòria, en sessió extraordinària, d'una comissió ha de ser acordada necessàriament per la Diputació Permanent. En el mateix sentit entenem també parcialment antiestatutari el Criteri Interpretatiu de l'apartat 3 de l'article 56 acordat per la Mesa el 20.7.82.

B. Ordre del dia

Un element estretament lligat a la convocatòria de qualsevol òrgan col·legiat és la fixació de l'ordre del dia. La fixació de l'ordre del dia ens dóna la clau dels afers que han de ser debatuts i, si s'escau, aprovats i d'aquells que han d'esperar una propera sessió. L'ordre del dia és la relació d'afers que ha de conèixer l'òrgan corresponent, el Ple o una Comissió, en una sessió determinada. S'ha dit que l'autonomia parlamentària equival a autonomia per a fixar l'ordre del dia. Històricament havien estat els reis els qui convocaven i fixaven l'ordre del dia de les sessions, les quals eren dissoltes immediatament després d'haver obtingut els acords que desitjaven (normalment de caràcter econòmic). Progressivament les cambres varen anar convertint-se en l'element clau del sistema, especialment amb el sistema de divisió de poders dissenyat per Locke i Montesquieu. Les cambres van poder fixar autònomament tant la convocatòria com l'ordre del dia. Actualment els governs, mitjançant la seva majoria parlamentària, tenen una poderosa influència en la convocatòria i fixació de l'ordre del dia, encara que reglamentàriament no disposin de poders per a intervenir-hi.

Alguns autors estimen que les funcions arbitrals dels presidents de les Cambres han de ser exercides precisament en aquest àmbit, per equilibrar les lògiques aspiracions dels governs (i de la "seva" majoria parlamentària) de portar a terme el seu programa polític mitjançant l'aprovació de les lleis corresponents, amb el respecte institucional a l'oposició parlamentària. Aquí cobra novament especial significació tot el que s'ha dit en relació amb la decisiva influència, mitjançant el grup parlamentari de la majoria, del govern i del partit del govern, en l'apartat dels grups parlamentaris.

El dret comparat ens ensenya com l'ordre del dia és fixat de forma diversa: en uns casos és fixat pel propi parlament, en altres pel govern, en altres països el govern no el fixa però hi estableix unes prioritats, en altres la cambra ha d'acceptar les modificacions que proposi el govern, etc.

En el Parlament de Catalunya l'ordre del dia del Ple és fixat pel President de la Cambra d'acord amb la Junta de Portaveus. La Junta de Portaveus, com hem vist, és un òrgan que resol mitjançant vot ponderat, per la qual cosa la majoria parlamentària té garantit el seu predomina. En conseqüència, pot afirmar-se que, fonamentalment, s'inclou en l'ordre del dia allò que decideix la majoria parlamentària, que és qui dóna suport al Govern, conjuntament amb el President de la Cambra. D'altra banda hi ha tot un seguit de preceptes reglamentaris que regulen la inclusió i prelació de les interpel·lacions i mocions. Preveu també el Reglament que ha de reservar-se en cada sessió una hora per tramitar les preguntes orals en el Ple. És el que es denomina la "question time".

El Govern pot demanar que s'inclouï un afer en un ordre del dia determinat si s'ha efectuat la tramitació parlamentària corresponent (RPC 62.5). Formalment, el Govern no disposa de cap poder en aquest àmbit, ja que només pot demanar-ho.

L'ordre del dia de les comissions el fixa la mesa de la comissió d'acord amb el President del Parlament i amb el calendari que la Mesa del Parlament haurà fixat (RPC 62.3). Correspon a la Mesa del Parlament, escoltada la Junta de Portaveus, d'encomanar a cada comissió els afers a debatre (RPC 39.1). Si la comissió s'hagués de reunir en sessió extraordinària, correspon de fixar l'ordre del dia al President del Parlament d'acord amb la Junta de Portaveus.

D'altra banda, és un principi parlamentari generalment admès que els parlaments són amos del seu ordre del dia. Conseqüència d'aquest principi és que l'ordre del dia pot ser modificat si la Cambra així ho acorda, sempre que l'afer hagi complert tots els tràmits reglamentaris. Si no s'haguessin complert tots els tràmits parlamentaris, el Ple o la comissió podrien tramitar l'afer igualment, si ho acordessin per majoria absoluta.

C. Publicitat

Les sessions del Ple poden ser públiques o secretes. Les de les comissions poden ser a porta tancada o secretes. *43 Les del Ple, en general, són públiques (RPC 59.1), encara que parcialment, ja que només poden assistir-hi les persones a qui expressament autoritzi el President (RPC 51.3). En aquest mateix sentit els mitjans de comunicació necessiten, per a exercir la seva funció, una credencial que atorga la Mesa, la qual també pot autoritzar l'enregistrament d'imatges i de so. Són secretes les sessions que tractin de qüestions relatives al decòrum de la Cambra o dels seus membres; de la suspensió o separació d'un diputat; quan es doni compte de qüestions de Govern Interior (entre elles el Pressupost de la Cambra, malgrat que després es publiqui, sense massa detall, en el Butlletí Oficial del Parlament) o quan així ho acordi el Ple per majoria absoluta (RPC 60).

Les sessions de les comissions es tenen a porta tancada. El propi Reglament aclareix el que aquest concepte vol dir: s'hi permet l'assistència dels mitjans de comunicació llevat dels casos que s'elabori un dictamen que hagi de ser elevat al Ple. En aquest cas s'entén que la publicitat ja està garantida pel debat que s'haurà de celebrar en el Ple. El públic no té accés a les sessions de les comissions, llevat de l'excepció esmentada. Els mitjans de comunicació poden assistir a les sessions de les comissions d'investigació només quan hi comparegui algú a informar la comissió. *44 Les sessions són secretes quan la comissió així ho acorda.

De les sessions públiques (tant del Ple com de les Comissions) se n'edita el Diari de Sessions, que transcriu íntegrament el seu desenvolupament. En el Butlletí Oficial del Parlament es publiquen tots els projectes de llei, proposicions de llei i no de llei, informes de ponència, dictàmens de comissió, resolucions, etc. (RPC 90). D'altra banda, s'estén acta de totes les sessions del Ple i de les Comissions, les quals tenen, pel que fa a les sessions públiques, una utilitat pràctica molt limitada, atesa la publicació que conté la transcripció literal de les sessions.

43. Llevat de part del debat en comissió de! dictamen sobre el projecte de llei del pressupost de la Generalitat (RPC 113.2).

44. Criteri Interpretatiu de l'article 59, apartat 2, acordat per la Mesa del Parlament el 13.10.82.

2. L'adopció d'acords

A. El quòrum

Entenem per quòrum el nombre mínim de parlamentaris que han d'estar presents perquè l'òrgan corresponent pugui reunir-se o adoptar acords, amb independència del sentit del seu vot. La doctrina diferencia dues classes de quòrums, el de presència, que és el nombre mínim de parlamentaris exigint per obrir vàlidament una sessió, i el de votació, que és el nombre mínim de parlamentaris exigint per adoptar acords vàlidament.

L'article 79.1 de la Constitució no estableix cap quòrum mínim per a la validesa de les sessions, però sí per a l'adopció d'acords. En el mateix sentit es pronuncia l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (art. 32.5). Congruentment amb el que prescriu la Constitució i l'Estatut, el Reglament del Parlament només exigeix un determinat quòrum per adoptar acords vàlidament.

Entenem que al Parlament és possible obrir les sessions amb qualsevol nombre de parlamentaris, sempre que hi hagi el President (o qui el substitueixi reglamentàriament) i un Secretari, sens perjudici del compliment de tots els altres requisits (convocatòria per l'òrgan competent, amb un ordre del dia establert, que s'hagi distribuït la documentació corresponent, etc.). En aquest sentit, en el cas que en una sessió de Comissió no s'hagin d'adoptar acords (compareixença d'un Conseller, del Síndic de Greuges, etc.) no s'exigeix cap quòrum mínim.

El Reglament exigeix per a l'adopció d'acords vàlids que hi hagi la majoria absoluta dels membres de l'òrgan de què es tracti. En el Parlament de Catalunya la verificació de quòrum pot fer-se just abans d'iniciar la votació o després que aquesta s'hagi fet (RPC 70.2). Aquest article té una clara intenció antiobstruccionista, ja que la verificació del quòrum en efectuar una votació (presència de la majoria absoluta dels membres) és només exigint en el moment d'adoptar acords. En dret comparat la verificació del quòrum és considerat per la doctrina com un poderós instrument d'obstruccionisme parlamentari, que permet a les minories exigir constantment que es faci el recompte del nombre de membres presents.

S'entén per obstruccionisme parlamentari el conjunt d'actuacions que amb el pretext d'exigir l'aplicació estricta de les normes reglamentàries, tenen per objecte endarrerir l'activitat dels parlaments i dificultar l'adopció d'acords. Els reglaments parlamentaris solen preveure diversos mecanismes i mesures antiobstruccionistes. El Reglament del Parlament en conté diversos, entre d'altres la "clòture" o petició de tancament (RPC 68) per posar fi a un debat i la "guillotina" (RPC 104, primer), que consisteix a fixar per endavant el temps màxim de debat per procedir després a les votacions. La doctrina en general és favorable al fet que s'incloguin, en els reglaments parlamentaris, mesures antiobstruccionistes perquè faciliten el funcionament de les cambres.

La doctrina considera l'exigència de quòrum per a adoptar acords vàlidament, com una garantia de les majories davant de les minories i pretén evitar que aquestes, per absència de membres de la majoria, puguin fer aprovar acords contraris als criteris d'aquesta darrera i, en conseqüència, al principi de representativitat de l'òrgan.

B. Els debats. L'ús de la paraula

En dret comparat hi ha dos sistemes bàsics per a fer ús de la paraula en els debats. El primer consisteix que els parlamentaris s'han d'inscriure en una llista abans del començament dels debats, cosa que els fa força encarcarats. En aquest sistema el President té funcions merament registrals. És emprat a la República Federal Alemanya, França, Itàlia, etc. En el segon sistema els parlamentaris han de sol·licitar la paraula al President, que els la concedeix si els correspon reglamentàriament. Aquest sistema permet una debats més vius i el President té un major protagonisme. És emprat a Espanya, Gran Bretanya, Dinamarca, etc.

Pel que fa al Parlament de Catalunya, la direcció dels debats i les facultats que comporta estan minuciosament regulades en el Reglament, encara que, com s'ha dit, porten implícit un cert marge de discrecionalitat que s'atorga al President de la Cambra. Els debats tenen prefixat el nombre

d'intervencions i la duració d'aquestes. El Reglament preveu que els debats poden tenir un torn a favor i un torn en contra, de deu minuts cadascun, després es poden posicionar els grups parlamentaris que no hagin intervingut. Acabat el debat es fa la votació. Si el debat és dels de totalitat, els torns tenen una durada de quinze minuts i el torn de posicionament de deu (RPC 67.1 i 2). Aquest és un article clarament antiobstruccionista.

Els membres del Govern poden intervenir durant el debat tantes vegades com ho demanin (RPC 64.5). Aquesta facultat, prevista també en d'altres reglaments parlamentaria, ha estat criticada per la doctrina perquè considera que situa els membres del Govern en una posició de superioritat respecte als membres de la Cambra que tenen molt taxada la seva possibilitat d'intervenció.

Qui està en l'ús de la paraula, que és l'essència del parlamentarisme i va associat al privilegi d'inviolabilitat, només pot ser interromput pel President, en ús de les facultats inherents a la direcció dels debats (per cridar-lo a l'ordre, per cridar-lo a la qüestió, per indicar-li que se li ha exhaurit el temps de què disposava, etc. (RPC 64.3)).

Si qui està en l'ús de la paraula fa al·lusions a algun altre diputat, la presidència pot concedir a aquest darrer, un torn per a contestar-les. Així mateix el President pot concedir un torn de contradicció, que ha de cenyir-se exclusivament a contradir la veracitat de les afirmacions que s'hagin fet en el debat que s'estigui tenint.

La crida a la qüestió tindrà lloc quan, a criteri del President, qui estigui en ús de la paraula tracti altres qüestions o temes ja debatuts o aliens al debat. La doctrina considera també aquesta facultat presidencial com clarament antiobstruccionista.

La crida a l'ordre, prevista a l'article 158 en concordança amb el 152 del Reglament, és feta pel President quan es produeixin perturbacions, desordres, acusacions o expressions inconvenients. Així mateix el President pot cridar a l'ordre quan, després d'haver exhaurit el seu temps, el diputat segueixi en l'ús de la paraula. El Reglament preveu una sèrie de sancions a aplicar als diputats que hagin estat cridats a l'ordre pel President.

Quan un diputat ho estimi convenient pot sol·licitar del President l'observança del Reglament, esmentant els articles l'aplicació dels quals demana. Els diputats també poden demanar al President que es llegeixin les normes o documents per il·lustrar la matèria de què es tracti. El Reglament, per evitar que s'utilitzin aquestes previsions amb finalitats obstruccionistes, preveu que correspon al President d'adoptar la resolució adient (RPC 66).

C. Les votacions

Les votacions són el mitjà pel qual s'adopten els acords que expressen la voluntat dels òrgans col·legiats, i per tant dels parlaments. Els parlaments es regeixen pel principi majoritari segons el qual la voluntat de l'òrgan és la voluntat de la majoria dels membres.

El Reglament del Parlament preveu tres tipus de votacions de caràcter públic (per assentiment, ordinària i per crida) a més de la votació secreta. Són de caràcter públic aquelles votacions en les quals, d'una banda, es permet conèixer als electors el sentit del vot dels diputats o dels grups parlamentaris i, d'altra banda, s'assegura la disciplina de vot. Les votacions menys solemnes es fan mitjançant el sistema ordinari que consisteix a aixecar-se successivament de l'escó els diputats que aproven, rebutgen o s'abstenen en un punt concret. Les votacions per crida (RPC 80) són reservades per a afers d'especial transcendència (investidura del President de la Generalitat, moció de censura, etc.); cada diputat, després que un Secretari hagi llegit el seu nom, es pronuncia sobre l'afere que s'estigui debatent. Les votacions secretes (RPC 81) són reservades per a l'elecció de persones, qualificació de conductes personals, etc.

L'Estatut d'Autonomia en l'article 32.5 "in fine" preveu que els acords s'adopten per majoria, "llevat dels casos en què el Reglament o la llei exigeixin un quòrum més alt". Assolit el quòrum de presència (majoria absoluta dels membres que reglamentàriament hagin d'estar presents en la reunió de què es tracti), els acords s'adopten per majoria simple dels presents, congruentment amb el principi majoritari que informa el nostre sistema constitucional i estatutari. Aclareix el Reglament (art. 72.1) que per a la determinació de la majoria simple no han de computar-se les abstencions, ni els vota en blanc ni els nuls. Seria, doncs,

reglamentàriament possible l'adopció d'un acord amb un sol vot a favor sempre que tots els altres fossin abstencions, en blanc o nuls.

El Reglament preveu que determinats acords s'han d'adoptar per majoria absoluta: investidura del President de la Generalitat en primera votació (LPPCE 51), aprovació d'una moció de censura (LPPCE 88.2), aprovació, mitjançant votació final sobre el conjunt del text (RPC 111.1), de les lleis de desenvolupament bàsic de l'Estatut, etc. En supòsits molt especials el Reglament exigeix majoria de dos terços: per a la reforma de l'Estatut d'Autonomia a iniciativa de la Cambra (RPC 115.2) i per a delegar en les comissions l'aprovació de lleis (RPC 116.1).

Text	d00345
Tema	Consell Consultiu
Referència	BOTELLA, JOAN. "El Consell Consultiu". A: <i>Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya</i> . Vol. III. Barcelona: Generalitat de Catalunya – Institut d'Estudis Autonòmics, 1988. Pàg. 479-486.

EL CONSELL CONSULTIU

I. NATURESA DEL CONSELL CONSULTIU

1. En general

El Consell Consultiu de la Generalitat constitueix una de les institucions més originals del sistema autonòmic català, com han fet ressaltar diverses fonts. Manca, en primer lloc, de precedents en el dret autonòmic del període republicà; d'altra banda, només algunes altres Comunitats Autònomes espanyoles mostren, en el pla del dret comparat, l'existència d'organismes similars. *1

Una adequada comprensió de la institució exigeix situar-la en la cruïlla de dos tipus de problemàtiques i d'institucions ben diferenciades: d'una banda, certes modalitats del control de constitucionalitat de les lleis; en segon lloc, la tradició de les administracions consultives. Com veurem tot seguit, la regulació de la institució la diferencia clarament d'una i d'altra, però, a la vegada, incorporant elements de totes dues.

Com se sap, el dret constitucional continental només ha acceptat tardanament la noció d'una autèntica jurisdicció constitucional. A partir del principi de la sobirania parlamentària, i de la desconfiança respecte de la possibilitat d'encarregar a òrgans no electius el control de l'activitat del legislador, eren els propis parlaments els qui assumien la responsabilitat d'ajustar el contingut de les normes legals a la constitució. La noció d'autocontenció parlamentària serà doncs la dominant a Europa fins a la primera postguerra.

Són conegudes les crítiques a aquesta situació, la principal de les quals és la possibilitat de reformes constitucionals implícites a què aquest mecanisme pot donar lloc, en mans d'aleatòries i canviants majories parlamentàries. D'aquí l'opció feta en alguns sistemes polítics que, tot i rebutjar el control jurisdiccional de la constitucionalitat, introduïen un organisme de característiques tècniques, participant (de manera només assessora) en el procés de control polític de la constitucionalitat; un exemple podria ser-ne la caracterització del "Conseil Constitutionnel" en els primers anys de la V República francesa.

Una segona referència per a situar la funció institucional del Consell Consultiu és la constituïda per la tradició de les administracions consultives, inaugurada pel francès "Conseil d'État" i reflectida en el "Consejo de Estado" espanyol. Es tracta d'un alt organisme assessor, al servei de l'Administració, que opera en un pla técnico-jurídic (encara que consideracions d'oportunitat o de conveniència no li són alienes). *2

Finalment, el precedent històric del conflicte derivat de l'aprovació pel Parlament de Catalunya de la Llei de Contractes de Conreu el 1934, i la seva subsegüent impugnació davant del Tribunal de Garanties Constitucionals, pot haver influït en la introducció d'un òrgan d'auto-control en el si de la Generalitat. *3

Ara bé, si totes aquestes referències poden ser útils per a caracteritzar el Consell Consultiu, aquest constitueix una institució original, que no pot reconduir-se a cap de les categories esmentades.

En primer lloc, el Consell Consultiu no és un òrgan de control jurisdiccional de la constitucionalitat ni de l'estatutarietat de les lleis. No només perquè en el nostre ordenament el control de la constitucionalitat de les lleis és una funció atribuïda en exclusiva al Tribunal Constitucional, sinó, més fonamentalment,

perquè el Consell Consultiu no és un òrgan jurisdiccional: emet dictàmens, no sentències, i aquests no tenen, en cap cas, caràcter vinculant.

En segon lloc, diverses característiques del Consell vénen a diferenciar-lo de la caracterització tradicional dels òrgans de l'administració consultiva.

En efecte: el Consell Consultiu ho és de la Generalitat de Catalunya, i no només del Govern: el Parlament, mitjançant la seva Mesa, pot sol·licitar l'emissió de dictàmens per part del Consell. En el mateix sentit, el mecanisme de nomenament dels seus membres (vegeu més endavant) ve a subratllar la predominant connexió parlamentària, i no administrativa, de l'òrgan.

D'altra banda, el Consell Consultiu ha de dictaminar sobre la concordança entre l'objecte del dictamen i l'Estatut d'Autonomia i, eventualment, la Constitució; *4 però li és vedat entrar en consideracions d'oportunitat o de conveniència (limitació que, en canvi, no té el Consell d'Estat). *5

Finalment, el Consell Consultiu actua, i només pot actuar, prèvia sol·licitud per part dels òrgans legitimats per a fer-ho. El seu és, valgui l'expressió, un "assessorament rogat"; no pot dictaminar per pròpia iniciativa (com pot fer el Consell d'Estat). *6

1. Institucions similars són establertes per l'Estatut d'Autonomia de les Illes Canàries (article 34) i el d'Extremadura (article 54). Per via legislativa s'ha intentat també introduir a Galícia.

2. Vegeu corresponentment la Llei del Consell d'Estat, article 2.1.

3. Feia referència explícita al conflicte derivat de la Llei de Contractes de Conreu la defensa feta pel Diputat Sr. Busquets de l'esmena "in voce" que, signada per tots els grups, proposava la introducció d'un "organisme de caràcter consultiu" a l'avantprojecte d'Estatut d'Autonomia. Vegeu SOBREQÜÉS I CALLICÓ, J., i RIERA I VIADER, S., L'Estatut d'Autonomia de Catalunya. Bases documentals per a l'estudi del procés polític d'elaboració de l'Estatut d'autonomia de 1979, vol. III, Barcelona, 1982, pàg. 1079-1080.

4. De fet, ni l'EAC 41 ni la pròpia Llei reguladora del Consell establien expressament que el Consell Consultiu hagués de vetllar per l'adequació dels textos sotmesos al seu dictamen a la Constitució, sinó només a l'Estatut. És el Reglament d'organització i funcionament del Consell que li atribueix com a competència específica la de "dictaminar sobre l'adequació a la Constitució i a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (...)" (a.10). Ara bé, això no pot considerar-se una ampliació indeguda de l'àmbit d'actuació del Consell, ja que la distribució competencial feta per l'Estatut és indissociable de la norma constitucional i, més enllà, del conjunt del denominat "bloc de la constitucionalitat". Com ha formulat repetidament el Consell, Constitució i Estatut constitueixen "ordenaments complementaris", que determinen les relacions competencials entre Estat i Generalitat. No pot, doncs, examinar-se l'estatutarietat d'una norma sense examinar-ne a la vegada la constitucionalitat. Vegeu, d'entre els dictàmens del Consell, el DCC 4, fonament 1 (27 novembre 1981) i el DCC 33, fonament 1 (26 octubre 1982).

5. Reglament del Consell, 4 (en relació al Consell d'Estat, vegeu nota 2).

6. Vegeu Reglament del Consell, 5, confrontat amb Llei del Consell d'Estat, 20.2.

2. Funcions

La funció fonamental del Consell Consultiu és la d'assessorar des d'un angle estrictament tècnic-jurídic. Ara bé, el sentit i l'abast d'aquest assessorament tenen un contingut variable segons els diversos supòsits en què es pot produir la seva intervenció (precisem en aquest punt, però, que els seus dictàmens no tenen mai un caràcter vinculant).

Dos són els principals supòsits d'intervenció del Consell Consultiu:

a. En primer lloc, el Consell Consultiu pot examinar l'adequació entre els projectes o proposicions de llei discutits en el Parlament de Catalunya, i l'Estatut. Aquesta intervenció es produeix un cop el projecte o proposició en qüestió ha estat ja dictaminat per la corresponent Comissió de la Cambra, i procedeix a

petició de dos Grups parlamentaris, o d'una desena part dels membres del Parlament, o del propi Consell Executiu de la Generalitat. La sol·licitud suspèn el procés legislatiu, que no reprèn fins a la recepció del dictamen, que s'ha de produir en el termini màxim d'un mes. En cas de silenci, s'entén silenci positiu, és a dir, s'interpreta que el Consell no té objeccions a formular al text en qüestió.

El dictamen del Consell Consultiu no és preceptiu ni, com ja hem observat amb caràcter general, vinculant.

b. El Consell Consultiu intervé, amb caràcter preceptiu, en cas d'interposició de recurs d'inconstitucionalitat contra lleis, o disposicions normatives amb força de llei (Cal mencionar que ni l'Estatut ni la llei reguladora del Consell no estableixen que hagi de tractar-se necessàriament de lleis o disposicions emanades de les Corts Generals, encara que aquesta sigui la interpretació més natural que s'ha de fer de la figura). *7

La iniciativa pot partir, bé del Parlament (com en el supòsit anterior, a proposta de dos Grups parlamentaris o de la desena part dels diputats) o bé del Govern. En cas d'iniciativa parlamentària, el dictamen del Consell és publicat en el "Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya", i a partir d'aquest moment tres Grups parlamentaris, o la cinquena part dels Diputats poden demanar la convocatòria del Ple del Parlament, en un termini màxim de cinc dies, per pronunciar-se sobre la interposició o no de recurs d'inconstitucionalitat davant del Tribunal Constitucional; aquest acord requereix el vot favorable de la majoria absoluta dels membres del Parlament. *8

Si la iniciativa parteix del Consell Executiu, el dictamen li serà comunicat directament, i no és preceptiva la seva publicació (sobre la qüestió de la publicitat dels dictàmens del Consell Consultiu, vegeu infra).

c. En altres supòsits és facultativa la consulta al Consell. Mencionem: el requeriment previ al plantejament de conflicte positiu de competències (la iniciativa correspon al Govern); els reglaments executius aprovats pel Consell Executiu (correspon la iniciativa als jutges i tribunals amb seu a Catalunya, al Síndic de Greuges i, amb caràcter previ, al propi Consell Executiu); la celebració d'acords i convenis de caràcter interregional (hi pot prendre la iniciativa la Mesa del Parlament i el Consell Executiu).

En tots els casos, la intervenció del Consell Consultiu es produeix a sol·licitud d'òrgan legitimat; es materialitza en l'emissió d'un dictamen, que no té caràcter vinculant per al seu destinatari i es fonamenta estrictament en un judici de constitucionalitat i/o estatutarietat sobre la norma o acord sotmès a dictamen. Això exclou la consideració de valoracions de conveniència i d'oportunitat i, fins i tot, com ha sostingut el propi Consell, de legalitat o de validesa de l'acte *9 La funció del Consell Consultiu té com a límit un pronunciament sobre la conformitat o disconformitat d'una norma o acte amb la Constitució i l'Estatut.

7. Vegeu la Llei Orgànica del Tribunal Constitucional, .2.

8. Per a la qüestió general de la legitimació de la Generalitat per a actuar davant del Tribunal Constitucional, vegeu, en aquesta mateixa obra, Control de Constitucionalitat de les lleis.

9. Sobre l'exclusió de tota consideració tècnico-jurídica de rang inferior a l'estatutari, vegeu els dictàmens del Consell DCC 4, fonament 1 (27 novembre 1981), DCC 24, fonament 1 (2 juny 1982) i DCC 33, fonament 1 (26 octubre 1982).

3. Conclusió

El Consell Consultiu de la Generalitat es configura com un autèntic òrgan estatutari, més enllà d'una mera caracterització assessora. L'Estatut d'Autonomia i la pròpia llei reguladora del Consell han volgut subratllar la rellevància de la seva activitat, en vincular-lo majoritàriament al Parlament (cosa que l'allunya dels òrgans de la tradicional administració consultiva) i establir un procediment de designació dels seus membres molt similar al fixat per al nomenament dels membres del Tribunal Constitucional.

La seva funció fonamental és la de cooperar en la defensa de l'autonomia i en l'autocontrol de l'activitat legislativa i executiva de la Generalitat, tant en un sentit positiu (examinant projectes i proposicions de llei, requeriments previs a la formulació de conflictes de competències, reglaments executius i acords i

convenis interregionals) com en un sentit negatiu (intervenint amb caràcter previ a la interposició, tant per part del Consell Executiu com del Parlament, de recurs d'inconstitucionalitat; únic supòsit en què és preceptiu el seu dictamen).

Aquesta alta funció es ven reforçada, malgrat les aparences, pel caràcter no vinculant que tenen els seus dictàmens en tot cas. Aquest caràcter no vinculant, en transferir tota responsabilitat política als òrgans sol·licitants, deixa el Consell Consultiu en completa llibertat per a fonamentar el seu judici en l'operació exclusivament intel·lectual de mesurar la conformitat entre l'objecte del dictamen i la Constitució i l'Estatut d'Autonomia. Aquesta exigència de llibertat de judici requereix, com veurem a continuació, mecanismes que assegurin la tècnicitat i la independència dels seus membres, i l'autonomia en el funcionament de l'òrgan.

II. COMPOSICIÓ

La naturalesa i funcions del Consell Consultiu exigeixen una caracterització essencialment tècnica de l'òrgan. Examinarem en aquesta secció la seva composició (mentre la secció III es dedicarà a l'estudi del seu funcionament), presentant successivament la designació dels seus membres, els requisits personals que han de reunir i el règim a què estan sotmesos.

1. Designació

El Consell Consultiu de la Generalitat està format per set membres, nomenats pel President de la Generalitat, i designats,

- a. Cinc d'ells pel Parlament de Catalunya, per acord de les tres cinquenes parts dels parlamentaris.
- b. Dos, pel Consell Executiu.

2. Requisits personals i règim

Els membres del Consell Consultiu han de ser "juristes de reconeguda competència que gaudeixen de la condició política de català, i amb més de set anys de dedicació a la funció o activitat professional respectiva".

Especialització, reconeixement professional, experiència: elements tots ells que confirmen el caràcter exclusivament tècnic-jurídic de la funció del Consell. La mateixa funció ha de ser atribuïda al sever règim d'incompatibilitats dels membres del Consell (en tot similar a l'establert per als membres del Tribunal Constitucional), *10 orientat a assegurar l'objectivitat i la independència de criteri dels seus membres. Aquest règim inclou:

- El ser membres de qualsevulla cambra legislativa.
- La condició de membres del Tribunal Constitucional.
- El càrrec de "Defensor del Pueblo", o de Síndic de Greuges.
- Qualsevol càrrec polític o administratiu de l'Estat, de qualsevol Comunitat Autònoma o entitat local (excepció feta, però, de les activitats docents), així com la condició de membres de cap dels organismes assessors del Consell Executiu.
- Els càrrecs directius dels partits polítics.

En tractar-se de supòsits d'incompatibilitat, el conseller que hi incorri haurà d'optar entre la condició de membre del Consell i l'altra que no sigui compatible. A manca d'opció, s'entén que renuncia a la condició de membre del Consell.

La funció de Conseller té una durada de quatre anys, i es procedeix a renovacions parcials, per meitats, cada dos anys. No hi ha límits, però, a la possibilitat de reelecció dels consellers sortints (el que, de fet, ha succeït en totes les renovacions fins ara, la qual cosa s'ha d'interpretar alhora com a conseqüència i com a element potenciador del gran reconeixement atorgat a l'activitat del Consell).

La condició de conseller es perd, a més de pel transcurs del termini del mandat, per traspàs, renúncia, incapacitat judicialment declarada, pèrdua de la condició política de català i inhabilitació declarada per

sentència judicial. Pot, a més, perdre's per condemna per delictes i per incompliment de les obligacions del càrrec, si el propi Consell, per majoria absoluta, així ho acordés.

En tots els casos, de produir-se una vacant, serà coberta a proposta del mateix òrgan que va proposar el substituït i pel període de temps que li restava.

10. Vegeu Llei reguladora del Consell, a.6,1; a comparar, pel que fa al Tribunal Constitucional, amb la CE 159.4.

III. FUNCIONAMENT

En el seu funcionament, el principi rector fonamental de la vida del Consell Consultiu és el d'autonomia. En primer lloc, el Consell elabora el seu propi Reglament, que és posteriorment promulgat en forma de Decret. *11

D'altra banda, aquella autonomia, entesa com a facultat d'auto-organització, s'expressa en l'elecció pel propi Consell dels seus òrgans directius, President i Secretari. Finalment, el Consell organitza lliurement la seva activitat, creant amb aquesta finalitat les ponències que estimi convenients i amb la composició que estimi en cada cas més idònia.

Els dictàmens emesos pel Consell són acordats per la majoria absoluta dels seus membres; en ser imparell el nombre dels consellers, no hi ha cas per a atribuir vot de qualitat a la Presidència. Els consellers que dissenteixin del parer majoritari poden manifestar el seu vot particular, que anunciaran en el moment d'adopció de l'acord, i que acompanyarà per escrit el dictamen emès.

Els dictàmens són notificats al sol·licitant; només si aquest és la Mesa del Parlament és obligada la seva publicació en el "Butlletí Oficial del Parlament", en el cas que es tracti del dictamen preceptiu previ a la interposició de recurs d'inconstitucionalitat per iniciativa de la cambra. En els altres supòsits, no és obligatòria la publicació dels dictàmens del Consell; el seu Reglament, tanmateix, preveu la possibilitat de la publicació, una vegada els hagi fet públics el sol·licitant o, en tot cas, amb el seu acord. *12 El Consell Consultiu, de fet, ha anat publicant reculls dels seus dictàmens, transcorregut un temps prudencial des de la seva adopció, per a coneixement general i sens dubte també per fixar una doctrina pròpia del Consell.

11. Vegeu el Decret 429/1981, 2 novembre, que promulga el Reglament provisional d'organització i funcionament del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya.

12. Vegeu les publicacions del Consell Consultiu mencionades a la bibliografia específica d'aquest capítol.

Text	d00346
Tema	Síndic de Greuges
Referència	GONZÁLEZ CASANOVA, J.A. "El Síndic de Greuges". A: <i>Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya</i> . Vol. III. Barcelona: Generalitat de Catalunya – Institut d'Estudis Autònoms, 1988. Pàg. 297-305.

EL SÍNDIC DE GREUGES

I. "EL SÍNDIC DE GREUGES" EN EL PROCÉS D'ELABORACIÓ DE L'ESTATUT D'AUTONOMIA DE CATALUNYA DE 1979

La figura institucional del Síndic de Greuges apareix per primera vegada -tot i que no amb aquest nom exactament- a la Base Tercera d'un text elaborat per l'àmbit d'Institucions del Congrés de Cultura Catalana, el mes de juliol de 1977, titulat "Bases per a l'Autonomia de Catalunya". El punt 5 de la Base deia literalment: "El Parlament nomenarà síndics parlamentaris encarregats de la defensa dels drets dels ciutadans i de fiscalitzar l'Administració".

Abans que l'anomenada "Comissió dels Vint", encarregada de redactar l'avantprojecte d'Estatut d'Autonomia, comencés la seva tasca, els partits varen aportar esborranys de possibles redaccions. La figura del Síndic de Greuges apareix en l'article 24 de la proposta del Partit Socialista de Catalunya i en la Base 6 del text d'Unió de Centre Democràtic (UCD-UCC). Segons el PSC, el Parlament elegiria un "síndic" amb funcions supervisores de les activitats de l'Administració de la Generalitat per tal de defensar els drets del Títol Preliminar de la Constitució quan la seva execució depengués d'aquella. El "síndic" investigaria i comprovaria les queixes dels administrats i portaria a terme les altres funcions que resultessin de la llei del Parlament de Catalunya reguladora de la institució. El "síndic" hauria d'informar periòdicament l'assemblea legislativa. UCD-UCC proposava literalment que "mediante ley territorial se regulará la institución del "Síndic de Greuges" -ja amb el seu nom actual- en relación a los órganos de la Generalitat, con las funciones que señala el artículo 49 de la Constitución (finalment, el 54) para el Defensor del Pueblo. En forma adecuada se determinará la intervención del Síndic de Greuges respecto a la actividad de la Administración del Estado Español en el territorio de Catalunya y su coordinación con el Defensor del Pueblo".

L'article 33 de l'avantprojecte estatutari, en la seva primera redacció, recull, primordialment i substancialment, la proposta socialista. En la segona "lectura", el Síndic de Greuges és regulat a l'article 35, amb algunes lleugeres modificacions d'estil i d'adaptació a l'avantprojecte constitucional, que tot just s'estava enllestint simultàniament. Aprovat l'article 35 per unanimitat, va ser modificat pel Ple de Parlamentaris en virtut d'una esmena del Sr. Sentís (UCD-UCC), que proposà el caràcter obligatori i no potestatiu de la institució.

Quan es publicà el Projecte d'Estatut de Catalunya ("Estatut de Sau") en el Butlletí Oficial de Les Corts, per a la seva discussió i aprovació en els termes procedimentals establerts en la Constitució, la UCD presentà, entre altres motius de desacord, que el Síndic de Greuges era una institució innecessària, ja que existia l'equivalent estatal del Defensor del Poble. Negociat l'Estatut amb el President Suárez, la figura del Síndic de Greuges restà definitivament fixada en els termes d'un nou article 35, que és el vigent. La institució tornà a ser potestativa i no obligatòria per al Parlament de Catalunya ("el Parlament podrà nomenar un Síndic de Greuges..."); es concretà l'exigència d'una coordinació amb el Defensor del Poble estatal (institució equivalent per a tot l'Estat) i se suprimí la referència, inclosa en l'avantprojecte de Sau, a "les persones públiques dependents de l'Administració de la Generalitat" com a possible objecte de supervisió per part del Síndic de Greuges respecte a llurs activitats.

II. LA INSTITUCIÓ DEL SÍNDIC DE GREUGES

La institució del Síndic de Greuges és nova en el nostre ordenament jurídic, tot i que hom pot trobar antecedents similars en els antics "Provisors de Greuges". Tanmateix, aquesta similitud és més nominal que real, ja que les funcions del Síndic contemporani s'inscriuen en el sistema modern de l'Estat social de Dret i no responen tant a la finalitat de queixa i reparació d'un mal produït per un agent del poder personal, legitimat segons els cànons medievals, com a la defensa de les llibertats públiques i drets fonamentals reconeguts constitucionalment que hagin estat violats arran de l'activitat administrativa, portada a terme precisament per servir els esmentats drets i llibertats i, fins i tot, per fer-los reals i efectius mitjançant les tècniques pròpies de l'anomenat "Estat del Benestar".

La Constitució sueca de 1809 creà per primera vegada la figura de l'"Ombudsman", des d'on va ser adoptada, amb variants, pels altres països escandinaus i, més tard, per diversos Estats europeus, com és el cas del "Parliamentary Commissioner for the Administration" britànic, " Le Médiateur" francès o el "Volksanwaltschaft" austríac.

La CE de 1978, 54, defineix el Defensor del Poble com a "alt comissionat de les Corts Generals, designat per aquestes per a la defensa dels drets compresos en aquest Títol (el primer); a aquest efecte podrà supervisar l'activitat de l'Administració, i donar-ne compte a les Corts Generala". L'article 162.1.a) i b), per la seva part, legitima el Defensor del Poble per interposar davant el Tribunal Constitucional els recursos d'inconstitucionalitat i empara.

La CE 54 no consagra expressament el monopoli estatal de la institució de "l'Ombudsman" i, com ja hem vist, l'Estatut d'Autonomia de Catalunya havia inclòs la mateixa figura. Després de l'aprovació de la Constitució i abans de la Llei Orgànica del Defensor del Poble, prevista constitucionalment, també les Comunitats Autònomes del País Basc i Galícia van incloure en llurs Estatuts la institució. Actualment, i amb diferents noms, "l'ombudsman" figura en els Estatuts d'Andalusia (EA 46), Canàries (EA 13), Aragó (EA 33), València (EA 24) i Balears (EA 29).

En virtut del que disposa l'Estatut de Catalunya, 35, el Síndic de Greuges comparteix la mateixa finalitat i naturalesa jurídica que el Defensor del Poble -supervisió de les activitats de l'Administració per defensar els drets fonamentals i les llibertats públiques que la Constitució reconeix i garanteix-, però la seva organització i el seu funcionament resten reservats al poder legislatiu del Parlament de Catalunya; el seu àmbit d'actuació es limita a l'Administració de la Generalitat; ha de produir-se sens perjudici de la del Defensor del Poble (l'abast de la qual és tot l'Estat) i ha de coordinar-se amb ella.

En la mesura que l'Estatut de Catalunya, 35, ens remet a la llei corresponent sobre l'organització i el funcionament de la institució del Síndic de Greuges, la definició jurídica d'aquesta cal esbrinar-la a partir de la Llei 14/1984, 20 març.

1. El Síndic de Greuges i el Parlament de Catalunya

La institució del Síndic de Greuges pot ser qualificada d'òrgan auxiliar del Parlament, ja que entre ambdós no hi ha ni una relació de jerarquia o subordinació ni de paritat. No hi ha paritat perquè l'EAC 29 no inclou entre les institucions que integren la Generalitat de Catalunya el Síndic de Greuges, al costat del Parlament, el President i el Consell Executiu. Però tampoc no hi ha subordinació, pel fet que el Síndic, si bé és elegit pel Parlament, l'informa anualment de la seva actuació i quan la comissió parlamentària corresponent li demana que hi comparegui per informar d'afers de la seva competència; compleix les seves funcions amb independència; no està subjecte a cap mandat imperatiu; no rep instruccions de cap autoritat i desenvolupa la seva tasca amb autonomia i segons el seu criteri. A més, l'article primer de la Llei del Síndic de Greuges, a diferència de la del Defensor del Poble i de les altres lleis corresponents de les Comunitats Autònomes que preveuen estatutàriament la figura de "ombudsman", no fa esment del caràcter "d'alt comissionat parlamentari" de la institució, la qual cosa sembla que vulgui destacar encara més la seva personalitat pròpia, al marge de tota "comissió" del Parlament. D'altra banda, la Llei 14/1984, 2.2, estableix que el Síndic de Greuges es relaciona amb el Parlament mitjançant una Comissió, constituïda amb aquesta finalitat, que també coneix de les queixes i de les peticions relatives a la defensa dels drets i de les llibertats fonamentals dels ciutadans que hom li adreça. Segons el punt 3 del mateix article, el Síndic de Greuges es pot adreçar en qualsevol moment a la Comissió parlamentària esmentada, així com aquesta li pot demanar que hi comparegui.

Altres aspectes posen en relleu també la voluntat del legislador català de destacar la personalitat autònoma de la institució. D'una banda, si bé és cert que el Síndic és elegit pel Parlament, es requereix una alta majoria (tres cinquenes parts) perquè l'elecció es produeixi i, a més, el mandat del Síndic és de cinc anys, o sia, un any més que la durada del mandat del Parlament que l'ha elegit. D'altra banda, si també és cert que el Parlament pot cessar el Síndic per negligència notòria en el compliment de les obligacions i dels deures del càrrec, en aquest cas el cessament és decidit per la mateixa majoria de les tres cinquenes parts del Parlament, en un debat específic al qual el Síndic de Greuges té dret a assistir i a fer ús de la paraula abans de la votació (Llei 14/1984, 11.2).

Si afegim, doncs, a la manca de mandat imperatiu i al fet de no poder rebre instruccions de cap autoritat, la independència del seu termini de mandat respecte a la del Parlament elector i la pràctica impossibilitat d'un cessament arbitrari, haurem de concloure que, a diferència de la major part d'institucions similars que es configuren en el Dret comparat, l'autonomia del Síndic de Greuges respecte a l'òrgan estatutari del qual rep la designació per elecció és molt gran i, com acabem de veure, el situa com a òrgan auxiliar del Parlament en la mesura que comparteix amb ell la defensa no jurisdiccional dels drets i llibertats dels ciutadans en el seu camp específic d'actuació: el control de l'activitat administrativa, que és diferent del control polític, que correspon al Parlament. A l'últim, les incompatibilitats que l'article 8 de la Llei estableix respecte al càrrec asseguren encara més la independència política del Síndic i la seva objectivitat.

2. El Síndic de Greuges com a òrgan de control de l'activitat administrativa de la Generalitat

Amb la finalitat de defensar tots els drets fonamentals i les llibertats públiques dels ciutadans, el Síndic de greuges supervisa l'actuació de l'Administració Pública de la Generalitat i les autoritats i del personal que en depenen o estan afectades a un servei públic (Llei 14/1984,1). Segons aquest mateix article, el Síndic supervisa també l'actuació dels ens locals de Catalunya en tot allò que afecta les matèries en què l'Estatut d'Autonomia de Catalunya atorga competències a la Generalitat. En les seves investigacions, el Síndic compta amb l'auxili de l'Administració i, en general, de tots els poders públics dependents de la Generalitat, el qual té la condició d'"obligat", amb caràcter preferent i urgent (article 3). D'altra banda, l'article 10 de la Llei del Síndic de Greuges afirma que aquest gaudeix de les prerrogatives que són necessàries per a exercir adequadament les seves funcions, d'acord amb la legislació vigent. Com veurem més endavant, quan parlem de les relacions entre el Síndic de Greuges i el Defensor del Poble, el Parlament de Catalunya aprovà el 28 de febrer de 1984 una Proposició de Llei (d'acord amb la CE 87.2 i EAC 34.2) per regular les esmentades relacions (que s'envià al Congrés dels Diputats i que va ser l'origen de la Llei 36/1985), en la qual es preveu completar l'esmentat article 3 de la Llei 14/1984 amb la concreció de les prerrogatives necessàries del Síndic de Greuges per a portar a terme les seves funcions de control de l'Administració de la Generalitat.

Entenem per control de l'activitat administrativa per part del Síndic de Greuges, en un sentit ampli, la capacitat del Síndic d'anar més enllà d'una mera activitat de vigilància o d'inspecció dels actes de l'Administració i dels seus agents: concretament, obstruir l'activitat administrativa que lesioni els drets fonamentals o les llibertats públiques de forma que no es reiteri. Una descripció breu de les principals funcions de supervisió que la llei assigna al Síndic de Greuges ens permetrà constatar el que diem.

Una vegada admesa la queixa o iniciat l'expedient d'ofici, el Síndic pren les mesures d'investigació que consideri oportunes per a esclarir-los. En aquest sentit, la primera mesura que pot adoptar és demanar del cap del Departament, entitat o dependència administrativa o organisme afectats la tramesa d'un informe escrit. Investigació i esclariment formen part del poder de supervisió i poden portar, si s'escau, a l'adopció de les mesures que es preveuen a l'article 27 de la Llei, és a dir, formular a les autoritats i al personal al servei de l'Administració pública o que en depèn les advertències, les recomanacions, els suggeriments i els recordatoris relatius a llurs deures legals.

Si la queixa a investigar o l'expedient iniciat d'ofici afecten la conducta de persones al servei de l'Administració, el Síndic ho comunica al superior jeràrquic de l'afectat i, si s'escau, al cap de personal de qui depèn. Al mateix temps requereix la persona afectada perquè respongui per escrit sobre els fets o circumstàncies objecte de la queixa o expedient i que adjunti els testimoniatges i els documents complementaris que consideri adequats i, fins i tot, que concorri a informar.

Aquest control del Síndic de Greuges, evidentment, no és jurisdiccional ni tan sols formalment parlamentari. Tampoc no es un control que s'hagi de produir necessàriament, sinó de forma eventual. D'altra banda, com recorda l'article 27 in fine de la Llei, en cap cas el Síndic no pot modificar o anul·lar resolucions o actes administratius. Però tot això encara posa més en relleu el caràcter fonamentalment immediat i "pràctic" del control del Síndic, assegurat per l'auxili obligat de la mateixa Administració que és controlada, ja que aquesta, a través de les autoritats, els funcionaria i personal de tota mena han de facilitar al Síndic o a la persona en què ell delegui les informacions, l'assistència i l'entrada a totes les dependències, centres, organismes i entitats que sol·licita, i també les dades, els expedients i altres documents necessaris que permetin dur a terme adequadament les actuacions investigadores.

A més, en cas de falta de col·laboració, els articles 24 al 26 de la Llei donen al Síndic un cert poder sancionador, ja que pot fer públic el nom de les persones, els departaments, organismes, etc. que obstaculitzin l'exercici de les seves funcions i també donar notorietat a aquesta situació, mitjançant l'informe anual al Parlament, o comunicar-la a la Comissió parlamentària del Síndic. Així mateix, qui impedeixi l'actuació del Síndic pot incórrer en la consegüent responsabilitat penal. El Síndic, en tal cas, donarà trasllat dels antecedents al Ministeri Fiscal. També ho farà si durant les investigacions s'observen indicis d'haver-se comès infraccions disciplinàries o produït conductes o fets presumiblement delictius.

3. Les altres funcions del Síndic de Greuges

A. La funció mediatora

El Síndic de Greuges pretén ser també una institució de pont i de diàleg entre l'Administració i els administrats, que cerqui una possible solució dels problemes plantejats. El Síndic pot proposar a l'Entitat, al Departament o a l'organisme afectats, fórmules de conciliació o d'acord que facilitin una resolució positiva i ràpida del problema. L'autoritat moral del Síndic i el sentit d'equitat amb què ha d'actuar, a més de la confiança que genera i el prestigi que pot assolir com a autoritat pública imparcial, permeten d'acomplir aquesta funció mediatora i conciliadora entre l'Administració i els ciutadans.

B. La funció informadora i orientadora

El Síndic de Greuges ha d'informar del resultat de les investigacions, fins i tot en el cas d'arxiu de les seves actuacions, de l'autor de la queixa, de la persona al servei de l'Administració pública afectada o que en depèn i de l'autoritat del departament, de l'organisme o de l'entitat en relació amb la qual s'ha formulat la queixa o iniciat l'expedient d'ofici.

En aquest sentit, la institució del Síndic no es limita al compliment estricte del que preceptua la Llei, sinó que, tenint en compte el grau de desinformació que hi ha entre els administrats, ha d'informar-los dels seus drets i de les vies per a defensar-los. En relació amb les queixes que es rebutgen o no s'admeten a tràmit, el Síndic ha de comunicar quins són els motius de la no admissió i procurar orientar l'afectat sobre quines són les vies pertinents per a resoldre el seu problema.

C. La funció de vigilància

La supervisió de l'activitat administrativa suposa, a més de la funció de control, una altra de vigilància pel que fa a alguns aspectes de les relacions entre l'Administració i els ciutadans. Així, d'acord amb la Llei del Síndic de Greuges, 16.3, aquest ha de vetllar perquè l'Administració resolgui en forma i temps pertinents les peticions i els recursos que li han estat formulats o presentats.

Aquesta funció -no, certament, de les més fàcils de dur a terme- suposa una important protecció dels drets dels administrats en la mesura que el Síndic compta amb els mitjans personals i materials necessaris per a una vigilància assídua i generalitzada, especialment en el camp judicial, on la notòria lentitud en l'evacuació dels tràmits exigeix una tasca d'impuls extraordinària.

D. La funció de recomanació

La Llei del Síndic de Greuges, 28.2, estableix que si, en la investigació d'una queixa o d'un expedient, ell creu que l'aplicació de les disposicions normatives condueix a un resultat injust o perjudicial, podrà recomanar o suggerir a la institució, a l'entitat o al departament competents, les mesures o els criteris que

consideri adequats per a remeiar-ho o les modificacions que li sembli oportú d'introduir en els textos normatius.

Cal destacar que el Síndic de Greuges manca d'iniciativa legislativa, la qual, regulada a l'EAC 32.6, correspon exclusivament als Diputats del Parlament, al Consell Executiu i, en els termes que una llei de Catalunya estableixi, als òrgans polítics representatius de les demarcacions supramunicipals de l'organització territorial catalana. El Síndic, per tant, es limita a recomanar o suggerir, d'una banda, una aplicació de les normes vigents que, sense vulnerar-les, eviti un resultat que pugui considerar-se injust o perjudicial, (la qual cosa és, certament, d'apreciació molt complexa) i, d'altra, una reforma dels textos normatius que, sens dubte, pot afectar el mateix Parlament quan es tracti de lleis; sense que hom pugui excloure les Corts Generals quan la norma hagi estat produïda per aquest òrgan legislatiu.

III. LEGITIMITAT PER A PROMOURE L'ACTUACIÓ DEL SÍNDIC DE GREUGES

L'activitat supervisora del Síndic de Greuges és inseparable de la finalitat establerta a la seva Llei, 1, o sia, com sabem, la defensa dels drets fonamentals i les llibertats públiques dels ciutadans. Per tant, l'Administració de la Generalitat no pot ser objecte de supervisió en la seva activitat per part del Síndic si no és en virtut de l'esmentada finalitat. Ara bé, segons la Llei 1.2, el Síndic investiga i resol tant expedients iniciats d'ofici com queixes formulades a petició de part. Cal plantejar-se, doncs, qui té legitimitat per a promoure les queixes i, com veurem a continuació, si és possible promoure també la incoació d'un expedient d'ofici.

D'acord amb la Llei, 12, poden sol·licitar l'actuació del Síndic de Greuges les persones físiques o jurídiques que invoquin un interès legítim relatiu a l'objecte de la queixa (no sent cap impediment la nacionalitat, la residència, la minoria d'edat, la incapacitat legal del subjecte, l'internament en un centre penitenciari o de reclusió ni, en general, qualsevol relació de subjecció o dependència especials d'una Administració o d'un poder públic); els Diputats al Parlament de Catalunya i també els Diputats i Senadors a les Corts Generals elegits per les circumscripcions electorals de Catalunya; les Comissions del Parlament, especialment les d'investigació i la constituïda amb la finalitat expressa de relacionar-se amb el Síndic de Greuges. També s'hi poden adreçar sol·licitant que actui, dins l'àmbit territorial de les seves competències, els càrrecs electius dels ens locals de Catalunya.

Tenint en compte que la defensa dels drets fonamentals i llibertats públiques afecta tots els ciutadans respecte a la totalitat d'aquells i aquelles, la legitimitat de promoure l'actuació del Síndic per la via de la queixa és, doncs, universal; si bé el límit que la llei traça es refereix als interessos legítims, la qual cosa afecta el contingut de la queixa i no pas qui la formula. En aquest sentit, la menció ulterior que es fa dels parlamentaris catalans i de les comissions del Parlament de Catalunya, com a legítims per a sol·licitar l'actuació del Síndic, s'ha d'entendre forçosament, malgrat que la llei no sigui precisa en aquest punt, referida no a la possibilitat dels primers de presentar queixes a títol personal (possibilitat implícita des del primer moment), sinó a la de promoure o instar l'actuació d'ofici del Síndic. Un cop més constatem aquí la relació que hi ha entre el control polític de l'Administració de la Generalitat pel Parlament, pel que fa a la defensa dels drets i llibertats dels seus representats, i el control administratiu del Síndic de Greuges. Però cal destacar que aquesta relació és ampliada per la llei quan admet també la legitimitat dels parlamentaris catalans a les Corts Generals i, fins i tot, i pel que fa al seu àmbit de competència, dels càrrecs electius dels ens locals de Catalunya.

El límit de legitimitat que es basa en l'interès invocat en la queixa es complementa, segons la llei, amb tres límits més de diferent caràcter. En primer lloc, el Síndic no pot investigar les queixes l'objecte de les quals es trobi pendent d'una resolució judicial. En segon terme, el Síndic ha de rebutjar les queixes en què advertís mala fe, falta de fonament o inexistència de pretensió i aquelles en la tramitació de les quals s'irrogés perjudici al legítim dret d'una tercera persona. I, a l'últim, pel que fa a l'actuació del Síndic, en relació amb el dret d'adreçar-s'hi, quan hagin estat declarats els estats d'excepció o de setge, la Llei, 18, remet a la Llei 36/1985, 1.4, de les Corts Generals, que estableix que l'esmentada declaració no podrà limitar el dret a sol·licitar l'actuació del Síndic de Greuges sempre que hom respecti el que preceptuen, en relació amb aquestes situacions extraordinàries de l'ordre constitucional, la CE 55 i 116 i les Lleis Orgàniques que els despleguin.

IV. PRERROGATIVES I GARANTIES DEL SÍNDIC DE GREUGES

La Llei catalana, 10, remet a la legislació vigent pel que fa a l'especificació de les prerrogatives que ha de gaudir necessàriament el Síndic de Greuges per tal d'exercir adequadament les seves funcions. L'article primer de la Llei 36/1985 n'estableix la inviolabilitat i la immunitat atorgades als Diputats del Parlament autonòmic. L'aforament especial s'entén referit a la Sala corresponent del Tribunal Superior de Justícia de l'àmbit territorial respectiu. En conseqüència, el Síndic de Greuges té les prerrogatives determinades per als Diputats del Parlament de Catalunya en l'EAC 31.2. En aquest sentit, si bé es pot dir que la seva inviolabilitat està reconeguda plenament, la immunitat resulta notòriament afeblida respecte al que s'estableix per als parlamentaris estatals; queda reduïda només a la detenció i retenció en el territori de Catalunya, i, en els aspectes judicials, a un mer aforament especial davant del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya o la Sala de Justícia Penal del Tribunal Suprem.

Pel que fa a les garanties de l'activitat del Síndic de Greuges, la Llei 36/1985, 1.2, s'estén a les pròpies del Defensor del Poble, als "ombudsmen" autonòmics, és a dir, la inviolabilitat de correspondència i altres comunicacions; la cooperació dels Poders públics; mesures en cas d'entorpiment o resistència a l'actuació investigadora; exercici d'accions de responsabilitat contra totes les autoritats, funcionaris i agents civils de l'ordre governatiu o administratiu, sense que calgui en cap cas la reclamació prèvia per escrit; denúncia d'infraccions i irregularitats davant el Fiscal corresponent.

L'apartat c) del mateix article 1.2 de la Llei 36/1985 estableix, d'altra banda, que, quan els supòsits en els quals les garanties expressades siguin d'aplicació es refereixin a activitats d'Administracions públiques no autonòmiques, l'ombudsman autonòmic notificarà al Defensor del Poble les infraccions i irregularitats que hagi observat. Aquest darrer atindrà l'esmentada informació i podrà intervenir-hi i informar el respectiu Comissionat parlamentari de les seves gestions davant el Fiscal General de l'Estat i el resultat d'aquestes.

Totes aquestes prerrogatives i garanties són també aplicables, si s'escau, als Adjunts del Síndic de Greuges durant l'exercici de les seves funcions.

A l'últim, la Llei 14/1984, 17, estableix categòricament que les decisions i resolucions del Síndic de Greuges no són objecte de recurs de cap mena.

V. LA COOPERACIÓ I COORDINACIÓ DEL SÍNDIC DE GREUGES AMB EL DEFENSOR DEL POBLE

L'EAC 35 preveu, com sabem, la coordinació entre el Síndic de Greuges i el Defensor del Poble. D'altra banda, la CE 54 atribueix a aquest últim una competència genèrica, que no exclou la del Síndic, però que la fa concurrent dins del seu àmbit autonòmic. A més, la Llei Orgànica del Defensor del Poble, 6 abril 1981, 12, afirma que aquest podrà en tot cas, supervisar per ell mateix l'activitat de la Comunitat Autònoma i, a aquests efectes, els òrgans similars de les Comunitats Autònomes coordinaran llurs funcions amb les del Defensor del Poble i aquest podrà sol·licitar llur col·laboració.

La Llei del Síndic de Greuges, 4.1, estableix conseqüentment que el Síndic ha de cooperar amb el Defensor del Poble i coordinar les pròpies funcions. D'acord amb això, el Síndic pot establir convenis amb ell, els quals han de fixar la durada que tindran; els àmbits de les Administracions que comprendran; els supòsits d'actuació del Síndic; les facultats que aquest podrà exercir i les comunicacions que tindrà amb el Defensor del Poble. Segons el punt 3 del mateix article, i pel que fa a les queixes relatives a l'activitat de qualsevol òrgan de l'Administració pública de l'Estat a Catalunya que hom li presenti, el Síndic de Greuges les ha de trametre al Defensor del Poble.

Aquesta situació de concurrència competencial, consagrada per la Llei Orgànica del Defensor del Poble, obligava, doncs, a completar la Llei del Síndic de Greuges amb una altra de les Corts Generals que regulés les relacions entre totes dues institucions.

El Parlament de Catalunya, fent ús del procediment especial d'iniciativa legislativa previst a la CE 87.2, presentà una proposició de llei al Congrés dels Diputats en aquest sentit, com també ho varen fer els Parlaments d'Andalusia i Aragó.

La Llei 36/1985 vigent recull pràcticament en la seva integritat la proposició legislativa catalana, llevat d'algunes esmenes.

La Llei de les Corts Generals, 2, consagra la fórmula catalana de cooperació, la qual es basa en el que prescriu la Llei del Síndic de Greuges, 4, és a dir, la concertació d'acords o convenis entre el Defensor del Poble i els "ombudsmen" autonòmics per precisar els àmbits d'actuació d'aquests, les seves facultats d'exercici específic, el procediment de comunicació amb el Defensor del Poble i la durada dels esmentats acords. En el benentès que aquesta fórmula es refereix, òbviament, als supòsits de cooperació, els quals, segons la Llei Orgànica del Defensor del Poble, 12, depenen de la decisió prèvia i opcional d'aquest pel que fa a la supervisió per ell mateix de l'activitat de l'Administració autonòmica. Com afirma el punt 1 de l'article 1 de la Llei 36/1985, en tot allò que afecti matèries sobre les quals s'atribueixin competències a la Comunitat Autònoma en la Constitució i en el respectiu Estatut d'Autonomia, i sense minvar les facultats del Defensor del Poble, la supervisió de l'Administració autonòmica i la dels ens locals, quan aquests actuïn en exercici de competències delegades per aquella, podrà realitzar-se en règim de cooperació. En cada cas, els convenis entre el Síndic i el Defensor del Poble concretaran els aspectes ja referits d'aquesta cooperació. D'aquesta forma queda precisada la genèrica potestat del Defensor del Poble, continguda a la seva Llei Orgànica, 12, ja que, quan aquell decideixi supervisar l'Administració de la Generalitat o la dels ens locals del territori de Catalunya quan actuïn en exercici de competències delegades per aquella, podrà sol·licitar la col·laboració del Síndic, com afirma l'article 12 esmentat, però l'obligació que aquest últim té de coordinar-se amb el Defensor del Poble, d'acord amb el punt 2 del repetit article, queda matisada pels termes del conveni que s'hagi pogut subscriure entre ambdues institucions.

Conseqüentment, hom pot afirmar també que el Defensor del Poble sempre podrà supervisar l'Administració de la Generalitat amb la finalitat de defensar els drets fonamentals i les llibertats públiques dels ciutadans sense utilitzar el règim de cooperació i coordinació, així com el Síndic de Greuges sempre podrà fer-ho, en els termes i en l'àmbit fixats a la Llei catalana 14/1984, 1, sense necessitat de cooperar ni coordinar la seva actuació amb el Defensor del Poble, ja que aquesta obligació solament juga quan el comissionat de les Corts Generals decideix actuar respecte a la Generalitat i opta, d'acord amb el Síndic, pel règim de cooperació.

Pel que fa a la supervisió de l'Administració perifèrica de l'Estat a Catalunya, la Llei 36/1985, 2, amplia les competències que la Llei del Síndic de Greuges, 4.3, atorgava a aquest, ja que el mer tràmit de trasllat de les queixes al Defensor del Poble per part del Síndic és substituït ara per la possibilitat afegida que el primer podrà (a més no l'obliga la seva Llei Orgànica) requerir la col·laboració del Síndic per a la major eficàcia de les seves gestions, i, en conseqüència, també podrà informar-lo del resultat d'aquestes.

Text	d00349
Tema	Sindicatura de Comptes
Referència	PERULLES, JOAN JOSEP. "La Sindicatura de Comptes". A: <i>Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya</i> . Vol. I. Barcelona: Generalitat de Catalunya – Institut d'Estudis Autònoms, 1988. Pàg. 489-515.

LA SINDICATURA DE COMPTEES

Delimitació conceptual

L'article 42 de l'Estatut de Catalunya configura el control extern de la gestió financera en establir el següent: "Sense perjudici del que disposen l'article 136 i l'apartat d) de l'article 153 de la Constitució, es crea la Sindicatura de Comptes de Catalunya. Una llei de Catalunya en regularà l'organització i el funcionament i establirà les garanties, les normes i els procediments per a assegurar la rendició dels comptes de la Generalitat, la qual serà sotmesa a l'aprovació del Parlament".

L'article citat ha estat objecte de la normativa complementària que s'hi estableix. Per tant, considerem de molt interès el coneixement de les directrius i la problemàtica a què obeeix aquesta normativa i del contingut en què es plasma. No podem oblidar que es tracta d'una nova institució i encara que és possible parlar dels seus precedents històrics, manquen per complet actuacions i estudis tècnics que ens puguin donar notícia concreta del seu marc institucional i funcional en temps passats.

Nogensmenys, la Sindicatura de Comptes necessita un medi adequat perquè la seva normativa assoleixi eficàcia operativa que, de no existir prèviament, difícilment podria tenir aplicació. Aquest medi l'estableix, bàsicament, la Llei de Finances Públiques de Catalunya.

D'altra banda, les disposicions reguladores del control extern de l'activitat financera de l'Estat constitueixen una plantejament que no sempre són aliens al desenvolupament de les funcions de la Sindicatura de Comptes.

En conseqüència, cal situar la normativa que s'analitza, en relació amb la legislació reguladora de l'activitat financera catalana, i amb la que tracta del control extern de l'activitat financera a nivell estatal. En aquest sentit, s'estima necessari, a més, no oblidar la problemàtica de les disposicions específiques de la pròpia Sindicatura. Hem considerat que aquesta tasca, en aquest moment, és la primera que s'ha de dur a terme i és al seu desenvolupament que es limita aquest treball.

I. EL DRET I EL CONTROL DE LA PROGRAMACIÓ DE LES FINANCES

1. Activitat econòmica i activitat financera

En l'àmbit econòmic les empreses es constitueixen per dur a terme un determinat procés productiu. En canvi, en l'aspecte financer es troba l'Estat, juntament amb d'altres entitats con a ens productora de serveis públics, però amb una diferència fonamental respecte de l'empresa: aquesta sorgeix per produir béns i serveis i els ens públics, per d'altres motius i, a més, produeixen serveis públics.

La distinció establerta implica necessàriament que en l'activitat financera s'incloguin unes altres activitats desenvolupades pel propi Estat, o bé que activitats que no tenen aquell caràcter se'ns mostrin con a financeres, per influències de tipus polític, social, històric, religiós, etc. Aquesta circumstància per si

mateixa determina que a la pràctica no hi hagi una limitació terminant i absoluta entre el fet econòmic i el fet financer i que, en molts casos, l'Estat es trobi realitzant activitats de tipus econòmic.

Tot i que en la Hisenda pública allò que és típic i corrent és el fet financer, a la pràctica hi ha una variadíssima gamma de situacions en les quals operen conjuntament consideracions de tipus financer i de tipus econòmic. S'ha tractat d'efectuar una delimitació de totes aquestes situacions, que s'estudien sota les denominacions de preus privats, preus quasi-privats, preus públics, preus polítics i contribucions especials. De fet, a través de totes aquestes institucions es procura sintetitzar tot allò que fa referència a les situacions intermèdies entre el fet econòmic i el fet financer.

Tot el que s'ha exposat ens explica que en la vida financera dels Estats es produeixen una sèrie de situacions en les quals és difícil puntualitzar si realment es tracta o no d'activitats financeres.

A aquests efectes, Ursula K. Hicks assenyalava que la demarcació entre allò que és públic i allò que és privat s'ha de delimitar amb una gran flexibilitat en les condicions modernes.

D'altra banda, no s'ha d'oblidar la relació d'interdependència en què es troben les activitats econòmiques i financeres. Els organismes públics no compten amb mitjans suficients per al desenvolupament de l'activitat financera i, per tant, no els resta sinó de treure de les economies privades els elements necessaris, i l'activitat d'aquests organismes comporta, precisament, allò indispensable perquè la producció de béns i serveis per art de la iniciativa privada pugui tenir efecte. Per aquesta raó es parla de la productivitat de la despesa pública, perquè el fet de satisfer més determinades necessitats possibilita el desenvolupament d'ulteriors activitats econòmico-privades.

Però, a més, s'ha de tenir en compte que l'activitat financera suposa un trasbals de disponibilitats. Extretes aquestes per l'Estat d'uns ciutadans per lliurar-les a d'altres a través de la despesa pública, s'opera la redistribució de la renda nacional amb totes les possibilitats i repercussions que d'aquesta situació es deriven.

El desenvolupament de l'activitat financera dona lloc, per tant, al fet que hi hagi una reunió de mitjans portada a cap per ens públics per satisfer unes determinades necessitats que s'entén que no pot assolir eficientment l'empresa privada. L'exercici d'una activitat d'aquest tipus pressuposa la confecció d'una previsió que reguli l'acomodació dels mitjans requerits a la finalitat perseguida. Aquest pla es coneix amb el nom de Pressupost.

El pressupost d'un ens públic dona concreció a un estat de xifres en què figuren les despeses de l'activitat financera i els seus ingressos expressats en moneda, durant un determinat període.

Però el Pressupost en una democràcia parlamentària no és només un element consubstancial a una gestió financera correcta. La seva existència comporta un mandat del legislatiu a l'executiu respecte a allò que ha d'exigir als ciutadans, donant compliment, en tot cas, a les lleis tributàries, ja que de poc serviria que fossin justes si no s'exigís igual de totes les unitats econòmiques i s'autoritza per a la realització de determinades despeses, concretant-ne la quantitat i que s'han de portar a terme tal com estableixen les lleis reguladores de l'exercici de l'activitat financera, amb les puntualitzacions i precisions que acostuma a establir la pròpia Llei Pressupostària.

2. Informe sobre la gestió de la programació financera

L'existència del Parlament de Catalunya comporta la seva facultat de dictar lleis. En aquest sentit, les exigències de l'organització financera provoquen que una de les lleis que ha d'aprovar anualment el Parlament és la Llei de Pressupostos de la Generalitat. Aquesta Llei revesteix una naturalesa particular ja que constitueix un mandat del Parlament envers el Consell Executiu, mitjançant el qual es faculta aquest perquè obtingui uns determinats ingressos i se l'autoritza perquè realitzi despeses, puntualitzant allò que podrà gastar, fins a quin import i de quina manera ho haurà de fer.

El mandat pressuposa, en general, que un cop realitzat, el mandatari n'ha de donar compte al mandant. Respecte a la Llei de Pressupostos de cada any, aquesta exigència suposa que el Conseller d'Economia i Finances dona compte al Parlament del compliment de la Llei esmentada. En vista de la magnitud de les funcions de la Generalitat i la seva importància quantitativa, la documentació en la qual és consignat dit

compliment és voluminosa i complexa i la seva anàlisi i comprovació requereix una especial preparació tècnica. Per aquesta raó es considera consubstancial amb el mandat pressupostari l'existència d'un organisme tècnic annex al Parlament que el verifiqui. A Catalunya aquest organisme tècnic depèn orgànicament del Parlament i s'anomena Sindicatura de Comptes. *1

El mandat pressupostari cristal·litza en una sèrie de normes jurídiques i, per tant, la comprovació que cal realitzar implica la verificació del compliment d'aquelles normes. *2

Tanmateix no resulta suficient la constatació documental de la gestió pressupostària en expedients administratius, sinó que cal una constatació ordenada de la gestió d'acord amb una sistematització concreta que permeti obtenir llistats que periòdicament donin un resum d'allò que està succeint en relació amb els béns que gestiona l'executiu. Tots aquests aspectes comporten el fet que hi hagi una comptabilitat pública que també s'ha de comprovar. *3

Tal com hem dit, el mandat pressupostari faculta per a l'obtenció d'uns determinats ingressos, a la vegada que autoritza la realització de despeses concretes i específiques. L'Administració Pública ha de tenir cura en la gestió dels dits mitjans, tant pel que fa a la seva ordenada conservació i disposició, com a les contraprestacions que rebí pel lliurament d'aquells, a fi i efecte que constitueixin els béns i serveis més adients per a satisfer les necessitats públiques a les quals es destinen. Cal, per tant, informar el Parlament de la racionalitat en l'execució de les despeses públiques. Els sacrificis que s'exigeixen a la col·lectivitat han de tenir un rendiment òptim, per la qual cosa s'estableixen unes previsions amb caràcter anual. Caldrà informar el Parlament de la plasmació de la realitat d'aquestes previsions i de les modificacions a què han estat sotmeses. *4

L'execució del Pressupost comporta l'aplicació a determinades finalitats dels mitjans que amb motiu de la Llei de Pressupostos es posen a disposició de l'executiu perquè satisfacin les seves necessitats. Cal informar degudament el Parlament de totes les qüestions tècniques que afecten aquest tema perquè s'hi pugui pronunciar. *5 En resum, el mandat pressupostari implica l'emissió d'un informe previ que inclou aspectes jurídics, comptables, tècnics i econòmics.

D'altra banda, per arribar a una millor satisfacció de les necessitats i aconseguir una utilitat social òptima, la gestió dels mitjans públics es porta a terme també al marge de l'Administració Pública, és a dir, pels ens autònoms i les empreses públiques que en major o menor mesura gaudeixen d'autonomia en la seva gestió, però com que els mitjans que els permeten actuar són públics cal, igualment, en aquest cas informar el Parlament de la seva gestió, tenint en compte les especials circumstàncies que hi concorren. S'ha d'arribar a la mateixa conclusió quan s'entén que la utilitat social òptima només es pot assolir subvencionant les empreses privades que porten a terme una determinada activitat, perquè puguin continuar realitzant-la o perquè s'estima convenient que assoleixin llurs objectius a un nivell al qual no s'havia arribat fins aleshores. En aquests casos, la informació es fa més necessària i és més complexa perquè hi intervenen paral·lelament consideracions econòmico-privades i financeres. I possiblement només es podrà donar complida informació sobre el cost, però no sobre els rendiments ja que aquests pressuposen pronunciar-se sobre la utilitat social que tècnicament es fa difícil de mesurar. *6

1. LCat. 6/1984, 1.
2. LCat. 6/1984, ll.a).
3. LCat. 6/1984, ll.a).
4. LCat. 6/1984, 11.b).
5. LCat. 6/1984, ll.c).
6. LCat. 6/1984, 11.d).

3. Modalitats

Tal com hem dit, la documentació en què es consigna anualment el desenvolupament de l'activitat financera, és voluminosa i complexa. Per aquesta raó es fa difícil emetre sobre la matèria un informe de contingut jurídic, comptable, tècnic i econòmic.

D'altra banda, cal assenyalar que si es portés a terme d'una manera exhaustiva, seria necessari establir una organització administrativa paral·lela i, per tant, amb gran nombre de funcionaris.

A més, pràcticament és impossible emetre amb caràcter general judicis sobre la racionalitat en l'execució de la despesa pública, igual que sobre l'execució de programes per la seva pròpia naturalesa.

Cada servei establert per a gestionar determinades despeses que tinguin com a finalitat afrontar una necessitat pública comporta un examen sobre la seva configuració i una anàlisi de quins són els mitjans més adequats per a satisfer-la, a més d'un estudi sobre la qualitat i quantitat dels utilitzats en cada cas concret. Per arribar a conclusions degudament fonamentades, els dictàmens han de tenir un plantejament puntual i concret.

Els programes d'actuacions, inversions i finançament, com altres plans o previsions que regeixen les empreses públiques i els organismes autònoms, només es poden analitzar un per un, sens perjudici que partint d'un estudi individual es puguin establir algunes generalitzacions.

Les dites circumstàncies aconsellen establir una diferenciació entre qüestions de caràcter general que s'han d'analitzar inexcusablement en el moment de verificar i comprovar el compte general, i d'altres d'un contingut particular i concret que tenen lloc mitjançant informes o memòries de caràcter puntual que en tots els casos s'han d'elevat al Parlament. *7

Els informes de caràcter puntual tenen, per tant, una entitat pròpia, però com hem assenyalat, a través d'ells es poden establir algunes generalitzacions que, sens dubte, permeten arribar a conclusions que s'incorporin al compte general per pronunciar-se, amb fonament de causa, tant sobre l'execució de programes, plans o previsions, com sobre la racionalitat en la realització de la despesa pública.

Fins i tot es pot arribar a la conclusió que els informes puntuals poden constituir una part preliminar de l'informe del compte general. Aquest plantejament pot desdibuixar el contingut predominantment tècnic dels informes puntuals, i perjudicar la seva eficàcia, per arribar de la manera més senzilla possible a una millora en el futur de la gestió financera de tots i cadascun dels serveis informats.

7. LCat. 6/1984, 6.1.

4. Àmbit institucional

De la mateixa manera que amb anterioritat a la Constitució del 1978 no era possible parlar de la fiscalització externa dels comptes de la Generalitat per a sotmetre els informes emesos, com a resultat d'aquella, a la decisió del Parlament de Catalunya, tampoc no es podia preveure el resultat d'una fiscalització externa sotmesa a la decisió del Ple de la corporació local corresponent.

Nogensmenys, cal reconèixer que abans de la Constitució es parla de fiscalització externa de la gestió financera de les Corporacions locals, però la seva realització es portava a terme mitjançant l'emissió d'informes del Servicio de Inspección y Asesoramiento que eren sotmesos a les decisions dels Delegats o del Ministre d'Hisenda. El sistema financer de les Corporacions locals estava subjecte a un règim de subordinació administrativa a l'autoritat central. Tanmateix, el plantejament constitucional que parteix del principi d'autonomia, tant per a les Comunitats com per a les Corporacions locals, obliga, per intentar que prevalgui en tots els casos el principi de legalitat en matèria financera, a fer extensiu el repetit informe anual, a les Comunitats Autònomes i a les Corporacions locals.

A través dels dits informes, es doten les Assemblees respectives dels mitjans tècnics perquè es puguin pronunciar sobre l'activitat pressupostària dels òrgans de govern i el ciutadà s'assabenta del plantejament de l'anàlisi de la gestió de les finances públiques a tots els seus nivells. De no admetre-ho així, aquella part de la vida pública que afecta d'una manera més immediata el ciutadà es mantindria allunyada de la necessària verificació i informació sobre la gestió de les finances públiques.

Aquests informes anuals previs a l'aprovació dels comptes de cada exercici han de tenir una saludable eficàcia en la gestió pública de la vida local, que porti el ciutadà a la convicció que les seves relacions financeres amb la col·lectivitat que emmarca la seva convivència han estat objecte d'una anàlisi que permeti conèixer la bondat de la gestió realitzada.

D'acord amb el principi esmentat, la Llei 6/1984, quan estableix que la Sindicatura de Comptes és l'òrgan de fiscalització de la gestió econòmica, financera i comptable del sector públic de Catalunya, puntualitza que componen el sector públic de Catalunya, entre d'altres, les Corporacions locals, els seus organismes

autònoms, les empreses públiques i empreses vinculades *8 i que quan els informes de la Sindicatura de Comptes es refereixen a les Corporacions locals o a les entitats del sector públic que en depenen, seran els seus òrgans competents els qui entendran de les propostes, sens perjudici que aquestes siguin trameses al Parlament. *9

8. LCat. 6/1984, 4.

9. LCat. 6/1984, 7.2.

5. Especial protecció jurídica de la gestió financera

L'anàlisi dels antecedents de la Sindicatura de Comptes posa de manifest que es dona una constància històrica en el plantejament institucional. En totes les fases del seu desenvolupament històric s'aprecia que entre les competències que caracteritzen la institució hi figura sempre l'atribució del poder necessari per procedir contra els responsables de descoberts comptables en la gestió financera. Els qui en el maneig de fons o efectes públics incorren en abastament són objecte d'una especial jurisdicció i, a l'efecte, s'estableixen normes especials per tal de garantir, tant com es pugui, l'efectivitat de les responsabilitats en què hagin incorregut.

Actualment, la delimitació de la responsabilitat comptable ofereix dificultats que s'analitzaran més endavant. Però històricament cal remarcar una sèrie de circumstàncies que avui ja estan superades.

La gestió financera comporta l'obtenció d'ingressos i la seva conservació i utilització. Per a l'obtenció d'ingressos històricament s'estableixen fets, actes i situacions que són determinants de l'exacció de tributs. En relació amb cadascun d'ells s'estableix una normativa i una organització.

En la normativa vigent distingim entre les disposicions que afecten el fet imposable, subjecte passiu, base imposable, base liquidable, tipus de gravamen i deute tributari. Tots aquests elements conceptuals es troben desdibuixats fins que no adquireix carta de naturalesa en la nostra civilització el Dret tributari, i abans es donaven, la major part de les vegades, sense cap mena de diferenciació entre ells. En conseqüència, en èpoques anteriors, el punt de partida per a establir responsabilitats comptables era més que confús.

D'altra banda, pel que fa a l'organització tributària es distingeix actualment entre gestió liquidadora i recaptadora. És a dir, una cosa és la determinació dels deutes tributaris i una altra diferent procedir a la seva recaptació. I, a més, quant a l'última es parteix de la premissa que les oficines recaptadores no poden ésser dipositàries de diners, ja que aquests han d'estar en poder d'entitats bancàries. Aquest principi d'organització financera i la seva observança tenen una especial transcendència en la disminució del nombre de casos de responsabilitat comptable.

Tanmateix, mentre no s'estableixi una clara distinció entre oficines liquidadores i recaptadores es fa molt difícil a la pràctica determinar xifres concretes a partir de les quals es podria puntualitzar quan es produeix un abastament.

En èpoques històriques ja superades, en què figuraven determinades persones com a titulars per a l'exacció de tots els tributs d'un territori es feia gairebé impossible determinar quin havia d'ésser el rendiment financer que havia d'obtenir el tresor públic.

L'atribució personal de la gestió de determinats tributs intenta ésser el punt de partida d'un plantejament més clar, tot i que segueixen mancant les condicions tècniques necessàries per a poder puntualitzar en la realitat l'àmbit concret de la responsabilitat comptable. Cal remarcar que mentre no es distingeixi entre liquidació i recaptació o pagament es fa difícil plantejar la responsabilitat comptable, ja que manquen les dades inicials a partir de les quals poder arrencar en cada cas concret.

II. PRECEDENTS HISTÒRICS

1. Generalitats

En analitzar el plantejament institucional dels informes sobre les liquidacions dels comptes públics, s'ha fet palesa l'estreta vinculació entre els conceptes tècnics determinants del contingut de la gestió financera

i la naturalesa i l'abast de l'examen crític que comporten, tant la fiscalització, com la determinació de responsabilitats comptables. És necessari, per tant, puntualitzar que la institució de la Sindicatura de Comptes no es podia convertir en realitat, en èpoques en les quals no existien els plantejaments tècnics necessaris per a la seva implantació, ni els condicionaments econòmics, sociològics i polítics que la fan possible. En conseqüència, no ens referirem al desenvolupament històric de la institució de què tractem, sinó als seus precedents dintre de les institucions catalanes, ja que no s'havia donat encara el context necessari.

Cal assenyalar que en l'estudi dels precedents de la Sindicatura de Comptes s'han de distingir dues fases de naturalesa diferent: una primera de caràcter feudal amb les prestacions que li són peculiars, motiu pel qual els drets d'emfiteusi constitueixen la base de les rendes reials juntament amb una sèrie de drets que posen de manifest les prestacions dels vassalls; i una segona, en què sorgeixen una sèrie de figures tributàries que, tot i que són limitades quant a la seva efectivitat per una sèrie d'exempcions fruit de les circumstàncies, van donar lloc a una organització de la gestió financera que es pot considerar com un precedent de l'actual, i a la qual ens referirem a continuació.

2. Desenvolupament institucional

Encara que com puntualitza Rovira i Virgili, a la Catalunya nacional es varen delimitar les funcions respectives de batlles i veguers, assenyalant que els primera, a través de la figura del batlle general, estaven encarregats a l'ensens de l'administració de les finances del comte-rei i d'algunes funcions judicials, cal remarcar que un procurador fiscal secundava el batlle general en allò que es relacionava amb el fisc reial. Aquest procurador estava investit d'àmplies facultats punitives sobre els agents reials que no complissin llurs deures. *10 Per tant hem d'assenyalar que en l'organització financera no s'ignora la figura de la responsabilitat comptable.

Segons Rovira i Virgili, a partir de Pere III sorgeixen quatre grans càrrecs palatins: canceller, majordom, camarlenc i mestre racional. Quan es refereix a llurs funcions financeres puntualitza que, de tots aquests alts funcionaris, el mestre racional tenia al seu càrrec la suprema direcció de les finances, revisava els comptes dels alts funcionaris de la cort; intervenia també en els documenta de la Cancelleria que presentaven un caràcter financer i tenia facultats per a impedir o deturar llur expedició. Com era natural, la seva gestió estava coordinada amb la del canceller. El mestre racional venia a ésser el ministre de Finances.

En l'administració de la cort, que era la seva funció pròpia, el mestre racional adquirí extenses prerrogatives. Tots els qui en una forma o altra recollien o pagaven diners de les finances reials (batlles generals, administradors de les rendes reials, veguers, justiciers, procuradors, etc.) i els funcionaria de l'administració palatina (camarlenc, escrivans- secretaria, comprador, protonotari) havien de presentar-li els comptes; i els dels seus subordinats (tresorer, escrivà de ració) els comprovava ell.

El mestre racional no podia tancar els comptes sense tenir tots els documenta justificatius. Portava tres llibres: el de "notaments", on anotava allò que pagaven els batlles generals, el procurador general i els administradora de les rendes reials per les despeses corrents de l'any, especialment pela salaris de llurs subalterna; el "Llibre d'albarans dels comptes", on apuntava les despeses dels funcionaria financers dels Estats de la monarquia i dels funcionaris de la cort, amb els comprovants que aquests presentaven; i el "Llibre ordinari", on consignava els ingressos i les despeses reials.

El mestre racional estava encarregat de perseguir les falsificacions de moneda. Dins el Consell reial era el representant del reial patrimoni, juntament amb el tresorer. Tenia com a ajudant, i per a representar-lo en la seva absència, un lloctinent, i disposava de dotze escrivans.

Cal remarcar que la tresoreria reial estava en certa manera subordinada al mestre racional i tenia al capdavant el tresorer, encarregat de la missió de realitzar les entrades i sortides del tresor del comte-rei. De la qual cosa es desprèn que el tresorer era un funcionari de categoria inferior al mestre racional. *11

La figura del mestre racional dóna entitat a les nostres institucions financeres, com ho posa de manifest el reconeixement per Piernas i Hurtado de la seva superioritat sobre la Hisenda castellana de l'època, assenyalant que està fundada, principalment, en l'incertada organització dels llurs funcionaris i llur comptabilitat.

No és estrany, per tant, que els estudiosos hagin dedicat especial atenció a l'anàlisi de les funcions del mestre racional, com ho ha fet Félix María Ferraz Penelas. *12 El resultat de les seves investigacions el considerem del major interès i per aquest motiu en reproduïm els fragments següents:

"Les Ordinacions encomanaven al mestre racional que constrenyés els batlles generals, procuradors reials i administradors de les rendes reials a presentar-li en els comptes de cada any èpoques i cartes de pagament pels salaris que es pagaven als procuradors, governadors, justiciers jutges, assessors, batlles, veguers, merins, notaris i d'altres, als quals es donaven salaris certs o pensions anuals, les quantitats dels quals havia d'anotar el mestre racional en els seus llibres de manament. Conservava, igualment, per escrit el detall de tot el que els dits procuradors, batlles i administradors reials venien obligats ordinàriament cada any a qualsevol persona. El mestre racional també estava obligat a donar fe als dits procuradors, batlles generals i administradors reials, de les despeses que afirmaven haver fet per causes justes i raonables i dels preus de les rendes reials tal i com aquestes rendes s'arrendessin, posant per escrit al seu llibre els preus esmentats."

El mestre racional tenia l'encàrrec d'esbrinar i saber la veritat de les faltes que cometessin tant els domèstics com els oficials reials i de prevenir i fer executar degudament allò que calgués perquè els dits domèstics i oficials no tinguessin l'ocasió d'incórrer en faltes.

També atribuïen les ordinacions al mestre racional l'obligació de perseguir i fer arrestar els falsificadors de moneda, detenint-los per l'algutzir per enviar-los als jutges ordinaris, amb requeriment a aquests per arrestar-los si no eren de la casa reial, ja que si eren d'aquesta casa ho feia l'algutzir sense ordre dels jutges, havent-n'hi prou amb la del mestre racional".

Ferraz Penelas entén que el mestre era el comptador suprem del regne, l'interventor de tots els oficis de la Hisenda, i a la seva sanció estaven sotmesos els administradors, tesorers i recaptadors de les rendes públiques, igual que el batlle general, els batlles locals i els seus lloctinents i receptors de les rendes del patrimoni de la corona. Ajudat en el seu ministeri per diversos coadjutors, pel receptor de la batllia i pel regent i els oïdors de la reial audiència, la seva autoritat investigadora i censora resultava quasi superior, en certa manera, a la del mateix batlle general, que era el cap de l'alta administració del reial patrimoni; però no de tot l'ordre econòmic del regne, ja que havia de retre els seus comptes davant l'ofici del mestre racional.

10. ROVIRA i VIRGILI, A. Història de Catalunya, Vol. V, Bilbao, 1977 pàg. 500.

11. ROVIRA i VIRGILI, A. Història de Catalunya, Vol. V, Bilbao, 1977 pàg. 503-504.

12. FERRAZ PENELAS, F. El Maestro Racional y la Hacienda Foral Valenciana, Tesi doctoral, València, 1913.

3. Recapitulació

Del conjunt de les investigacions històriques sembla que es desprèn que les funcions que realitzava el mestre racional eren de diversa naturalesa. D'una banda era el comptador suprem i l'interventor de l'Estat i de l'altra exigia responsabilitats per les faltes comeses en l'administració dels béns. Pel que fa al primer aspecte, les seves funcions corresponen a les de l'actual Interventor de la Generalitat. Pel que fa al segon, són un clar antecedent de la responsabilitat comptable i, per tant, de la Sindicatura de Comptes.

Tanmateix en l'Administració catalana hi ha antecedents dels informes sobre fiscalització que cal retre al Parlament de Catalunya. El seu germen es troba (a les Corts de Monsó 1289) en els organismes delegats per les corts a fi de recaptar llur donatiu al rei: ara, durant la lluita, els donatius sovintegen tant que els organismes recaptadors se succeeixen, s'encavalquen, acaben per esdevenir permanents. Així neix primer de fet i després de dret, com totes les nostres institucions polítiques, la Diputació Permanent de les Corts Catalanes o Diputació del General de Catalunya. A les Corts de Cervera del 1359 aquest organisme, encara solament recaptador, rep part de la seva estructura fonamental, ja que per a l'administració del donatiu, va elegir dotze diputats i dotze consellers oïdors de comptes, quatre per cada braç. I és ell qui esdevindrà la delegació permanent i representativa de les Corts i, en conseqüència, políticament la representació de Catalunya.

D'aquesta manera es perfila la figura de l'Oïdor de Comptes, funcionari encarregat d'examinar i d'aprovar els comptes d'una corporació. Els oïdors de comptes de la Generalitat de Catalunya es varen establir el

1359 i el 1413 llur nombre fou de tres, un per braç, amb duració triennial. La funció dels oïdors de comptes era de revisar els comptes presentats pels diputats i inspeccionar el "Llibre de Manifest". En crear-se l'aparell administratiu propi de la Generalitat, sorgeixen un regent de comptes, diversos oïdors de comptes, un mestre racional, un procurador general, etc. Aquesta Diputació General, amb diverses reformes, dura fins al 1714.

4. Del Dret de nova planta a la creació de la sindicatura de comptes

Durant el govern dels reis de la Casa d'Àustria, Catalunya conserva, si bé en decadència, les seves institucions. En entrar a regnar la casa de Borbó, Catalunya, que es dreça en armes contra el seu primer representant a Espanya, fou vençuda i el seu règim peculiar abolit amb el Decret de Nova Planta.

Un cop restaurada la Generalitat en proclamar-se la República, *13 s'aprova l'Estatut el 15 de setembre de 1932. En el seu article 17 es tracta del control de la gestió financera, quan únicament es diu "El Tribunal de Comptes de la República fiscalitzarà anualment la gestió de la Generalitat quant a la recaptació d'impostos que li sigui atribuïda per la delegació de la Hisenda de la República i a l'execució de serveis per encàrrec seu, sempre que es tracti de serveis que tinguin llur designació especial en els Pressupostos de l'Estat".

D'aquesta manera el tractament de la fiscalització externa va quedar reduït a la normativa de portes enfora, si bé l'Estatut interior del 1933, en l'article 81, estableix que una Llei d'Administració i Comptabilitat "regularà el funcionament d'un Tribunal de Comptes constituït amb independència del Consell Executiu, i estatuirà les garanties, les normes i els procediments per a assegurar la rendició dels comptes, la qual serà sotmesa a l'aprovació del Parlament". L'Estatut es va deixar d'aplicar quan Catalunya va ésser ocupada militarment, l'any 1939. *14

Després de l'aprovació de la Constitució del 1978, en què es reconeix i garanteix a les nacionalitats i regions que integren Espanya el dret a l'autonomia, es promulga l'Estatut del 1979, en què queda institucionalitzada la Sindicatura de Comptes en els termes següents: "Sens perjudici del que disposa l'article 136 i l'apartat d) de l'article 153 de la Constitució, es crea la Sindicatura de Comptes de Catalunya. Una llei de Catalunya en regularà l'organització i el funcionament i establirà les garanties, les normes i els procediments per a assegurar la rendició dels comptes de la Generalitat, la qual serà sotmesa a l'aprovació del Parlament". L'anàlisi d'aquesta disposició i de les seves normes complementàries constitueix el contingut dels apartats III, IV i V d'aquest treball.

13. LCat. 21 abril 1931.

14. L 5 abril 1938.

5. El Tribunal de Comptes

L'existència d'òrgans de control extern de la gestió financera suposa l'establiment d'un sistema polític que respongui als principis de la divisió de poders, per tal com quan es donen aquestes circumstàncies a nivell estatal, en el segle XIX, el règim financer de Catalunya resta abolit, entenem que cal referir-s'hi. Segons Artola Gallego, la Constitució del 1812, d'acord amb el context històric, estableix una Contaduría Mayor de Cuentas, mentre que el Reglament de 7 d'agost de 1813 feia d'ella una nova oficina, d'acord amb els principis del nou règim que sotmetia al control últim de les Corts l'activitat de la Contaduría. La restauració de l'absolutisme, quan Ferran VII va tornar de l'exili, arruïnà la iniciativa, però no va acabar amb la necessitat d'adaptar les institucions a les noves circumstàncies. López Ballesteros va ésser l'encarregat de revisar i reorganitzar les oficines de la Contaduría i, encara que els seus plantejaments no podien coincidir amb els de les Corts, va ésser el creador de la nova denominació amb la qual seria coneguda, en crear el Tribunal Mayor de Cuentas, que els governs liberals successius respectarien en bona part, si bé suprimint el qualificatiu de mayor. *15

José María Fernández Pirla ens dóna un punt de vista del Tribunal Mayor de Cuentas quan ens diu que es configura com una institució de doble funcionament en relació amb el control de la gestió dels cabals públics, assumint, d'una banda, les funcions que defenia la Contaduría Mayor de Cuentas i, de l'altra, les tasques del Tribunal de Oidores, enquadrat en el Consell d'Hisenda. Com a conseqüència d'això, el

Tribunal Mayor de Cuentas, que es crea amb la dita denominació per la Reial Cèdula de SM de 10 de novembre de 1828, rep les dues consideracions d'autoritat governativa i autoritat judicial. *16

Admesa institucionalment en l'àmbit estatal l'existència d'un organisme de control extern de la gestió financera per informar-ne al Parlament, el seu desenvolupament històric és paral·lel al de les institucions polítiques estatals en els dos darrers segles. En aquest respecte estimem il·lustratives les consideracions de Fernández Rodríguez quan ens diu que "la història del Tribunal de Comptes, del nostre Tribunal de Comptes és, sens cap dubte, la història d'una frustració, la història d'un lament permanent per allò que podia ésser i no fou, per allò que podia haver significat en la nostra vida col·lectiva sense que realment hagi significat res". *17

En realitat, la fiscalització externa de la gestió financera és la contrapartida onerosa, per a l'executiu, de la llibertat política. És difícil que aquesta última es mantingui si no té efectivitat la primera d'una manera puntual i en la forma legalment establerta. Sembla que els nostres legisladors ho han comprès així, segons que ens donen a entendre el text constitucional i el nostre Estatut.

15. FERNÁNDEZ PIRLA, J.M. El Tribunal Mayor de Cuentas de Fernando VII, Madrid, 1986, pàg. 8

16. FERNÁNDEZ PIRLA, J.M. El Tribunal de Cuentas de Fernando VII, Madrid, 1986, pàg. 75.

17. Instituto de Estudios Fiscales, El Tribunal de Cuentas en España, Vol. I, pàg. 19.

III. ORGANITZACIÓ I FUNCIONAMENT

1. Organització

Segons l'article 42 de l'Estatut de Catalunya, una llei regularà l'organització i el funcionament de la Sindicatura de Comptes. Amb la Llei 6/1984, s'ha complert només en part l'esmentat precepte estatutari, atès que tan sols en regula l'organització. Pel que fa al funcionament, es limita a consignar en l'article 3 i en la disposició addicional, que la Sindicatura de Comptes ha d'elaborar el projecte de normes de règim interior que ha de presentar al Parlament perquè el discuteixi i l'aprovi. Un cop complits els tràmits esmentats, el Parlament va aprovar les Normes de Règim Interior el 19 de març de 1986.

A. Institució col·legiada

La Sindicatura de Comptes es configura com una institució col·legiada. Per la seva denominació sembla que ha d'ésser així, ja que l'Estatut no fa referència al Síndic de Comptes sinó que parla de la Sindicatura. Si més no, la legislació de Navarra en matèria de fiscalització externa ens parla de Cámara de Comptos i, en canvi, la normativa que la regula desenvolupa la institució partint de la premissa que es tracta d'un òrgan unipersonal. La Llei 6/1984 no tracta expressament d'aquesta qüestió, però estableix que el Ple de la Sindicatura és integrat per 7 Síndics. *18

No hi ha dubte que la celeritat en l'adopció de decisions es fa més fàcil si es tracta d'un òrgan unipersonal. Però cal tenir en compte que la Sindicatura ha d'informar el Parlament de la gestió econòmica, financera i comptable del sector públic de Catalunya *19 i quan emet els seus informes no pot ignorar que ha d'actuar amb submissió a l'ordenament jurídic i amb total independència respecte als òrgans i als ens públics subjectes a la seva fiscalització. *20

Per puntualitzar l'abast de l'ordenament jurídic en cada cas concret no hi ha dubte que l'anàlisi del procés de captació de la realitat per encaixar-la en la norma que la regula es porta a cap d'una manera més acurada a través d'un examen realitzat conciliant la diversitat de papers i punts de vista que puguin mantenir els Síndics que no d'una manera unipersonal, amb l'avantatge que els que discrepin del vot de la majoria podran exposar al Parlament llurs opinions a través d'un vot particular, i d'aquesta manera es garanteix a aquell que pugui adoptar les seves decisions amb ple coneixement de causa.

D'altra banda, la independència de l'òrgan fiscalitzador respecte als ens subjectes a les seves funcions tampoc no hi ha dubte que és més fàcil d'assolir si es tracta d'un òrgan col·legiat que d'un òrgan unipersonal. Tots els arguments que en aquest respecte es mantenen entorn de l'organització de l'Administració de justícia són de plena aplicació en matèria de fiscalització de comptes i de

responsabilitat comptable. I resten reforçats, en atenció a l'elevada quantia de les qüestions sobre les quals ha d'informar la Sindicatura de Comptes i als interessos econòmics, socials i polítics que hi estan en joc.

Són òrgans de la Sindicatura de Comptes: el Ple, la Comissió de Govern, el Síndic Major, les Seccions de Fiscalització i d'Enjudiciament i el Secretari General.

18. LCat. 6/1984, 13.

19. LCat. 6/1984, 1.

20. LCat. 6/1984, 3.

B. Síndics

Encara que els Síndics no són òrgans de la Sindicatura de Comptes, sense Síndics no hi ha Sindicatura possible. Integren el Ple, *21 la Comissió de Govern *22 i les Seccions. *23 També figura un Síndic i al capdavant dels departaments sectorials en què s'organitza la Secció de Fiscalització. *24

Els Síndics, la designació dels quals és irrevocable, han d'exercir les seves funcions amb independència. *25 Per tant, els Síndics gaudeixen d'independència en l'exercici de llurs funcions i són inamovibles durant un període per al qual han estat designats. *26

La independència dels Síndics es reflecteix tant en les seves actuacions, com en l'emissió del seu parer en els òrgans col·legiats de què formen part. Aquesta independència es constata formalment tant en els projectes d'informes i actuacions prèvies, com en les actes de les sessions i en els vots particulars que puguin formular.

En les seves actuacions la Sindicatura parteix en bona part dels projectes d'informes que han d'elaborar els Síndics. La llibertat del Síndic té, per tant, dos contrapesos importants. Suposa, en primer lloc, la responsabilitat d'elaborar projectes d'informes i en segon lloc, que aquests estan sotmesos a la decisió d'un òrgan col·legiat de la Sindicatura. En cap cas el Síndic no emet informes, ja que aquests són sempre acords de la Sindicatura.

En vista de les prerrogatives dels Síndics, hi ha una normativa específica que fa referència al seu nomenament, incompatibilitats, abstenció, recusació i pèrdua de llur condició.

El Parlament designa els Síndics, set, mitjançant votació per majoria de les tres cinquenes parts, per un període de sis anys. *27

21. LCat. 6/1984, 13.1.

22. LCat. 6/1984, 15.1.

23. LCat. 6/1984, 17 i 18.

24. LCat. 6/1984, 17.3.

25. LCat. 6/1984, 21.2.

26. Normes de Règim Interior de la Sindicatura de Comptes, DOGC 689, art. 6.

27. LCat. 6/1984, 20.

C. Ple

El Ple és l'òrgan més important de la Sindicatura i és integrat pels set Síndics que la componen. *28 Com que la Sindicatura de Comptes és l'òrgan de fiscalització de la gestió econòmica, financera i comptable del sector públic de Catalunya, aquesta fiscalització es porta a terme mitjançant informes i memòries, que en tots els casos ha d'eleva al Parlament, *29 i l'aprovació de tots els informes i memòries correspon al Ple, no hi ha dubte que des d'una perspectiva funcional se li atribueixen les tasques d'una major transcendència envers les institucions més importants de la Generalitat.

En realitat, el contrapès de la llibertat del Síndic en l'exercici de les seves funcions és el Ple de la Sindicatura, ja que són les seves decisions les que prevalen.

28. LCat. 6/1984, 21.1.

29. LCat. 6/1984, 14 i 6.1.

D. Comissió de Govern

El govern de la Sindicatura es porta de manera col·legiada i correspon a la Comissió de Govern que és formada pel Síndic Major i per dos Síndics designats pel Ple. *30

Les competències de la Comissió de Govern són de distribució de les tasques en els seus òrgans; de personal; d'autorització i disposició de despeses i les delegades pel Ple. Per tant, en principi, no li correspon cap decisió de caràcter institucional i s'ha de limitar a qüestions d'índole interna. *31

30. LCat. 6/1984, 15.1.

31. LCat. 6/1984, 15.2.

E. Síndic Major

El Síndic Major, proposat pel Ple entre els seus membres, és nomenat per un període de 3 anys pel President de la Generalitat. *32 En cas d'absència o de malaltia, el Síndic Major és substituït provisionalment pel Síndic de més antiguitat de la Comissió de Govern, o, si escau, pel de més edat d'entre ells. *33

Les competències atribuïdes al Síndic Major *34 són de diferent naturalesa i, quan les puntualitza, la Llei parteix d'una doble premissa: totes les resolucions que comporten l'exercici de les funcions fiscalitzadora i d'enjudiciament corresponen al Ple i el govern de la Sindicatura està atribuït a la Comissió nomenada a aquest efecte. Per tant, se li assignen funcions representatives i d'inspecció, a més de les que comporten la presidència del Ple i de la Comissió de Govern, l'ordenació dels pagaments propis de la Sindicatura i, amb caràcter residual, les no assignades als altres membres de la Sindicatura. *35

32. LCat. 6/1984, 20.2.

33. LCat. 6/1984, 16.2.

34. LCat. 6/1984, 16.2.

35. Normes de Règim Interior de la Sindicatura de Comptes, 35.2.

F. Secretari General

Correspon al Ple de la Sindicatura nomenar el Secretari General entre persones que posseeixin la titulació exigida per ser designades Síndics, *36 el qual compleix les funcions conduïts a l'exercici adequat de les competències governatives del Ple, de la Comissió de Govern i del Síndic Major en tot el que fa al règim intern de la Sindicatura de Comptes. Especialment vetlla per la redacció de les actes de les sessions del Ple i de la Comissió de Govern i elabora els avantprojectes de pressupostos i els de les memòries que s'han de sotmetre al Ple. *37

Les funcions conduents a l'exercici adequat de les seves competències governatives es puntualitzen a les normes de règim interior. *38

36. LCat. 6/1984, 14J0; Normes de Règim Interior de la Sindicatura, 47.1.

37. LCat. 6/1984, 19.

38. Normes de Règim Interior de la Sindicatura, 48.

G. Seccions

Les componen els Presidents i altres Síndics designats pel Ple i només està prevista l'existència de les Seccions de Fiscalització i Enjudiciament. *39

A la Secció de Fiscalització li corresponen la verificació de la comptabilitat dels ens del sector públic de Catalunya i l'examen i la comprovació dels seus cometes. S'organitza en departaments sectorials, al capdavant dels quals hi ha un Síndic. Pot establir la seva organització territorial de la forma que s'adigui més al desenvolupament de les seves funcions. *40

A la Secció d'Enjudiciament li corresponen la instrucció dels procediments jurisdiccionals i l'enjudiciament de les responsabilitats comptables d'aquells que tenen a càrrec seu cabals o efectes públics, d'acord amb les funcions pròpies de la Sindicatura de Comptes. *41

39. LCat. 6/1984, 17.2 i 18.2.

40. LCat. 6/1984, 17.1, 17.3, 17.4.

41. LCat. 6/1984, 18.1.

2. Funcionament

Com a principi general preval que la Sindicatura de Comptes actua, en l'exercici de les seves funcions, d'acord amb el que estableixen la Llei 6/1984, de 5 de març, de la Sindicatura de Comptes i les seves Normes de Règim Interior. *42 Segons aquestes Normes cal distingir entre les que afecten el Ple, la Comissió de Govern i les de règim pressupostari. A més, s'hi regulen d'una manera específica els procediments de fiscalització i d'enjudiciament. *43

42. Normes de Règim Interior de la Sindicatura, 1.

43. Normes de Règim Interior de la Sindicatura, 20-28, 30-32, 34, 74, 75; LCat. 6/1984, 76-83.

IV. FISCALITZACIÓ

1. Fiscalització interna

L'Administració financera se'ns mostra en els seus moments inicials com l'administració del patrimoni reial i, per tant, els plantejaments d'una administració patrimonial no li són aliens. A més, gradualment, a mesura que sorgeixen figures impositives peculiars del poder polític, neix la figura de l'administració tributària. Aleshores, l'interès general requereix que s'estableixi una vigilància sobre com es porta a terme l'administració de les disponibilitats que d'una manera coactiva s'han requerit dels ciutadans i sorgeix la figura del mestre racional.

L'enciclopedisme, amb els seus nous plantejaments polítics, dona lloc a la divisió de poders i ens trobem amb una nova modalitat de lleis, les financeres, que constitueixen mandats del legislatiu dirigits a l'executiu. El mandatari ha de retre compte al mandant, i el Parlament, pel seu volum i complexitat tècnica, estableix un servei perquè abans d'aprovar els cometes els examini i l'informi del seu contingut, comprovant, en primer lloc i d'una manera fonamental, si s'han complert les normes que regulen el mandat.

A partir d'aquest moment històric, coexisteixen dues fiscalitzacions; la que porta a terme la pròpia administració i la que té lloc per encàrrec del Parlament. Per aclarir els conceptes, reben denominacions diferents; la primera és qualificada d'interna i normalment té lloc d'una manera prèvia, i la segona s'anomena externa i sempre es produeix amb posterioritat.

Es podria pensar que caldria suprimir una de les dues fiscalitzacions. Però això equival a dir que si existeix una medicina curativa es podria suprimir la preventiva. Tenint en compte que no és fàcil delimitar-les en tots els casos, sembla que en la salut dels pobles té més importància la medicina preventiva. En el terreny de les finances, el fet que la fiscalització interna sigui immediata i prèvia, li dona una gran efectivitat, encara que en alguns casos estigui mancada de la intensitat deguda, puix que se'ns presenta com integrada dintre del poder executiu.

Per tal d'evitar defectes se li dona en alguns països entitat independent de la gestió financera, deslligant-la de la funció comptable, ja que no resulta massa convincent que el mateix que elabora els comptes els fiscalitzi, encara que només sigui internament i se'l fa dependre, bé de la presidència del govern, bé d'un departament com el de pressupostos o, fans i tot, arriba a funcionar sota la dependència de la fiscalització externa.

La Llei de Finances Públiques de Catalunya, influïda sens dubte per consideracions històriques, igual que bona part de les europees, estableix una diferenciació clara entre fiscalització interna i externa, i

estructura la primera partint d'esquemes que moltes vegades ens recorden les funcions del mestre racional.

Segons la normativa vigent, s'intervindran tots els actes, documents i expedients de l'Administració de la Generalitat dels quals puguin derivar drets i obligacions de contingut econòmic o moviment de fons o valors, i s'estableix la novetat que el control de caràcter financer en les entitats autònomes de tipus comercial, industrial i financer i en les empreses públiques de la Generalitat s'efectuarà mitjançant procediments d'auditoria, els quals substituiran la intervenció prèvia de les operacions corresponents i tindran com a objecte comprovar el funcionament econòmic-financer de les entitats autònomes o empreses públiques de què es tracti. *44

44. LCat. 10/82, 67-73 i 75.

2. Fiscalització externa

L'existència d'una fiscalització interna a tots els nivells del sector públic de Catalunya té una indubtable repercussió sobre el plantejament de la fiscalització externa. Si la fiscalització interna es porta a terme d'una manera acurada, la legalitat de l'actuació de l'administració financera gairebé s'assolirà en tots els casos. Per tant, cal verificar l'organització de la fiscalització interna i la seva efectivitat i posar una especial atenció en els casos que han evidenciat una discrepància entre la Intervenció i l'Administració, amb la finalitat d'informar-ne el Parlament o el Ple de la Corporació corresponent perquè, si escau, decideixi allò que consideri oportú.

En conseqüència, almenys pel que fa al compliment del principi de legalitat, la fiscalització interna simplifica en bona part l'actuació de la Sindicatura de Comptes. Però la verificació de l'exercici de la funció interventora és una matèria delicada i cal portar-la a terme amb la major prudència, tant per evitar duplicitats innecessàries, com perquè es pugui informar en tots els casos el Parlament del compliment del principi de legalitat.

La fiscalització externa en un règim democràtic parlamentari no té el mateix contingut peculiar d'un règim financer de subordinació administrativa a l'autoritat central. En aquest sistema la fiscalització és una forma de donar contingut a la jerarquia administrativa. Els informes dels funcionaris que porten a terme la fiscalització externa serveixen perquè el superior jeràrquic exerciti la seva autoritat, la qual cosa no ha de succeir en una democràcia parlamentària. En vista de la naturalesa d'aquesta última, els informes o memòries en què es compleix la funció fiscalitzadora en tots els casos s'han d'eleva al Parlament o a la corporació local corresponent. *45 Per tant, els informes o les memòries no constitueixen actes o acords susceptibles de recursos davant organismes superiors. Aquests organismes no existeixen en l'àmbit de la fiscalització per la senzilla raó que els informes només estan destinats a un Parlament o Ple duna corporació local perquè adopta la decisió que estimi més adient sobre la matèria a què es refereix l'informe emès. Aquesta conclusió no s'oposa al fet que en el cas d'existir Parlaments amb diverses competències es puguin emetre informes davant aquests sobre una mateixa activitat financera encara que contemplada des de perspectives diferents com l'estatal i l'autonòmica i, fins i tot, que en els informes emesos al Parlament de l'Estat s'analitzi de quina manera els òrgans de fiscalització de les autonomies han portat a terme les seves funcions davant els Parlaments respectius, i s'estableixin les observacions i recomanacions que entenguin procedents.

45. LCat. 6/1984, 6 i 7.

3. Procediment

La Sindicatura de Comptes, per portar a terme la fiscalització de la gestió econòmica, financera i comptable del sector públic de Catalunya ha de seguir les seves normes de règim interior, en les quals s'estructura un sistema perquè, partint del principi de la llibertat dels Síndics, el Ple de la Sindicatura aprovi, en primer lloc, un pla de treball *46 i, com a resultat del seu compliment, emeti els informes corresponents.

La pràctica de la fiscalització externa dóna lloc a una diversitat d'actuacions. Perquè aquestes actuacions es puguin dur a terme d'una manera ordenada, els preceptes que les regulen permeten distingir entre normes generals, Compte General de la Generalitat de Catalunya i normes especials. *47

46. Normes de Règim Interior de la Sindicatura, 19 i 41.

47. Normes de Règim Interior de la Sindicatura, 55-62.

V. RESPONSABILITAT COMPTABLE

1. Enjudiciament

Les investigacions històriques sobre la nostra institució ens mostren que el primer antecedent d'aquesta, apreciable a partir del moment en què es té noció que hi ha mitjans que pertanyen a la comunitat, és la necessitat de protegir aquests mitjans perquè no siguin distrets de llur finalitat. D'ací deriven institucions que vetllen per la recuperació de les disponibilitats menyscabades i de la reparació de perjudicis econòmics a l'interès general. Els plantejaments exposats són determinants de l'aparició de la figura de la responsabilitat comptable.

Aquesta responsabilitat comporta l'exercici d'una funció d'enjudiciament que pugna amb el principi d'unitat jurisdiccional a què respon l'article 117 de la Constitució del 1978. *48 Si més no, l'article 136 del propi text bàsic del nostre ordenament jurídic admet que el Tribunal de Comptes té una jurisdicció pròpia que és precisament la que té per objecte determinar la responsabilitat comptable. *49

La conciliació entre el contingut dels dos articles es porta a terme en la Llei Orgànica 2/1982, quan després d'establir que és funció pròpia del Tribunal de Comptes l'enjudiciament de la responsabilitat comptable en què puguin incórrer els qui tinguin a càrrec seu el maneig de cabals o efectes públics *50 disposa que les resolucions del Tribunal de Comptes, en els casos i tal com determini la Llei del seu funcionament, seran susceptibles de recurs de cassació i revisió davant el Tribunal Suprem. *51

Per tant, l'excepció al principi d'unitat jurisdiccional que, respectant la divisió de poders, inspira la nostra Constitució té una sola limitació de caràcter parcial en favor del Tribunal de Comptes i que no és possible fer extensiva a la Sindicatura de Comptes. Per aquest motiu, quan es regulen les seves competències en matèria de responsabilitat comptable, s'estableix que la Sindicatura de Comptes pot actuar per delegació del Tribunal de Comptes, *52 d'acord amb l'autorització establerta en la Llei Orgànica de l'esmentat Tribunal. *53

Cal assenyalar que la part de l'articulat de la Llei de la Sindicatura de Comptes que regula l'enjudiciament dels fets que poden ésser constitutius de responsabilitat comptable ha estat impugnada davant el Tribunal Constitucional, si bé la Secció d'Enjudiciament del Tribunal de Comptes ha disposat que tan bon punt arribi a la Sindicatura de Comptes un escrit denunciant presumptes accions perseguibles en via d'enjudiciament, es practiqui una informació sumària encaminada a obtenir la ratificació del denunciador, la concreció dels supòsits de responsabilitat comptable a la qual faci referència i, si s'escau, l'aportació de documents o proves que la puguin sustentar a efectes de formular proposta si s'escaigués que calgués instruir expedient de reintegrament per descobert comptable. D'altra banda, el mateix Tribunal de Comptes ha encomanat, fins ara, a la Sindicatura de Comptes la instrucció dels expedients esmentats.

48. "5. El principi d'unitat jurisdiccional és la base de l'organització i del funcionament dels Tribunals. La llei regularà l'exercici de la jurisdicció militar dins l'àmbit estrictament castrense i en ocasió de l'estat de setge, d'acord amb els principis de la Constitució".

49. "1. El Tribunal de Comptes és l'òrgan fiscalitzador suprem dels comptes i de la gestió econòmica de l'Estat i, alhora, del sector públic. Dependrà directament de les Corts Generals i exercirà les seves funcions delegadament d'elles en l'examen i la comprovació del Compte General de l'Estat. 2. Els comptes de l'Estat i del sector públic estatal es retransmetran al Tribunal de Comptes, el qual els censurarà. El Tribunal de Comptes, sens perjudici de la seva jurisdicció, trametrà a les Corts Generals un informe anual en què, sempre que sigui procedent, comunicarà les infraccions o les responsabilitats en què, segons el seu judici, s'hagi incorregut".

50. L 2/1982, 2.

51. L 2/1982, 49.

52. LCat. 6/1984, 1.

53. L 2/1982, 26.3: "En las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos hayan establecido órganos propios de fiscalización, el Tribunal podrá delegar en éstos la instrucción de los procedimientos jurisdiccionales para el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos".

2. Delimitació de la responsabilitat comptable

En aplicació del que estableix la Disposició transitòria primera de la Llei de Finances Públiques de Catalunya, sobre la delimitació de la responsabilitat comptable, regeixen les normes i disposicions de l'Estat, atès que ni el Parlament de Catalunya ha promulgat cap norma, ni el Govern de la Generalitat ha dictat disposicions reglamentàries sobre la matèria.

La normativa reguladora de la responsabilitat comptable és la continguda en la Llei Orgànica del Tribunal de Comptes, segons la qual "qui per acció o omissió contrària a la Llei originés el menyscapte dels cabals o efectes públics restarà obligat a la indemnització dels danys i perjudicis ocasionats". *54 De la qual cosa s'infereix que per a poder apreciar l'existència de responsabilitat comptable és necessària la concurrència de les tres circumstàncies següents: acció o omissió contrària a la Llei; menyscapte de cabals o efectes públics i relació de causa-efecte entre l'acció i l'omissió contrària a la Llei i el menyscapte de cabals o efectes públics.

Però cal assenyalar que també es troba delimitat el concepte de responsabilitat comptable pel que disposen els articles 140 a 146 de la Llei General Pressupostària. Es podia dubtar de la seva vigència ja que la matèria de què tracten els dits articles ha estat objecte de regulació, de la forma abans esmentada per la Llei Orgànica del Tribunal de Comptes. Cal reconèixer que el tractament que es fa de la matèria per la Llei General Pressupostària comporta una delimitació més precisa, particular i concreta, que en principi no pugna amb el criteri general, contingut en la referida Llei Orgànica, i que d'altra banda quan regula la responsabilitat comptable en l'àmbit de la gestió financera de les Corporacions locals, el Reial Decret legislatiu 781/86, de 18 d'abril, en l'article 181, remet per a tot allò que fa referència als procediments per al reintegrament de les Hisendes locals en els casos de descobert comptable, desfalcs i malversacions de fons i efectes públics, als esmentats articles 140 a 146 de la Llei General Pressupostària. Pels motius exposats entenem que per arribar a la delimitació més concreta, clara i precisa del concepte de responsabilitat comptable, partint de la normativa que actualment li és d'aplicació, cal referir-se al que disposa la Llei General Pressupostària.

Nogensmenys, abans d'analitzar el seu contingut, cal tenir present que la responsabilitat comptable, com ja es desprèn del seu nom, és un concepte diferent del de responsabilitat administrativa, encara que aquesta última pot tenir també un contingut econòmic. La primera sorgeix quan de la comprovació de les anotacions comptables en resulta una discordança que posa de manifest una manca de disponibilitats o una apropiació indeguda d'aquestes, produïda d'una manera directa o indirecta.

D'acord amb l'article 141 de la Llei General Pressupostària, constitueixen infraccions en matèria financera: "a) Haber incurrido en alcance o malversación en la administración de los fondos públicos. b) Administrar los recursos y demás derechos de la Hacienda Pública sin sujetarse a las disposiciones que regulan su liquidación, recaudación o ingreso en el Tesoro. c) Comprometer gastos y ordenar pagos sin crédito suficiente para realizarlos o con infracción de lo dispuesto en la presente Ley o en la de Presupuestos que sea aplicable. d) Dar lugar a pagos indebidos al liquidar las obligaciones o al expedir documentos en virtud de funciones encomendadas. e) No rendir las cuentas reglamentariamente exigidas o presentarlas con graves defectos. f) No justificar la inversión de los fondos a que se refieren los artículos 79 y 80 de esta Ley. g) Cualquier otro acto o resolución con infracción de la presente Ley". L'article 143 de l'esmentada Llei General Pressupostària puntualitza que únicament la primera d'aquestes infraccions és determinant de responsabilitat comptable exigible pel Tribunal de Comptes. En aquest cas, el procediment que s'ha de seguir per al reintegrament dels perjudicis produïts se subjectarà a les disposicions contingudes en la legislació del Tribunal de Comptes. *55

La resta d'infraccions financeres, és a dir, les que s'enumeren als apartats b) a g) de l'article 141 transcrit, dóna només lloc a la instrucció d'expedients administratius, si bé la resolució que els posi fi es pronunciarà sobre els danys i perjudicis causats als béns i drets de la Hisenda Pública, i imposarà als responsables l'obligació d'indemnitzar en la quantia i el termini de què es disposi. *56

La distinció establerta en l'article 141 de la LGP, entre els supòsits determinants d'expedients de responsabilitat comptable i expedients de responsabilitat administrativa no és un model de tecnicisme jurídic. Sembla evident que tots els supòsits previstos en els apartats b) a f) són determinants de responsabilitat administrativa i que, per tant, mai no els podrà tramitar el Tribunal de Comptes.

Els diferents supòsits que s'hi preveuen es refereixen tant a simples negligències com a qüestions de gran complexitat jurídica que no es poden sostreure al coneixement de la jurisdicció ordinària.

Cal no oblidar que la via d'enjudiciament establerta per a pronunciar-se sobre la responsabilitat comptable pressuposa una via excepcional que dóna lloc al fet que operin garanties de caràcter extraordinari establertes en favor d'una protecció efectiva dels fons o efectes públics. A més, perquè aquesta pugui operar, en tot cas, s'estableix que l'acció té caràcter públic.

Tothom està legitimat per a instar la via d'enjudiciament. Però tan àmplia protecció pressuposa un camp limitat de la responsabilitat comptable. Si no s'establís així, la legitimació per plantejar qüestions en matèria administrativa no tindria cap limitació i, a més, a través de la responsabilitat comptable hi hauria la possibilitat que restessin englobats tots els plantejaments jurídics que puguin afectar l'Administració Pública.

Finalment, hem d'assenyalar que una primera impressió pot donar lloc a creure que sempre que es pugui parlar d'indemnització de danys i perjudicis causats a la Hisenda Pública es tracta de responsabilitat comptable. Fins i tot en els casos de lucre cessant amb motiu de contractes administratius en què els organismes públics no n'han tret el benefici que haurien pogut obtenir, s'ha volgut veure la figura de la responsabilitat comptable. Com hem dit, el fet que se'n pugui derivar una responsabilitat econòmica en favor del sector públic no és motiu suficient per entendre que s'ha produït una responsabilitat comptable.

En resum, cal assenyalar que la normativa vigent, després d'establir els requisits que poden determinar la responsabilitat comptable i, a més, els supòsits en què no es pot apreciar aquesta, posa un especial èmfasi en l'adopció de la major cautela, per considerar-la una modalitat de la responsabilitat que, si bé estima necessària, vol remarcar que ha de tenir realitat de la manera més limitada possible, gairebé residual. A aquest efecte s'estableix que no correspondrà a la jurisdicció comptable l'enjudiciament dels assumptes atribuïts a la competència del Tribunal Constitucional; les qüestions sotmeses a la jurisdicció contenciosa administrativa; els fets constitutius de delictes o falta i les qüestions d'índole civil, laboral o d'altra naturalesa encomanades al coneixement dels òrgans del Poder judicial. *57

54. L 2/1982, 38.1.

55. LGP, 143.2.

56. LGP, 144.2.

57. L 2/1982, 16; Normes de Règim Interior de la Sindicatura, 66-69.

3. Procediment

Les normes de procediment en matèria de responsabilitat comptable parteixen de la premissa que la Sindicatura de Comptes actua sempre per delegació i que els expedients que s'instrueixen són els d'informació sumària o de proposta de resolució. La seva tramitació s'ha de portar a terme segons les Normes de Règim Interior. *58

58. Normes de Règim Interior de la Sindicatura, 70-73.

VI. CONTROL FINANCER EXTERN A NIVELL ESTATAL I AUTONÒMIC

1. Funcions

Quan es tracta d'analitzar les funcions de la Sindicatura de Comptes i el Tribunal de Comptes sembla convenient remarcar que a partir de la Constitució del 1978 es produeixen uns nous plantejaments que emmarquen les dites institucions. Aquests plantejaments afecten la naturalesa de la funció fiscalitzadora i la unitat jurisdiccional del poder judicial, en relació amb l'enjudiciament per a determinar la responsabilitat comptable.

Anteriorment a la Constitució, la fiscalització externa, quart es tractava de l'Estat, la portava a cap el Tribunal de Comptes. En la resta dels casos, en vista de l'organització centralitzada peculiar de l'activitat financera, era competència del superior jeràrquic. Nogensmenys, el plantejament constitucional parteix del principi d'autonomia, tant per les Comunitats com per les Corporacions locals i, per tant, els Parlaments o Plens respectius, han passat a ésser els destinataris dels informes sobre la fiscalització de la seva gestió financera. El superior jeràrquic en matèria de fiscalització de la gestió financera, a partir del 1978, ja no existeix.

D'altra banda, cal remarcar que la pròpia Constitució estableix que el principi de la unitat jurisdiccional és la base de l'organització i el funcionament dels Tribunals, si bé reconeix al Tribunal de Comptes la seva pròpia jurisdicció. *59

59. CE 117.5; 136.2.

2. Fiscalització de les Corporacions locals

L'article 136 de la Constitució Espanyola disposa que "el Tribunal de Comptes és l'òrgan fiscalitzador suprem dels comptes i de la gestió econòmica de l'Estat i, alhora, del sector públic". Segons la redacció d'aquest precepte, és evident que es refereix al sector públic de l'Estat, sens esmentar, en cap moment, les Corporacions locals ni els seus organismes autònoms.

Si el legislador hagués volgut que l'activitat fiscalitzadora del Tribunal de Comptes s'hagués estès a les Corporacions locals, ho hauria establert expressament, per tal com això representava una novetat en el nostre sistema legislatiu, ja que el Tribunal de Comptes mai no havia fiscalitzat anteriorment els comptes de les corporacions indicades.

L'Estatut d'Autonomia de Catalunya va reconèixer en l'article 9.8 que corresponia a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de Règim Local, i en l'article 48.1 es diu: "Correspon a la Generalitat la tutela financera sobre els ens locals respectant l'autonomia que els reconeixen els articles 140 i 142 de la Constitució i d'acord amb l'article 9.8 d'aquest Estatut".

Si correspon a la Generalitat la tutela financera dels ens locals, és evident que li correspon també el control de la dita activitat que haurà de portar a terme a través de la fiscalització de comptes, com a mitjà idoni per a realitzar aquesta tasca.

Aquesta era la situació legal quan es va promulgar la Llei 2/1982, de 12 de maig, per la qual es regulava el Tribunal de Comptes, i per aquesta Llei es fa extensiva la fiscalització del Tribunal a les Corporacions locals, considerant-les com a integrants del sector públic estatal, sense establir cap excepció per a les Corporacions locals situades en el territori autònom en què hi hagués un òrgan propi de fiscalització de comptes.

Més endavant, el Parlament català va dictar la Llei 6/ 1984, de 5 de març, per la qual, desplegant l'article 42 de l'Estatut d'Autonomia, estructurava la Sindicatura de Comptes de Catalunya com a òrgan encarregat de fiscalitzar els comptes dels ens que componen el sector públic de Catalunya, entre els quals s'inclouïen les Corporacions locals i llurs organismes autònoms. Els preceptes d'aquesta Llei que feien referència a la fiscalització de comptes de les Corporacions locals per part de la Sindicatura, els va recórrer el Govern davant el Tribunal Constitucional.

En realitat, si alguna cosa era inconstitucional en aquest cas, era la Llei 2/1982, que en el seu articulat no respectava allò que havia establert anteriorment l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, amb el seu caràcter de llei orgànica. És cert que l'esmentada Llei no es va recórrer oportunament, però això no significa que la seva entrada en vigor hagi derogat i deixat sense efecte l'Estatut d'Autonomia en relació amb el precepte que estableix la tutela financera de les Corporacions locals.

A partir de l'entrada en vigor de la Llei 6/1984 coexisteixen, doncs, dos organismes diferents facultats per la llei per a dur a terme la fiscalització de comptes de les Corporacions locals situades al territori autònom català; el Tribunal de Comptes i la Sindicatura de Comptes, amb funcions que en principi no difereixen en matèria de Corporacions locals.

Hauria estat lògic que la Llei 2/1982, aprovada per les Corts, com també la Llei 6/1984, aprovada pel Parlament de Catalunya, haguessin tingut en compte aquesta dualitat d'òrgans fiscalitzadors i haguessin delimitat les seves competències respectives, assenyalant fins a on arribava la competència de l'un i on començava la de l'altre, però és cert que la Llei 2/1982 estén les atribucions del Tribunal de Comptes a tot el territori nacional, sens perjudici dels òrgans fiscalitzadors de comptes que puguin preveure per a les Comunitats Autònomes els seus Estatuts, i la Llei 6/1984 atribueix aquestes funcions a la Sindicatura de Comptes de Catalunya, deixant de banda les competències que la Constitució confereix al Tribunal de Comptes i quedant, per tant, sense resoldre aquesta qüestió.

Quan el Govern va interposar recurs contra uns determinats preceptes de la Llei 6/1984, el Tribunal Constitucional va deixar en suspens l'aplicació de la norma impugnada relativa a la fiscalització per part de la Sindicatura dels Comptes de les Corporacions locals a causa, fonamentalment, de l'existència de dos òrgans fiscalitzadors amb funcions idèntiques, encara que un actuï per compte de les Corts Generals i l'altre ho faci en nom del Parlament de Catalunya.

La coexistència dels dos òrgans fiscalitzadors és perfectament prevista en la Llei 2/1982, l'article 1.2 de la qual estén la jurisdicció del Tribunal de Comptes a tot el territori nacional sens perjudici dels òrgans fiscalitzadors de comptes que per a les Comunitats Autònomes puguin preveure els seus Estatuts. D'això es dedueix que el legislador sap i aprova que en el territori autònom hauran de coexistir dos òrgans diferents de fiscalització de comptes, quan els seus Estatuts prevegin aquesta situació. La Llei Orgànica de Finançament de les Comunitats Autònomes és encara més terminant quan admet la coexistència indicada, ja que en l'article 22 diu textualment: "Además de los Sistemas e Instituciones de control que pudieran adoptar en sus respectivos Estatutos, y en Su caso Las que por Ley se autorizarán en territorio comunitario, al Tribunal de Cuentas Corresponde realizar el control económico presupuestario de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas...". El terme "ademés" amb el qual s'inicia aquest article, constitueix una plena ratificació de la coexistència dels dos òrgans i, si bé aquest precepte es refereix a les Comunitats Autònomes i no a les Corporacions locals, és evident que la coexistència s'ha d'admetre en tot cas, ja que seria absurd que s'apliqués quan es tracta de fiscalitzar comptes de la Generalitat i no s'admetés, en canvi, quan es tracta de Corporacions locals.

Resulta curiós observar que la facultat del Tribunal de Comptes per a fiscalitzar els comptes de les Comunitats Autònomes, es reconeix en la Constitució, article 153, quan diu que el control de l'activitat dels òrgans de les Comunitats Autònomes s'exercirà " d) Pel Tribunal de Comptes en els aspectes econòmics i pressupostaris". En canvi, no hi ha cap precepte constitucional que encomani al Tribunal de Comptes el mateix control sobre les Corporacions locals i, tanmateix, es dona la paradoxa que s'impugna la competència de l'òrgan econòmic fiscalitzador de les Corporacions locals. A més, cal assenyalar que no es posa cap inconvenient a aquesta coexistència quan es tracta de fiscalitzar la Generalitat de Catalunya, tenint en compte que també s'atribueix aquesta funció, segons l'article 42 del seu Estatut, a la Sindicatura de Comptes.

El fons de la qüestió no consisteix a determinar si és un òrgan o un altre qui ha d'exercir la funció fiscalitzadora ja que, d'acord amb la legislació vigent, és clar que ambdós tenen competència per a dur-la a terme. Del que es tracta, en realitat, és de delimitar les competències respectives per tal de no entorpir-se mútuament en les actuacions, atribuint a cadascú una funció diferent dintre de la fiscalització de comptes, per evitar duplicitat d'actuacions i que en un moment determinat es poguessin pronunciar, aplicant una mateixa normativa, dues resolucions diferents o fins i tot contradictòries en la comprovació d'una mateixa qüestió.

Tal com està redactada la legislació vigent, la coexistència dels dos òrgans en l'exercici de les funcions fiscalitzadores és inevitable. Tant la Llei que regula el Tribunal de Comptes com la que configura la Sindicatura de Comptes, imposen a ambdós organismes l'obligació de fiscalitzar ajudes i subvencions i com se sap tots els ajuntaments, en major o menor grau, perceben subvencions, tant de l'Estat com de les Comunitats Autònomes, per la qual cosa cada un ve obligat a fiscalitzar el compte corresponent.

És necessari, doncs, esmenar l'omissió en què es va incidir quan es regula l'existència de dos òrgans per a la mateixa funció, sens delimitar les competències respectives i cercar una fórmula que faci possible la normal coexistència de l'òrgan fiscalitzador central amb l'autonòmic, que legalment sigui admissible perquè està basat en principis constitucionals.

Segons l'article 133.2 de la Constitució, les Corporacions locals estan facultades per "establir i exigir tributs, d'acord amb la Constitució i amb les lleis". D'altra banda, l'autonomia que l'article 140 reconeix als municipis té una sèrie de delimitacions que es dedueixen de la pròpia Constitució, ja que d'acord amb aquesta és l'Estat qui ha de planificar l'activitat econòmica general i el Govern qui elabora els projectes de planificació, establint les grans directrius de tipus macroeconòmic que han de seguir, no només els òrgans estatals, sinó també les Comunitats Autònomes i les Corporacions locals.

Partint d'aquesta idea es pot justificar plenament la coexistència de dos òrgans fiscalitzadors de comptes, amb funcions específiques i perfectament diferenciat cadascun d'ells. L'òrgan autonòmic, en aquest cas la Sindicatura de Comptes, que comprova l'execució del Pressupost de les Corporacions locals, verificant si llurs ingressos i despeses s'han ajustat a les normes que els regulen i a les previsions pressupostàries i elevat informes a aquelles; i un altre òrgan d'àmbit estatal, el Tribunal de Comptes, que comprovi, a més de la utilització de les subvencions i ajudes concedides per l'Estat, en quina mesura l'activitat econòmico-financera de l'Ens, igual que, si escau l'organisme autonòmic de fiscalització externa, s'ha subjectat a les normes generals establertes en les lleis i a les dictades pel Govern i pel Ministeri d'Economia i Hisenda, i n'informi a les Corts Generals.

Tot això, entenent que l'òrgan fiscalitzador autonòmic haurà de trametre també el seu informe al Tribunal de Comptes i que, d'altra banda, sembla convenient regular els conflictes d'atribucions que puguin plantejar-se, perquè el Tribunal Constitucional no hagi previst la seva resolució, ni es tracti d'òrgans de l'Administració de l'Estat.

Cal remarcar que la naturalesa de la Sindicatura de Comptes com a òrgan dependent del Parlament de Catalunya condueix a unes implicacions específiques en abordar la fiscalització dels comptes de les Corporacions locals. Aquesta especificitat procedeix tant de l'articulació de les relacions més adequades entre el Parlament de Catalunya, la Sindicatura de Comptes i l'entitat fiscalitzada, com del moment precís en què la fiscalització ha de tenir lloc.

El coneixement per part del Parlament de Catalunya dels comptes de les Corporacions locals, previst en l'article 9 de la Llei 6/1984, és lògic, ja que facilita l'actuació del legislatiu en aquelles matèries d'administració local que són de la seva competència, però no suposa, ni de molt, la marginació dels òrgans competents de les Corporacions locals que tenen la facultat d'aprovar el pressupost i, per tant, han de poder incorporar els informes de fiscalització de la Sindicatura com un element de judici en les seves decisions. *60

La legislació vigent en matèria municipal no ofereix dubtes en consagrar el respecte a l'autonomia administrativa del municipi en matèria pressupostària. Un cop el president de la Corporació ha aprovat el compte de liquidació, aquest és exposat públicament i, després de l'obertura d'un termini d'impugnacions i debat en la Comissió, és objecte d'acord pel Ple de la Corporació. *61 És necessari, per tant, imbricar l'acció fiscalitzadora de la Sindicatura de Comptes en aquest procés d'aprovació pressupostària, per tal que pugui produir els efectes desitjables, de la mateixa manera que és establert per a l'Estat i per a la Generalitat, on els respectius Parlaments -com a òrgans facultats per aprovar el pressupost- compten amb la col·laboració del Tribunal de Comptes i de la Sindicatura de Comptes.

L'espirit de la Llei 6/1984, de 5 de març, és, en efecte, explícit en aquest punt, en la seva voluntat d'establir mecanismes operatius en la fiscalització dels comptes de les Corporacions locals. L'article 7.1 assenyala que "quan l'informe o la memòria es referiran a les actuacions de les Corporacions locals (...), la Sindicatura de Comptes els en remetrà una còpia". I l'article 7.2 que " quan els informes o les mesures de millorament de què parla l'article 2 es referiran a les Corporacions locals o a les entitats del sector públic que en depenen, seran els mateixos òrgans competents de les Corporacions locals els qui entendran de les propostes, sens perjudici que aquestes siguin trameses al Parlament".

Aquests preceptes són, lògicament, respectuosos amb el que disposa el mandat constitucional en consagrar l'autonomia municipal. L'article 137 de la Constitució Espanyola estableix que "l'Estat s'organitzarà territorialment en municipis, en províncies i en les Comunitats Autònomes que es constitueixin. Totes aquestes entitats gaudeixen d'autonomia per a la gestió dels interessos respectius" i l'article 140 que "la Constitució garanteix l'autonomia dels municipis, els quals gaudiran de personalitat jurídica plena (...)".

Aquesta autonomia quedaria menystinguda, limitada, si la competència administrativa que correspon a les Corporacions locals en matèria pressupostària es condicionés a la fiscalització externa exercida per un altre òrgan, qualsevol que fos el seu rang. Per això, l'articulació correcta de l'actuació de tots aquests organismes exigeix delimitar clarament els àmbits de cadascun d'ells. Correspon a la Sindicatura de Comptes emetre, per imperatiu legal, els informes de fiscalització sobre Corporacions locals. Correspon al Parlament de Catalunya tenir-ne esment, per desenvolupar millor la seva activitat legislativa, en aquells aspectes que té competència sobre les administracions locals. Es tracta aquí, per tant, d'una actuació de naturalesa radicalment diferent de la que té lloc quan l'entitat fiscalitzada és la Generalitat de Catalunya, ja que en aquest cas el Parlament és, a més, l'òrgan a qui correspon aprovar el pressupost. I correspon, finalment, a la Corporació local afectada tenir esment dels informes de fiscalització, per a la continuació correcta i més eficaç del tràmit d'aprovació pressupostària, cosa que exigeix encaixar d'una forma precisa i adequada (procedimentalment i temporalment) les actuacions de la Sindicatura en aquest tràmit. *62

En resum, cal puntualitzar que abans de la vigència de la Constitució del 1978, el principi de jerarquia administrativa estatal es reflectia en la gestió financera de les Corporacions locals. Els nous plantejaments constitucionals parteixen d'un principi oposat, el d'autonomia, que obliga, entre d'altres coses, a retre els informes de fiscalització externa davant els Plens de les Corporacions locals abans de l'aprovació dels comptes a què es refereixen. En conseqüència, no és estrany que les normes constitucionals ofereixin buits als quals ha de donar solució el Tribunal Constitucional.

60. Resolució de la Sindicatura de Comptes, BOPC núm. 48, 4-3-1985.

61. RDleg. 781, 18-4-1986, art. 460.

62. Resolució de la Sindicatura de Comptes, BOPC núm. 48, 4-3-1985.

3. Fiscalització de la Generalitat

La Constitució i els Estatuts d'Autonomia reconeixen la competència de les Comunitats Autònomes en matèria de fiscalització externa sobre les administracions autonòmiques. En aquest sentit, a més d'instituir el Tribunal de Comptes, institueixen també els Tribunals, les Cambres i Sindicatures autonòmiques de la mateixa índole, però sense establir unes normes que coordinin llurs actuacions. Aquesta situació fa indispensable que s'estableixin les normes de coordinació corresponents en els zones de confluència que hi pogués haver, tant per evitar duplicitats inconvenients des d'un punt de vista econòmic-financer *63 com perquè no es creï una situació d'inseguretat jurídica per a aquells que estan sotmesos a l'exercici de la fiscalització externa. *64

Tal com hem pogut apreciar quan hem analitzat la fiscalització externa de la Generalitat, aquesta fiscalització la porta a cap la Sindicatura de Comptes com plint les normes que la regulen. *65 Al mateix temps, el Tribunal de Comptes està facultat per fiscalitzar les Comunitats Autònomes tant per la Constitució com per la Llei Orgànica del mateix Tribunal. *66

Per tant, segons les disposicions esmentades, el Parlament de Catalunya és destinatari a la vegada d'informes relatius a l'activitat financera de la Generalitat i corresponents al mateix exercici, emesos pel Tribunal de Comptes i la Sindicatura de Comptes.

L'esmentada duplicitat d'informes en un règim jeràrquic d'autoritat financera central es pot considerar fins i tot convenient, de la mateixa manera que gairebé és consubstancial al dit sistema l'existència de mecanismes paral·lels d'informació policíaca. Però en un règim democràtic, la fiscalització externa es fa efectiva mitjançant un informe adreçat a les Corts, als Parlaments o a les Assemblees. No és ni un acte administratiu, ni un acord susceptible de recursos.

Una vegada emès l'informe corresponent, l'Assemblea a la qual va dirigit s'ha de pronunciar sobre el seu contingut, però no s'estableix enlloc que ho pugui fer de nou per rebre un altre informe. Per tant, sembla que l'existència de dos informes dirigits a la mateixa Assemblea relatius a un mateix període i activitat és "antinatural".

Una cosa diferent és que un informe estigui dirigit a les Corts Generals l'elaborat pel Tribunal de Comptes- i l'altre al Parlament de Catalunya -l'emès per la Sindicatura de Comptes-. En aquest supòsit, les activitats segueixen essent les mateixes, però s'analitzen des de perspectives diferents.

Segons la Constitució, és l'Estat qui ha de planificar l'activitat econòmica general *67 i partint d'aquesta idea es pot justificar plenament la coexistència de dos òrgans de fiscalització externa, cada un d'ells amb funcions específiques i clarament diferenciades. La Sindicatura de Comptes que comprova l'execució del Pressupost de la Generalitat, i eleva el corresponent informe al Parlament de Catalunya, i el Tribunal de Comptes, que verifica a més de les subvencions i ajudes econòmiques concedides per l'Estat, en quina mesura l'activitat econòmico-financera de la Generalitat i la de fiscalització duta a terme per la Sindicatura de Comptes, s'han subjectat a les normes generals establertes en les lleis, i eleva el corresponent informe a les Corts Generals. Està plantejada, per tant, una situació de possibles duplicitats inconvenients per al bon funcionament de la fiscalització externa, que cal esperar que es podrà resoldre per via legislativa o jurisprudencial.

63. CE, 31.2.

64. CE, 9.

65. LCat. 6/1984, 1.

66. L 2/1982, 2 i 4; CE, 153.d).

67. CE, 131.

4. Responsabilitat comptable

És funció pròpia del Tribunal de Comptes l'enjudiciament de la responsabilitat comptable contreta pels qui tinguin a càrrec seu el maneig de cabals o efectes públics, *68 si bé és prevista la delegació, en les Comunitats Autònomes que comptin amb òrgans propis de fiscalització, de la instrucció dels procediments jurisdiccionals corresponents. *69

Dels esmentats preceptes es dedueixen possibles delegacions en matèria d'enjudiciament que fins ara han tingut lloc d'una manera continuada. Però a causa d'un plantejament invers, és a dir, partint dels fets afectats per la norma, també té lloc una relació entre la Sindicatura i el Tribunal de Comptes, atès que "si amb la verificació comptable es comprova que hi ha una possible infracció de la llei i un menyscapte de cabals o d'efectes del sector públic, el Síndic ha de proposar al Ple de la Secció de Fiscalització que passin les actuacions al Ple de la Sindicatura perquè es pronuncii sobre la remissió del testimoniatge de les actuacions pertinents a la Secció d'Enjudiciament, la qual ha d'informar sobre la conveniència d'elevant-ho a la jurisdicció competent i l'adopció de les mesures oportunes per a assegurar l'interès general". *70

68. LCat. 6/1984, 2.2.

69. L 2/1982, 26.3.

70. Normes de Règim Interior de la Sindicatura, 58.2.

5. Situació actual

El control extern de la gestió financera de Catalunya, a fi i efecte d'informar-ne al Parlament, suposa un plantejament institucional establert per l'Estatut de Catalunya, que fins l'any 1979 no havia tingut efectivitat. El Parlament de Catalunya li ha donat realitat normativa mitjançant l'aprovació de la Llei de la Sindicatura de Comptes i les seves Normes de Règim Interior, i contingut efectiu, nomenant els Síndics de Comptes i aprovant les corresponents dotacions pressupostàries. Totes aquestes circumstàncies han fet possible el funcionament de la Sindicatura de Comptes. En el present treball s'assabenta, tant de l'organització de la institució, com de quina manera ha de portar a terme les seves activitats, i es preveu, a més, la possible incidència de la normativa reguladora del Tribunal de Comptes.

NIVELL D'ESPECIALITZACIÓ INTERMEDI

NE 2

Textos

d00323 Competències de la Generalitat
d00324 Parlament de Catalunya
d00325 Consell Consultiu
d00326 Síndic de Greuges
d00327 Sindicatura de Comptes
d00339 Organització administrativa de la Generalitat
d00340 Funció pública
d00341 Patrimoni de la Generalitat
d00342 Organització territorial de Catalunya
d00343 Finançament i pressupost

Font

Manual de dret públic de Catalunya

Text	d00323
Tema	Competències de la Generalitat
Referència	TORNOS, JOAQUIM. "Les competències de la Generalitat". A: ALBERTÍ, E. (coord.). <i>Manual de dret públic de Catalunya</i> . 3a. ed. Barcelona-Madrid: Generalitat de Catalunya – Institut d'Estudis Autònomic – Marcial Pons, 2002. Pàg. 183-207.

Capítol VI. Les competències de la Generalitat

1. Introducció

El títol primer de l'Estatut d'autonomia regula, en els seus articles 9 a 28, les "Competències de la Generalitat de Catalunya". El contingut d'aquest títol sempre s'ha considerat de singular rellevància, ja que estableix l'àmbit material i funcional en el qual s'exercirà l'autonomia. D'altra banda, la redacció d'aquests articles s'ha deixat a la lliure decisió de cada estatut en el marc de la Constitució (principi dispositiu). En conseqüència, el contingut de l'autonomia per a la gestió dels interessos propis (art. 137 CE) es determina en l'Estatut d'autonomia a través de la fixació de les competències que s'assumeixen com a pròpies. Aquestes competències, constituïdes per un conjunt de matèries i de poders funcionals, són el camp d'actuació del nou poder polític i, per tant, l'àmbit en el qual es podrà manifestar la nova direcció política: l'exercici de l'autonomia. A més d'aquestes competències pròpies, l'àmbit material d'actuació de la Generalitat de Catalunya podrà ampliar-se a través de les competències extraestatutàries (lleï marc, transferència o delegació de competències, en aplicació de l'art. 150.1 i 2 de la CE).

No és estrany, doncs, que en la discussió de l'Estatut d'autonomia el capítol competencial fos un dels més debatuts, ni tampoc que aquesta discussió s'hagi mantingut posteriorment a l'entorn de la interpretació que cal donar a l'abast dels diversos preceptes que el configuren.

2. El concepte de competència

L'ordenament jurídic atribueix les competències i estableix els àmbits materials en els quals un determinat ens pot exercir unes funcions concretes. Els elements a destacar en aquesta definició són, doncs, dos: matèria i funció.

La definició de les matèries en l'Estatut d'autonomia es realitza a través de conceptes de naturalesa no uniforme que tenen el seu punt de referència en el llistat material de l'art. 149.1 CE. En aquest precepte, a vegades es fixa la matèria en relació amb sectors de la realitat física o econòmica (forests, carreteres, pesca); d'altres es recorre a figures organitzatives ja existents (col·legis professionals, fundacions, cambres); altres vegades la matèria és una forma d'actuació administrativa (urbanisme, assistència social), i en d'altres es recorre a sectors de l'ordenament per tal d'identificar la matèria pròpia (dret civil català, règim local) o bé a institucions creades pel dret administratiu (responsabilitat administrativa, expropiació forçosa).

En definitiva, la fixació de les matèries en un text normatiu no és tasca fàcil. Com ha dit el Tribunal Constitucional, "la determinació d'allò que s'ha d'entendre per matèria és, a vegades, una tasca summament complexa i subjecta a anàlisi cas per cas" (per exemple, STC 125/1984), per bé que l'alt tribunal no ha renunciat a l'intent de donar algun criteri rector en aquest sentit. Així, ha assenyalat que "en una matèria s'hi inclouen el conjunt d'activitats, funcions i instituts jurídics relatius a un sector de la vida social" (STC 132/1989, de 18 de juliol, FJ 21). Partint d'un concepte tan genèric, el problema es planteja

quan una determinada actuació normativa o executiva ha de situar-se en l'àmbit d'algun títol material, de manera que s'hagi de determinar a quin ens correspon la competència.

L'altre element que defineix la competència és la funció, la potestat jurídica d'actuació sobre el sector de la vida social de què es tracti. En aquest sentit podem distingir dos tipus de funcions possibles: la normativa (legislativa i reglamentaria) i l'executiva o de gestió. La primera d'aquestes funcions s'ha subdividit alhora entre la determinació de les bases o principis i el seu desenvolupament normatiu.

Un exemple que il·lustra la difícil atribució de la titularitat competencial a partir dels criteris material i funcional és l'art. 17 de l'EAC, que atribueix a la Generalitat de Catalunya "el desenvolupament legislatiu i l'execució de la legislació bàsica de l'Estat en matèria de sanitat interior". La matèria està definida en abstracte de manera precisa en relació amb un sector de la vida social, però ocasionalment l'actuació concreta pot plantejar problemes. En aquest sentit, la reglamentació de les condicions sanitàries d'uns locals comercials, ¿a quin títol material correspon?; ¿és sanitat interior, higiene, protecció dels consumidors o comerç interior? La funció també sembla estar, en principi, clarament determinada, ja que el desenvolupament normatiu de la legislació bàsica correspon a la Generalitat. Això ens porta a formular les següents preguntes: ¿què s'entén per "bàsic"?; ¿què correspon a la llei de desenvolupament?; ¿quina relació hi ha entre els dos textos normatius? La complexitat del problema ha obligat el Tribunal Constitucional a intentar donar algunes regles d'interpretació generals per tal de resoldre els conflictes competencials que se li plantegin. Així, per resoldre els problemes d'ordre material en la distribució competencial tenen especial rellevància el criteri finalista (atendre a l'objectiu o finalitat predominant de la norma) i el d'especificitat (preval el títol més específic sobre el més genèric); criteris als quals recorre el TC de forma majoritària. La norma o acte en qüestió s'adscriurà a una o altra matèria atenent: a) a la seva finalitat última o al seu objectiu (STC 125/1984: la concessió d'una distinció especial a determinats hotels afecta la matèria de turisme i la de comerç exterior, però la finalitat de la norma és ordenar el turisme, per la qual cosa aquest ha de ser el títol material a considerar); o, b) atenent al contingut més específic, que prevaldrà sobre el més genèric quan ambdós puguin ser utilitzats (STC 48/1988: preval el títol material caixes d'estalvi sobre el d'ordenació del crèdit, la banca i les assegurances perquè aquell és més específic).

Amb aquests criteris s'intenta convertir els títols materials en continguts precisos i previsibles, de manera que es limitin els conflictes i es garanteixi a cada ens el seu àmbit competencial. Aquesta tasca és necessària però alhora difícil de realitzar, per la qual cosa no és estrany que en la pràctica es recorri a solucions casuístiques.

Tres últimes observacions a fi de precisar el concepte de competència.

En primer lloc, no s'ha de confondre el títol competencial amb l'exercici de la competència. El títol reconeix un àmbit propi d'actuació, mentre que el seu exercici pot donar lloc a interferències amb altres actuacions, cosa que comporta posar en marxa les tècniques de col·laboració i de coordinació. En aquest mateix sentit, la Generalitat ha d'actuar en virtut de títols competencials propis i exercitar aquestes competències dins el seu àmbit territorial (art. 25.1 EAC) i de conformitat amb l'ordenament, respectant, en primer lloc, els límits generals establerts en la mateixa Constitució (per exemple, no restringint la lliure circulació de béns dins el territori nacional -art. 139.2 CE-).

En segon lloc, determinades actuacions de la Generalitat poden emparar-se en el fet que es tracta de meres activitats instrumentals, necessàries per a l'exercici de competències pròpies. En aquest sentit, la cartografia s'ha concebut com a activitat tècnica l'exercici de la qual per part de la Generalitat depèn, no d'un títol competencial propi sinó de la seva relació instrumental amb altres competències materials (STC 76/1984).

Per últim, cal posar en relleu que la Generalitat, com a entitat de naturalesa territorial, té les potestats (poders jurídics d'actuació general) necessàries per a l'exercici de les seves competències, potestats que no suposen títols competencials i que deriven de la mateixa concepció subjectiva de l'ens que les deté. És el cas de la potestat normativa, executiva i d'autoorganització, com també la d'inspecció, sanció, expropiació, i protecció i recuperació del patrimoni propi. Aquestes potestats només es podran utilitzar en l'exercici de competències pròpies.

3. El marc constitucional de referència

3.1 L'Estatut com a norma d'assumpció competencial

Com ja hem exposat, en el nostre sistema constitucional l'assumpció competencial ha estat objecte de remissió als estatuts d'autonomia. L'art. 147.2 d CE consagra el principi dispositiu, de manera que són els estatuts, com a norma institucional bàsica, els que decideixen quines competències, dins de les no reservades a l'Estat per la Constitució, assumeix com a pròpies cada comunitat autònoma (en el cas de comunitats autònomes de primer nivell). En aquest sentit, el Tribunal Constitucional, en la seva Sentència 76/1983, de 5 d'agost, va establir el següent: "Pel que fa a la delimitació de competències entre l'Estat i les Comunitats Autònomes, d' acord amb l' art. 147.2 d CE, són els Estatuts d'Autonomia les normes que han de fixar les competències assumides en el marc constitucional, de manera que el sistema competencial s'articula mitjançant la Constitució i els Estatuts, els quals ocupen una posició jeràrquicament subordinada respecte d'aquella."

La sentència esmentada permet treure dues conclusions. L'Estatut d'autonomia, com a norma institucional bàsica, fixa les competències pròpies, però aquest text normatiu haurà d'interpretar-se de conformitat amb la Constitució. Només en la mesura que l'Estatut respecti el contingut d'aquella assolirà la seva plena validesa, com han destacat les sentències del Tribunal Constitucional de 4 de maig, 27 de juliol, 23 i 30 de novembre de 1982 i la d' 11 de juny de 1984. De manera precisa, la sentència citada en primer lloc diu que "no és admissible la idea que un cop promulgat l'Estatut d'autonomia és el seu text el que ha de ser únicament tingut en compte a l'hora de realitzar la labor interpretativa que exigeix la delimitació competencial. Si s'actués així, s'estaria oblidant el principi de supremacia de la Constitució sobre la resta de l'ordenament jurídic, del qual formen part els estatuts".

El principi dispositiu permet, per tant, assumir estatutàriament totes aquelles competències que l'art. 149 CE no reserva a l'Estat. El sistema es tanta amb la clàusula de l'art. 149.3 CE, segons el qual allò que no hagi estat assumit per l'Estatut prisa a ser competència estatal. Per tant, és una clàusula de tancament favorable a l'Estat.

3.2 Les lleis competencials i la legislació bàsica

Si fins ara ens hem referit a les competències pròpies i hem assenyalat que s'assumeixen i defineixen en l'Estatut d'autonomia, interpretat de conformitat amb la Constitució, cal tenir en compte que a vegades el contingut de la competència es fa dependre d'altres disposicions normatives.

D'una banda, alguna vegada, la Constitució mateixa interposa entre el seu art. 149.1 i l'Estatut d'autonomia l'existència d'una llei estatal. És el cas de l'art. 149.1. 29 CE (és competència exclusiva estatal la "seguretat pública, sense perjudici que les Comunitats Autònomes puguin crear policies en la forma que els respectius Estatuts estableixin dins el marc del que disposi una llei orgànica". La Llei orgànica 2/1986, de 13 de març, ha desenvolupat la previsió constitucional i ha definit el marc en què s'hauran d'exercir les competències estatutàries. D'altra banda, també pot passar que l'Estatut d'autonomia mateix remeti el contingut de la seva competència al que disposi una norma estatal. És el cas de l'art. 16.1 de l'EAC, segons el qual "en el marc de les normes bàsiques de l'Estat pertoca a la Generalitat el desenvolupament legislatiu i l'execució del règim de radiodifusió i televisió en els termes i casos establerts en la llei que regula l'Estatut Jurídic de Ràdio i Televisió". Més enllà de la reserva de la legislació bàsica a favor de l'Estat continguda en l'art. 149.1 27. CE, és el mateix Estatut d'autonomia el que ha vinculat l'exercici de la competència de desenvolupament legislatiu a la previsió de l'Estatut Jurídic de Ràdio i Televisió. Per tant, el desenvolupament legislatiu, que és competència autonòmica, es vincula als termes i casos de la llei estatal.

Finalment, quan l'Estat té la competència bàsica sobre una matèria condicional, a l'hora de fixar-ne les bases, el contingut de la norma de desenvolupament. Per tant, per conèixer l'abast de la competència autonòmica, i en el seu cas jutjar la validesa de la norma dictada en virtut d'aquella, caldrà atènyer-se a la norma bàsica, que es converteix, així, en paràmetre de constitucionalitat per al Tribunal Constitucional. Podem concloure que la legislació bàsica, juntament amb la Constitució, l'Estatut i les lleis competencials, constitueix el referent normatiu per enjudiciar la validesa de la legislació autonòmica des de la perspectiva competencial (cosa que a vegades s'anomena bloc de constitucionalitat).

3.3 Flexibilització del sistema estatutari

Finalment, el supòsit més important de competències no determinades estatutàriament és el que preveu l'art. 150 CE, al qual es refereix l'art. 28 de l'EAC, atès que en aquests casos estem davant de competències assignades extraestatutàriament. D'acord amb el precepte constitucional, les Corts Generals poden ampliar l'àmbit competencial d'una comunitat autònoma a través de la promulgació d'una llei marc que fixi els principis, bases i directrius que determinin l'exercici de la potestat legislativa autònoma. L'art. 28 de l'EAC preveu la possibilitat que aquesta llei marc estatal es dicti a instàncies de la Generalitat mateixa.

El mateix art. 150.2 de la CE permet a l'Estat transferir o delegar a les CA facultats sobre matèries de titularitat estatal que per la seva naturalesa siguin susceptibles de transferència o delegació. Al marge de ressenyar la confusió tècnica del precepte, que comentarem més endavant, cal destacar ara que l'art. 28 de l'EAC també permet que sigui la Generalitat la que es dirigeixi a l'Estat per sol·licitar la transferència o delegació de competències no assumides estatutàriament.

3.4 Repercussió de l'ingrés en la Comunitat Econòmica Europea en el sistema competencial

El text constitucional mateix preveu que mitjançant llei orgànica s'autoritzi la celebració de tractats pels quals s'atribueixi a una organització internacional l'exercici de competències derivades de la Constitució i de competències assumides en els estatuts d'autonomia, ja que aquestes deriven, en darrer terme, del text constitucional.

La previsió de l'art. 93 CE ha tingut una traducció pràctica d'enorme importància. La firma del Tractat de la CEE i la consegüent acceptació dels principis de primacia i d'aplicació directa de la normativa comunitària ha suposat el reconeixement de la transferència d'aquelles competències que abans eren de l'estat membre i que en virtut del que es disposa en els tractats passen a ser matèria de regulació comunitària.

Si tenim en compte que les competències comunitàries són marcadament finalistes (és a dir, la CEE és competent en tot allò necessari per al compliment dels fins establerts en els tractats), i que aquestes competències van augmentant, arribarem a la conclusió que estem davant d'un procés molt significatiu de buidatge de les competències pròpies dels estats membres en favor de les atribucions de les instàncies comunitàries.

La previsió constitucional presenta un altre element d'interès: la garantia del compliment dels tractats s'atribueix a les Corts Generals o al Govern, segons els casos. L'Estat és, doncs, el responsable en l'àmbit internacional.

Les conseqüències del que acabem d'exposar en el sistema general d'atribució de competències a la Generalitat són les següents: d'una banda assistim a un buidatge creixent de títols competencials estatutaris en favor de les instàncies comunitàries; de l'altra, la responsabilitat internacional de l'Estat no ha de comportar que aquest recupera competències pròpies de la Generalitat sobre la base de l'argument que executa normativa comunitària. En el dret comunitari regeix el principi d'autonomia institucional, de manera que la seva aplicació no ha d'alterar en cap cas el sistema intern de distribució competencial. L'aplicació dels reglaments i directives comunitaris correspon a la Generalitat en el cas que aquesta sigui titular de competències estatutàries en relació amb matèries afectades pel dret derivat de la Comunitat Europea.

En resum, el dret comunitari planteja dos grans problemes a les comunitats autònomes: l'aplicació d'aquest dret (l'Estatut assumeix aquesta execució com a competència específica en l'art. 27.3), i la participació de la Comunitat en l'elaboració de la normativa de la CE i en l'adopció d'acords en l'àmbit de les instàncies supranacionals (a aquest tema es refereix genèricament l'art. 27.5 de l'EAC, que reclama el dret de la Generalitat a ser informada).

4. Els reials decrets de traspasos

Les competències assumides estatutàriament atribueixen a la Generalitat la capacitat jurídica d'actuar amb relació a la matèria delimitada fent ús de la funció corresponent. Aquesta capacitat jurídica requereix, però, una elements afegits per tal que la competencial pugui ser exercitada realment, com són els mitjans

personals, materials i financers que ompliran de contingut la previsió estatutària. Per dur a terme la determinació dels mitjans complementaris i procedir al seu traspàs es recorre al mecanisme dels reials decrets de traspassos.

La Constitució remet als estatuts la determinació de les bases per al traspàs dels serveis corresponents a les competències afectades (art. 147.2A). Conseqüentment, l'EAC ha regulat aquesta qüestió en la disposició transitòria sisena, que preveu, d'una banda, l'assumpció amb caràcter definitiu i automàtic dels serveis ja traspassats en l'etapa preautonòmica i, de l'altra, la regulació amb vocació de futur immediat del mecanisme per procedir als traspassos de serveis vinculats a competències estatutàries.

Amb aquesta segona finalitat es va instituir una comissió mixta integrada paritàriament per vocals designats pel Govern i pel Consell Executiu de la Generalitat. Aquesta comissió hauria d'acordar les propostes que, un cop elevades al Govern, aquest aprovaria a través d'un reial decret.

En desenvolupament de les previsions estatutàries es va proposar el RD 1666/1980, de 3 de juliol, que regula el procediment d'adopció d'acords en el si de la comissió mixta, segons el qual aquests s'hauran d'aprovar per consens de les dues representacions i s'entendran formalitzats amb la manifestació de la conformitat expressa del president i del vice-president de la comissió. La Llei del procediment autonòmic de 14 d'octubre de 1983 ha introduït algunes regles que afecten el contingut dels reials decrets de traspassos (art. 16 a 21), però no, en canvi, el mecanisme d'adopció d'acords en el si de la comissió ja que aquesta matèria s'ha entès que era competència de les comissions mixtes (STC 76/1983 de 5 d'agost, FJ 28).

Pel que fa a la forja jurídica dels acords de traspassos, el Tribunal Constitucional ha establert que el seu contingut és vinculant per al Govern, el qual s'ha de limitar a donar-los forma i forja normativa a través de la publicació com a reial decret d'aquests acords (STC 76/1983 de 5 d'agost, FJ 28). El problema més complex és determinar què passa si no s'arriba a formalitzar l'acord pres en el si de la comissió mixta, la qual decideix per consens de dues parts: Govern de l'Estat i Govern de la Generalitat.

Plantejada aquesta qüestió davant del Tribunal Constitucional a través d'un conflicte positiu de competència, l'alt tribunal constata que estem davant una omisió difícil d'atribuir a una part o a una altra (¿a qui s'ha d'imputar que no s'arribi a un acord?) i no entra a resoldre la qüestió en entendre que no existia un vertader conflicte competencial. El Tribunal sosté que el fet que no es realitzin els traspassos no pot ser objecte de conflicte positiu de competències, tota vegada que aquest procediment constitucional pressuposa l'existència d'una acció positiva d'invasió de l'esfera competencial de l'ens que planteja el conflicte. Com que l'omisió dels traspassos és una mera situació de fet no genera discussió d'àmbits competencials i no pot resoldre's declarant la titularitat de la competència en litigi.

Aquesta és una solució tècnica que deixa una part sense mecanisme de reacció jurídica davant la manca de voluntat de l'altra de tancar el procés de traspassos. Conscient d'aquesta limitació, el Tribunal Constitucional, en la sentència en què, entre d'altres, es va plantejar aquesta qüestió, fa una crida a la lleialtat constitucional, especialment del Govern de l'Estat, a fi d'arribar a acords en el si de les comissions mixtes (STC 209/1990, de 20 de desembre, FJ 4).

Des d'una altra perspectiva, el valor jurídic dels reials decrets de traspassos no s'esgota en el mateix moment de la transferència de persones, mitjans i recursos financers. Tot i que el contingut de les competències no depèn del que es preveu en els reials decrets de traspassos sinó del significat mateix del text estatutari i del constitucional, cal assenyalar també que el Tribunal Constitucional ha matisat a vegades aquest principi general. Així, i a tall d'exemple, en el FJ 7 de la STC 153/1989, de 5 d'octubre, es llegeix el següent: És cert que les competències deriven de la Constitució, dels Estatuts i, eventualment, d'altres normes integrants de l'anomenat bloc de la constitucionalitat, però també ho és que els decrets de transferències se'ls considera com un criteri interpretatiu vàlid i útil per determinar l'abast de la competència." Els decrets de traspassos tenen, doncs, valor jurídic com a normes que ajuden a interpretar l'abast de les regles competencials contingudes en l'Estatut d'autonomia, però sense que en cap cas puguin alterar el repartiment competencial establert en aquest text i en la Constitució. En aquest sentit, cal recordar que les competències són indisponibles per a les parts afectades, de manera que una norma pactada com el reial decret de traspassos no pot incidir en la fixació de les competències prevista en els textos legals esmentats.

A l'últim, cal dir que la Comissió Mixta de Traspassos ha desenvolupat la seva funció i gairebé ha omplert de contingut totes les previsions estatutàries. Són poques les matèries en què estiguin per transferir els mitjans personals, materials i financers derivats de l'assumpció competencial, tot i que encara hi ha conflictes sobre temes d'importància, com el traspàs de l'INEM en tant que servei vinculat a les competències executives en matèria laboral.

5. Tipologia de les competències

5.1 Classificació general

Les competències es defineixen per dos elements, matèria i funció, i poden ser assumides en l'Estatut d'autonomia o bé ser atribuïdes extraestatutàriament. En virtut d'aquests criteris és possible fer una classificació dels tipus de competències.

Una primera distinció general és la que atén al criteri de l'origen de la competència, segons el qual hi haurà competències estatutàries (art. 9 a 28 de l'EAC) i competències extraestatutàries (les rebudes en aplicació del previst en els art. 150.2 CE i 28 de l'EAC).

Si prenem com a criteri de classificació el contingut de la competència, podem establir diverses tipologies segons quina sigui la relació entre matèria i funció i l'abast de cada un d'aquests elements. Atenent a aquest últim criteri distingim els següents tipus: competències exclusives, concurrents, compartides i indistintes.

Per competència exclusiva s'entén el supòsit en què correspon a la Generalitat de Catalunya (o a l'Estat) la regulació d'una matèria i tot el conjunt de funcions sobre ella. A vegades la matèria pot estar dividida per raó del seu interès (per exemple, ports d'interès general) o per raons territorials (per exemple, aigües que discorren per més d'un territori autonòmic). També en aquest cas podem parlar de competència exclusiva, ja que sobre una matèria prèviament determinada s'exerciran tots els poders funcionals.

El concepte de competència concurrent fa referència a la concurrència en l'exercici de la funció normativa, quan l'Estat es reserva la legislació bàsica i la Generalitat assumeix el desenvolupament legislatiu i l'execució d'una determinada matèria.

L'expressió competència compartida s'utilitza en els supòsits en què es comparteix la intervenció sobre una mateixa matèria i s'atribueix a cada ens una funció diversa, de manera que l'Estat assumeix tota la funció normativa -llevat dels aspectes organitzatius-, mentre que l'execució d'aquesta normativa queda reservada a la Generalitat.

Finalment, podem parlar de competències indistintes quan la intervenció sobre una mateixa matèria és atribuïda a l'Estat i a la Generalitat indistintament, de manera que els dos ens poden exercir tot tipus de funcions en la regulació d'aquella matèria sense que hi hagi un criteri preferencial a favor de cap d'ells.

En el marc d'aquests quatre grans grups poden situar-se, en general, totes les formes utilitzades per la normativa vigent a l'hora d'assignar o d'assumir les competències, tot i que sempre hi ha supòsits més difícils d'enquadrar en un o altre tipus. Per això, al final de la classificació obrirem un epígraf especial per analitzar els supòsits atípics.

D'altra banda, convé assenyalar que si en lloc de considerar l'examen del contingut de la competència, tal com estableix la norma, considerem l'ús que se'n fa, es podria determinar una altra tipologia competencial; classificació que, insistim, es referirà a la forma d'exercici, no a la competència com a tal. Per exemple, podem parlar de competències coincidents quan l'actuació estatal i l'autonòmica es desenvolupen sobre un mateix territori. En aquest sentit, les competències sobre ports i urbanisme poden ser titularitat de diversos ens, però pot ser que l'exercici que en facin els ens competents en un mateix territori coincideixi. O podem parlar també de competències de col·laboració, supòsit en el qual la forma d'exercici ve imposada en la mateixa norma estatutària (art. 12.1.5 EAC), com ha recordat el Tribunal Constitucional (STC 11/1986, FJ 3): "La competència exclusiva en col·laboració implica (...) una actuació que ha de realitzar-se bilateralment en règim de cooperació específica sobre una matèria (...). La col·laboració implica que allò que pot realitzar un dels ens col·laboradors no ho ha de fer l'altre, de manera que les seves actuacions no són intercanviables sinó complementàries."

Prendre com a punt de referència la forma d'exercir la competència també pot incidir, des d'una altra perspectiva, en el concepte de competència exclusiva. En aquest sentit pot entendre's que la competència per dictar la legislació de desenvolupament o la competència executiva pugui qualificar-se d'exclusiva, ja que en l'àmbit d'aquesta funció la competència autonòmica no admet la intervenció estatal, per la qual cosa estem davant d'àmbits funcionals que es tenen en exclusiva. No obstant això, cal tenir present que en aquests casos només pot utilitzar-se la idea d'exclusivitat en relació amb l'exercici d'una competència que en si mateixa no és exclusiva sinó concurrent o compartida.

5.2 Competències estatutàries

A. Competències exclusives

Les competències exclusives són aquelles que atribueixen a la Generalitat (o a l'Estat) totes les funcions sobre una matèria prèviament delimitada. En aquest sentit, l'Estatut d'autonomia podia haver definit com a tals aquelles competències que es projectessin sobre matèries en relació amb les quals la Constitució no reserva cap funció a l'Estat. El cert, però, és que l'Estatut defineix com a competències exclusives les enumerades en els art. 9 i 12, en els quals trobem atribucions que no corresponen al criteri d'exclusivitat. Per tant, hem de descartar la definició literal i atènyer-nos al contingut substantiu del títol competencial.

En aquesta línia cal recordar el que ja ha dit el Tribunal Constitucional en la seva Sentència de 16 de novembre de 1981, que destaca "el sentit marcadament equívoc amb què s'utilitza l'adjectiu exclusiu tant en el text de la Constitució com en els dels Estatuts d'Autonomia fins ara promulgats", per afegir en una altra sentència que, algunes vegades, allò que es qualifica com a competència exclusiva "està destinat a ser, objectivament i necessàriament, competència concurrent" (STC de 28 de gener de 1982). En conseqüència, hem d'afirmar que no totes les competències dels art. 9 i 12 de l'EAC són realment exclusives en el sentit que hem donat a aquest terme. Així, en l'art. 9, per exemple, s'assumeix la competència de règim local "sense perjudici d'allò que disposa el número 18 de l'apartat 1 de l'art. 149 CE". En virtut d'aquest títol competencial, l'Estat ha dictat la Llei de bases de règim local, de manera que la competència autonòmica ja no és exclusiva sinó concurrent. Si examinem l'art. 12 de l'EAC podem afirmar que el mateix encapçalament d'aquest precepte relativitza la qualificació ulterior de les competències com a exclusives, ja que totes les matèries es regularan "d'acord amb les bases i l'ordenació de l'activitat econòmica general i la política monetària de l'Estat, (...) en els termes d'allò que disposen els números 11 i 13 de l'apartat 1 de l'art. 149 CE".

L'art. 9.34 de l'EAC pretén estendre el concepte d'exclusivitat a altres competències estatutàries i a aquelles que, amb aquest caràcter, siguin transferides per l'Estat mitjançant llei orgànica. Amb tot, el precepte no té rellevància: d'una banda, és redundant amb el mateix Estatut, ja que és evident que seran exclusives aquelles competències que així es defineixin (les de l'art. 12 de l'EAC, amb les reserves abans esmentades); d'altra banda, les competències transferides tindran l'abast que determini la norma de transferència i en tot cas un règim singular que no aconsella identificar la seva denominació amb la de les competències estatutàries. En aquest sentit seran competències que l'Estat sempre podrà recuperar, cosa que fa difícil admetre que siguin exclusives, per més que s'hagi atorgat l'exercici de totes les funcions sobre una matèria. .

La relativització del concepte de competència exclusiva afecta també el que disposa l'art. 25.2 de l'EAC, a saber: " En l'exercici de les seves competències exclusives correspon a la Generalitat, segons s'escaigui, la potestat legislativa, la potestat reglamentària i la funció executiva, inclosa la inspecció." Si estem davant d'una autèntica competència exclusiva totes les funcions corresponen, sense excepció, a la Generalitat.

L'art. 25.2 de l'EAC sembla respondre, doncs, al criteri de la forma d'exercici de la competència. Des d'aquest punt de vista sí que podem parlar d'exercici de forma exclusiva de la potestat legislativa, o de la reglamentària o de la funció executiva, segons els casos.

Per tant, hi ha una relativització general de l'abast del concepte de competència exclusiva. Només en alguns casos estem davant de matèries sobre les quals la Generalitat assumeix totes les funcions sense que l'Estat tingui competència reconeguda de manera específica sobre el sector de la realitat social en qüestió (per exemple, turisme, artesanía, assistència social). Però fins i tot en aquests casos poden entrar en joc títols de caràcter horitzontal (ordenació general de l'economia, regulació de les condicions bàsiques que garanteixen la igualtat de tots els espanyols) que obliguin a tenir en compte la normativa estatal i redueixin l'abast d'una competència que en principi és exclusiva.

B. Competències concurrents

En la competència concurrent es produeix el concurs sobre una mateixa matèria en l'exercici de la potestat normativa, concurrència que s'articula a través de la reserva per a l'Estat de les bases i l'atribució a les comunitats autònomes de la potestat de desenvolupament legislatiu i d'execució.

Aquest tipus competencial està reconegut expressament en l'art. 10 de l'EAC, però també en el 17.1 ("correspon a la Generalitat de Catalunya el desenvolupament legislatiu i l'execució de la legislació bàsica de l'Estat en matèria de sanitat interior) i en alguns números dels art. 9 i 12, tot i que aquests defineixen genèricament les competències com a exclusives (serveix l'exemple abans esmentat del règim local -art. 9.8 EAC-, ja que en realitat estem davant d'una competència concurrent per la reserva en favor de l'Estat de les bases del règim jurídic de les administracions públiques).

L'abast de la competència autonòmica de desenvolupament legislatiu i d'execució ens obliga a plantejar la qüestió complexa de la competència estatal sobre les bases, ja que, en delimitar el contingut d'allò que s'ha d'entendre per bàsic estarem, de fet, configurant el contingut de la competència autonòmica.

En primer lloc, diguem que la competència estatal sobre les bases, normes bàsiques o legislació bàsica no té cap punt de connexió amb la figura de la llei de bases a què es refereixen els art. 82 i 83 CE, ni tampoc s'identifica amb la legislació marc de l'art. 150.2 CE (STC 1/1982, de 28 de gener, FJ 1). En el primer cas estem davant la creació d'un tipus de norma jurídica, la llei de bases, que autoritza a dictar un decret legislatiu o a aprovar un text refós, i en el segon davant de l'ampliació competencial extraestatutària a través d'una llei marc.

El concepte de legislació bàsica com a títol competencial comporta el reconeixement a l'Estat de la capacitat d'establir, amb relació a una determinada matèria, "una regulació normativa uniforme vigent a tota la Nació, amb la qual es pugui assegurar, per raó d'interessos generals superiors als de cada Comunitat Autònoma, un comú denominador normatiu a partir del qual cada comunitat podrà establir les peculiaritats que li convingui en defensa del seu propi interès general" (STC 1/1982, de 28 de gener, FJ 1, i també les sentències 49/1988, FJ 2 i 147/1991, FJ 3). Amb aquesta finalitat s'exigeix que l'Estat defineixi les bases prioritàriament per mitjà de normes amb rang de llei, i només excepcionalment recorri al reglament o, encara de manera més extraordinària, a Pacte singular. A això s'hi afegeix la necessitat que es faci constar de manera expressa quins preceptes tenen caràcter de bàsics ("Mantenint el concepte material d'allò que és "bàsic" com a nucli substancial de la doctrina d'aquest Tribunal, cal exigir amb més rigor la condició formal que la norma bàsica estigui inclosa en una llei votada a les Corts que designi expressament el seu caràcter amb naturalitat, i havent de complir-se aquesta condició també en el supòsit excepcional que la norma bàsica sigui introduïda pel Govern de la Nació en exercici de la seva potestat reglamentària." -STC 69/1988, de 19 d'abril. FJ 6-).

Si aquests són els trets essencials de la competència estatal sobre les bases, l'exercici de la qual requereix atendre a aquests dos elements, el material (allò que sigui "bàsic" pel seu contingut) i formal (que estableixi expressament allò que és "bàsic" en una norma en principi de rang legal), aleshores la competència de desenvolupament legislatiu es configura en termes generals com una competència amb un límit negatiu: el respecte a una norma que estableix unes bases que concreten el necessari per garantir un tracte comú a tot l'Estat, però que no imposen mandats i directrius atès que el desenvolupament d'allò que és bàsic permet opcions polítiques diverses.

Aquest plantejament general requereix alguna matisació pel que fa a l'art. 10 de l'EAC, ja que en el seu enunciat es diu que la competència executiva s'assumeix "en el marc de la legislació bàsica de l'Estat i, si s'escau, en els termes que aquella legislació estableixi". S'afegeix un plus de vinculació a la legislació bàsica, amb el qual s'accepta un lligam positiu (en els termes que aquella indiqui), i que permetrà, pel que fa a les matèries de caràcter bàsic, definir objectius i fixar directrius d'actuació que hauran de ser tingudes en compte pel legislador autonòmic. En aquest sentit, el Dictamen del Consell Consultiu de 21 de gener de 1985, en el seu fonament jurídic 5, en referir-se a la competència definida en l'art. 10.1 de l'EAC, manifesta que "en aquest cas la legislació de l'Estat no és solament un límit definidor dels camps competencials sinó també, si s'escau, una directiva per a les competències de la Generalitat". Criteri que comparteix el Tribunal Constitucional en afirmar, entre altres coses, en la Sentència 147/1991, FJ 5: "Té raó l'Advocat de l'Estat en remarcar que quan aquest desenvolupament es produeix, per ordre dels mateixos Estatuts d'Autonomia, en els termes que les bases assenyalin, l'Estat pot predeterminar especialment l'exercici d'aquestes potestats de desenvolupament i execució."

C. Competències compartides

La competència compartida implica un repartiment de potestats funcionals diverses sobre una mateixa matèria, de manera que l'Estat es reserva la legislació (lleï i reglament) i la Generalitat assumeix la potestat executiva o de gestió.

El criteri formal de repartiment s'ha establert utilitzant els conceptes legislació i execució, però el Tribunal Constitucional ha englobat, dins el primer, tota la potestat normativa. En la Sentència de 4 de maig de 1982 es va considerar que "quan la Constitució utilitza el terme legislació laboral i l'atribueix a la competència estatal hi inclou també els reglaments tradicionalment anomenats executius, és a dir, aquells que apareixen com a desenvolupament de la llei i, per tant, com a complementaris d'ella, ja que en cas contrari es frustraria la finalitat del precepte constitucional de mantenir la uniformitat en l'ordenació jurídica de la matèria". Aquesta conclusió de l'alt tribunal enllaça amb el que disposa el mateix EAC en el seu art. 25.2, segons el qual l'exercici de les competències executives haurà de subjectar-se a les normes reglamentàries que en desenvolupament de la seva legislació dicti l'Estat.

El que acabem d'assenyalar demana una matisació important. La competència estatal per dictar reglaments ve donada pel fet que aquests són un complement necessari de la llei. Per tant, en el cas dels reglaments organitzatius la potestat administrativa té una altra justificació: no es tracta de completar l'ordenament estatal sinó d'organitzar internament l'execució del que disposa la normativa estatal. Per això, el reglament organitzatiu s'afegeix a la competència executiva en virtut del seu caràcter instrumental.

L'EAC assumeix específicament com a competències executives les enumerades en l'art. 11 (que inclou un apartat final de contingut idèntic al de l'art. 9.34 i la inutilitat del qual ja hem comentat pel que fa a aquest últim). Però l'Estatut mateix assumeix altres competències amb caràcter d'execució. Així, l'art. 17.21 parla de "gestió del règim econòmic de la Seguretat Social", i l'apartat tercer del mateix article parla de "execució de la legislació de l'Estat sobre productes farmacèutics". Aquest és un precepte d'interès ja que en l'apartat quart, i en la línia del que hem exposat abans, afirma que és competència de la Generalitat organitzar i administrar tots els serveis relacionats amb les matèries prèviament assumides.

Si fins ara hem intentat precisar el contingut de la competència d'execució, aquest tipus competencial planteja un altre problema de valor general. La separació entre el titular de la potestat de dictar la norma i el responsable de la seva execució ens porta a plantejar la necessitat de mantenir la unitat de criteri entre un i altre subjecte públic i, en aquest cas, les tècniques constitucionals per aconseguir posar-la en pràctica. El cert és que la Constitució no preveu mecanismes específics de direcció i supervisió, llevat de l'art. 155, que per la seva gravetat no respon a aquest tipus de problemes. Únicament podran introduir-se mecanismes de supervisió en els estatuts d'autonomia (per exemple, l'alta inspecció en matèria laboral o sanitària, art. 11.2 i 17.4 EAC), o bé recórrer al que disposen els art. 2 i 3 de la Llei del procediment autonòmic, preceptes que reclamen la utilització de fórmules de col·laboració com ara la mútua informació i el requeriment, però que no tenen poder ulterior d'exigir una conducta determinada (en aquest sentit interpreta els preceptes esmentats la STC 76/1983, FJ 11).

D. Competències indistintes

La competència indistinta és aquella en què s'atorga la funció sobre una mateixa matèria a dos ens diversos, sense que s'estableixi, en el nostre sistema, la prevalença de cap dels dos. És dir, no es tracta només de permetre en principi l'actuació indistinta de dos subjectes, establint alhora un criteri per determinar quina competència preval si tots dos actuen de fet, sinó d'admetre que els dos ens poden actuar al mateix temps i amb la mateixa validesa i eficàcia. Aquest tipus de competència, per la seva complexitat de dur a la pràctica (podria permetre actuacions contradictòries) i pel fet que té un cert caràcter disfuncional (dilueix de fet responsabilitats), té un tractament excepcional i només és reconegut en matèria de cultura i, més específicament, pel que fa a la seva promoció, com a actuació de foment. Aquest és el cas de l'art. 149.2 de la CE, que ha de posar-se en relació amb una altra accepció de cultura, la que fa referència als diversos serveis culturals (museus, biblioteques, etc.) o a les funcions (protecció del patrimoni). En aquests casos, encara que estiguem també dins l'àmbit de la cultura, el repartiment competencial es realitza segons els títols materials més específics i desapareix el caràcter indistint del títol més genèric "cultura". Per tant, podem concloure que l'art. 9.4 de l'EAC s'ha d'interpretar en relació amb el que disposa el 149.2 de la CE. El foment de la cultura en sentit genèric es pot concebre com una

competència indistinta, de manera que l'oferta de serveis directes i la funció promocional de la cultura la podrà realitzar tant l'Estat com les comunitats autònomes, o fans i tot els ens locals.

E. Algunes competències singulars

L'esquema exposat, com ja hem avançat, intenta sistematitzar tots els supòsits possibles de repartiment competencial que es preveuen en l'EAC. Per tant, totes les competències assumides poden encaixar conceptualment en un o altre tipus: exclusives, concurrents, compartides o indistintes.

Si bé això és cert, també ho és que l'Estatut d'autonomia presenta una sistemàtica singular en el seu títol dedicat a les competències. Al costat de les llistes de matèries en funció de la diversa naturalesa de la competència assumida (art. 9 a 12), els art. 13 a 25 es refereixen de manera individualitzada a algunes matèries (policia, educació, ràdio i televisió, sanitat i justícia). Aquest tracte particularitzat no respon a una diferent concepció normativa de la competència assumida sinó a la importància dels títols materials enumerats. Precisament per aquesta raó, la importància d'aquestes matèries, es va produir un debat intens en el moment de plasmar en la norma estatutària l'abast d'aquestes competències, per la qual cosa se'ls va donar un tracte separat respecte a la llista general dels articles anteriors, i que va permetre recollir algunes especialitats amb relació a cada competència. En aquest sentit, tant en matèria de policia com de ràdio i televisió i justícia veiem que l'existència de lleis competencials condiciona l'abast de la competència assumida estatutàriament.

També és singular el contingut de l'art. 15, que defineix la competència en matèria d'ensenyament com a plena. Aquesta referència a una competència plena amaga, en realitat, una competència exclusiva matisada. D'una banda, l'Estat es reserva part d'aquesta matèria en l'art. 149.1.30 CE amb caràcter de competència legislativa (condicions d'obtenció, expedició i homologació de títols acadèmics i professionals, cosa que no impedeix que la Generalitat n'assumeixi la gestió) i, de l'altra, un sector de la matèria d'ensenyament s'assumeix com a competència sobre legislació bàsica (en desenvolupament de l'art. 27 CE). Però llevat d'aquests àmbits materials, sens dubte els més rellevants, la matèria ensenyament pot ser assumida com a exclusiva.

En resum, podem afirmar que darrere la definició de competència plena existeix un repartiment competencial sobre la matèria ensenyament que comporta una assumpció parcial de competència exclusiva, competència concurrent i competència compartida, al mateix temps que es reconeix a l'Estat la funció d'alta inspecció.

Com a consideració final cal assenyalar que en la societat actual, on els poders públics assumeixen cada vegada més funcions d'ordenació i intervenció, és impossible establir un esquema simple i precís de la distribució competencial. Aquesta constatació ens ha de portar a relativitzar el concepte de competència exclusiva i la confiança en la norma general prèvia com a mecanisme de clarificació dels respectius àmbits d'actuació. Això imposa la necessitat de reforçar els mecanismes de col·laboració i interrelació en l'exercici de les diverses competències, cosa que no és contradictòria amb l'interès a avançar en el desenvolupament de tècniques jurídiques que permetin una major precisió dels àmbits de les respectives competències i, per tant, de la responsabilitat de cada ens en el seu exercici.

5.3 Competències extraestatutàries

La previsió de l'art. 150 de la Constitució, en els seus dos primers paràgrafs, en el sentit de permetre una ampliació extraestatutària de les competències autonòmiques, ja sigui a través d'una llei marc o de la transferència o delegació de facultats de titularitat estatal, ha tingut a Catalunya una única traducció pràctica: la Llei orgànica 5/1987, de 30 de juliol, la qual delega facultats de l'Estat a les comunitats autònomes quant als transports per carretera i per cable (aquesta Llei ha complementat el que disposa la Llei estatal 16/1987, de 30 de juliol, d'ordenació dels transports terrestres). D'aquesta manera, la Generalitat ha rebut la delegació d'unes facultats en principi estatals, ja que l'art. 149.1.21 de la CE reserva a l'Estat la regulació pel que fa als transports terrestres que transcorrin per més d'una comunitat autònoma.

La raó d'aquesta delegació és buscar una execució eficient del servei administratiu, per a la qual cosa s'utilitzaran les comunitats autònomes com a administracions delegades. Si bé la competència és estatal quant a la normativa i la direcció del servei, en tant que transports d'àmbit supracomunitari, és lògic que

les funcions executives les realitzi l'Administració ja situada sobre el terreny i amb funcions, també, en matèria de transports.

La coherència de la mesura explica també que l'Estat es reservi funcions de vigilància i supervisió. Tot i que es deleguen competències executives, aquestes no s'assumeixen com a pròpies, de manera que és possible introduir tècniques de vigilància (així ho fa la Llei orgànica, que imposa uns simples deures d'informació però permet també el control sobre actes i acords, la seva suspensió i la revocació de la delegació -vegeu art. 16 a 21-).

En resum, hi ha una ampliació del nivell competencial per mitjà d'una llei orgànica de caràcter general (no dictada, doncs, a sol·licitud de la Generalitat, supòsit a què es refereix l'art. 28 EAC), però és una ampliació feta a través d'una delegació, la qual cosa implica el seu caràcter revocable i l'existència de mecanismes de vigilància del delegant sobre el delegat. La delegació comporta la necessitat de recórrer a l'Administració de la Generalitat amb la finalitat d'aconseguir una execució més eficaç d'un servei de competència estatal.

5.4 Competències autonòmiques i Comunitat Europea

L'existència d'un nou ordenament, el de la Comunitat Europea, format pels tractats constitutius més el dret derivat, al qual es reconeix primàcia i aplicació directa en l'àmbit intern, altera la distribució competencial interna. La Comunitat Europea assumeix competències i en redueix, de manera correlativa, d'altres sobre la mateixa matèria i funció que abans pertanyien a la comunitat autònoma.

Pel que fa a l'execució del dret comunitari, aquest ordenament conté un principi segons el qual aquella s'ha de realitzar d'acord amb els criteris del dret intern, sense que el fet de tractar-se de l'aplicació del dret comunitari hagi d'alterar l'esquema de distribució de competències propi de cada estat membre.

En una primera conclusió, per tant, el dret comunitari només afectaria les competències de la Generalitat en la mesura que la CEE assumeixi com a pròpies competències que abans eren de l'ens autonòmic. No obstant això, cal fer algunes precisions a aquesta primera conclusió. Ens podem plantejar si l'execució del dret comunitari es pot concebre com a matèria per se, perquè en aquest cas la competència en qüestió hauria d'haver-se assumit estatutàriament. De fet, l'art. 27.3 de l'EAC assumeix la competència d'execució interna dels tractats i convenis pel que fa a matèries la titularitat de les quals correspon a la Generalitat; d'altra banda, en l'execució dels tractats s'hi pot incloure la del dret derivat comunitari. Però el problema és resolt de manera general per la doctrina del Tribunal Constitucional, ja que per l'alt tribunal no cal assumir aquesta competència de manera diferenciada. En aquest sentit, en la Sentència 252/1988, de 20 de desembre, afirma que "les normes estatutàries que, com la recollida en l'art. 27.3 de l'EAC, preveuen que la Comunitat Autònoma adoptarà les mesures necessàries per a l'execució dels Tractats internacionals en allò que afecti matèries atribuïdes a la seva competència, no són, com resulta evident, normes atributives d'una competència nova, diferent de les que, per raó d'altres preceptes, ja ostenta la Generalitat". Per tant, la competència d'execució interna deriva dels títols competencials sobre cada matèria i no d'una assumpció específica de l'execució del dret comunitari, que com a tal és irrellevant.

Una segona matisació és la constatació que a vegades l'Estat tracta de recuperar competències ja assumides per la Generalitat, argumentant que quan s'aplica el dret comunitari estem davant de la matèria relacions internacionals (per exemple, comerç o sanitat exterior); competències que si que són de titularitat estatal. Aquesta línia argumental no pot sostenir-se, atès que l'aplicació interna de normes comunitàries és de dret intern. Malgrat això, la Sentència del Tribunal Constitucional 252/1988 sembla que doni lloc a seguir la línia interpretativa que jutgem com a errònia, per bé que es tracta d'una primera sentència i sobre la matèria específica de comerç exterior.

Un últim problema general fa referència al compliment en l'àmbit intern del dret comunitari, tenint en compte que l'Estat és el responsable internacional. D'aquesta responsabilitat internacional, ¿en deriva algun poder de vigilància o control sobre l'actuació de les comunitats autònomes? La posició general sobre aquest punt és que l'Estat només podrà utilitzar els mecanismes reconeguts constitucionalment, és dir, els preventius (dictamen del Consell d'Estat, aprovació de normes amb valor de dret supletori) o els que actuen a posteriori (impugnació de normes, lleis d'harmonització, aplicació de l'art. 155 CE).

La temàtica de dret comunitari en la seva relació amb les comunitats autònomes presenta altres punts d'interès que, tot i així, desborden les qüestions purament competencials. Podem assenyalar, com a

matèries connexes, que l'aplicació interna de normes comunitàries haurà de complementar-se amb el reconeixement del dret de la Generalitat a participar en la fase d'elaboració del dret comunitari que després haurà d'aplicar. D'altra banda, l'aplicació de la normativa comunitària va obligar, en un primer moment, a dictar una llei de bases d'autorització per modificar, mitjançant nous decrets legislatius, les normes autonòmiques de rang legal que es van veure afectades per l'entrada en vigor de l'ordenament comunitari. Així es va fer amb la Llei de bases de delegació, de 10 de març de 1986, en virtut de la qual es dictaren cinc decrets legislatius: sobre residus industrials, modernització de l'empresa familiar agrària, alta muntanya, empresa pública catalana i col·legis professionals.

Text	d00324
Tema	Parlament de Catalunya
Referència	AJA, ELISEO. "El Parlament de Catalunya". A: ALBERTÍ, E. (coord.). <i>Manual de dret públic de Catalunya</i> . 3a. ed. Barcelona-Madrid: Generalitat de Catalunya – Institut d'Estudis Autonòmics – Marcial Pons, 2002. Pàg. 209-237.

Capítol VIII. El Parlament de Catalunya

1. Caràcter i posició del Parlament de Catalunya

Una primera aproximació a l'estudi del Parlament pot realitzar-se destacant-ne tres notes elementals: es tracta d'una autèntica cambra parlamentària, és el Parlament d'una comunitat autònoma i no pas d'un Estat i, en concret, és el principal òrgan representatiu de Catalunya, cosa que li transmet les característiques específiques d'aquesta Comunitat en el conjunt de l'Estat autonòmic.

En primer lloc, es tracta d'un autèntic parlament, pel caràcter i les funcions que realitza: representa el poble de Catalunya i exerceix els poders legislatius i de control del Govern, que són els més característics de totes les cambres en els règims parlamentaris, cosa que ens obliga a esmentar la problemàtica dels parlaments moderns. En segon lloc, es tracta del parlament d'una comunitat autònoma, no de l'Estat, i per tant exerceix els seus poders en el territori de Catalunya, on els comparteix amb les Corts Generals quan aquestes legislen per a tota Espanya. Com a parlament autonòmic té algunes funcions específiques de participació en els òrgans i les decisions estatals. Finalment, reflecteix les condicions i la posició de Catalunya en el conjunt d'Espanya, cosa que s'ha de tenir en compte per tal de comprendre'n el significat.

1.1 La posició del Parlament

L'article 30.1 EAC és enormement significatiu:

"El Parlament representa el poble de Catalunya i exerceix la potestat legislativa, aprova els pressupostos, impulsa i controla l'acció política i de govern i exerceix les altres competències que li siguin atribuïdes per la Constitució i, d'acord amb ella i l'Estatut, per la llei que aprovi el mateix Parlament."

El paral·lelisme amb la regulació de les Corts a l'art. 66 CE sembla evident ("Les Corts Generals representen el poble espanyol (...), exerceixen la potestat legislativa de l'Estat, n'aproven els pressupostos, controlen l'acció del Govern i tenen les altres competències que els atribueixi la Constitució"). És a dir, el Parlament fa, respecte de Catalunya i les seves institucions, un paper semblant al que correspon a les Corts per al conjunt de l'Estat.

En afirmar que és un autèntic parlament, cal tenir en compte el significat actual dels Parlaments, perquè les cambres modernes han variat la seva posició en relació amb la que tingueren en l'Estat liberal, encara que formalment mantinguin unes funcions semblant. A l'inici de l'Estat liberal el parlament significava la representació de la societat enfront de l'Estat, dirigit pel rei i el seu govern. En realitat, només representava la burgesia, el sector social més ric i també el més actiu de la societat, però aquest caràcter

representatiu li va proporcionar legitimitat i poder per participar progressivament en les decisions estatals, i limità el poder del rei, especialment en l'aprovació dels pressupostos i de les lleis.

La consolidació i l'extensió de l'Estat liberal va fer que el parlament intervingués també en el nomenament del govern, si més no indirectament, quan aquest havia de dimitir per haver perdut el suport de la majoria dels parlamentaris. El desenvolupament d'aquests elements va comportar, cap a finals del segle XIX, el triomf del "règim parlamentari" en el qual el rei o el president de la República van cedir els seus poders executius al govern i aquest depenia de la voluntat del parlament. Era nomenat president del govern aquell que tenia el suport de la majoria de les cambres, una majoria que sempre tenia la possibilitat d'obligar-lo a dimitir, retirant-li la confiança. Formalment els sistemes parlamentaris actuals tenen el mateix fonament, però la posició de les cambres ha variat notablement per diferents causes.

D'una banda, l'extensió del sufragi electoral, fins a ésser universal, i, per consegüent, el desenvolupament dels partits polítics, que es van convertir en els autèntics protagonistes de les decisions de les cambres i del mateix govern; i, d'altra banda, la recepció als textos constitucionals de les relacions sorgides de manera espontània entre el parlament i el govern, com ara la moció de censura, la qüestió de confiança i la dissolució del parlament. Aquesta nova etapa es coneix amb el nom de "parlamentarisme racionalitzat" i en ella es produeix un fort increment de clàusules que protegeixen l'estabilitat del govern i dificulten la seva remoció.

Tots aquests elements, especialment el protagonisme dels partits polítics i el reforçament del govern, s'han accentuat en les últimes dècades, i han produït canvis decisius pel que fa a la primera imatge del parlament, encara que sovint es mantenen les formes tradicionals. Així doncs, continua essent decisiva la confiança parlamentària del govern (la seva ruptura comporta la dimissió), però en realitat la majoria del parlament i el govern pertanyen al mateix partit i per tant és l'executiu qui impulsa l'actuació de la cambra i no al revés. La dialèctica política actual no es mou entre el parlament i el govern, com en el règim parlamentari tradicional, sinó entre el govern i la majoria parlamentària que li dona suport davant l'oposició; si la majoria parlamentària i el govern actuen d'acord, l'oposició no té la possibilitat de canviar-lo, i la seva activitat de control parlamentari es dirigirà principalment a influir en l'opinió pública, per intentar canviar la majoria de la cambra en les pròximes eleccions.

La presència dels partits als parlaments, mitjançant els grups parlamentaris i la seva disciplina de vot, ha canviat el mateix caràcter dels parlaments i la seva manera de funcionar. Les principals decisions parlamentàries són adoptades pels grups i no pus pels diputats individualment. El parlament ha deixat de ser l'òrgan decisor que és en teoria per convertir-se en una instància de definició de la força respectiva dels partits política, de mediació entre el govern i els grups polítics que són a l'oposició, i de publicitat de les seves posicions.

Tota aquesta problemàtica, que amb prou feines es reflecteix a les constitucions i que aquí no podem tractar de manera extensa, es planteja en el Parlament de Catalunya en relació amb les altres institucions de la Generalitat: el president i el Consell Executiu. Així doncs, el Parlament és la màxima representació del poble de Catalunya; aprova les lleis i els pressupostos, nomena i pot fer cessar el president de la Generalitat i, en ser-hi presents els líders del partit del Govern, s'orienta de manera sistemàtica cap a la direcció que marca el president, i l'oposició s'ha de conformar a presentar alternatives diferents, sobretot de cara a l'electorat, i a introduir petits canvis en les lleis aprovades per la majoria, si aquesta els accepta.

1.2 El caràcter autonòmic

Tot afirmant rotundament la substancial identitat del Parlament de Catalunya amb les Corts o amb qualsevol altra cambra parlamentària, cal donar la mateixa importància als caràcters específics que deriven de la seva condició d'institució d'una comunitat autònoma, que s'integra en el conjunt de l'Estat autonòmic.

Tots els parlaments de les comunitats autònomes es van organitzar al principi amb mimetisme en relació amb el Congrés dels Diputats, del qual copiaren gran part del Reglament. Més tard, s'han anat marcant els aspectes més pròpia de l'autonomia, però encara d'una manera lleu.

Els parlaments autonòmics presenten diferències notables amb les Corts: són d'una sola cambra, tenen una composició molt més reduïda, representen una població molt inferior, i les seves funcions, tot i ser

paral·leles, corresponen a competències distintes, i, a més a més, realitzen tasques addicionals de participació en les decisions generals de l'Estat.

La representació circumscripita a Catalunya permet al Parlament reflectir millor els diferents sectors de la societat catalana, i el nombre relativament baix dels seus membres possibilita un funcionament més eficaç i menys formalista del que és habitual en cambres nombroses, com per exemple el Congrés dels Diputats.

Però, sobretot, una major proximitat als ciutadans i a les tasques més delimitades aconsellen cercar procediments nous que potenciïn la participació dels ciutadans i permetin l'experimentació i l'aprofundiment de polítiques sectorials. En la majoria de comunitats autònomes aquesta orientació encara és inèdita, perquè s'han reproduït a petita escala els procediments tradicionals.

Les mateixes competències de les comunitats fan que la funció de control i impuls parlamentari del govern sigui relativament més important que la funció legislativa. Sense menystenir gens el fet d'aprovar les lleis, l'actuació del parlament sobre l'Administració és primordial perquè les comunitats autònomes tenen al seu càrrec -i encara incrementaran- la major part de la gestió dels serveis públics.

A més a més, el parlament autonòmic participa de les decisions generals mitjançant la iniciativa de lleis estatals (que pot dirigir a les Corts o al Govern), la designació de diversos senadors, la presentació de recursos d'inconstitucionalitat contra lleis de l'Estat davant del Tribunal Constitucional, i la possibilitat d'iniciar la reforma de l'estatut i de la mateixa Constitució.

1.3 Les característiques del Parlament de Catalunya

En tercer lloc, per valorar correctament el Parlament cal tenir en compte la posició destacada de Catalunya com a comunitat autònoma. Va ser la primera a constituir-se, al mateix temps que el País Basc (per tant, actualment està en la quarta legislatura) i té el nivell més alt de competències (juntament amb sis CA més), i això es reflecteix en la capacitat del Parlament per aprovar lleis. A més, el Parlament català no té les limitacions en les seves reunions que tenen altres parlaments autonòmics. Fins i tot, és la cambra autonòmica més nombrosa, amb 135 diputats. Però, per sobre de tot això, el Parlament representa en primer lloc la forta voluntat d'autogovern i la tradició política catalana.

Com hem esmentat abans, els partits polítics presents als Parlaments expliquen en gran part la tasca de les cambres i, des d'aquest punt de vista, en el Parlament de Catalunya destaca la relativa continuïtat de les forces polítiques representades. La coalició Convergència i Unió (Convergència Democràtica de Catalunya i Unió Democràtica de Catalunya) ha estat sempre l'opció més votada, i ha aconseguit, a més, la majoria absoluta del Parlament en totes les eleccions, excepte en les primeres; el Partit dels Socialistes de Catalunya ha estat el segon partit més votat en totes les eleccions. Però els canvis han estat notables en la representació dels altres partits, com es pot veure en el quadre següent del nombre de diputats obtinguts pels diferents partits.

Naturalment, el nombre d'escons respon a les orientacions i els problemes dels partits polítics i no només, ni principalment, a l'actuació dels grups parlamentaris. Però en un llibre com aquest el nombre de diputats obtinguts pot ser significatiu. En la primera legislatura, CiU no va aconseguir la majoria absoluta però la investidura del Sr. Jordi Pujol es va aconseguir en segona votació amb el suport d'Esquerra Republicana, la qual va participar al Govern i va obtenir la presidència del Parlament durant la segona legislatura. Potser aquesta identificació expliqui la pèrdua de vots d'ERC en les següents eleccions, que solament recuperà parcialment en les últimes eleccions després de la divisió del partit i amb una direcció nova que s'inclina obertament cap a l'independentisme.

En la segona legislatura, Unió de Centre Democràtic (UCD) no aconsegueix representació per la crisi general que pateix com a conseqüència dels conflictes interns entre els diferents grups i orientacions que coexistien a l'interior del partit. La majoria dels seus antics electors donaran suport a CiU, cosa que explica l'enorme creixement d'aquesta coalició, i una minoria a Aliança Popular -posteriorment denominada Coalició Popular i Partit Popular (AP, CP, PP)-, que no s'havia presentat a les primeres eleccions.

També destaca, en les eleccions de 1984, la pèrdua d'escons del Partit Socialista Unificat de Catalunya (PSUC), per la crisi interna entre dues visions oposades del comunisme, que acabarà amb el

fraccionament del partit i la constitució per part d'una de les opcions d'Iniciativa per Catalunya, com a coalició política més oberta que el comunisme ortodox. El PSA (Partit Socialista d'Andalusia) era el precedent de l'actual Partit Andalúsista, que té representació en el Parlament andalús i a les Corts, però que no ha tornat a presentar-se a Catalunya.

En la tercera legislatura, el Centre Democràtic i Social (CDS), fundat per l'expresident del Govern, Adolfo Suárez, sobre una part minoritària de l'antiga UCD per tal de recuperar el centre polític, obté una petita representació, però aquesta força no acaba de consolidar-se i no aconsegueix representació en les últimes eleccions.

L'orientació del Parlament ha correspost, doncs, sense interrupció, a Convergència i Unió, que obté la majoria absoluta en totes les legislatures excepte en la primera. Conseqüentment, també li ha correspost, pel caràcter parlamentari de la Generalitat, la Presidència d'aquesta i la direcció del Govern, presidit en totes les legislatures pel senyor Jordi Pujol. Abans hem vist que aquest fet és característic del parlament modern i, lògicament, l'orientació de la cambra catalana ha estat marcada per la coalició de CiU, des de la mateixa cambra i des de la Presidència de la Generalitat, perquè ambdues corresponen al partit o coalició amb una major representació en el Parlament.

Aquesta constatació sobre el protagonisme en la direcció de les institucions de la Generalitat no ha de confondre els caràcters específics del Parlament i del Govern, perquè el Govern reflecteix exclusivament l'orientació d'un partit, encara que sigui el majoritari, mentre que el Parlament és la màxima i més directa representació de la població de Catalunya, i reflecteix les posicions de tots els partits que han obtingut representació, segons el nombre dels seus diputats. El pluralisme polític del Parlament li concedeix una legitimitat superior, cosa que explica la seva potestat en l'aprovació de les lleis i del pressupost, i, en general, en les grans decisions polítiques. Encara que en totes s'hi acaba imposant la voluntat del Govern, mitjançant el grup parlamentari majoritari, les opcions presentades per la resta dels grups parlamentaris signifiquen un pluralisme que no té cap altra institució.

Finalment, la seu del Parlament és a la ciutat de Barcelona (art. 30.3 EAC), però es preveu que pugui reunir-se en altres llocs. De fet, l'article 25 de la Llei 3/1982 redueix aquesta possibilitat a supòsits excepcionals. L'article 30.2 EAC proclama la inviolabilitat del Parlament, seguint la mateixa afirmació que fa la Constitució respecte de les Corts, amb la intenció d'expressar solemnement la importància del Parlament i de les seves funcions, que no han de ser alterades per cap element aliè. La conseqüència d'això és la configuració com a delictes en el Codi penal (art. 160 bis) de l'entrada violenta o amb intimidació al Parlament, i l'atac o pertorbació dels treballs parlamentaris.

2. El sistema electoral

El sistema electoral, en un sentit ampli, inclou el conjunt de disposicions legals que regeixen les eleccions per designar els membres del Parlament que han de representar el poble (electors, circumscripcions, forma del vot, etc.). D'aquestes disposicions en parlarem ara; tanmateix, juntament amb aquestes normes, també és decisiu el tipus de partits polítics que concorren a les eleccions, un aspecte que no cal oblidar encara que en aquest llibre no el tractem directament.

Com que la normativa electoral influeix notablement en els resultats de les eleccions i en la representació que correspon als partits, la seva aprovació sempre és un punt molt polèmic. Ja ho va ser en l'elaboració de l'Estatut d'autonomia i probablement també és la causa que el Parlament català encara no hagi aprovat la llei electoral. Al marge de les preferències per les diferents tècniques possibles, que produeixen resultats molt diferents en la representació, hi ha dos factors pràctics que condicionen les opcions electorals: el desequilibri en el repartiment de la població sobre el territori de Catalunya (interior poc poblat), i la implantació desigual dels partits en els àmbits rurals i en els industrials, especialment en la conurbació de Barcelona.

La Constitució amb prou feines condiona directament les eleccions autonòmiques; es limita a fixar que siguin per sufragi universal i "d'acord amb un sistema de representació proporcional que asseguri també la representació de les diverses zones del territori" (art. 152.1 CE).

Però, en canvi, la Constitució considera la Llei electoral general com a llei orgànica i això comporta que els elements més importants en totes les eleccions hagin de ser regulats per les Corts Generals. En realitat, les normes per a l'elecció del Parlament de Catalunya no depenen d'una sola llei, sinó de la col·laboració

entre una llei orgànica estatal i una llei autonòmica. L' article 81.1 CE estableix que la llei que aprovi "el règim electoral general" ha de ser una llei orgànica (i, per tant, aprovada per les Corts, amb majoria absoluta del Congrés). El debat sobre si aquest terme es referia a les eleccions generals (a les Corts) o als aspectes generals de totes les eleccions fou resolt pel Tribunal Constitucional en la STC 38/1983, de 16 de maig, en el segon sentit. En conseqüència, l'any 1985 es va aprovar la Llei orgànica 5/1985, de 19 de juny, del règim electoral general (LOREG), que conté els preceptes orgànics que han de respectar totes les CA (disposició addicional primera LOREG). Totes les comunitats autònomes han aprovat posteriorment les seves respectives lleis autonòmiques, que regulen els elements del procés electoral exclosos de la reserva de llei orgànica. En canvi, el Parlament de Catalunya encara no ha aprovat aquesta llei electoral i, per tant, les eleccions autonòmiques es regeixen per les normes transitòries de l'Estatut i per la Llei estatal, que s'aplica íntegrament com a disposició supletòria (disposició addicional primera LOREG).

L'Estatut de Catalunya conté també una referència molt breu a la regulació electoral (l'article 31.1 EAC defineix les condicions democràtiques del sufragi i repeteix que la fórmula electoral serà proporcional), i, per això, la disposició transitòria 4a va concretar els elements més significatius (circumscripcions electorals, nombre d'escons, etc.) fins que s'aprovés la llei electoral; en principi es va pensar que aquesta regulació provisional seria només per a les primeres eleccions, però en no haver-se elaborat la llei, continua vigent, perquè a més la DT 4a no diu expressament que aquella regulació sigui per a les primeres eleccions ("Mentre una llei de Catalunya no regularà el procediment per a les eleccions al Parlament...").

2.1 Elements generals

El Parlament de Catalunya, com tots els parlaments autonòmics, té una sola cambra; ho diu expressament l'article 3 de la Llei 3/1982, i deriva implícitament de l'article 152 CE i de l'Estatut, encara que en l'elaboració d'aquest es va proposar la creació d'una segona cambra per donar més representació als àmbits rurals, previsiblement més conservadora, enfront del volum de la població de Barcelona.

L'Estatut de Catalunya no fixa la xifra exacta de diputats, però el nombre de parlamentaris sempre ha estat de 135, xifra establerta per a la primera legislatura per la disposició transitòria 4a, número 2, de l'Estatut, i que s'ha repetit sistemàticament. La Llei del Parlament, del President i del Consell Executiu tampoc no adopta un criteri concret, i deixa optar entre "un mínim de cent diputats i un màxim de cent cinquanta" (art. 3 Llei 3/1982). El nombre de 135 diputats suposa la proporció d'un diputat per cada 40.000 o 50.000 habitants, cosa raonable segons el dret comparat.

La duració de la legislatura és de 4 anys (art. 31. 1 EAC) comptats a partir de la data de celebració de les eleccions (art. 7 Llei 3/1982), tal com passa en els altres parlaments autonòmics i en les mateixes Corts. La convocatòria de les noves eleccions haurà de ser feta pel president de la Generalitat 25 dies abans de l'expiració del mandat, o el mateix dia de la dissolució del Parlament quan sigui anticipada o sigui conseqüència del fracàs de la investidura (articles 46. (c) i 54 Llei 3/1982). Catalunya és una de les poques CA on el president pot dissoldre anticipadament el Parlament, i que celebra les eleccions en una data diferent de la resta de comunitats.

El vot és lliure, igual, directe i secret (art. 31.1 EAC), i el dret de sufragi correspon a tots els ciutadans que gaudeixin de la condició política de catalana, majors de 18 anys, que estiguin censats en algun dels municipis de Catalunya. Són les mateixes condicions per poder ser elegit. La condició política catalana correspon als ciutadans espanyols que tinguin veïnatge administratiu en algun municipi de Catalunya (art. 6 EAC).

L'article 11 de la Llei 3/1982 conté una llista de les inelegibilitats i incompatibilitats, encara que siguin situacions diferents. Són inelegibles aquells ciutadans que pel càrrec que tenen no poden ser candidata a diputats. Són incompatibles els que, havent-se presentat a les eleccions i havent estat elegits, exerceixen un càrrec que els impedeix accomplir amb llibertat la seva funció representativa; després de les eleccions han d'optar entre l'escó parlamentari i el càrrec. De totes maneres, la llista d'inelegibilitats i incompatibilitats (membre del TC, Defensor del Poble i Síndic de Greuges, magistrats, jutges i fiscals en actiu, etc.) és oberta i pot -i així ha de ser- ampliar-se als alts càrrecs de l'Administració de l'Estat i de la Generalitat per la Llei electoral catalana, encara pendent d'aprovació, perquè l'aplicació supletòria de la LOREG no arriba als càrrecs autonòmics, els equivalents estatals dels quals sí que hi són previstos.

L'ordenació del procés electoral és a grans trets a la LOREG, la qual permet la regulació autonòmica d'alguns aspectes sobre les candidatures, les campanyes institucionals, el començament de la campanya electoral, etc. Tanmateix, en aplicar-se directament la LOREG a causa de la inexistència d'una llei catalana, certs articles han d'interpretar-se en les eleccions autonòmiques en relació amb el territori i les institucions de Catalunya. Al sistema general de juntes electorals s'hi superposa una Junta Electoral de Catalunya, i el Consell executiu assumeix les facultats que la LOREG atribueix al Govern respecte de les eleccions generals. El Tribunal Superior de Justícia és l'última instància dels recursos sobre la validesa de les eleccions i dels presentats contra els acords de les juntes electorals provincials.

2.2 Circumscripció electoral i distribució d'escons

El districte electoral és la província (DT 4a EAC), com en la majoria de comunitats autònomes (és diferent a Astúries, Múrcia i les CA insulars). L'establiment de la província com a circumscripció té l'avantatge que, en ser una divisió administrativa tradicional, evita el perill de gerrymandering (manipulació partidista dels límits dels districtes), però té l'inconvenient de l'enorme diferència de població entre Barcelona i les altres tres províncies. Aquest desequilibri repercuteix negativament en la distribució d'escons i en la proporcionalitat de la representació, com veurem més endavant.

La distribució d'escons per circumscripció és a la mateixa DT 4a EAC i fou objecte d'una negociació molt dura en el seu moment. Atesa la diferència de població entre Barcelona i les altres tres províncies, es va arribar a l'acord que la primera tingués 85 diputats i les altres tres plegades, 50. Aquest repartiment beneficia enormement el vot de Girona, Tarragona i Lleida en relació amb Barcelona, i, per justificar una mica la desproporció, el repartiment fou teoritzat com a resultat de criteris matemàtics, cosa que també ha provocat alguns problemes.

La DT 4a.2 estableix que "la circumscripció de Barcelona elegirà un diputat per cada 50.000 habitants, amb un màxim de 85 Diputats. Les circumscripcions de Girona, Lleida i Tarragona elegirán un mínim de sis diputats més un per cada 40.000 habitants, i els seran atribuïts 17, 15 i 18 diputats, respectivament".

Com s'ha subratllat, la llarga interinitat d'aquesta norma ha coincidit amb variacions de població que, segons els criteris esmentats, haurien d'atribuir un escó més a Girona i Tarragona.

2.3 La fórmula electoral, la papereta i la barrera electoral

La fórmula electoral és el criteri de càlcul matemàtic que converteix els vots en escons: en el dret comparat es diferencia inicialment entre fórmules majoritàries i proporcionals, per les conseqüències que una i altra tenen, i dins de cada una d'elles hi ha diverses variants. En les eleccions al Parlament de Catalunya, la fórmula electoral ha de ser proporcional per manament dels art. 152 CE i 31.1 EAC, però la Generalitat podria optar entre els diferents sistemes proporcionals existents.

A causa de la remissió de la DT 4a.5 EAC, s'ha utilitzat en totes les eleccions la fórmula d'Hont, que també s'aplica en les eleccions per al Congrés dels Diputats i per a totes les CA. L'opció queda oberta a la futura llei electoral de Catalunya, encara que el pes de les alternatives tradicionals en les eleccions sempre s'inclina contra la innovació. És significatiu que les setze CA que han aprovat les seves lleis electorals hi hagin inclòs unànimement el sistema d'Hont.

També a causa de la mateixa remissió de la DT 4a.5 EAC, la forma del vot és la llista tancada i blocada, que s'utilitza igualment per al Congrés dels Diputats i per a totes les eleccions autonòmiques, malgrat les crítiques que està suscitant perquè reforma els aparells dels partits i indueix a l'abstencionisme de la població. Com que aquest factor també és competència de la Generalitat, es podria intentar experimentar algun altre sistema que, com l'alemany, respectés la proporcionalitat però que alhora apropés més els diputats als seus electors.

La mateixa norma estableix una barrera electoral mínima del tres per cent, de manera que una llista no pot obtenir representació si no aconsegueix més del 3% dels vots vàlids emesos en la seva circumscripció, encara que aplicant la fórmula electoral li correspongués algun escó. La barrera electoral del 3% també existeix en les eleccions al Congrés i, amb variants, en la majoria de CA, per tal d'evitar un excessiva atomització dels partits amb representació parlamentària. Atès el nombre d'escons que es disputen en cada província, a Catalunya aquesta barrera pràcticament només pot ser aplicada a Barcelona, on, en efecte, ha deixat sense representació, des de les primeres eleccions, algunes candidatures que, si no existís la barrera

electoral, haurien obtingut un escó. El Tribunal Constitucional ha admès expressament la constitucionalitat d'aquest mecanisme corrector en la STC 75/1985, de 21 de juny.

2.4 Valoració del sistema

La proporcionalitat del conjunt del sistema electoral per al Parlament de Catalunya és raonablement alta, perquè el nombre d'escons de cada circumscripció permet distribuir-los d'acord amb els vots obtinguts per cada llista de partit o coalició, però en canvi hi ha una forta desigualtat entre el valor del vot emès a Barcelona i a les altres tres províncies, menys poblades. En aquestes, el nombre de vots que cal per obtenir un representant és aproximadament la meitat del que cal per obtenir-lo a Barcelona, o, per dir-ho d'una altra manera, el vot dels seus electors val aproximadament el doble que el vot d'un elector de la província de Barcelona, com podem veure en el quadre següent.

Districtes	Població 1975	Població 1986
Barcelona:	1 escó cada 51.645 hab.	cada 54.080 hab.
Girona:	1 escó cada 25.988 hab.	cada 28.500 hab.
Lleida:	1 escó cada 23.223 hab.	cada 23.464 hab.
Tarragona:	1 escó cada 26.685 hab.	cada 29.063 hab.

En el conjunt de Catalunya, la mitjana per a l'atribució d'un escó era de 41.928 habitants l'any 1986. Si prenem aquesta mitjana com a valor igual a 1 i el comparem amb els diferents habitants-escó en cada circumscripció, encara es veu més clarament la diferència, que, a més, ha augmentat.

Districte	Població 1975	Població 1986
Barcelona	0.81	0.81
Girona	1.61	1.54
Lleida	1.80	1.88
Tarragona	1.57	1.51

El valor del vot d'un elector de Girona o Tarragona és pràcticament el doble que el de Barcelona, i el de Lleida encara és més gran, i aquesta desproporció trenca la igualtat real dels ciutadans encara que no pas la formal- perquè el valor del vot de cada un difereix notablement segons la circumscripció electoral ora voti.

3. L'estatut dels diputats

En tots els règims democràtics, els parlamentaris gaudeixen d'una protecció jurídica especial per exercir el seu càrrec, com a representants dels ciutadans. En la primera etapa del liberalisme es tractava de protegir el diputat contra una possible persecució del rei; posteriorment es va considerar una garantia perquè el govern no s'ingerís en les posicions dels representants minoritaris.

En les actuals democràcies consolidades, aquests objectius han perdut una mica el sentit, encara que les prerrogatives es mantinguin; tanmateix, al costat de la protecció contra possibles abusos tenen un lloc més important les condicions, polítiques i materials, que permeten al parlamentari exercir el seu càrrec amb eficàcia.

3.1 Adquisició, suspensió i pèrdua de la condició de diputat

a) Tradicionalment, per tal d'adquirir la condició de parlamentari, únicament calia la presentació de la credencial que demostrés que havia estat elegit i fer la declaració de no estar sotmès a incompatibilitats. Però a partir de la reforma del Reglament del Congrés dels Diputats de 1982, es va introduir l'obligació de jurar o prometre acatament a la Constitució, i sancionar l'incompliment amb la no adquisició de la "condició plena" de diputat.

Aquest mateix requisit es va adoptar a la majoria de reglaments dels parlaments autonòmics, i finalment ha estat establert amb caràcter general per l'article 108.8 LOREG, que és aplicable als parlamentaris de totes les comunitats autònomes. La raó essencial d'aquesta nova exigència la trobarem sens dubte en l'actitud dels parlamentaris d'Herri Batasuna, que no acudien a les Corts i, en canvi, utilitzaven tots els

avantatges de la seva condició per donar suport, a més, a una política pròxima als postulats del grup terrorista ETA.

La nova condició fou impugnada pels diputats d'HB davant del Tribunal constitucional perquè la consideraven contrària a la llibertat ideològica de l'article 16 CE i perquè s'afegia una exigència nova a les condicions que la Constitució estableix per ser parlamentari. El Tribunal Constitucional va considerar que era legítima l'exigència del jurament o promesa, perquè el reglament parlamentari és la norma de desplegament directe de la Constitució, i perquè el jurament o promesa no s'ha d'entendre com una adhesió al contingut concret de la Constitució que impedeixi opcions polítiques diferents de les que existeixen, sinó només com l'acceptació de les regles del joc polític, de l'ordre polític vigent, i del compromís de no intentar transformar-lo amb mitjans il·legals (STC 101/1983, de 18 de novembre).

Aquesta mateixa qüestió es va plantejar al Tribunal Constitucional amb la incorporació del jurament al Reglament del Parlament de Galícia, per mitjà del detall d'afegir "fidelitat" a l'acatament, i la STC 122/1983, de 16 de desembre, va repetir la mateixa doctrina. La mateixa condició ha estat introduïda al Reglament del Parlament de Catalunya, l'article 4.1 del qual estableix diversos requisits per accedir "al ple exercici de la condició de parlamentari", i entre aquests hi ha "la promesa o el jurament d'acatar la Constitució i l'Estatut d'Autonomia de Catalunya", amb la conseqüència que "els drets del Diputat proclamat electe no seran efectius fins que no haurà accedit al ple exercici de la condició de parlamentari" (art. 4.2 RPC).

b) La suspensió dels drets, les prerrogatives i els deures parlamentaris es pot produir com a conseqüència de la comissió d'un delicte pel qual sigui processat o condemnat, o bé com a sanció per haver infringit la disciplina parlamentària. La primera situació pot produir-se quan s'hagi dictat ordre de processament contra un diputat i, per la naturalesa dels fets, el Ple ho decideixi per majoria absoluta, o quan hagi estat condemnat per sentència en ferm i el Ple del Parlament així ho acordi, també per majoria absoluta, en no considerar convenient la separació total; o bé quan el president o el Ple de la Cambra ho decideixin, d'acord amb les regles de la disciplina parlamentària (art. 17 RPC). Això es produirà quan un diputat promogui desordres greus en el Parlament. El president pot suspendre'l immediatament pel termini d'un mes, i el Ple pot fer-ho per un període superior, per majoria absoluta i previ dictamen de la Comissió de l'Estatut dels Diputats (art. 168 RPC).

c) La pèrdua de la condició de diputat es produeix, lògicament, en el cas de la seva mort, d'expiració del termini del mandat o per la dissolució del Parlament. També pot perdre's per renúncia, que en principi ha de ser presentada personalment, o perquè s'hagi anul·lat la seva elecció o proclamació per decisió judicial, i, a més, quan el diputat hagi estat condemnat per un delicte i el Ple, atesa la gravetat dels fets i la naturalesa de la pena imposada, ho decideixi per majoria absoluta.

Mentre que en el Reglament del Congrés i de la majoria de les CA, el processament o la condemna en ferm impliquen automàticament la suspensió o la pèrdua de la condició de diputat, en el Reglament del Parlament de Catalunya l'efecte no és automàtic, sinó que necessita el pronunciament del Ple per majoria absoluta, previ dictamen de la Comissió de l'Estatut dels Diputats, probablement per compensar la manca d'intervenció prèvia de la Cambra en la decisió del processament, a causa de la inexistència del suplicatori, com veurem tot seguit. Com que el Parlament no pot impedir, si s'escau, el processament del parlamentari, es reserva la possibilitat de retirar-li la condició de diputat segons quina sigui la decisió judicial.

3.2 Les prerrogatives dels parlamentaris

Des del començament del constitucionalisme, els parlamentaris han tingut un estatut especial per garantir el correcte compliment de les seves funcions. Aquesta posició, que implica prerrogatives en relació amb el conjunt dels ciutadans i que, per tant, constitueix una excepció al principi d'igualtat, està destinada a protegir la seva activitat parlamentària, encara que les prerrogatives els siguin atribuïdes personalment. L'article 31 de l'Estatut consagra les facetes més importants i tradicionals de l'estatut parlamentari, la inviolabilitat, la immunitat i el fur judicial, i hi afegeix la prohibició del manament imperatiu, que té un altre sentit. A més, el reglament parlamentari i la Llei 3/1982 recullen altres drets i deures dels parlamentaris.

a) La inviolabilitat protegeix la llibertat de paraula i de vot dels parlamentaris impedint que puguin ser considerades delictes quan ho serien per a la resta dels ciutadans. Reconeguda des del parlamentarisme

liberal (freedom of speech), pretén que el diputat actuï amb la màxima llibertat en expressar la voluntat dels ciutadans que representa, i per això els seus vots i opinions mai no poden ser considerats delictius.

La STC 51/1985, de 10 d'abril, que conté la doctrina més extensa sobre la inviolabilitat, assenyala que aquesta "s'orienta vers la preservació d'un àmbit qualificat de llibertat en la crítica i en la decisió, sense el qual l'exercici de les funcions parlamentàries podria ésser mediatitzat i, per això, frustrat el procés de lliure formació de la voluntat de l'òrgan" (FJ 6). El seu sentit és, per tant, el bon funcionament del Parlament, i això explica la seva naturalesa i límits, que són idèntics en les Corts i en la resta dels parlaments autonòmics.

La inviolabilitat eximeix els diputats de la responsabilitat penal o de qualsevol altra mena que poguessin derivar dels vots i de les opinions emesos durant el seu mandat. Abasta tota l'actuació en qualsevol dels actes de la Cambra (comissions, interpel·lacions, etc.), però no s'aplica a les activitats, fins i tot polítiques, realitzades al marge de l'actuació parlamentària, perquè se'ls protegeix justament com a membres del Parlament.

Essencialment, la inviolabilitat implica que no sorgeixen responsabilitats per les opinions i els vots emesos, i encara que es discuteixi la seva naturalesa exacta des del punt de vista penal, és evident que els efectes de la inviolabilitat són permanents i es mantenen quan la persona deixa de ser parlamentari. Alguns estatuts d'autonomia ho assenyalen ("Els diputats gaudiran, fins i tot després d'haver cessat el seu mandat, d'inviolabilitat..."; art. 26.3 EA d'Andalusia), però aquesta precisió és supèrflua perquè deriva de la mateixa naturalesa de la institució, com ha reconegut la STC 36/1981, de 12 de novembre.

b) La immunitat protegeix el parlamentari contra les detencions i processaments en general, tret del cas de delictes flagrants. La immunitat també té un origen antic (freedom from arrest) que reflecteix la desconfiança envers el poder executiu i judicial, que podrien apartar un parlamentari de la seva activitat acusant-lo d'un delictes inexistent.

En les últimes dècades, aquesta institució experimenta una certa crisi, perquè és difícil mantenir en l'Estat democràtic aquesta desconfiança envers el govern i els jutges, i perquè ha patit molts abusos quan els parlamentaris han esgrimit la immunitat per tal d'evitar processaments per activitats privades.

En les Corts Generals la immunitat s'instrumenta mitjançant el suplicatori, que consisteix en la necessitat que la Cambra autoritzi el processament d'un parlamentari sol·licitat per un òrgan judicial. El Tribunal Constitucional ha subratllat que la denegació del suplicatori ha de fonamentar-se en el caràcter parlamentari de l'acte que el jutge pretén perseguir, i ha negat que la immunitat constitueixi un privilegi personal; fins i tot ha anul·lat una decisió del Senat que tractava d'una querrela contra un senador suscitada no pas per la seva activitat representativa, sinó per qüestions privades (STC 90/1985, de 22 de juliol).

En els estatuts d'autonomia no es recull el suplicatori, i la immunitat dels parlamentaris de Catalunya, com la de la resta dels diputats autonòmics, consisteix en la prohibició de detenció i retenció per delictes comesos en el territori de la Comunitat Autònoma, excepte en cas de delictes flagrants. Les lleis autonòmiques no poden ampliar aquest àmbit, incloent el suplicatori, perquè la immunitat implica una limitació de la igualtat dels ciutadans i el seu desplegament no pot ser extensiu, segons la STC 36/1981, de 12 de novembre.

c) El fur judicial consisteix en el fet que el processament d'un parlamentari es faci únicament davant un òrgan judicial, generalment del màxim rang, com a garantia que serà jutjat per un tribunal de la màxima independència, capacitat i rellevància.

L'Estatut de Catalunya, com tots els altres, estableix que la decisió sobre la inculpció, presó, procés i judici d'un membre del Parlament de Catalunya correspon al Tribunal Superior de Catalunya quan el delictes ha estat comès al seu territori, i a la Sala Penal del Tribunal Suprem quan ha estat comès a la resta d'Espanya.

La prerrogativa de ser jutjat per la màxima instància judicial implica la desaparició del dret a la revisió del cas per part d'un tribunal superior (STC 51/1985, de 10 d'abril), que el Tribunal Constitucional reconeix als altres ciutadans a partir de l'article 24.1 CE.

3.3 La prohibició del manament imperatiu

És una fórmula del primer constitucionalisme que es repeteix en la Constitució i en tots els estatuts per tal de dotar el parlamentari d'independència a l'hora de decidir en relació amb els seus electors; tanmateix, al principi tenia un sentit diferent.

En els parlaments de l'Antic Règim, els representants havien de votar d'acord amb les instruccions rebudes dels seus electors, fins a l'extrem de no poder fer ho si es plantejaven qüestions noves, no previstes en els manaments dels electors.

Els parlaments liberals van prohibir aquest tipus de relació, en considerar que el conjunt dels parlamentaris representava tota la nació i no només els ciutadans del districte que els havia elegit. Aquest sentit ja apareixia en l'Estatut de Catalunya de 1932 on es deia que "els diputats representen tot el poble". Des d'aquest punt de vista, la prohibició és supèrflua, no només pel fet que fa segles que es va abandonar la pràctica de donar instruccions al parlamentari per part dels electors, sinó també perquè el mateix sistema electoral proporcional de llista impedeix que es pugui donar qualsevol tipus de manament a un diputat concret.

No obstant això, la prohibició del manament imperatiu es manté en tots els règims parlamentaris perquè ha pres un altre sentit, que s'ha d'aplicar a l'article 31.3 EAC: la garantia que el parlamentari continuarà sent-ho encara que abandoni o sigui expulsat del partit a la llista del qual fou elegit. Per entendre això cal tenir en compte la preeminència dels partits polítics en totes les eleccions i la consegüent disciplina de vot que lliga els parlamentaris elegits a la proposta del partit. En aquesta situació, la prohibició del manament imperatiu pretén dotar d'una certa independència el parlamentari per poder defensar les seves idees, fins i tot quan això comporti l'expulsió del partit pel qual fou elegit, perquè li assegura que podrà continuar com a representant. Aquesta interpretació prohibeix també la pràctica de demanar al futur parlamentari, quan encara és candidat, una carta en blanc de dimissió que el grup parlamentari presentaria tan bon punt el diputat fos refractari a seguir la línia marcada pel partit. Per això l'article 16. 4 RPC exigeix que la renúncia a l'escó sigui presentada personalment davant la Mesa, i en cas que fos impossible i es fes per escrit, que hi hagi "una prova ferma de la veracitat de la seva data".

El Tribunal Constitucional ha consagrat aquesta interpretació en diverses sentències pel que fa als regidors, i s'entén que també és vàlida per als parlamentaris, però no hem d'oblidar que, a més dels aspectes positius, com és el fet de protegir la independència del representant respecte del partit, també constitueix un al·licient per al "transfuguisme", o sigui, el canvi oportunista de partit polític per part dels representants que, sense deixar l'escó, passen a un altre grup per tal d'obtenir avantatges personals.

3.4 Els drets i els deures dels diputats

Aquests son previstos pel Reglament en un capítol diferent al de les prerrogatives, i fan referència a l'assistència a les sessions i al vot en el Ple i en les comissions, al respecte de la cortesia i de la disciplina parlamentària, al compliment de les normes sobre incompatibilitats, a la declaració notarial dels béns patrimonials, etc. S'hi estableix també la percepció d'assignacions econòmiques (en els parlaments de les CA que van accedir a l'autonomia per la via de l'article 143 CE només existeixen les dietes i no el sou) i les cotitzacions a la Seguretat Social.

Finalment es pretén garantir al parlamentari els mitjans tècnics necessaris per al compliment de les seves funcions, directament o mitjançant el grup parlamentari (art. 13 RP). En concret, es reconeix als parlamentaris el dret a obtenir informació dels organismes públics que depenen de la Generalitat, i es fixa un termini de 30 dies perquè les autoritats o l'Administració a les quals se'ls ho demana, faciliten la informació o manifestin al president de la Cambra la impossibilitat de fer-ho. El dret del diputat a obtenir informació de l'Administració és molt important, ja que sense aquesta informació és pràcticament impossible la funció de control parlamentari del Govern, que és una de les funcions essencials de qualsevol parlament.

La importància pràctica d'aquest instrument i el tipus de resistència que hi solen oposar les administracions públiques es poden veure en un cas que va arribar fins al Tribunal Constitucional. Un diputat del Grup Popular al Parlament de Catalunya va sol·licitar al conseller d'Economia i Finances una fotocòpia dels extractes dels 81 comptes bancaris als quals feia referència un apartat de l'Informe de la Sindicatura de Comptes de 1984, per tal de fonamentar les seves crítiques pel que feia a l'ús dels

interessos que aquells comptes reportaven. El conseller es negà a remetre els extractes, però els va posar a disposició del parlamentari a la Conselleria; quan el parlamentari s'hi va presentar acompanyat de tres assessors comptables del seu grup per examinar-los, només es va permetre l'entrada al parlamentari, i no als comptables que l'acompanyaven, al·legant-se que el dret a la informació era intuitiu personae, d'acord amb l'establert per l'acord interpretatiu de la Mesa a petició del conseller. Havent estat plantejat el recurs d'empara, la STC 181/1989, de 3 de novembre, va reconèixer el dret del diputat a consultar els documents amb l'ajut dels assessors del grup parlamentari a fi de fer efectiu l'exercici del dret, que es considera part de l'art. 23. 2 CE, perquè l'accés a la informació és necessari per realitzar una adequada representació dels ciutadans.

4. Organització i funcionament

L'organització i el funcionament interns de tots els parlaments són regits tradicionalment pel principi d'autonomia parlamentària, fonamentat en la teoria de la divisió de poders; primer contra el rei i després contra l'executiu, els parlaments sempre han aprovat el seu reglament sense la intervenció ni el control de cap altre poder i han decidit autònomament les seves formes d'organització i de funcionament.

Però, en les últimes dècades, aquesta concepció ha experimentat canvis substancials; per una banda, els aspectes més importants de la vida parlamentària, per la seva transcendència, es regulen en les constitucions; i, per l'altra, la introducció de la justícia constitucional permet controlar el Reglament parlamentari quan s'aparti de la Constitució. A més, a Espanya, en existir el recurs d'empara per a la protecció dels drets fonamentals, també pot controlar-se l'actuació dels òrgans parlamentaris quan vulneren algun dret fonamental. Tot això redueix l'àmbit de l'autonomia parlamentària clàssica.

Resumint la situació actual, podem dir que l'àmbit dels interna corporis, dels acords interns de les cambres no sotmesos a control jurisdiccional, queda limitat als actes parlamentaris sobre el funcionament de la Cambra que no afecten els ciutadans pel que fa als seus drets fonamentals o interessos legítims (STC 118/1988, de 20 de juny) i no menystinguin les funcions de representació que corresponen al Parlament (STC 181/1989, abans esmentada).

Aquest mateix plantejament també és vàlid per als parlaments autonòmics, tant pel que fa al reconeixement de l'autonomia parlamentària com per la seva relativització. El fet que els principals aspectes siguin regulats en els estatuts d'autonomia no evita el control de constitucionalitat del reglament parlamentari autonòmic, perquè si aquest violés algun precepte de la Constitució seria inconstitucional, de la mateixa manera que si violés algun precepte de l'Estatut, perquè això comportaria la seva reforma per una via diferent de la prevista.

En general, l'autonomia parlamentària és desglossada en els vessants reglamentari, pressupostari i administratiu. El Parlament és l'únic òrgan que aprova i reforma el seu propi reglament, elabora lliurement el seu pressupost i disposa dels seus serveis administratius, incloent-hi la potestat disciplinària.

El Parlament actua generalment en ple o en comissió, i durant les vacances parlamentàries i els períodes entre legislatures funciona la Diputació Permanent. Cada un d'aquests òrgans té un president i una mesa. Però, en realitat, els subjectes decisius de totes les decisions del Parlament són els grups parlamentaris, i per aquí cal comentar l'explicació. 4.1 Els grups parlamentaris

Els diputats, un cop elegits, s'integren en els diversos grups parlamentaris que es formen per afinitats polítiques, d'acord amb els partits principals que s'hagin presentat a les eleccions, i per tant els grups parlamentaris actuen com a prolongació dels partits polítics. Aquesta disciplina dins de cada grup parlamentari ha canviat tota la dinàmica política parlamentària en relació amb la que existia en els parlaments de l'Estat liberal, perquè la personalitat més o menys destacada de cada diputat ara és secundària. De fet, la majoria dels parlamentaris amb prou feines intervenen en els debats del Ple de la Cambra, i cedeixen la defensa de les seves opinions al portaveu del grup. Intervenen més en les comissions, però sempre en el sentit decidit pel grup parlamentari.

Aquesta lògica política s'ha imposat en tots els règims parlamentaris, però no sempre és reconeguda obertament en les normes que, parcialment, mantenen el funcionament tradicional de les cambres. La Constitució espanyola actual només fa referència de passada als grups parlamentaris (art. 78), i encara que l'Estatut de Catalunya ho preveu en alguns articles (art. 32.3 i 4 i 34.1), ho fa remetent al Reglament del Parlament la regulació del nombre mínim de diputats que cal per formar un grup parlamentari, la

intervenció que els correspon en el procediment legislatiu i la funció de la Junta de Portaveus, a més del nombre de grups que poden sol·licitar una sessió extraordinària del Parlament. També estableix directament que els grups parlamentaris participaran en totes les comissions segons el nombre de membres que tinguin (art. 32.2 in fine), i que els senadors que ha de nomenar el Parlament es designaran segons el nombre de membres de cada grup.

El Reglament del Parlament exigeix un mínim de 5 diputats per formar un grup parlamentari, i si el nombre de representants elegits de la llista d'un partit és inferior, s'integraran en el Grup Mixt, que en realitat no és un grup pròpiament dit -perquè li manca la nota essencial de compartir una mateixa ideologia- sinó una formació de la Cambra on s'agrupen els diputats que no pertanyen a cap dels grups existents. Si durant la legislatura un diputat abandona el seu grup, passa automàticament al Mixt i només pot integrar-se en un altre durant els primers dies de cada període de sessions. El Reglament puntualitza que només pot haver-hi un grup per cada partit o coalició electoral que s'hagi presentat a les eleccions; en canvi no preveu la desaparició del grup per la pèrdua de membres que redueixi el nombre a menys de 5, a diferència d'altres reglaments parlamentaris autonòmics, que generalment ho preveuen quan un grup perd més de la meitat dels seus efectius.

En els seus inicis el Parlament de Catalunya, a diferència de la majoria dels de la resta de CA, no preveia l'existència del Grup Mixt i els diputats que no pertanyien a cap grup eren "diputats no adscrits"; aquesta fórmula va ser canviada per la fórmula més general del Grup Mixt l'any 1983. Les decisions del Parlament han de ser aprovades normalment per majoria simple dels diputats, però en realitat, com que aquests actuen sota la disciplina dels grups parlamentaris, podem dir que les principals decisions són adoptades realment pels grups, tal com ho reflecteixen els diaris quan, per exemple, informen del fet que una llei ha estat aprovada únicament amb els vots favorables del grup majoritari o una moció votada únicament pel grup que la va presentar, o al contrari, que va obtenir el suport d'altres grups parlamentaris. Els grups intervenen de manera decisiva en la convocatòria dels diversos òrgans parlamentaris, en els debats generals i en el procediment legislatiu, i també en les formes principals de control governamental.

Aquesta posició decisiva dels grups parlamentaris s'observa directament en les designacions que corresponen al Ple, com quan el mateix Estatut assenyala que els membres de cada comissió seran proporcionals al nombre total dels que tingui cada grup; això vol dir que s'atribueix un nombre determinat a cada un d'ells, que són en realitat qui designen els membres que els corresponen, i així cada comissió és un reflex reduït del mateix Parlament. Té un sentit semblant la distribució del nombre de senadors que el Parlament ha de nomenar segons el nombre de diputats dels grups, com explicarem més endavant. En realitat, la votació del Ple, d'acord amb les propostes de cada grup, és una mera ratificació del que aquests han decidit.

En canvi, la consideració del nombre de diputats dels grups parlamentaris pot tenir un sentit diferent, de respecte a les minories de la Cambra, com succeeix en la distribució de les presidències de les comissions entre els diferents grups, que si fossin sotmeses a la votació del Ple serien totes ocupades pel grup majoritari.

Per tant, la importància dels grups i de la seva disciplina de vot no ha d'ésser considerada negativament; és una mera conseqüència del desenvolupament dels partits polítics. De totes maneres, actualment els grups parlamentaris són, en tots els parlaments, els veritables protagonistes de l'activitat parlamentària, i els diputats individuals un simple número que influirà més o menys en les decisions del Parlament segons la forja del grup al qual pertanyen i la posició que aquest els concedeixi.

Malgrat aquesta posició destacada, les previsions del Reglament pel que fa a la responsabilitat dels grups i el seu funcionament democràtic són escasses. Han de comunicar les altes i les baixes que es produeixin i han de mostrar, si se'ls ho demana, la comptabilitat de les subvencions que reben de la Cambra. Els grups tenen els seus propis reglaments interns, i això sí que és una certa garantia de funcionament democràtic, però globalment estan sotmesos a la direcció del partit polític.

4.2 La Junta de Portaveus

La Junta de Portaveus està integrada per un representant de cada grup parlamentari, més el president de la Cambra, i és el principal reflex del protagonisme dels grups. Com en el cas d'aquests, hi ha una certa diferència entre el paper que el Reglament li atribueix, en gran part consultiu i de suport al president del Parlament, i la seva funció real, que és decisiva per al funcionament de la Cambra. Avui podem afirmar

que el Parlament no adoptarà cap decisió important sense l'acord previ de la Junta de Portaveus. El Reglament assenyala que cada grup parlamentari nomena els diputats que el representaran, i especialment un portaveu, que actua com a principal representant (art. 20.1 RPM). L' article 23 d'aquest Reglament assenyala expressament que són membres de la Junta els portaveus dels diferents grups i que el seu president és el del Parlament. Poden ser-hi presents també altres persones (membres de la Mesa, etc.), però la millor prova de la significació d'aquest òrgan es mostra, per sobre de qualsevol altre aspecte, en el sistema de votació ponderada que utilitza: "...cada portaveu tindrà tants vots com escons a la Cambra el seu Grup parlamentari" (art. 23.2 RPC).

L'article 24 RPC intenta reflectir les funcions generals de la Junta de Portaveus, però en realitat les seves facultats estan escampades al llarg de tot el Reglament, i els seus poders són molt més importants del que reflecteixen les normes, perquè concentren la voluntat dels grups que integren el Parlament. D'altra banda, comparteix les decisions amb la Mesa o amb el president, com l'establiment d'un calendari per a tot el període de sessions i la fixació de l'ordre del dia de cada una d'elles (art. 62 RPC); la decisió sobre l'exercici conjunt de la iniciativa legislativa pels grups parlamentaris en les lleis "institucionals" (art. 110. 2 RPC); la realització de debats generals sobre l'acció del Govern (art. 125.1 RPC), etc. Aparentment es tracta de pronunciar-se o de participar en decisions sobre el procediment, però això no ha d'enganyar-nos perquè tot sovint és un element clau en el contingut de la voluntat parlamentària.

4.3 El president i la Mesa

El Parlament és constituït en els 20 dies següents a les eleccions, essent convocats els diputats pel President de la Generalitat; si no ho les, la reunió seria automàtica.

En aquesta primera sessió constitutiva s'elegeix el president i la Mesa, que són els òrgans de govern (unipersonal i col·legial, respectivament) del Parlament.

Generalment, en el dret parlamentari comparat es distingeixen dos models extrema de presidència dels parlaments, l'anglès i l'americà; mentre que en aquest el president de les cambres actua de manera decisiva segons la seva adscripció política, l'speaker anglès és considerat com un àrbitre que decideix imparcialment, al marge del grup parlamentari al qual pertany. I s'hi sol afegir que els parlaments del continent europeu se situen entre aquests dos models.

En el Parlament de Catalunya no pot afirmar-se que el president -o els membres de la Mesa- actuïn com a àrbitres, perquè segueixen la disciplina dels seus grups parlamentaris, però adquireixen una certa distància respecte dels grups, en assumir funcions institucionals i representatives del conjunt de la Cambra; especialment si es compara amb la Junta de Portaveus, la Mesa apareix com un òrgan de direcció tècnica del treball parlamentari, encara que aquesta direcció tingui a vegades un significat polític.

La Mesa del Parlament es compon del president, dos vice-presidenta i quatre secretaris, i adopta les decisions per majoria de vots. Les seves funcions principals consisteixen a qualificar els escrits i les iniciatives que arriben a la Cambra, decidir-ne la tramitació i gestionar en general el funcionament del Parlament.

El president del Parlament convoca i presideix la Mesa, la Diputació Permanent i el Ple, dirigeix els debats d'aquests òrgans ("amb imparcialitat", segons exigeix l'article 27 RPC), i representa el Parlament, essent el canal de comunicació de la Cambra amb la resta d'òrgans de la Generalitat i de l'Estat. El president és elegit per majoria absoluta en primera votació i pot ser cessat per la mateixa majoria, encara que aquesta previsió, continguda a l'art. 18 de la Llei 3/1982, és molt poc freqüent en el dret comparat i no ha estat desplegada pel reglament parlamentari (en les altres CA, només Navarra té una previsió semblant).

Tradicionalment, el president o la mesa dels parlaments posseeixen un poder normatiu significatiu que consisteix a interpretar els preceptes del reglament de la Cambra, quan siguin ambigua, i a suplir les seves vacunes, quan algun tràmit no s'hagi previst. La seva importància rau en el fet que aquestes intervencions són freqüents enmig de polèmiques entre els grups sobre el sentit de la norma o sobre la forma que ha d'adoptar un tràmit. El Reglament parlamentari de Catalunya atribueix aquesta facultat a la Mesa (art. 26.1.1), i efectivament el nombre de criteris interpretatius i de normes supletòries dictats durant aquests anys ha estat notable. D'altra banda, les decisions adoptades en virtut de la facultat d'interpretar i omplir vacunes té caràcter normatiu, segons la STC 118/1988.

4.4 El Ple i les comissions

El Parlament es reuneix ordinàriament en dos períodes de sessions, de setembre a desembre i de febrer a juny. Fora d'aquests períodes el president del Parlament pot convocar reunions extraordinàries, que requereixen un ordre del dia determinat i que finalitzen un cop acabada la discussió.

a) S' anomena Ple la reunió de tots els diputats celebrada amb els requisits que estableix el Reglament. Lògicament, el Ple té atribuïdes de forma general les principals decisions de la Cambra; la discussió i l'aprovació de la majoria de les lleis, sobretot de les més importants; l' aprovació dels pressupostos; el control de la legislació delegada; l'elecció del president de la Generalitat; la votació de la qüestió de confiança i la moció de censura, etc.

Per tal d'adoptar decisions vàlidament, el Ple ha de ser convocat de manera reglamentària i ha de comptar amb la presència de la majoria absoluta dels seus membres (és a dir, 68 diputats). Si els diputats presenta no arriben a aquesta xifra, la decisió serà adoptada més tard o en la sessió següent, i si aleshores tampoc no hi ha quòrum, es considerarà desestimat l'acord proposat.

Si hi ha el quòrum esmentat, generalment les decisions s'adopten per majoria simple (més vota a favor que en contra), excepte quan l'Estatut, les lleis o el mateix Reglament exigeixin la majoria absoluta (la meitat més un dels vota de dret, és a dir, 68), tal com es preveu en les lleis "institucionals" i en l'elecció del president de la Generalitat, o bé una altra majoria qualificada, com en la votació foral sobre la reforma de l'Estatut, que requereix dues tercers parts del nombre de diputats.

b) El Parlament també pot actuar mitjançant les comissions. Inicialment les comissions van aparèixer en els parlaments com a instruments de preparació de les sessions del Ple per realitzar una primera consideració de les decisions que havia de prendre la Cambra. Però com que les comissions estan integrades pels diputats en proporció a la força respectiva dels grups parlamentaris, i per tant cada comissió és com un Ple en petit, han anat guanyant poder fins al punt que el Parlament italià i les Corts espanyoles poden aprovar definitivament algunes lleis sense la intervenció del Ple. Aquesta mateixa opció és la que ha seguit el Parlament català, malgrat que a la pràctica s'ha utilitzat molt poc. També controlen el Govern, a vegades fins i tot amb més eficàcia que el conjunt de la Cambra, per la seva dimensió inferior i per la major funcionalitat. Com el Ple, cada comissió té un president i una mesa. També es fa el repartiment de les presidències de les comissions d' acord amb la forja dels grups parlamentaris. Aquesta previsió del Reglament té un clar sentit pluralista i consensual, perquè, si el president fos elegit, sempre seria un membre del grup més nombrós. Es una manera de permetre una participació eficaç dels grups minoritaris, en benefici del funcionament del Parlament. Concretament, en l'actual legislatura (1992-96), a CiU li corresponen 7 presidències, al Grup Socialista 4 i a Esquema Republicana 1, i no en tenir cap, perquè només tenen un diputat en cada comissió, el Grup Popular i IC. Hi ha diverses meres de comissions. En primer lloc, es distingeixen les que són permanents de les no permanents i, entre les primeres, les legislatives i les no legislatives.

Les comissions permanents legislatives són vuit, i es distribueixen el treball per matèries, d'una manera més o menys paral·lela a les conselleries. L'article 41 RPC preveu les següents: Organització i Administració de la Generalitat i Govern Local; Justícia i Dret i Seguretat Ciutadana; Economia, Finances i Pressupost; Indústria, Energia, Comerç i Turisme; Agricultura, Ramaderia i Pesca; Política Territorial; Política Cultural, i Política Social.

El nombre de diputats en cada comissió es distribuït d'acord amb el que correspon als grups a la Cambra i, així, Convergència i Unió en té 12, el Grup Socialista 7, Esquema Republicana 2, el Grup Popular 1 i Iniciativa per Catalunya 1. Cada diputat pot pertànyer a tres comissions com a màxim. Són nomenats pel respectiu grup parlamentari, cosa que prova una vegada més el seu protagonisme.

Les comissions legislatives examinen els projectes i les proposicions de llei, i també les esmenes que es presentin, i elaboren un dictamen per al Ple, però també poden aprovar-lo definitivament quan el Ple els delegui, per majoria de dos terços, la possibilitat d'actuar en "seu legislativa plena". També actuen en el control de l'Executiu, mitjançant les preguntes i el control del compliment de les mocions. En general, les comissions permanents legislatives examinaran totes les qüestions que els enviï la Mesa, i per al correcte exercici de les funcions poden sol·licitar informació i documentació al Govern i requerir la presència dels consellers i d'altres autoritats i funcionaris.

Les 7 comissions permanents no legislatives s'ocupen de qüestions que afecten els diputats i l'administració de la mateixa Cambra, i són la Comissió de Reglament, la de l'Estatut dels Diputats i la del Govern Interior. Generalment són més reduïdes i utilitzen, si s'escau, el sistema del vot ponderat. El Ple en podria crear d'altres, que només actuessin en el període de vigència de la legislatura. Específicament el Reglament del Parlament de Catalunya preveu la possibilitat de crear comissions d'estudi sobre problemes que afecten la societat catalana i que poden comptar amb el concurs d'especialistes en la matèria (art. 49), possibilitat que segueix les tendències més renovadores del dret comparat.

Finalment, pot haver-hi comissions d'investigació sobre "qualsevol assumpte d'interès públic" (art. 48.1 RPC), quan així ho decideixi el Ple, encara que generalment aquesta decisió s'adopta quan hi ha conflictes política, i més concretament quan aquests poden presentar certs indicis de corrupció. La característica més específica d'aquestes comissions és la possibilitat de poder requerir la declaració no només de les autoritats, sinó també de qualsevol persona que pugui aportar informació.

4.5 La Diputació Permanent

La Diputació Permanent és un instrument tradicional del parlamentarisme liberal i democràtic espanyol, que consisteix en el manteniment d'un nucli de diputats durant els períodes en què el Parlament roman dissolt o en què hi ha vacances parlamentàries. Inicialment, des de la Constitució de Cadis, ha estat la resposta a una forta desconfiança del Parlament envers el rei i el Govern, i actualment, sense perdre del tot el recel envers el Govern (genèricament se li atribueix la funció de "vetllar pela poders de la Cambra"), és útil per tractar qüestions importants quan la Cambra no està reunida i no pot o no val la pena fer una convocatòria de reunió extraordinària.

Les seves principals funcions consisteixen en el control de la legislació delegada, el coneixement de la inviolabilitat parlamentària, la convocatòria del Parlament (en el cas de vacances parlamentàries) i en l'autorització de pressupostos extraordinaris, suplementes de crèdit i crèdits extraordinaris. Es compon de 23 diputats designats pels grups parlamentaris en proporció a la seva forja numèrica (art. 52 RPC), que no siguin membres del Govern, i té una mesa, el president de la qual és el president del Parlament. Aquest la convoca a iniciativa pròpia o a petició de tres grups parlamentaris o d'una cinquena part dels seus membres. Quan ja ha expirat el mandat i ja ha estat dissolt el Parlament, es prorroga el mandat dels membres de la Diputació. Aquesta ha de donar compte dels assumptes tractats i de les decisions adoptades al Ple del Parlament en la primera reunió ordinària que es faci.

5. Les funcions del Parlament

Des del principi de l'Estat liberal s'afirma que el Parlament representa la societat i que, per això, li corresponen les funcions d'elaborar les lleis i de controlar el Govern. Com ja hem vist, el Parlament és, efectivament, la institució més representativa, perquè els seus membres són elegits pela ciutadans per defensar unes determinades idees i interessos, i d'aquesta manera determinar el futur de la societat. El caràcter representatiu legitima les seves funcions principals. Se li atribueix l'aprovació de les lleis perquè contenen les regles de conducta que tots, ciutadans i governants, han de respectar. El nomenament i el control del Govern s'atorga també al Parlament ja que aquell és l'encarregat de l'aplicació de les dels i de la direcció de l'Administració, que és una peça clau en el funcionament de l'Estat modern.

Però tant el concepte tradicional de representació com les funcions legislativa i de control adquireixen en els estats democràtics actuals noves connotacions, principalment pel protagonisme que tenen els partits polítics en totes les institucions, i, per tant, també en el Parlament. Així, la representació parlamentària té avui connotacions més precises, referides al pluralisme polític i a la integració d'interessos socials, i la legislació i el control del Govern es realitza a través dels grups parlamentaris amb mètodes molt diferents dels que foren característics del parlamentarisme liberal.

Els parlaments estan integrats per diputats, però aquests són elegits i actuen enquadrats en partits polítics i no pas individualment. Els partits polítics són els protagonistes de tota l'activitat política, i els diputats no són elegits per les seves virtuts individuals (que normalment són ignorades per la població), sinó per ser inclosos en la llista d'un partit que defensa un determinat programa i projecta una certa imatge que s'identifica amb una part de la societat. Un cop elegit, cada diputat s'integra en un grup parlamentari format pels candidats que es presentaven en la mateixa llista electoral, el qual adopta en totes les seves decisions la posició que decideixi el seu grup.

Així doncs, el Parlament realitza la funció de representació de la societat, però no ho fa en abstracte, com a mera suma dels individus que la formen i a través dels diputats elegits de forma separada, sinó mitjançant els partits política i els grups parlamentaris. En darrer terme, les decisions del Parlament seran conseqüència de la voluntat del grup parlamentari majoritari després d'haver escoltat les opinions dels grups minoritaris. Els matisos que aquests puguin introduir en la decisió de la majoria dependrà de la seva forja relativa i de les circumstàncies polítiques que aconsellin a la majoria tenir en compte algunes opinions diferents o, contràriament, imposar nítidament la seva posició.

D'altra banda, pot afirmar-se que els parlaments realitzen la funció d'integració dels diferents interessos (política, econòmica, ideològics...), a vegades enfrontats, que coexisteixen en la societat. A través dels debats i les seves decisions, els diversos grups parlamentaris seleccionen els problemes col·lectius que mereixen més atenció i discuteixen les seves possibles solucions. De nou, s'acabarà imposant l'opció del grup parlamentari majoritari, però haurà de fer-se tot respectant una procediments determinats que sempre permeten manifestar la posició dels altres grups. I com que aquests grups traslladen al Parlament la posició dels partits, els quals representen els diferents sectors socials, es pot dir que el Parlament acaba realitzant la integració dels interessos de les diverses classes o sectors presenta en la societat. La manca de connexió entre els partits i els sectors socials que representen es resoldrà en les següents eleccions amb un resultat diferent, que el ciutadà pot seleccionar a la vista de l'actuació dels diversos grups parlamentaris.

Els procediments parlamentaris són un element fonamental de les decisions que s'adopten en les cambres, concretament el resultat de l'experiència de diversos segles, perquè permeten que s'acabi imposant la voluntat del grup parlamentari majoritari, que se suposa que coincideix amb la de la majoria de la societat, però només després que s'expressin les diferents opcions, representades pels grups minoritaris. Aquests procediments varien segons la naturalesa de les decisions parlamentàries, les quals poden agrupar-se a l'entorn de les principals funcions de la Cambra: la legislació, el nomenament i el control del Govern i el nomenament dels titulars de les principals institucions. En els parlaments autonòmics ha d'afegir-s'hi, a més, la funció d'integració d'opinions generals de l'Estat. La forma concreta d'aquests procediments són objecte d'estudi en altres capítols d'aquest llibre, i, per tant, aquí només l'apuntem.

5.1 La funció legislativa

Des que el liberalisme va impulsar l'Estat de dret es considera que els ciutadans no obeeixen els governants per ella mateixos sinó perquè apliquen normes que han estat establertes d'acord amb els representants de la societat. Això justifica que les lleis siguin elaborades i aprovades pel Parlament, i que les altres normes s'aprovin bé en desenvolupament de les lleis, bé per delegació expressa del Parlament, d'acord amb certs criteris.

L'aprovació de les lleis correspon al Parlament, però la seva iniciativa prové generalment del Govern, en part perquè necessita d'aquestes lleis per realitzar la seva funció. La Constitució i l'Estatut d'autonomia han multiplicat les possibilitats d'iniciativa legislativa, però, en la pràctica, el protagonisme governamental és decisiu, especialment quan el Govern compta amb la majoria absoluta de la Cambra i pot prescindir del suport dels altres grups per a l'aprovació dels seus projectes.

5.2 La funció de nomenament, control i impuls del Govern

També des del primer Estat liberal es va imposar a Europa el principi parlamentari, recollit per la Constitució i l'Estatut de Catalunya, que implica la confiança de la majoria del Parlament en l'acció del Govern existent, i l'obligació d'aquest de dimitir quan perd el suport de la majoria.

En realitat, el parlamentarisme admet diverses concrecions i, a més, en les últimes dècades el sistema parlamentari ha evolucionat, de manera que la confiança es predica sobretot del president del Govern (l'únic que se sotmet a la investidura), el qual, al seu torn, nomena i remou els ministres o consellers. El canvi de Govern ha de passar necessàriament per la substitució del president, que en el nostre sistema només pot fer-se quan un altre parlamentari té el suport de la majoria absoluta del Parlament (moció de censura "constructiva"). A més, tant el plantejament d'una qüestió de confiança com la dissolució del Parlament corresponen al president del Govern, la qual cosa el converteix realment en la peça clau de l'orientació de l'Executiu. Com que normalment també serà el líder del partit que ha guanyat les eleccions, el president és indirectament el motor del mateix Parlament i l'eix de l'orientació de totes les institucions.

Però el canvi de govern es produeix normalment després de les eleccions i constitueix un episodi estrany durant la legislatura si hi ha un grup parlamentari majoritari que funciona de manera coherent. Per això, la confiança i censura parlamentàries han de separar-se del control parlamentari del Govern. Mitjançant les preguntes (escrites o orals, en comissió o en Ple), les interpel·lacions i els debats, els diputats dels grups parlamentaris, principalment de l'oposició, examinen críticament l'activitat del Govern i dels seus membres.

En realitat, amb aquesta activitat els parlamentaris no només jutgen activitats passades del Govern, sinó que també poden proposar i formular noves orientacions. És la funció que l'Estatut de Catalunya ha acollit amb una expressió molt moderna en el dret comparat en referir-se al "control i impuls" del Govern. En general, no és gens fàcil distingir les funcions de control i d'impuls, les quals es realitzen a través dels mateixos mecanismes parlamentaris (debats, interpel·lacions, i molt especialment quant a l'impuls, resolucions i proposicions no de llei). Però el que es pretén subratllar amb aquesta expressió nova és la capacitat del Parlament de marcar l'orientació política del Govern.

5.3 La participació en decisions generals de l'Estat

Com a institució representativa de les comunitats autònomes, els parlaments participen en algunes funcions generals de l'Estat, principalment de les Corts, i, de manera destacada, en el nomenament de senadora que representen la Generalitat de Catalunya; en la possibilitat de presentar proposicions de llei a les Corts i peticions al Govern perquè presenti un projecte de llei; en la presentació d'un recurs d'inconstitucionalitat contra una llei de l'Estat davant el Tribunal Constitucional, i en la possibilitat mateixa d'iniciar la reforma de l'Estatut de Catalunya i de la Constitució.

5.4 Nomenament de titulars de les principals institucions

El Parlament té atribuïda en exclusiva o de manera compartida amb el Govern la facultat de proposar els membres de les principals institucions de Catalunya, com són el Consell Consultiu, el Síndic de Greuges i la Sindicatura de Comptes, i la de rebre i pronunciar-se sobre els informes que elaboren aquestes institucions.

Bibliografia

El mateix Tribunal Constitucional ha fet servir l'expressió "parlamentarisme racionalitzat" per fer referència al sistema de les comunitats autònomes, en la STC 16/1984, de 6 de febrer, FJ 6 (elecció del president de Navarra); podeu veure diverses facetes de l'evolució dels parlaments a A. GARRORENA, ed., *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, 1990, Tecnos.

Un tractament sistemàtic de l'organització parlamentària pel que fa al conjunt de les comunitats autònomes el trobarem a EMBID IRUJO, A., *Los Parlamentos territoriales. Un estudio sobre el régimen jurídico de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1987. Per a l'estudi de les institucions parlamentàries, en una gran part comunes, el manual més adequat és SANTAOLÁLIA LÓPEZ, J., *Derecho Parlamentario español*, Madrid, 1990. Sobre les possibilitats de procediments parlamentaris més àgils i participatius, podeu veure les intervencions dedicades al Parlament (I. MOLAS, J. R. MONTERO i E. AJA) a L. MARTIN REBOLLO, *El futuro de las Autonomías territoriales*, Santander, 1991.

Per tal d'ampliar aquest capítol és fonamental la consulta de *Comentarios sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, Barcelona, 1988, especialment el vol. III, que conté diferents aportacions dels professors PIBERNAT, VALLES, MOLAS, PITARCH, etc.

Entre altres estudis podem destacar els següents: FOLCHI, I. i PITARCH, L., "Aspectos de la organización parlamentaria en los Estatutos de Euskadi, Cataluña, Galicia y Andalucía", *Revista de las Cortes Generales*, núm. 6, 1985. GERPE, L., *El Parlamento de Cataluña*, Barcelona, 1981. PITARCH, L., *L'estructura del Parlament de Catalunya i les seves funcions polítiques (1932-1939)*, Barcelona, 1977. PUNSET, R., "Inviolabilidad e inmunidad de los Parlamentarios de las Comunidades Autónomas", *Revista de las Cortes Generales*, 3, 1984. VIVER, C., "Naturalesa jurídica, organització i funcionament del Parlament de Catalunya", dins *Administració Pública*, núm. 4, 1981.

Legislació

1. Catalana

Llei 3/1982, de 23 de març, del Parlament, del President i del Consell Executiu de la Generalitat (LPPCEG).

Reglament del Parlament de Catalunya, text refós del 20 d'octubre de 1987.

2. Estatal

Llei orgànica 2/1979, de 3 d'octubre, del Tribunal Constitucional (LOTIC).

Llei orgànica 5/1985, de 19 de juny, del règim electoral general (LOREG).

Text	d00325
Tema	Consell Consultiu
Referència	FONT, TOMÀS. “Institucions estatutàries de control de la Generalitat. El Consell Consultiu de la Generalitat”. A: ALBERTÍ, E. (coord.). <i>Manual de dret públic de Catalunya</i> . 3a. ed. Barcelona-Madrid: Generalitat de Catalunya – Institut d’Estudis Autònoms – Marcial Pons, 2002. Pàg. 273-283.

Capítol X. Institucions estatutàries de control de la Generalitat (I)

2. El Consell Consultiu de la Generalitat

2.1 Antecedents i regulació

El Consell Consultiu és un òrgan certament original, del qual, si se'n pot trobar algun precedent llunyà, quant a institucions autonòmiques, és en algunes de les funcions encomanades a l'Alta Corte per la Regione Siciliana a l'Estatut d'aquesta regió (1948), quan encara no estava ni tan sols en funcionament la jurisdicció constitucional a la República italiana. Pel que fa a Espanya, a part de no haver-hi precedents a la Segona República, veiem que la institució del Consell Consultiu, després d'haver estat introduïda a l'actual Estatut de Catalunya, només troba alguna figura semblant a l'Estatut de Canàries i al d'Extremadura, però tan sols en el cas de Canàries ha estat constituït i posat en funcionament, amb unes característiques competencials peculiars que han provocat dubtes sobre la seva constitucionalitat; això, sense perjudici que altres comunitats autònomes hagin adoptat iniciatives legislatives per tal de regular un òrgan consultiu autonòmic, però amb origen i característiques diversos de les del Consell Consultiu català.

Vegem, però, el que disposa l'art. 41 de l'Estatut de Catalunya:

"(...) una Llei de Catalunya crearà i regularà el funcionament d'un organisme de caràcter consultiu que dictaminarà, en els casos que la mateixa llei determinarà, sobre l'adequació al present Estatut dels projectes o proposicions de llei sotmesos a debat i aprovació del Parlament de Catalunya.

La interposició davant el Tribunal Constitucional del recurs d'inconstitucionalitat pel Consell Executiu o Govern de la Generalitat o pel Parlament de Catalunya exigirà com a requisit previ un dictamen de l'esmentat organisme."

A partir d'aquesta previsió estatutària, per Llei cat. 1/1981, de 25 de febrer, de creació del Consell Consultiu de la Generalitat, es va establir la regulació bàsica referent a la naturalesa i composició de l'organisme consultiu, a la seva competència i a la legitimació per sol·licitar la seva intervenció, com també a les regles de funcionament. Per Decret 429/1981, de 2 de novembre, el Govern de la Generalitat va aprovar el Reglament provisional d'organització i funcionament del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, elaborat pel Consell mateix i que, com veurem, va més enllà del que el seu títol indica.

2.2 Naturalesa i caràcters

El Consell Consultiu és una institució o organisme estatutari autònom i independent, amb la funció d'assessorar els màxims òrgans polítics, Parlament i Govern, a fi, com veurem, de vetllar per l'observança de l'Estatut. El componen set membres, cinc designats pel Parlament i dos nomenats pel Govern. El Consell Consultiu no és, per tant, un organisme de caràcter administratiu ni jurisdiccional, ni tampoc és un comissionat parlamentari. Cap d'aquestes qualificacions li convé, ni per raó de les funcions que

exerceix, ni per la seva composició, ni per la posició que ocupa en el sistema estatutari. Positivament és anomenat "l'alt organisme consultiu de la Generalitat de Catalunya", entesa aquesta en la seva globalitat (art. 1 del Reglament), cosa que permet distingir el Consell Consultiu de la Comissió Jurídica Assessora, la qual és, més estrictament, "l'alt òrgan consultiu del Govern de la Generalitat" (art. 1 Decret legislatiu 1/1991, de 25 de març, Text refós de la Comissió Jurídica Assessora) i que forma part, pròpiament, de l'Administració consultiva (vid. capítol XI).

La Llei 1/1981, de creació del Consell, disposa, en el seu article primer, que el Consell Consultiu exerceix les seves funcions amb autonomia orgànica funcional, per tal de garantir la seva objectivitat i independència; independència que es projecta respecte dels òrgans legislatius, executius i jurisdiccionals (art. 2 del Reglament provisional). En aquest sentit, el Consell mateix escull el seu president; a més, té atribuïda la potestat d'elaborar el seu propi reglament d'organització i funcionament, l'aprovació del qual correspon al Govern (DF la Llei 1/1981). El Reglament provisional aprovat (Decret 429/1981) habilita novament el Consell Consultiu per redactar i aprovar el seu reglament de règim interior, del qual només n'ha de donar compte a la Mesa del Parlament i al Govern. D'altra banda, el Consell Consultiu disposa dels mitjans personals i materials necessaris per a les seves tasques, els quals han d'ésser assignats en el pressupost de la Generalitat (art. 14 Llei 1/1981). El Reglament provisional (art. 39) especifica que és el Consell qui "formularà 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".

En la funció de vetllar per l'observança de l'Estatut -i de la Constitució, com assenyala l'art. 1.3 de la Llei 1/1981-, el Consell Consultiu té el caràcter d'òrgan suprem dintre de l'organització pròpia de Catalunya, en el sentit que cap altre òrgan pot informar d'aquells assumptes sobre els quals ha dictaminat el Consell Consultiu, llevat que això fos necessari amb vista a la defensa més eficaç en processos seguits davant el Tribunal Constitucional (art. 6.2 del Reglament).

2.3 Significat institucional del Consell Consultiu

En virtut de les seves competències principals, que després veurem amb detall, el Consell Consultiu apareix configurat com un òrgan de garantia de l'Estatut d'autonomia i de les lleis catalanes i de control de les vulneracions d'aquest text. Així, el dictamen que pot emetre sobre l'adequació a l'Estatut dels projectes i proposicions de Hej que s'estiguin discutint al Parlament permet que preventivament s'adverteixin els eventuais vicis que podrien afectar la validesa de la norma en discussió, i així evitar la impugnació d'aquella norma, un cop aprovada, davant el Tribunal Constitucional (impugnació que pot implicar la suspensió de la norma, art. 162.2 CE). D'aquesta forma, al mateix temps, es fa valer la primacia de l'Estatut enfront de la llei autonòmica, en un sistema com el nostre en el qual no hi ha una jurisdicció constitucional o, més ben dit, estatutària, pròpia de cada comunitat autònoma.

Com sabem, només el Tribunal Constitucional pot exercir el control de les lleis autonòmiques (art. 153 CE) i verificar-ne l'adequació a la Constitució i al corresponent estatut. D'altra banda, cap òrgan de la comunitat autònoma o fracció d'òrgan està legitimat per interposar recurs d'inconstitucionalitat contra lleis de la mateixa comunitat que puguin vulnerar l'estatut d'autonomia (art. 32.2 LOTC, restringint les possibilitats obertes per l'art. 162.1.1 CE). Així, la intervenció del Consell Consultiu de la Generalitat supleix en la mesura que pot aquestes deficiències i permet, d'una banda, que siguin les institucions catalanes -Govern, grups o membres del Parlament- les que puguin suscitar el control, encara que només sigui per via de sol·licitar un dictamen previ i no vinculant, de les lleis; i, d'altra banda, que sigui un òrgan de la Generalitat qui dugui a terme aquesta funció de control preventiu o de garantia, sense haver d'acudir necessàriament al Tribunal Constitucional.

Això és positiu quan el que es planteja és un conflicte entre majories i minories parlamentàries de la comunitat autònoma respecte d'una qüestió estrictament interna, suscitada dintre de l'àmbit de competències autonòmiques, que no afecta la Constitució ni la distribució de competències entre l'Estat i la Generalitat, sinó només l'adequació a l'Estatut d'un projecte legislatiu. La intervenció del Consell Consultiu, amb les limitacions ja indicades, pot ser l'única garantia de la minoria i de la primacia de l'Estatut, sobretot en casos com els assenyalats en què és força probable que cap dels subjectes legitimats per interposar recurs d'inconstitucionalitat tingui interès en una qüestió interna de la comunitat autònoma.

El Consell Consultiu compleix també una funció de garantia estatutària quant a la seva intervenció preceptiva prèvia a la interposició del recurs d'inconstitucionalitat -contra lleis de l'Estat- per part del Parlament de Catalunya o del Consell Executiu. En aquesta ocasió hi ha, d'una banda, una mena de

control preventiu sobre la viabilitat del recurs, en opinar qualificadament el Consell Consultiu sobre la constitucionalitat o estatutarietat de la norma estatal que es vol recórrer. Al mateix temps es dona una certa seguretat o confiança a l'òrgan autonòmic impugnant sobre la possible afectació o no de l'Estatut per la llei estatal; hi ha un judici de constitucionalitat, en definitiva, que realitza un òrgan propi de la Generalitat abans no es pronunciï el Tribunal Constitucional.

Amb tots aquests aspectes pot dir-se que el Consell Consultiu coopera en la defensa jurisdiccional de les competències autonòmiques, com també en un cert control de l'activitat legislativa de la Generalitat. D'aquí que també se li podria admetre com a funció pròpia la de contribuir a disminuir la conflictivitat entre l'Estat i la Generalitat, malgrat que en la pràctica no ha estat així.

La configuració estatutària del Consell Consultiu, segons es desprèn de l'art. 41 EAC, i de la Llei 1/1981 que el desplega fidelment, destaca, doncs, la funció de garantia i de control sobre els òrgans autonòmics - l'art. 41 EAC està inclòs al capítol titulat "Del control de la Generalitat"-; funció que és important posar de manifest que es du a terme preventivament per un òrgan de la mateixa Generalitat.

Ara bé, val a dir que aquestes funcions perden gran part del seu significat, ja que els dictàmens del Consell Consultiu no són vinculants, i la posició d'aquest organisme resta debilitada i mancada d'incidència real sobre el sistema de control de la Generalitat. És cert que el caràcter no vinculant dels dictàmens permetria 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, i res no hauria impedit que a l'Estatut s'hi hagués introduït el caràcter vinculant dels dictàmens del Consell Consultiu.

2.4 Composició i organització

El Consell Consultiu és un òrgan col·legiat, compost per set membres nomenats pel president de la Generalitat i designats, cinc pel Parlament de Catalunya, per majoria de 3/5, i dos pel Govern de la Generalitat. En atenció a la naturalesa de l'òrgan i a les funcions que té encomanades, la llei ha establert un règim i unes condicions encaminades a garantir la competència técnico-jurídica del Consell, com també la seva neutralitat, objectivitat i independència.

En primer lloc, la forma de designació dels membres dona una preeminència al Parlament (5 consellers) respecte del Govern (2 consellers), i, dintre del Parlament, la majoria qualificada de 3/5 que es requereix per elegir els cinc consellers que li corresponen tendeix a aconseguir el màxim acord entre les forces polítiques i hauria de redundar, per tant, en benefici de la independència del Consell.

En segon lloc, els consellers han de ser "juristes de reconeguda competència que gaudeixin de la condició política de català, i amb més de set anys de dedicació a la funció o activitat professional respectiva". Hi ha, doncs, una exigència de capacitat i experiència professional, públicament reconeguda, en matèries jurídiques, que s'explica pel caràcter técnico-jurídic de les opinions que ha d'emetre el Consell Consultiu. Això es completa amb un estricte règim d'incompatibilitats respecte de les diverses funcions i institucions estatals i autonòmiques, i que es manifesta en tres àmbits: incompatibilitat absoluta amb càrrecs representatius al Parlament de Catalunya, a les Corts Generals i a les corporacions locals, i també amb qualssevol altres càrrecs polítics i administratius, llevat de l'exercici de la funció docent; incompatibilitat dels membres del Consell amb la condició de magistrat del Tribunal Constitucional i amb la de Defensor del Poble o de Síndic de Greuges; i, finalment, també s'estableix la incompatibilitat amb l'exercici de funcions directives en partits polítics, sindicats o patronals. En canvi, no està prevista la incompatibilitat amb l'exercici de tota activitat professional o mercantil, a diferència del que succeeix amb els magistrats del Tribunal Constitucional.

La Llei del Consell Consultiu disposa que la durada de l'exercici del càrrec de membre del Consell és de quatre anys, i cada dos anys se'n renova la meitat. En ésser imparell el nombre de membres -set-, el Reglament provisional ha precisat, d'acord amb la disposició transitòria segona de la llei, que la renovació parcial bianual afecta alternativament quatre consellers tres dels designats pel Parlament i un dels designats pel Govern- i els tres restants -dos del Parlament i un del Govern. Tots els membres són, doncs, electius -no hi ha membres permanents ni membres no permanents, com succeeix en òrgans consultius d'altra naturalesa-, de manera que es reforça la naturalesa político-estatutària del Consell Consultiu en dependre la seva composició del Parlament i del Govern. Però al mateix temps, tampoc no s'ha establert cap límit a la possibilitat de reeleccions successives dels consellers, que és el que en la pràctica s'ha esdevingut en la majoria dels casos; això posa de manifest l'acceptació de l'activitat del Consell Consultiu

per part dels òrgans dels quals depèn el nomenament dels seus membres. Si se segueix una comparació amb el Tribunal Constitucional, la diferència més notable es troba en el fet que els magistrats constitucionals són nomenats per un període molt més llarg, nou anys, però en canvi no són reelegibles, fórmula que garanteix d'una manera més eficaç la seva independència.

La pèrdua de la condició de conseller durant l'exercici del seu mandat només es produeix per causes extremes, amb la qual cosa es vol protegir la seva inamobilitat. Aquestes causes són: defunció, renúncia -àdhuc per incompatibilitat sobrevinguda-, incapacitat o inhabilitació per a l'exercici dels drets polítics, declarades per decisió judicial ferma; i també la condemna ferma per delictes o per incompliment de les obligacions del càrrec, sempre que en aquests dos darrers supòsits el mateix Consell Consultiu, per majoria absoluta dels seus membres així ho decidís, ateses la gravetat dels fets i la naturalesa de la pena imposita. També origina el cessament la pèrdua de la condició política de català.

Respecte a l'organització del Consell Consultiu, cal destacar-ne la figura del president, que és elegit pel Consell d'entre els seus membres per majoria absoluta, fet que subratlla l'autonomia del Consell Consultiu. Donat el reduït nombre de membres, no s'han establert sales o seccions, de manera que el Consell actua sempre en ple, i aprova els seus dictàmens per majoria absoluta, tot i que els membres que discrepin de l'acord poden formular vot particular, que s'acompanyarà al text del dictamen. Per a l'emissió dels seus dictàmens, el Consell Consultiu pot nomenar lliurement les ponències que estimi convenients.

En definitiva, l'autonomia i la independència del Consell Consultiu tenen unes garanties jurídiques que, almenys formalment, semblen suficients per al correcte desplegament de les seves funcions, tot i que la veritable i eficaç rellevància d'aquest tipus d'òrgans i de funcions moltes vegades es fonamenta en el prestigi substantiu que adquireixen amb el seu funcionament.

2.5 Competències

Ja han estat avançats els principals supòsits en què intervé el Consell Consultiu d'acord amb el que disposa l'Estatut d'autonomia de Catalunya, i que dibuixen la seva significació institucional. Vegem ara el règim de les funcions del Consell Consultiu, a més d'altres competències que li han estat atribuïdes. Amb caràcter general, recordem que el Consell Consultiu no actua mai d'ofici sinó només a sol·licitud d'òrgan legitimat, i els seus dictàmens no són mai vinculants.

A. Dictamen sobre projectes o proposicions de llei, sotmesos a la discussió i aprovació del Parlament de Catalunya

Un cop dictaminat el text d'un projecte o proposició de llei per la comissió del Parlament corresponent, la Llei del Consell Consultiu (art. 8.1) estableix la iniciativa de dos grups parlamentaris o d'una desena part dels diputats, o del Consell Executiu, per sol·licitar el dictamen del Consell Consultiu sobre l'adequació del projecte o proposició a la Constitució i a l'Estatut. El termini és de tres dies hàbils des de la publicació del text aprovat en comissió al BOPC. La Mesa del Parlament, rebuda la iniciativa i verificada la seva correcció, haurà de trametre preceptivament les sol·licituds al Consell Consultiu per tal que aquest emeti el dictamen en el termini màxim d'un mes i el remeti a la Mesa del Parlament (art. 9).

L'òrgan consultant, d'acord amb la llei, és sempre el Parlament, a través de la Mesa, que no actua d'ofici sinó només a instància de qui té reconeguda la iniciativa. D'aquesta manera, els preceptes del Reglament provisional del Consell Consultiu que entenen que estan legitimats tant la Mesa del Parlament com el Govern de la Generalitat (art. 11.b), i que el dictamen, un cop emès, pot ser tramès directament al Govern (art. 51), no estan en absolut d'acord amb la llei.

No és habitual que en el procediment legislatiu s'introdueixi la intervenció d'un òrgan extern que emeti una opinió o judici sobre la validesa de la norma projectada. Només extraordinàriament trobem exemples en l'àmbit de la jurisdicció constitucional, com el del ja avui dia desaparegut recurs previ d'inconstitucionalitat, previst inicialment a la nostra LOTC; o bé la intervenció del Conseil Constitutionnel francès. Però amb la notable diferència que el Conseil francès intervé quan la llei ja ha estat aprovada definitivament i està pendent de promulgació, mentre que el dictamen del Consell Consultiu es pronuncia abans de l'aprovació definitiva del text legal, i a la vista de les esmenes presentades. A més, i cal insistir-hi perquè això és rellevant, el dictamen del Consell Consultiu no és vinculant, és un simple judici o opinió sense efectes jurídic-constitucionals sobre la validesa o la

vigència de la norma, a diferència del que succeeix amb els efectes de les decisions dels òrgans de justícia constitucional.

B. Dictamen previ a la interposició davant del Tribunal Constitucional del recurs d'inconstitucionalitat

Aquesta competència està prevista expressament, igual que l'anterior, per l'Estatut i per la Llei del Consell Consultiu, i el tret més característic és que es tracta d'un dictamen de sol·licitud preceptiva. La iniciativa per sol·licitar el dictamen del Consell Consultiu està relacionada amb la legitimació per interposar el recurs d'inconstitucionalitat, que correspon al Parlament i al Govern. Així, el dictamen el sol·licitarà el Govern o la Mesa del Parlament, aquesta darrera a instància de dos grups parlamentaris o d'una desena part dels diputats. La Llei cat. 13/1985, de 25 de juny, ha modificat l'art. 10 de la Llei del Consell Consultiu i ha establert el termini de 40 dies hàbils, a comptar des de la publicació de la llei o disposició normativa amb força de llei que es pretén recórrer, per sol·licitar el dictamen per part del Govern i per exercir la iniciativa de sol·licitar-lo per part dels diputats o dels grups parlamentaris, que es dirigiran a la Mesa del Parlament. El Consell Consultiu emetrà el dictamen en el termini no superior a quinze dies i el lliurarà al Govern o a la Mesa del Parlament.

El caràcter preceptiu del dictamen significa que sense haver-lo demanat no es pot interposar el recurs d'inconstitucionalitat. Però un cop emès el dictamen, l'òrgan legitimat és lliure per decidir si interposa el recurs o no, sense que el vinculi allò que hagi dictaminat el Consell Consultiu. Per això, la llei del Consell Consultiu (art. 10) estableix que un cop rebut el dictamen per la Mesa del Parlament, el president ordenarà publicar-lo al BOPC. Aleshores s'obre un termini de cinc dies en què els mateixos sol·licitants, o tres grups parlamentaris o una cinquena part dels diputats poden comunicar la pretensió d'interposar el recurs; en aquest cas el president convocarà el Ple perquè en el termini de cinc dies acordi la interposició del recurs d'inconstitucionalitat, acord que s'haurà d'adoptar per majoria absoluta (art. 45. 1 de la Llei cat. 13/1982, de 23 de març, del Parlament, el President i el Consell Executiu). En definitiva, la iniciativa per sol·licitar el dictamen del Consell Consultiu es converteix en iniciativa per acordar la interposició de recurs d'inconstitucionalitat.

Per al cas que sigui el Govern qui hagi sol·licitat, en aquest cas sí, directament, el dictamen, no s'estableix cap ultra regulació respecte de la forma d'interposar el recurs d'inconstitucionalitat un cop rebut el dictamen del Consell Consultiu.

Atesa la regulació d'aquesta competència del Consell Consultiu, queda clar que l'objecte del seu dictamen no és opinar sobre el recurs d'inconstitucionalitat, la interposició del qual no ha estat encara acordada, ni tan sols hi ha la iniciativa per fer-ho, sinó opinar sobre la validesa de la llei a impugnar quant a la seva adequació a la Constitució i a l'Estatut. El Consell Consultiu intervé, doncs, com a defensor de l'Estatut enfront del legislador estatal, però també com a instrument de mesura i garantia dels òrgans autonòmics per tal d'evitar la formulació de recursos amb poques garanties d'èxit.

C. Altres competències

Tant l'Estatut com la Llei del Consell Consultiu només preveuen la intervenció d'aquest en els supòsits fins ara explicats. Tanmateix, el Reglament provisional d'organització i funcionament (art. 12) ha atribuït al Consell noves competències facultatives, de manera que s'ha excedit clarament respecte de l'autorització legal (disposició final primera de la Llei del Consell Consultiu), que remet al Reglament la matèria d'organització i funcionament d'aquest òrgan, però no les seves competències; i fans i tot s'excedeix de les previsions estatutàries que delimiten els supòsits d'intervenció del Consell Consultiu i n'estableixen una reserva legal (art. 41: "en els casos que la mateixa llei determinarà"). Es tracta de les següents atribucions facultatives:

En primer lloc, el Consell Consultiu pot dictaminar amb caràcter previ al plantejament d'un conflicte positiu de competències per part del Govern de la Generalitat, abans que aquest faci el requeriment que precedeix el plantejament del conflicte, i a sol·licitud del dit Govern, havent d'emetre el dictamen en el termini de trenta dies. Aquesta intervenció és correlativa a la que té lloc preceptivament abans de la interposició del recurs d'inconstitucionalitat, i té un marcat sentit de garantia de les competències autonòmiques. Tot i ser una competència del Consell Consultiu no prevista legalment, més de la meitat dels dictàmens emesos per aquest organisme entre 1981 i 1991 ho han estat amb motiu de conflictes de competències plantejats per part del Govern de la Generalitat, cosa que dóna idea de la confiança que li mereix el Consell Consultiu.

En segon lloc, el Reglament també atribueix al Consell Consultiu la funció de dictaminar sobre normes generals dictades pel Govern de la Generalitat per a l'execució de les lleis. Es preveu que el dictamen pugui sol·licitar-lo el Govern mateix abans de l'aprovació de la disposició normativa, de manera que s'entra en conflicte amb la competència que està atribuïda per llei a la Comissió Jurídica Assessora de dictaminar preceptivament sobre els projectes de reglament i de disposicions generals que es dictin en execució de les lleis; competència que és tradicional dels alts organismes consultius del Govern i de l'Administració. Aquest dictamen, referit a reglaments ja aprovats, també poden demanar-lo els jutges i tribunals civils amb seu a Catalunya i el Síndic de Greuges. Tot i que en la pràctica no s'ha fet ús d'aquestes competències, amb la legitimació d'aquestes darreres institucions esmentades s'amplia enormement el paper relacional del Consell Consultiu -restringit en principi a l'assessorament del Parlament i el Govern, que per això són els òrgans que en designen els membres- per tal d'aproximar-se, encara que molt remotament, a algunes funcions que apareixen en certs processos constitucionals: qüestió de constitucionalitat plantejada per jutges i tribunals; recurs d'empara contra disposicions reglamentàries plantejades pel Defensor del Poble, etc. L'atribució al Consell Consultiu d'aquestes competències per via reglamentària, a part de no tenir cobertura legal ni estatutària, no resulta clara -¿per què només els jutges i tribunals de l'ordre civil?- i, sobretot, introdueix un element de confusió en la seva posició dintre del sistema institucional estatutari.

Finalment, el Consell Consultiu pot dictaminar sobre els acords o convenis que estableixi la Generalitat en virtut de l'art. 145.2 CE i 27 de l'Estatut, sense que s'especifiqui si és amb caràcter previ a la seva aprovació, ni si és a sol·licitud del Govern o de la Mesa del Parlament. Tant en aquest supòsit com en el de normes generals per a l'execució de les lleis, el Consell Consultiu pot refusar d'emetre dictamen.

La tasca portada a terme pel Consell Consultiu de 1981 a 1991 aporta les següents dades: ha emès 172 dictàmens, amb una gran irregularitat en la seva producció (30 l'any 1984 i el 1985, només 5 el 1990 i 3 el 1991). D'aquests 172 dictàmens, més del 70% han estat sol·licitats pel Govern; només el 15% ha versat sobre projectes i proposicions de llei en tràmit al Parlament de Catalunya, dels quals una bona part han estat sol·licitats per grups parlamentaris de la minoria no majoritària; com ja s'ha dit, el 50% dels dictàmens emesos han versat sobre conflictes de competències amb l'Estat, i el 35% han estat previs a la interposició de recursos d'inconstitucionalitat contra lleis de estatals.

Així doncs, aquestes dades sobre la pràctica posen de manifest que el Consell Consultiu ha funcionat fins ara no tant com a òrgan de control intern sinó, sobretot, com un organisme que assessorava més el Govern que el Parlament -tot i que és aquest qui designa cinc dels seus set membres-; i més en concret, la seva intervenció s'ha articulada com una garantia de les reaccions del Govern de la Generalitat enfront de l'activitat estatal i, en definitiva, com un element del sistema i dels procediments conflictuals. Juntament amb això, pot afirmar-se que no ha funcionat gairebé gens, en canvi, com a òrgan de garantia estatutària interna, és a dir, com a mecanisme de control de l'activitat dels òrgans polítics de la Generalitat i de les relacions entre els poders públics autonòmics i les seves corresponents majories i minories.

Text	d00326
Tema	Síndic de Greuges
Referència	FONT, TOMÀS. “Les institucions estatutàries de control de la Generalitat. El Síndic de Greuges”. A: ALBERTÍ, E. (coord.). <i>Manual de dret públic de Catalunya</i> . 3a. ed. Barcelona-Madrid: Generalitat de Catalunya – Institut d’Estudis Autonòmics – Marcial Pons, 2002. Pàg. 283-291.

Capítol X. Institucions estatutàries de control de la Generalitat

3. El Síndic de Greuges

3.1 Antecedents i regulació

En el moment de l'elaboració de la Constitució i de l'Estatut de Catalunya, la figura de l'ombudsman, d'origen escandinau, havia adquirit al nostre país un cert predicament com una nova manera de controlar l'activitat de l'Administració i defensar els drets dels ciutadans; una institució complementària i àdhuc alternativa al tradicional i, a vegades, poc eficaç sistema de control judicial de l'activitat administrativa. Així és com va incloure's a l'art. 54 CE la previsió de la figura del Defensor del Poble com a alt comissionat de les Corts Generals per a la defensa dels drets fonamentals, que pot supervisar l'activitat de l'Administració i donar-ne compte al Parlament. En un sentit molt similar, el Projecte d'estatut d'autonomia de Catalunya que s'elaborava simultàniament a la Constitució ja va preveure la figura del Síndic de Greuges, nomenat pel Parlament, amb funcions de supervisió anàlogues a les del Defensor del Poble. La negociació del text definitiu de l'Estatut va atribuir caràcter potestatiu a aquesta institució, prevista com a necessària al Projecte, i en va precisar la necessitat de coordinació amb el Defensor del Poble. L'actual art. 35 EAC diu així:

"Sense perjudici de la institució prevista a l'art. 54 de la Constitució i de la coordinació amb aquesta, el Parlament podrà nomenar un Síndic de Greuges per a la defensa dels drets fonamentals i de les llibertats públiques dels ciutadans, a efectes de la qual podrà supervisar les activitats de l'administració de la Generalitat. Una llei de Catalunya n'establirà l'organització i el funcionament."

Com ja s'ha dit, la Institució del Síndic de Greuges adquireix, doncs, rellevància estatutària. Seguint l'exemple de Catalunya, els estatuts d'autonomia d'altres set comunitats autònomes han previst també la figura d'un comissionat parlamentari de similar naturalesa. Hi ha, doncs, una certa difusió d'aquesta institució en l'àmbit autonòmic -a Itàlia, per exemple, on no existeix un ombudsman estatal, s'ha desenvolupat la figura a les regions i fins i tot a les administracions locals- que pot obeir a la convicció que la més reduïda dimensió d'aquestes administracions territorials pot facilitar el contacte entre Parlament i Administració a través d'aquesta tasca de supervisió i fer més eficaç l'activitat del comissionat parlamentari. L'interès per les figures similars a l'ombudsman es referma àdhuc a nivell europeu, com es posa de manifest en la Recomanació del Consell d'Europa de 23 de setembre de 1985, que insta els estats membres a crear aquesta institució o a reforçar-ne els poders. El cert és, però, que tot i la rellevància que a l'Estatut de Catalunya es dóna al Síndic de Greuges aquesta institució va trigar a ser implantada, i no va ser regulada fins l'any 1984 amb la Llei 14/1984, de 20 de març (LSG), després que l'Estat ja havia regulat el Defensor del Poble amb la Llei orgànica 3/1981, de 6 d'abril, i que d'alguna comunitat autònoma, com és el cas d'Andalusia, també ho hagués fet el 1983. A més de la ja esmentada Llei 14/1984, el Síndic de Greuges es troba també afectat, en una vessant de les seves funcions, per la Llei de l'Estat 36/1985, de 6 de novembre, per la qual es regulen les relacions entre la Institució del Defensor del Poble i les figures similars de les diverses comunitats autònomes. Posteriorment, la LSG ha estat

modificada per la Llei 12/1989, de 14 de desembre, que introdueix el càrrec d'adjunt per a la defensa dels drets dels infants, al costat de la figura de l'adjunt que ja existia.

3.2 Naturalesa, estatut jurídic i organització

Un cop admesa la rellevància estatutària del Síndic de Greuges dintre del sistema institucional català, assenyalem que, a diferència de la Constitució, l'art. 35 EAC, igual que la majoria d'estatuts d'autonomia, no qualifica el Síndic de Greuges com a "comissionat parlamentari". Aquesta omisió, d'una banda es pot interpretar com un element indicatiu de la independència que vol donar-se a la institució, però el cert és que el Síndic de Greuges, un cop nomenat pel Parlament, s'hi continua relacionant normalment a través d'una comissió específica a la qual es pot adreçar en qualsevol moment i que, per la seva banda, li pot demanar que comparegui per tal d'informar-la dels afers de la seva competència (art. 2 LSG). D'altra banda, té una especial rellevància l'Informe anual que el Síndic de Greuges presenta al Ple del Parlament, al qual ha de retre compte, també, de la liquidació del seu pressupost (art. 30 i 31 LSG). Tingueu en compte també que l'art. 35 EAC, que es refereix al Síndic de Greuges, es troba precisament dintre del capítol de l'Estatut dedicat al Parlament.

L'estreta relació del Síndic de Greuges amb el Parlament es contrapesa amb altres característiques de la seva posició institucional que en destaquen la independència i autonomia. Així, la LSG disposa d'entrada que el Síndic de Greuges compleix les seves funcions amb independència i objectivitat (art. 1.2), per concretar després que no està subjecte a cap mandat imperatiu, que no rep instruccions de cap autoritat, i que exerceix les seves funcions amb autonomia i segons el seu criteri (art. 9 LSG). Juntament amb això, subratllen la seva autonomia i independència la majoria qualificada de 3/5 parts dels diputats que és necessària per a la seva elecció; la durada del seu mandat més llarga -cinc anys- que la del Parlament; el caràcter excepcional amb què aquest pot fer cessar el Síndic de Greuges; el règim d'incompatibilitats, etc. En definitiva, el Síndic de Greuges no depèn, en sentit estricte, en l'exercici de la funció de defensa dels drets dels ciutadans i de supervisió de l'Administració, del Parlament de Catalunya.

L'elecció del Síndic de Greuges, tal com s'ha dit, requereix una majoria qualificada -3/5 parts- del Parlament respecte d'un dels candidats prèviament proposats per la comissió parlamentària específica per a les relacions amb el Síndic de Greuges. En cas de no aconseguir-se el quòrum exigít caldrà tornar a iniciar el procés fins que, passats tres mesos sense que cap candidat l'hagi obtingut, serà suficient la majoria absoluta de la Cambra. Amb aquests quòrums reforçats es pretén, per tant, aconseguir una acceptació majoritària per totes les forces polítiques de la persona que ha d'ocupar el càrrec de Síndic de Greuges, en garantia de la seva independència en la tasca de controlar l'Administració. Com a condicions d'elegibilitat tan sols s'exigeix ser major d'edat, estar en ple ús dels drets civils i polítics i gaudir de la condició política de català. El Síndic de Greuges pren possessió del seu càrrec davant la Mesa del Parlament.

L'art. 8 LSG estableix un estricte règim d'incompatibilitats per desplegar el càrrec de Síndic de Greuges, molt similar al que s'ha fixat per al Defensor del Poble. Són les següents: exercir qualsevol mandat representatiu, funcions directives o estar afiliat a partits política, sindicats o organitzacions empresarials; ser membre del Consell Consultiu o del Tribunal Constitucional; exercir càrrecs polítics o administratius a l'Estat, comunitats autònomes o entitats locals; l'exercici de les carreres judicial, fiscal i militar, i qualsevol activitat professional, mercantil o laboral. El cessament del Síndic de Greuges (art. 11 LSG) té lloc per renúncia pròpia; per expiració del termini pel qual fou nomenat -cinc anys, però essent reelegible sense limitació-; per la pèrdua de la condició política de català; per incapacitat o per inhabilitació per a l'exercici dels drets política, declarada per sentència judicial ferma; per condemna per delictes dolos també per sentència ferma, i per notòria negligència en el compliment del seu càrrec. En aquest darrer cas, cal que així ho declari el Ple del Parlament, per majoria de 3/5, en un debat específic en el qual pot intervenir el mateix Síndic de Greuges.

Ni l'Estatut ni la LSG estableixen especials prerrogatives per al Síndic de Greuges, i només assenyalen que gaudirà d'aquelles que siguin necessàries per a l'exercici adequat de les seves funcions, d'acord amb la legislació vigent (art. 10 LSG). Ha estat la Llei 36/1985, de 6 de novembre, reguladora de les relacions entre el Defensor del Poble i els equivalents autonòmics la que ha intervingut en la matèria, malgrat que el seu objecte era ben divers. En síntesi, aquesta Llei atribueix als defensors del poble autonòmics un estatus molt similar al del seu homònim estatal, atorgant-los un conjunt de prerrogatives entre les quals destaquen la inviolabilitat i la immunitat, en els termes que corresponguin als diputats autonòmics segons cada estatut d'autonomia (vid. cap. VIII) i l'aforament especial, referit a la sala corresponent del Tribunal

Superior de Justícia. Probablement, la LOPJ hauria estat el mitjà més adequat per regular aquesta darrera qüestió, de la mateixa manera que l'Estatut d'autonomia havia d'haver previst els casos d'inviolabilitat i d'immunitat, tal com es fa per als parlamentaris. Es tracta d'uns privilegis respecte de la resta dels ciutadans, establerts per preservar la funció, en aquest cas, del Síndic de Greuges; però pel fet mateix de constituir privilegis i per la rellevància de la institució, calia haver recorregut a normes amb el rang adequat. D'altra banda, amb les remissions que conté l'esmentada Llei 13/1985 tampoc no s'aclareix suficientment l'àmbit i l'extensió de la inviolabilitat i de la immunitat de què gaudeix el Síndic de Greuges.

Quant a la seva organització interna, l'autonomia que té atribuïda el Síndic de Greuges li permet establir i ordenar el seus serveis, dirigint i coordinant l'organització i el funcionament de la seva oficina, i podent dictar les instruccions que convingui. La LSG garanteix que aquesta oficina disposi dels mitjans personals i materials necessaris, i el mateix Síndic de Greuges elabora el corresponent projecte de pressupost que s'inclourà en el del Parlament de Catalunya (art. 33). Malgrat que la LSG no en faci una habilitació expressa, han estat dictades unes normes bàsiques del Síndic de Greuges, signades pel president del Parlament, com una mena de reglament de règim interior. L'actuació del Síndic en aquestes matèries d'administració interna i de personal és susceptible de ser controlada per via contenciosa administrativa davant el TSJ de Catalunya (art. 74.1.c LOPJ).

D'entre els mitjans de què disposa el Síndic de Greuges destaca especialment la figura de l'adjunt, càrrec de confiança designat pel mateix Síndic amb la conformitat prèvia de la comissió parlamentària corresponent, que l'auxilia en les seves funcions i àdhuc pot desplegar investigacions per delegació o encomanament del Síndic de Greuges, a més d'exercir interinament les seves funcions en determinats supòsits de vacant. En aquest sentit té el mateix estatut jurídic que el Síndic de Greuges, i cessa automàticament amb la presa de possessió d'un nou Síndic. Seguint l'exemple d'altres països, on existeixen ombudsmen o auxiliars seus especialitzats en determinades matèries, la Llei 12/1989, de 14 de desembre, va crear la figura de l'adjunt per vetllar pels drets dels infants, i que ja s'havia proposat anteriorment com a conseqüència de l'activitat investigadora del Parlament pel que fa als maltractaments infligits als menors.

3.3 Funcions i àmbit d'actuació

El significat bàsic de la Institució del Síndic de Greuges, d'acord amb l'art. 35 EAC, és la defensa dels drets fonamentals i de les llibertats públiques dels ciutadans. Per complir aquesta finalitat, la principal competència de què disposa és la de supervisar les activitats de l'Administració de la Generalitat i de les autoritats i personal que en depenen o que estan afectes a un servei públic. Es en aquest sentit que pot darse que el Síndic de Greuges exerceix funcions de control de la Generalitat en garantia dels drets dels ciutadans. És un control distint del judicial perquè no es preocupa tant de vigilar la simple legalitat de l'actuació administrativa com de la seva eficàcia i incidència en els drets fonamentals, tot i que en la pràctica la funció de supervisió s'estén a una vigilància més genèrica respecte de la correcta tramitació, sense dilacions, dels expedients administratius (art. 16.3 LSG).

Les investigacions del Síndic de Greuges s'inicien d'ofici o a instància de part, és a dir, de persones físiques o jurídiques que formulen queixes, sense cap tipus de restricció subjectiva. També poden sol·licitar la intervenció del Síndic de Greuges els diputats del Parlament de Catalunya i les seves comissions, i també els parlamentaris catalans a les Corts i els càrrecs electius de les entitats locals de Catalunya (art. 12 LSG). Admesa a tràmit la queixa, el Síndic desplega les seves investigacions amb una àmplia llibertat de mitjans, entre els quals la LSG destaca la sol·licitud d'informes als responsables dels organismes objecte d'investigació, com també la comunicació al superior jeràrquic del funcionari afectat, si es tracta de conductes personals d'aquest, o bé requerir-lo directament perquè informi el Síndic de Greuges (art. 19 i 20 LSG). Com a conseqüència de la investigació realitzada, el Síndic de Greuges pot formular a les autoritats i al personal de l'Administració tot tipus d'advertències, recomanacions, suggeriments i recordatoris de les obligacions legals que han de complir. No pot, en canvi, suspendre, modificar o anul·lar actes o resolucions administratives. El control realitzat pel Síndic de Greuges no té, per tant, una efectes jurídica immediats per si mateix, com el tindria un control judicial, sinó que a través de les actuacions esmentades s'hauria d'estimular o impulsar l'Administració a ajustar la seva conducta en el marc del respecte als drets i les llibertats dels ciutadans; de manera que en molts casos no fos necessari que el ciutadà hagués de suportar la càrrega de recórrer als tribunals, amb les més grans dilacions que això comporta.

Tot el que acabem de dir es completa amb la publicitat que significa la presentació de l'Informe anual al Parlament, on consten les queixes i investigacions realitzades; aquesta hauria de ser l'expressió més efectiva i més útil de l'activitat del Síndic de Greuges, és a dir, l'elaboració d'acurades investigacions i mocions sobre aspectes rellevants del funcionament de l'Administració, on es possessin de manifest els problemes més greus de les relacions entre Administració i ciutadans i s'oferissin alternatives d'actuació. A la publicitat dels informes s'hi afegeix el fet que la LSG permet que el Síndic de Greuges faci públics els noms de les autoritats i funcionaria que obstaculitzin la seva actuació, encara que fins ara no s'ha fet ús d'aquesta mesura. En conjunt, serà la independència i l'autoritat moral del Síndic de Greuges, el seu recolzament en les relacions amb el Parlament i el prestigi, rigorositat i publicitat dels seus informes el que donarà la mesura de l'eficàcia de la seva activitat.

Pel que fa a l'àmbit d'actuació del Síndic de Greuges, no hi ha dubte que s'estén a l'Administració de la Generalitat i els seus organismes autònoms; i àdhuc a les seves empreses públiques i a les concessionàries dels seus serveis. Amb relació a l'Administració perifèrica de l'Estat situada a Catalunya, el Síndic de Greuges tan sols pot col·laborar en l'actuació pròpia del Defensor del Poble, en els termes previstos a la Llei 36/1985 ja esmentada, que són una mica més amplis que el simple trasllat de les queixes corresponents, d'acord amb l'art. 4.3 LSG. Malgrat no tenir-hi competències formalment atribuïdes, la realitat és que el Síndic de Greuges intervé sovint en matèries de l'Administració de justícia, tal com es manifesta en els informes anuals.

L'art. 1 LSG inclou expressament les entitats locals entre les administracions subjectes a la supervisió del Síndic de Greuges, tot i que no estava previst a l'Estatut, i de manera similar ha succeït en la legislació d'altres comunitats autònomes. Aquest punt és el que ha suscitat més controvèrsies sobre l'àmbit d'actuació dels ombudsmen autonòmics, les quals han arribat a ser resoltes pel Tribunal Constitucional d'una manera força discutible. La qüestió no és irrellevant, tant des del punt de vista pràctic, atesa la major proximitat i intensitat de les relacions entre els municipis i els seus ciutadans, els quals poden veure's sovint perjudicats en els seus drets, com des del punt de vista dogmàtic.

La STC 142/1988, de 12 de juliol, coneix del recurs presentat contra la Llei aragonesa del Justícia de Aragón que, igual que la Llei catalana del Síndic de Greuges, li atribueix competència per supervisar l'actuació de les entitats locals en tot allò que afecti matèries en les quals l'Estatut d'autonomia atorga competències a la comunitat autònoma. En aquesta Sentència, el Tribunal Constitucional entén que aquesta ampliació del camp d'intervenció del comissionat parlamentari autonòmic a l'Administració local només s'ajustaria a la Constitució i a l'Estatut si s'interpreta en el sentit de circumscriure la seva intervenció als casos en què l'entitat local actuï per transferència o per delegació expresses de la comunitat autònoma. És dir, quan actuï com a entitat descentralitzada de l'Administració autonòmica. Aquesta solució coincideix pràcticament amb el que l'Estat havia regulat en l'art. 2.1 de la Llei 36/1985, de 6 de novembre, sobre les relacions del Defensor del Poble i els ombudsmen autonòmics. Aquesta darrera Llei havia estat recorreguda, al seu torn, pel Parlament de Catalunya, al·legant que, en restringir el camp d'actuació del Síndic de Greuges als termes que hem vist, es vulneraven les competències de la Generalitat. De manera que el Tribunal Constitucional va dictar una nova sentència, la 157/1988, de 15 de setembre que, en coherència amb l'anterior, va considerar constitucional que la Llei estatal limités la supervisió per part dels comissionats autonòmics pel que fa als ens locals als casos en què aquests actuïn per delegació o transferència de la comunitat autònoma.

El fonament d'aquesta solució es troba en una interpretació extraordinàriament restrictiva de la competència de les comunitats autònomes sobre l'"organització de les seves institucions d'autogovern" (art. 148 1. I CE); i d'altra banda, deriva de la consideració que l'Administració local és absolutament exterior o aliena a les comunitats autònomes, quan el cert és que, i el mateix Tribunal Constitucional ho ha mantingut en altres ocasions, a partir de l'anomenat caràcter "bifront" del règim local hi ha una major interiorització o especial relació entre el nivell local i l'autonòmic, singularment en el camp de les relacions administratives, quan les administracions locals actuïn en matèries sobre les quals la comunitat autònoma és competent. Vegem un exemple força clar: assumida la matèria de l'urbanisme com de competència exclusiva de la Generalitat (art. 9. 9 EAC), tota actuació de les administracions locals en l'àmbit urbanístic hauria de ser susceptible de ser supervisada pel Síndic de Greuges. El cas és que, posteriorment, el Tribunal Constitucional ha adoptat una postura distinta en relació amb un supòsit anàleg, i ha admès la intervenció concurrent del Tribunal de Comptes i la de la Sindicatura de Comptes de Catalunya en la fiscalització de l'activitat financera de les entitats locals catalanes, tot i que l'Estatut de Catalunya no ho preveu expressament (STC 187/1988, de 17 d'octubre).

A més de la funció de supervisió que el Síndic de Greuges desplega sobre les administracions públiques de Catalunya, la LSG (art. 28) preveu que també pugui portar a terme una funció de mediació o conciliació, proposant fórmules perquè l'Administració i l'afectat puguin arribar a un acord que faciliti la ràpida resolució de la queixa. En la pràctica, però, el Síndic de Greuges exerceix normalment aquest tipus de funció més enllà del que preveu estrictament la LSG, i arriba a actuar com a veritable mitjancer o àrbitre en conflictes que moltes vegades tenen abast col·lectiu i una dimensió política o social rellevant (conflictes veïnals per problemes urbanístics, de marginació social, rebuig generalitzat de certes polítiques mediambientals, etc.). En aquest sentit hi ha el risc que aquestes funcions conciliadores del Síndic de Greuges esdevinguin una manera de diluir les responsabilitats polítiques dels poders pública.

La pràctica portada a terme pel Síndic de Greuges des de la seva posada en funcionament fins a l'actualitat denota una abundant activitat, amb una mitjana al voltant d'unes 1.500 queixes rebudes cada any; en canvi, són molts menys els expedients iniciats d'ofici -41 l'any 1990, 264 el 1991-; d'entre les matèries sobre les quals versen les queixes destaquen les relatives als funcionaris pública, problemes d'habitatge, qüestions referents a l'ensenyament, i les relacionades amb l'Administració de justícia i penitenciària. Però, en general, la tasca més significativa del Síndic de Greuges, segons resulta dels seus informes, es refereix a grups i a situacions de marginació social de divers ordre: immigració, discriminació racial, maltractament d'infants, drets dels pensionistes, situació dels detinguts, etc.

3.4 Les relacions del Síndic de Greuges amb el Defensor del Poble

Malgrat la jurisprudència constitucional existent en relació amb els defensors del poble autonòmics, la realitat és que a Catalunya, com a altres comunitats autònomes, coexisteixen amb naturalitat l'activitat supervisora del Defensor del Poble i la del Síndic de Greuges. La Llei 36/1985, de 6 de novembre, regula precisament les relacions entre ambdues figures. Aquestes relacions estan presidides pels principis de col·laboració i de coordinació, i exclouen tota idea de superioritat o supremacia d'una institució sobre l'altra. Aquesta Llei, per cert, és producte d'una iniciativa legislativa dels parlaments de les comunitats autònomes de Catalunya, Andalusia i Aragó, formulada a l'empara de la previsió de l'art. 87.2 CE, fet que ja denota la preocupació per la necessitat de regular aquestes relacions entre els distints comissionats parlamentaris en vista del fenomen d'una possible duplicitat en les seves funcions. La Llei orgànica del Defensor del Poble admetia la intervenció d'aquest en l'Administració autonòmica, però ja preveia la necessària coordinació amb el comissionat autonòmic i la cooperació d'aquest amb aquell. Per la seva banda, diverses normes autonòmiques, entre elles la LSG de Catalunya (art. 4), incorporen aquesta mateixa idea de la necessària cooperació i coordinació entre Defensor del Poble i comissionat autonòmic, al·ludint, àdhuc, a la forma específica del conveni com a mecanisme de relació.

La Llei 36/1985 recull aquestes idees i aquestes tècniques. A part que en la seva tramitació parlamentària es va introduir la limitació del camp d'actuació dels defensors del poble autonòmics respecte de l'Administració local que abans s'ha criticat, pel que fa a les relacions entre ambdues institucions s'insisteix en la cooperació i en l'acord com a mitjà per formalitzar-la, i es descarta tota idea de superioritat del Defensor del Poble que pogués deduir-se de la seva Llei orgànica i del seu Reglament. Tant l'art. 4 LSG com l'art. 2 de la Llei 36/1985 coincideixen a establir l'auxili i la cooperació entre ambdues institucions. Fins i tot, el Defensor del Poble pot demanar la col·laboració del Síndic de Greuges per tal de supervisar l'Administració de l'Estat radicada a Catalunya, anant més enllà del que preveia l'art. 4 de la LSG, segons el qual el Síndic ha de trametre al Defensor del Poble les queixes que rebí relatives a l'Administració de l'Estat.

Text	d00327
Tema	Sindicatura de Comptes
Referència	FONT, TOMÀS. “Les institucions estatutàries de control de la Generalitat. La Sindicatura de Comptes”. A: ALBERTÍ, E. (coord.). <i>Manual de dret públic de Catalunya</i> . 3a. ed. Barcelona-Madrid: Generalitat de Catalunya – Institut d’Estudis Autònomic – Marcial Pons, 2002. Pàg. 292-300.

Capítol 10. Institucions estatutàries de control de la Generalitat

4. La Sindicatura de Comptes

4.1 Antecedents i regulació

La gran majoria dels ordenaments estatals actuals inclouen en la seva organització una institució encarregada de fiscalitzar i controlar els aspectes econòmics i pressupostaris de l'activitat pública. Normalment es tracta d'organismes externs al poder executiu que depenen del poder legislatiu i que actuen per delegació d'aquest, al qual reten els comptes del sector públic. D'aquesta forma es canalitza el vessant econòmic del control polític que exerceix el legislatiu sobre l'executiu. A Catalunya, aquestes funcions estan encomanades a una institució pròpia, la Sindicatura de Comptes, que les comparteix, però, amb el Tribunal de Comptes estatal, com veurem més endavant.

Deixant de banda altres antecedents històrics més llunyans, l'Estatut de 1932 no preveia cap organització específica de Catalunya per realitzar la fiscalització de la gestió econòmica de la Generalitat, i al·ludia només a determinades intervencions del Tribunal de Comptes de la República. Però l'anomenat Estatut interior de 1933 sí que va preveure en el seu art. 81 que una llei d'administració i comptabilitat regularia el funcionament d'un Tribunal de Comptes, independent del Consell Executiu, que hauria de retre els comptes de la Generalitat a l'aprovació del Parlament. S'introduïa, així, una figura paral·lela a la que hi havia a nivell estatal.

De forma semblant, l'actual Estatut d'autonomia ha seguit el criteri de crear una Sindicatura de Comptes pròpia de l'organització institucional catalana, sense perjudici de l'existència d'un organisme estatal similar, el Tribunal de Comptes, amb el qual coincideix en la configuració institucional i en gran part de les funcions, de manera que aquests extrems no requeriran una explicació gaire extensa. Amb un indubtable origen en l'esmentat art. 81 de l'Estatut interior de 1933, aquests són els termes de l'art. 42 EAC:

"Sense perjudici del que disposa l'article 136 i l'apartat d de l'article 153 de la Constitució, es crea la Sindicatura de Comptes de Catalunya. Una llei de Catalunya en regularà l'organització i funcionament i establirà les garanties, normes i procediments per assegurar la rendició de comptes de la Generalitat, la qual serà sotmesa a l'aprovació del Parlament."

En virtut d'aquest manament estatutari, el Parlament va aprovar la Llei 6/1984, de 5 de març, de la Sindicatura de Comptes (LSC), que regula les seves competències i l'àmbit d'actuació, la seva organització i la posició dels seus membres, i també les relacions entre la Sindicatura de Comptes i el Parlament de Catalunya; però no en regula el funcionament, que només es preveu en unes normes de règim interior de la Sindicatura de Comptes aprovades pel Parlament el 19 de març de 1986. La Llei de la Sindicatura de Comptes fou impugnada davant el Tribunal Constitucional, el qual en STC 187/1988, de 17 d'octubre, va declarar, d'una banda, la inconstitucionalitat de determinats preceptes relatius a les funcions d'enjudiciament de la Sindicatura de Comptes i, de l'altra, va confirmar la constitucionalitat

d'altres preceptes que havien estat recorreguts, referents a la fiscalització de les entitats locals. Com a conseqüència d'això, el Parlament va aprovar temps després la Llei 15/1991, de 4 de juliol, a través de la qual s'ajustava la redacció de la LSC a l'esmentada STC i s'hi introduïen altres modificacions, com també el mandat al Govern de la Generalitat de presentar un projecte de llei de funcionament de la Sindicatura de Comptes. També en aquest punt se segueix el model de la legislació estatal, que estableix una primera regulació del Tribunal de Comptes en la Llei orgànica 2/1982, de 12 de maig (LOTCu), i posteriorment es completa en la Llei 7/1988, de 17 de maig, sobre funcionament del Tribunal de Comptes (LFTCu).

D'altra banda, la Llei cat. 10/1982, de 12 de juliol, de finances públiques de Catalunya, en establir la regulació general de la comptabilitat de la Generalitat ja preveu algunes de les funcions que en aquest àmbit haurà de desplegar la Sindicatura de Comptes. Més en general, diverses disposicions estatals admeten amb caràcter general l'existència d'organismes propis de les CA encarregats de la fiscalització externa; a més de les esmentades lleis relatives al Tribunal de Comptes, cal esmentar específicament la LOFCA (art. 22), on s'admet des del primer moment, per cert, la creació d'aquests organismes per via estatutària o bé simplement per llei autonòmica, mentre que l'art. 1.2 LOTCu només fa referència als òrgans fiscalitzadors de les CA creats pels respectius estatuts d'autonomia.

4.2 Naturalesa i caràcters

L'art. 42 EAC no defineix ni la naturalesa ni les funcions de la Sindicatura de Comptes, sinó només la seva existència (a diferència del que succeeix a Navarra, on l'art. 18 de la LORAFNA és molt més explícit pel que fa a la Cámara de Comptos). Però les referències a les disposicions constitucionals relatives al Tribunal de Comptes i al contingut de la Llei que ha de desplegar la figura, a més de les normes d'aquesta, permeten d'establir els principals punts, que, com ja s'ha dit, no presenten una especial originalitat en relació amb la Institució del Tribunal de Comptes.

La Sindicatura de Comptes és una institució de rellevància estatutària definida a l'art. 1 de la LSC com "l'òrgan de fiscalització de la gestió econòmica, financera i comptable del sector públic de Catalunya". I a continuació es precisa immediatament que la Sindicatura de Comptes "depèn orgànicament del Parlament de Catalunya". Aquesta inicial definició permet d'establir que la Sindicatura de Comptes és una institució no administrativa, aliena i independent del poder executiu, que pot ser considerada com de naturalesa parlamentària o, en tot cas, com a auxiliar del Parlament. En síntesi, és bàsicament una institució que actua com a instrument del Parlament per fiscalitzar la correcció de l'execució del pressupost de la Generalitat aprovat per aquell. En aquest sentit, la Sindicatura de Comptes eleva al Parlament tots els informes o memòries que realitza en exercici de la seva funció fiscalitzadora. La Constitució (art. 136. 1) és més explícita quant al Tribunal de Comptes, en dir que aquest exerceix les seves funcions per delegació de les Corts Generals. L'art. 29 LSC, d'acord amb el que estableix el Reglament del Parlament, va constituir una comissió parlamentària encarregada de les relacions amb la Sindicatura de Comptes.

La dependència orgànica del Parlament de Catalunya no és obstacle perquè la llei reconegui a la Sindicatura de Comptes una autonomia funcional en l'exercici de la seva activitat, que inclou la reglamentació de la seva organització i de les qüestions de personal -el qual està, per cert, subjecte als Estatuts del règim i el govern interiors del Parlament (art. 27 LSC modificat per la Llei 15/1991)-, com també l'elaboració, per a la posterior aprovació pel Parlament, de les normes de règim interior i del pressupost, tot això a reserva del que estableixi la Llei de funcionament de la Sindicatura de Comptes (art. 3 LSC, modificat per la Llei 15/1991). Des d'aquest punt de vista, la Sindicatura de Comptes té un estatus força similar al del Síndic de Greuges, que l'apropa a la figura del comissionat o delegat parlamentari (se li atribueix, per exemple, la potestat de requerir la col·laboració i cooperació de totes les entitats que estan subjectes a la seva fiscalització, i el deure d'aquestes de prestar-la -art. 5.1 LSC).

Així mateix, s'ha d'entendre que els actes en matèria d'administració interna i de personal que adopti la Sindicatura de Comptes són controlables per la Sala del Contenciós Administratiu del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, en una interpretació coherent de l'art. 74.1.c LOPJ, que fa referència als comissionats de les assemblees legislatives autonòmiques, i tenint present que l'art. 58. 1 LOPJ ho diu expressament, referint-se al Tribunal Suprem, respecte dels actes del Tribunal de Comptes.

Una altra característica de la Sindicatura de Comptes, ja avançada, és que comparteix la seva funció fiscalitzadora del sector públic català amb la que igualment correspon, per manament constitucional, al Tribunal de Comptes (art. 136 i 153.c CE). No és, doncs, en aquest sentit, un òrgan suprem, ni exclusiu en la seva competència. Això obliga a delimitar les seves funcions respecte del Tribunal de Comptes, tant

des del punt de vista d'abast material com de contingut funcional, i com també les relacions entre ambdós organismes, qüestions a què després ens referirem.

En fi, una darrera característica a destacar és l'amplitud de criteri amb què la Sindicatura de Comptes porta a terme la seva activitat de fiscalització. D'acord amb la Llei, la fiscalització pot fonamentar-se tant en criteris d'estricta legalitat com en criteris d'oportunitat, especialment quan la LSC diu que en la seva activitat fiscalitzadora la Sindicatura de Comptes ha d'atendre "a la racionalitat en l'execució de la despesa pública, basada en criteris d'eficiència i economia" (art. 11).

4.3 Composició i organització

La Sindicatura de Comptes és una institució col·legiada i d'organització complexa, és a dir, que està composta per diversos membres i s'estructura en distints òrgans.

A. Composició i requisits personals

Els membres de la Sindicatura de Comptes, anomenats síndics, són set, escollits tots ells pel Parlament mitjançant votació per majoria de les tres cinquenes parts, requisit que ja hem vist per als membres d'altres institucions estatutàries i que un cop més pretén garantir la màxima independència dels escollits en tenir el suport d'una majoria tan àmplia; independència imprescindible per poder portar a terme funcions de control i de fiscalització sobre el poder executiu. Amb la mateixa finalitat, el període del mandat dels síndics, fixat en sis anys, és superior a la durada d'una legislatura i és irrevocable (art. 21.2 LSC), de manera que la composició de la Sindicatura de Comptes no es fa dependre immediatament de canvis de majories parlamentàries. Juntament amb la independència, també es pretén garantir l'experiència i la qualificació tècnica necessària, establint que la designació dels membres de la Sindicatura de Comptes s'ha de fer entre els que reuneixin la condició de consellers del Tribunal de Comptes, magistrats, fiscals, censors jurats de comptes, funcionaris de cossos de titulació superior, advocats, economistes i professors mercantils, tots de reconeguda competència i, en els tres darrers casos, amb més de deu anys d'exercici professional (art. 21.1 LSC). Ara bé, un cop feta l'elecció, el règim d'incompatibilitats dels membres de la Sindicatura de Comptes és molt rígid, aproximant-se al que es preveu per als jutges i magistrats a l'art. 389 LOPJ -exigit constitucionalment, d'altra banda, per als membres del Tribunal de Comptes (art. 136.3 CE)-, en garantia tant de la independència com de l'objectivitat en l'activitat de la Sindicatura de Comptes.

L'art. 24 de la LSC, en la redacció donada inicialment per la Llei cat. 6/1984, establia un estricte règim d'inelegibilitat en la designació com a síndics dels qui els dos anys anteriors s'haguessin trobat en situacions de responsabilitat de gestió, inspecció o intervenció dels ingressos i despeses del sector públic de Catalunya, de càrrecs directius d'organismes autònoms o empreses públiques, i els beneficiaris de subvencions, avals o exempcions fiscals, entre altres. La Llei cat. 15/1991, però, ha modificat el precepte i ha convertit el que eren causes d'inelegibilitat general en motius d'abstenció d'intervenir en els expedients de fiscalització, de forma que s'ha afeblit, en certa manera, la garantia d'objectivitat. Aquesta mateixa Llei cat. 15/1991 ha reduït les causes d'inelegibilitat als qui en els dos anys anteriors hagin ocupat el càrrec d'interventor general de la Generalitat o de director general de Pressupostos i Tresor.

La pèrdua de la condició de membre de la Sindicatura de Comptes es produeix únicament, a més de per mort, per expiració del termini o renúncia, per decisió judicial ferma d'incapacitat, per pèrdua dels drets polítics o per condemna penal; i també per incompliment de les obligacions del càrrec (art. 26 LSC, modificat per la Llei 15/1991), però no es regula el procediment per apreciar i declarar aquesta circumstància. La Llei tampoc no preveu cap límit per a la reelecció.

B. Organització

La Sindicatura de Comptes s'estructura en els següents òrgans: el Ple, la Comissió de Govern, el síndic major i el secretari general (art. 12). Aquesta estructuració és fruit de la STC 187/1988, ja esmentada, que va anul·lar els preceptes de la LSC que feien referència a la Secció d'Enjudiciament per entendre que aquesta funció d'enjudiciament de les responsabilitats comptables és exclusiva del Tribunal de Comptes; de manera que amb la Llei cat. 15/1991 es va suprimir l'estructuració en seccions -de Fiscalització i d'Enjudiciament- de la Sindicatura de Comptes. Així, la funció fiscalitzadora pròpia de la Sindicatura de Comptes la realitza el Ple com a òrgan col·legiat, mentre que es creen set departaments, al cap de cada un dels quals hi ha un síndic, a qui la Llei de funcionament de la Sindicatura de Comptes haurà de distribuir

les diferents tasques que els corresponguin. El Ple aprova, també, totes les memòries, els informes, les propostes, els dictàmens i les consultes elaborats per la Sindicatura de Comptes, i el projecte de pressupost (art. 14 LSC).

El síndic major és proposat pel Ple i nomenat pel president de la Generalitat per tres anys, i exerceix les funcions de representació i de direcció pròpies del president d'una institució i d'un organisme col·legiat. La Comissió de Govern està constituïda pel síndic major i per dos síndics escollits pel Ple, i exerceix funcions d'ordre intern i de coordinació, de règim disciplinari del personal, a part de les que li delegui el Ple. Li correspon també acceptar delegacions que li confiï el Tribunal de Comptes. El secretari general, designat pel Ple entre persones que reuneixin la titulació exigida per ser síndic, desplega les funcions pròpies de secretaria dels òrgans col·legiats i les de donar el suport administratiu adequat a les funcions de la Sindicatura de Comptes (art. 14, 15, 16 i 19 LSC).

4.4 Funcions i àmbit d'actuació

Ja s'ha dit que la Sindicatura de Comptes és l'òrgan de fiscalització de la gestió econòmica, financera i comptable del sector públic de Catalunya. Aquesta definició requereix ara algunes precisions.

A. Funcions de la Sindicatura de Comptes

La funció de fiscalització externa significa essencialment un control de la legalitat de l'activitat econòmica de les entitats públiques realitzat a posteriori -a diferència de la intervenció de comptes, que és un control preventiu- i que obeeix a l'exigència democràtica de donar compte al Parlament de la gestió pressupostària realitzada per l'Executiu. Per això, s'estén a l'activitat econòmico-financera de les entitats públiques, a les subvencions, ajuts, crèdits, avals, etc., concedits per elles i als contractes que hagin subscrit, les alteracions pressupostàries de tota mena, etc. Però inclou també formulacions de propostes sobre la millora dels serveis, les causes de l'incompliment dels diferents programes pressupostaris, resolució de consultes sobre problemes de comptabilitat i de gestió econòmico-financera, etc., (art. 2 LSC) (vid. capítol XV).

El mitjà amb els quals la Sindicatura de Comptes porta a terme la fiscalització són els informes o memòries que s'incorporen a la Memòria anual que presenta al Parlament, de la qual forma part principal la fiscalització del Compte general de la Generalitat que elabora l'Administració després de tancar cada exercici econòmic, i que en últim terme ha d'aprovar el Parlament. La Sindicatura de Comptes ha de fer constar en els seus informes i memòries totes aquelles infraccions, abusos o pràctiques irregulars que hagi observat i indicar les responsabilitats en què cregui que s'ha incorregut (art. 6, 7. 3 i 8 LSC), però no pot adoptar cap mesura de reacció contra aquestes irregularitats: és el Parlament qui ha d'adoptar les resolucions que estimi oportunes.

La fiscalització de la Generalitat es concentra pràcticament en la Memòria anual que la Sindicatura de Comptes eleva al Parlament. Segons la redacció inicial de l'an. 6. 2 LSC, la mateixa Sindicatura de Comptes podia, en qualsevol moment, a iniciativa pròpia, emetre informes o memòries relatives a les matèries pròpies de la seva funció, però la modificació de la LSC efectuada per la Llei cat. 15/1991 ha restringit aquesta possibilitat als casos de necessitat extraordinària o urgent. En tot cas, cal destacar la manca de publicitat de la Memòria anual de la Sindicatura de Comptes, fet que contrasta amb la publicació al BOE de l'Informe anual del Tribunal de Comptes sobre la gestió del sector públic; semblantment al que s'ha dit sobre el Síndic de Greuges, la publicitat dels informes o memòries d'aquests òrgans de control és potser la mesura que més eficàcia pot donar-los.

A part de la funció de fiscalització, la Llei cat. 6/1984 donava peu a entendre que la Sindicatura de Comptes exercia també funcions d'enjudiciament, això és, de determinació i d'exigència de la responsabilitat comptable dels qui tenen al seu càrrec el control de cabals i efectes públics pels danys i perjudicis que puguin causar a la hisenda pública. La STC 187/1988, de 17 d'octubre, com ja s'ha dit, va anul·lar els preceptes corresponents de la LSC per entendre que l'enjudiciament comptable és una funció jurisdiccional exclusiva de l'Estat, atribuïda per la Constitució al Tribunal de Comptes i que té el caràcter de necessària, improrrogable, exclusiva i plena (art. 17 LOTCu). De totes maneres, l'art. 26.3 LOTCu permet expressament que el Tribunal de Comptes delegui en la Sindicatura de Comptes les tasques d'instrucció dels procediments jurisdiccionals per l'enjudiciament de la responsabilitat comptable, i la Comissió de Govern de la Sindicatura de Comptes és competent per acceptar aquestes delegacions (art. 15.2.c LSC), cosa que s'ha fet habitualment.

B. Àmbit d'actuació

L'art. 42 EAC, en crear la Sindicatura de Comptes, es refereix de forma expressa a la rendició de comptes de la Generalitat. Tanmateix, l'art. 1 LSC estableix que la fiscalització abasta el "sector públic de Catalunya"; concepte que és definit expressament a l'art. 5 LSC, que disposa que als efectes de la mateixa Llei s'entén per sector públic de Catalunya: "a) La Generalitat i els seus organismes autònoms. b) Les corporacions locals i els seus organismes autònoms. c) Les empreses públiques i les empreses vinculades, sigui quina sigui la seva forma jurídica".

Pel que fa als apartats a) i c) no es presenten gaires problemes de delimitació, tenint en compte que la Llei de finances públiques de Catalunya i la Llei cat. 4/1985, de 5 de març, de l'estatut de l'empresa pública catalana ens ofereixen els criteris necessaris per determinar quines són les entitats subjectes a la fiscalització de la Sindicatura de Comptes.

Quant a l'Administració local, el problema que se suscita és el de la idoneïtat de sotmetre-la a la fiscalització de la Sindicatura de Comptes, ja que l'art. 42 EAC només es refereix a la Generalitat; i, al mateix temps, el Tribunal de Comptes estatal resulta competent per disposició de la LOTCu (art. 4.1) per a la fiscalització de les corporacions locals, en tant que formen part del "sector públic" a què es refereix l'art. 136.1 CE en parlar del Tribunal de Comptes. També l'art. 115 LBRL confirma la fiscalització externa de les entitats locals pel Tribunal de Comptes.

La qüestió va ser plantejada en el recurs contra la LSC, i la STC 187/1988 la va resoldre en els següents termes:

En primer lloc, admet la compatibilitat entre els dos controls, el del Tribunal de Comptes i el de la Sindicatura de Comptes, sobre les entitats locals, ja que no s'exclouen mútuament sinó que poden coexistir i sobreposar-se, amb la condició que no s'afecti la supremacia del Tribunal de Comptes. En segon lloc, la competència atribuïda per l'art. 48.1 EAC a la Generalitat en matèria de tutela financera sobre les entitats locals empara la funció de fiscalització per part d'una institució de la Generalitat sobre les corporacions locals, d'acord amb la competència que també té en la matèria de règim local (art. 9. 8 EAC). 1, en tercer lloc, el TC conclou que la fiscalització dels comptes de les corporacions locals que desplega la Sindicatura de Comptes no vulnera l'autonomia local consagrada als art. 140 i 142 CE, ja que, d'una banda, no es tracta d'un control administratiu sinó d'una institució dependent del Parlament; i, de l'altra, són controls concrets que no col·loquen les entitats locals en posició de subordinació jeràrquica. Ben al contrari, la Sindicatura de Comptes elabora informes i memòries que presenta a les mateixes corporacions locals, que són les que hauran de prendre les determinacions que correspongui sense perjudici que la Sindicatura de Comptes també en doni coneixement al Parlament (art. 6 i 9 LSC).

Interessa destacar que en aquesta ocasió el Tribunal Constitucional entén que el silenci de l'Estatut (art. 42) sobre la submissió expressa de les administracions locals a la fiscalització d'una institució pròpia de la comunitat autònoma no és cap obstacle perquè una posterior legislació autonòmica així ho disposi, i al·ludeix àdhuc a la competència de la Generalitat en matèria de règim local. Amb això contradiu de manera oberta la posició mantinguda a les sentències ja esmentades 142/1988 i 157/1988 referents al control de les administracions locals pel Defensor del Poble i pels comissionats parlamentaris autonòmics.

En qualsevol dels casos, recordem que la competència de la Sindicatura de Comptes no ja sobre les corporacions locals sinó també sobre l'Administració mateixa de la Generalitat no és exclusiva, sinó que la comparteix amb el Tribunal de Comptes.

Text	d00339
Tema	Organització administrativa de la Generalitat
Referència	FONT, TOMÀS. “L’Administració de la Generalitat (I). L’organització administrativa”. A: ALBERTÍ, E. (coord.). <i>Manual de dret públic de Catalunya</i> . 3a. ed. Barcelona-Madrid: Generalitat de Catalunya – Institut d’Estudis Autònomic – Marcial Pons, 2002. Pàg. 303- 335.

Capítol 11. L'Administració de la Generalitat (I). L'organització administrativa

1.L'organització administrativa i la potestat d'autoorganització

1.1 Introducció i evolució

La Generalitat de Catalunya no es limita a estructurar-se en unes institucions estrictament polítiques com són el Parlament, el president i el Govern. Juntament amb aquestes institucions, i amb les institucions estatutàries de control ja estudiades, l'Administració pública constitueix un element essencial de l'organització de la Generalitat per exercir els seus poders.

La rellevància que el poder executiu ha adquirit en els sistemes polítics actuals es tradueix, entre altres conseqüències, en una presència més gran de l'Administració, que ha acabat per esdevenir la manifestació del poder públic més visible per part dels ciutadans. La Generalitat disposa, en aquest sentit, d'un aparell administratiu de notable envergadura, malgrat que a l'Estatut es dedica molt poca atenció a l'Administració. En efecte, tan sols s'hi fa referència a l'art. 25.3, que estableix clarament que "la Generalitat integrarà en la seva organització els serveis corresponents per tal de dur a terme les competències que li atribueix aquest Estatut"; i també a l'art. 37.3, on d'una manera bastant indirecta es considera l'existència dels "organismes, serveis i dependències" del Consell Executiu, en tant que aparell administratiu de la Generalitat. En això, l'Estatut de Catalunya es distingeix de la majoria dels altres estatuts, especialment dels aprovats per la via de l'art. 143 CE, que tracten amb més deteniment la posició estatutària i els principis de l'organització i del règim jurídic de la respectiva Administració autònoma.

El desplegament de l'aparell administratiu de la Generalitat s'inicia, en realitat, abans de l'aprovació de l'Estatut, com a conseqüència dels primers traspassos de serveis que es produïren a l'etapa pre-autònoma. Aleshores es dicten les primeres normes que organitzen l'Administració de la Generalitat -el Reglament de règim interior, aprovat pel Decret de 18 de març de 1978, i el Decret de 18 de setembre de 1978, sobre organització i competències dels òrgans dels departaments de la Generalitat- i sobre elles s'edifica una àmplia estructura que va creixent a mesura que els traspassos de serveis de l'Estat i l'exercici de les competències estatutàries requereixen cada vegada més la disposició d'un nombre superior de mitjans burocràtics i personals. Cal recordar, com ja s'ha dit al capítol VII, que en la majoria de casos l'activitat normativa de la Generalitat en l'exercici de les seves competències sobre els diferents sectors d'intervenció té un component organitzatiu força rellevant: s'ha tractat precisament de crear i de regular les organitzacions i les estructures necessàries per prestar uns serveis o per articular un determinat sector d'actuació (per ex.: sanitat, ensenyament, medi ambient, entre altres, són "matèries" on el que ha fet sobretot la Generalitat ha estat establir unes determinades organitzacions administratives). S'ha arribat així a disposar d'una Administració amb un volum força notable que no ha estat organitzada segons un model estructural determinat prèviament, sinó que ha estat condicionada des dels seus primers moments

per la dinàmica dels traspassos procedents de l'Estat a la qual posteriorment s'ha anat afegint el resultat d'actuacions sectorials i disperses que s'han anat acumulant.

La normativa de caràcter general que incideix sobre l'organització administrativa de la Generalitat no apareix amb una decidida vocació d'ordenació global fins a l'aprovació de la Llei cat. 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, deu anys després d'haver-se aprovat l'Estatut, de manera que aquesta Llei recau sobre una realitat ja molt consolidada en què és difícil d'introduir elements significatius d'innovació. Altres àmbits específics de l'organització administrativa havien estat ja regulats anteriorment: així, l'Administració institucional, en la Llei de finances públiques de Catalunya, de 12 de juliol de 1982 i, més àmpliament, en l'Estatut de l'empresa pública catalana aprovat per Llei cat. 4/1985, de 29 de març; l'Administració corporativa, en algunes de les seves vessants, en la Llei cat. 13/1982, de 17 de desembre, de col·legis professionals, o en la Llei cat. 18/1985, de 23 de juliol, de cambres professionals agràries; etc.

1.2 La potestat organitzadora: atribució i límits

La capacitat per autoorganitzar-se lliurement és una de les característiques més definidores de l'autonomia de què pot gaudir una entitat pública, és "la més genuïna expressió del dret de totes les nacionalitats i regions a l'autonomia" (STC 227/1988, de 29 de novembre). Com sabem, la Generalitat té la competència exclusiva sobre l'organització de les seves institucions d'autogovern (art. 9.1 EAC), cosa que, en un primer moment, hauria pogut fer pensar que també la tenia per organitzar l'Administració pública. Però el Tribunal Constitucional, a partir de la Sentència 76/1983, de 5 d'agost, i no sense algunes vacil·lacions (per ex. STC 35/1984, de 14 de juny), ha sostingut l'opinió que les institucions d'autogovern a què es refereix l'art. 148.1.1 CE i preceptes correlatius dels estatuts són estrictament les institucions polítiques pròpies de les comunitats autònomes, però no la respectiva Administració pública. La competència per establir l'organització administrativa de la Generalitat estaria limitada, segons el Tribunal Constitucional, per la competència que té l'Estat per regular les bases del règim jurídic de totes les administracions públiques (art. 149.1.18 CE). Tot i així, convé assenyalar que aquesta doctrina del Tribunal Constitucional, de sentit restrictiu, s'ha produït majoritàriament en relació amb supòsits que incidien en l'organització de la burocràcia i de la funció pública autonòmica o de les relacions entre diferents administracions públiques. En canvi, pel que fa als aspectes estrictament estructurals interns, el mateix Tribunal Constitucional ha insistit que l'Estat, en establir les bases del règim jurídic de les administracions públiques, ha de respectar sempre "les possibilitats d'organització pròpia de les Comunitats Autònomes que es deriven del principi d'autonomia organitzativa" (STC 204/1992, de 26 de novembre).

És en aquest sentit que caldrà interpretar que les disposicions de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú que es refereixen a l'organització administrativa limiten la competència autonòmica únicament en allò que incideix en l'activitat dels òrgans administratius i, per tant, en les relacions amb els ciutadans i les seves garanties. I d'ídèntica manera, pel que fa a la potestat organitzatòria, ha de ser entesa la competència reconeguda a la Generalitat per l'art. 10.1.1 EAC sobre el règim jurídic i el sistema de responsabilitat de l'Administració de la Generalitat i dels ens públics que en depenguin, que està configurada com de desenvolupament legislatiu i d'execució, en el marc de la legislació bàsica de l'Estat i en els termes que aquella legislació estableixi. En definitiva, pel que fa a les matèries que envolten el concepte de "règim jurídic de l'Administració", caldria distingir més entre el que és la potestat d'autoorganització en sentit estricte, potestat de disposar les estructures públiques d'una determinada forma, i el que és la potestat de regular l'activitat d'aquesta organització administrativa; en aquest segon supòsit, jugaria en la seva projecció normal la concurrència entre les bases estatals i el desplaçament per part de la Generalitat.

D'altra banda, cal tenir present que la potestat organitzatòria és inherent a la titularitat de qualsevol tipus de competència -fins i tot que sigui només d'execució- sobre els diversos sectors materials. Això vol dir que independentment de la naturalesa de la competència que exerceixi la Generalitat sobre una determinada matèria, haurà de tenir la potestat d'estructurar l'organització necessària per poder exercir les funcions derivades d'aquella competència: aquest és el sentit de l'art. 25.3 EAC ja esmentat.

Naturalment, la potestat organitzadora de la Generalitat respecte de la seva Administració pública està limitada també i sotmesa als principis constitucionals i estatutaris. Ja hem assenyalat, però, que l'Estatut diu ben poca cosa sobre l'organització administrativa -no hi ha un model estatutari d'organització de l'Administració de la Generalitat- i la Constitució, especialment a l'art. 103.1, no fa més que establir uns principis o criteris generals de l'organització i de l'actuació administratives, com són els d'eficàcia,

jerarquia, descentralització, desconcentració i coordinació, que certament són d'aplicació a l'Administració de les comunitats autònomes, segons ha remarcat reiteradament el Tribunal Constitucional. Els límits de la potestat organitzadora no són, doncs, gaire restrictius.

1.3 L'exercici de la potestat organitzadora

Pel que fa a l'exercici de la potestat organitzadora, val a dir que ni la Constitució ni l'Estatut han establert una reserva de llei sobre aquesta matèria. Tanmateix, l'art. 103.2 CE, referint-se a l'Administració de l'Estat, disposa una reserva relativa en dir que els seus òrgans són creats, regits i coordinats d'acord amb la llei. D'aquí es podria extreure la conclusió que almenys la forma, el procediment i la competència per crear i estructurar els òrgans i les entitats administratives han d'estar fixats per una norma de rang legal. En aquest sentit, és la Llei cat. 13/1989 la que reconeix al Govern àmplies responsabilitats organitzatives: creació de comissions dintre del mateix Govern (art. 6), crear, agrupar, modificar, dividir o suprimir els departaments fixats per la mateixa Llei, amb algunes condicions i límits (art. 9.2) i realitzar les modificacions i innovacions organitzatives en els diversos nivells (art. 25); mentre que atribueix als consellers potestat reglamentària en matèria d'organització del seu departament (art. 61), però que es limita, pel que fa a la creació, modificació, etc. d'òrgans administratius, només als nivells inferiors a la secció, és a dir, a l'esglaó més baix de la piràmide jeràrquica.

Per la seva banda, l'art. 79.2 de la Llei cat. 3/1982 disposa que les conselleries o departaments són establerts per llei del Parlament -extrem que aconsegueix l'art. 9.1 de la Llei cat. 13/1989 i en fixa el nombre màxim de 13, posteriorment ampliat- tot i que és notori que una llei no té força per efectuar una reserva material de llei -el correcte és que això s'hagués establert a l'Estatut d'autonomia-, i que posteriorment una altra llei podria vàlidament eliminar-la. Té el significat, en tot cas, d'indicar la necessitat d'una intervenció o control parlamentari respecte a les grans decisions sobre l'estructura de l'Administració pública. El mateix pot dir-se amb relació a la necessària creació per llei de les entitats autònomes de diversos tipus, segons el que estableixen la Llei de finances públiques de la Generalitat i la Llei de l'Estatut de l'empresa pública catalana.

Finalment l'art. 4 Llei cat. 13/1989, en disposar que "L'Administració de la Generalitat exerceix la potestat d'autoorganització mitjançant els òrgans i dins els límits establerts per la Constitució, per l'Estatut de Catalunya i per la resta de l'ordenament jurídic", no fa altra cosa que recordar l'aplicació del règim general de la legalitat de totes les potestats administratives a la potestat organitzadora. Ara bé, com a límits específics cal tenir presents els que estableix l'art. 26 de la mateixa Llei cat. 13/1989, que exigeix un expedient especial per tal d'assegurar el control de la despesa pública que pugui significar la creació i modificació de qualsevol òrgan de l'Administració i d'evitar duplicacions d'òrgans ja existents a conseqüència de la creació d'altres de nous.

2. Els principis de l'organització administrativa de la Generalitat

2.1 La pluralitat d'organitzacions administratives

Ja hem dit que a Catalunya no hi ha un "model estatutari" d'organització administrativa formulat de manera expressa. Així s'ha descartat la possibilitat, tímidament apuntada en alguns estatuts d'altres comunitats autònomes, i prevista en ordenaments comparats, d'articular el gruix de les funcions administratives de la institució autonòmica de forma indirecta, és a dir, a través de la seva gestió per les administracions inferiors -les administracions locals-, de manera que el Govern de la Generalitat es reservés només les funcions de direcció, programació i alta administració, per la qual cosa necessitaria tan sols una reduïda però qualificada estructura burocràtica. Contràriament, l'absència d'unes precises determinacions sobre el tipus d'organització administrativa ha permès un desenvolupament inercial de l'esquema més tradicional d'estructuració organitzativa, d'acord amb els següents elements generals:

a) Per a l'exercici de les seves funcions executives, la Generalitat té una Administració pròpia, distinta i separada de les altres administracions públiques existents a Catalunya, sense perjudici que hi mantingui les relacions interadministratives corresponents que li permeten delegar o encomanar a altres administracions la gestió de les seves funcions (art. 122 Llei municipal i de règim local de Catalunya) o constituir amb elles consorcis per a finalitats d'interès comú (art. 55 Llei cat. 13/1989).

b) L'Administració pròpia de la Generalitat s'articula sota la dependència o direcció del Govern, el qual és, en efecte, "l'òrgan col·legiat superior que dirigeix la política i l'Administració de la Generalitat de

Catalunya" (art. 65 Llei cat. 3/1982), sense perjudici que el president i els consellers, a més del Govern, es consideren com a òrgans superiors de l'Administració de la Generalitat (art. 5.1 Llei cat. 13/1989).

c) L'organització de l'Administració pròpia de la Generalitat admet la coexistència d'una Administració general amb personalitat jurídica única, estructurada en òrgans centrals i en òrgans perifèrics o territorials, jeràrquicament ordenats (art. 2 Llei cat. 13/1989), i d'un conjunt d'administracions separades, els organismes autònoms i altres entitats públiques, amb personalitat jurídica pròpia. La Llei cat. 13/1989 s'aplica tant a l'organització de l'Administració pública de la Generalitat com als seus organismes autònoms.

d) Al costat de l'Administració de la Generalitat i dels seus organismes autònoms, hi ha també en l'àmbit català un conjunt d'entitats de base corporativa, com són els col·legis professionals, les cambres oficials, etc., que tot i tenir una base social d'origen privat i de tipus associatiu, és considerat a certs efectes com administracions públiques. Sobre elles, la Generalitat exerceix determinades competències i els pot delegar certes funcions, i en aquest sentit no poden deslligar-se de la resta de les estructures públiques de Catalunya.

e) El sistema administratiu, el conjunt de les organitzacions administratives de Catalunya, recolza en un altre gran vessant, que és l'Administració local. Les diverses entitats locals que configuren l'organització territorial de Catalunya no formen part de l'Administració pròpia de la Generalitat, encara que hi tenen un entramat de relacions força consistent i la Generalitat exerceix àmplies competències sobre aquestes. L'organització territorial serà estudiada al capítol XIII.

2.2 Principis i elements bàsics de l'organització administrativa de la Generalitat

a) L'Administració pública de la Generalitat en sentit estricte és composta, com s'ha dit, per òrgans jeràrquicament ordenats i té personalitat jurídica única. Cadascun dels diversos organismes autònoms i de les entitats que componen l'Administració institucional i l'Administració corporativa tenen per la seva banda personalitat jurídica pròpia. La Llei cat. 13/1989 regula amb caràcter general els criteris organitzatius i els elements estructurals de l'Administració de la Generalitat, a partir de la premissa que "l'organització i l'actuació de l'Administració de la Generalitat s'ha d'articular de manera que es garanteixin l'eficàcia i la diligència màximes en el compliment de les seves funcions i en la prestació dels seus serveis" (art. 3). El principi d'eficàcia de l'Administració està recollit a l'art. 103.1 CE, i té un especial significat quan s'aplica en el context de l'Estat social, ja que l'organització administrativa és un element essencial per a la determinació del nivell de prestació dels serveis públics i, per tant, de satisfacció eficaç de les necessitats col·lectives.

b) L'estructura orgànica de l'Administració de la Generalitat es recolza bàsicament en la seva organització en departaments, al davant dels quals figura un conseller del Govern. Per la seva banda, el Govern com a òrgan col·legiat és també un òrgan superior de l'Administració i és al mateix temps l'òrgan polític que dirigeix tota l'Administració en conjunt. Finalment, el president de la Generalitat és considerat també un òrgan superior de l'Administració, encara que cal distingir les diverses condicions que reuneix la figura del president. Aquesta estructura bàsica manifesta dues característiques força comunes en els sistemes d'organització administrativa: en primer lloc, la rellevància del Govern com a punt de connexió entre les institucions polítiques articulades sobre la base democràtico-representativa i l'aparell administratiu organitzat sota el model institucional-burocràtic; en segon lloc, la sectorialització de l'acció administrativa, que es correspon amb la clàssica configuració dels departaments segons les matèries de què s'ocupen sanitat, comerç, indústria, etc.- i no tant segons les funcions més generals que pot desplegar l'Administració, cosa que sovint planteja problemes de coordinació entre actuacions de distints departaments que recauen sobre una mateixa realitat social o econòmica.

c) A partir d'aquesta estructuració general, el principi de jerarquia articula, dintre de cada departament, la situació dels diversos òrgans que s'hi integren, tot i que aquest criteri ordenador presenta algunes matisacions per donar una major flexibilitat a alguns òrgans que es qualifiquen més per l'especialització en les missions a desplegar que no pas per la subordinació jeràrquica respecte d'un superior.

d) Per una altra banda, la Llei cat. 13/1989 classifica els òrgans administratius en centrals, la competència dels quals s'estén a tot el territori de Catalunya, i territorials o perifèrics, quan tenen un àmbit d'actuació limitat a una demarcació territorial determinada. En la mesura que les competències administratives atribuïdes per les lleis siguin majoritàriament exercides pels òrgans jeràrquicament inferiors, o bé pels

òrgans perifèrics o territorials, podrà dir-se que hi ha una efectiva desconcentració administrativa que apropa més la gestió pública als ciutadans. A la legislació catalana no s'ha concretat cap mecanisme de caire general que afavoreixi aquesta aproximació entre Administració i ciutadà, com pot succeir si s'aplica el criteri segons el qual, si no hi ha una atribució expressa d'una competència a un òrgan determinat, s'ha d'entendre que l'atribució es fa en favor de l'òrgan inferior competent per raó de la matèria i del territori (art. 12.3 Llei 30/1992).

e) Des d'un altre punt de vista, els òrgans poden ser actius, que són els que normalment expressen i executen la voluntat de l'Administració, o bé consultius si tenen assignades expressament funcions d'informe, consulta, assessorament o proposta (art. 21 Llei cat. 13/1989). A través d'aquests darrers es pot canalitzar la participació orgànica dels ciutadans a l'Administració, normalment pel sistema de crear òrgans col·legiats dels quals formin part representants d'organitzacions portadores d'interessos socials, econòmics, culturals, etc. Aquest fenomen té en els nostres dies una gran rellevància i difusió, per la qual cosa ens hi tornarem a referir més endavant. Els òrgans col·legiats es diferencien dels unipersonals pel fet que en estar compostos per diverses persones, cal establir unes regles de funcionament i d'adopció d'acords que permetin de formar i d'expressar adequadament la voluntat de l'òrgan, regles que es troben als art. 27 i sq. de la Llei cat. 13/1989, i també als art. 22 i sq. de la Llei 30/1992.

f) L'enorme complexitat que ha assolit l'organització en les administracions actuals afecta també l'Administració de la Generalitat, de manera que es fa imprescindible arbitrar mecanismes de coordinació entre tots els seus òrgans i entitats per tal que el conjunt de l'actuació administrativa reflecteixi la presència d'un sistema ben ordenat i integrat en què no es produeixin contradiccions entre els diversos òrgans competents ni interferències amb les competències d'altres òrgans (art. 46 Llei cat. 13/1989). Amb aquesta finalitat es preveu que el Govern pugui crear òrgans temporals, és a dir, no permanents, amb funcions i objectius específics de coordinació, i també comissions interdepartamentals que facilitin el contacte entre els aparells de distints departaments (art. 50 i 51 Llei cat. 13/1989). Per la planificació departamental es poden fixar els objectius comuns que han d'assolir els centres directius i les delegacions territorials i, a través de l'emissió d'orientacions o criteris d'actuació adreçats als òrgans de l'Administració de la Generalitat, el Govern o els consellers poden perseguir una major coherència i harmonització en les seves actuacions i objectius (art. 48 i 49 Llei cat. 13/1989).

g) Si tot i així es produeixen conflictes d'atribucions entre distints òrgans, és competent per resoldre'ls el superior jeràrquic comú, si es tracta d'òrgans d'un mateix departament. Si el conflicte és entre òrgans o organismes de diferents departaments, el resol el president de la Generalitat, i ha de constar a l'acta de la corresponent sessió del Govern, però també pot ser resolt mitjançant l'arbitratge administratiu d'una comissió "ad hoc" nomenada pel president de la Generalitat (art. 52 i 53 de la Llei cat. 13/1989), solució innovadora en el nostre entorn.

Tots els principis i elements organitzatius esmentats es basen en els clàssics conceptes d'òrgan administratiu i de competència administrativa. Per això, la Llei cat. 13/1989 conté una regulació expressa de les formes d'exercir la competència pels òrgans de l'Administració de la Generalitat, i les possibilitats d'alterar aquest exercici, després d'haver recollit el principi general segons el qual la competència administrativa és exercida per l'òrgan que la té legalment atribuïda (art. 35); extrems que han estat després regulats amb caràcter més general per la Llei 30/1992. En síntesi, s'estableix el règim de la delegació de competències (art. 36 a 39 Llei cat. 13/1989), que segons l'art. 13 de la Llei 30/1992 pot produir-se entre òrgans que no cal que estiguin en una relació de dependència jeràrquica, així com els seus límits generals: prohibició de subdelegar competències rebudes per delegació, llevat d'autorització expressa d'una llei; prohibició de delegar la competència normativa i la de resoldre recursos, etc. També s'estableixen a la Llei cat. 13/1989 límits particulars per a la delegació segons l'òrgan de què es tracti, als que s'al·ludirà després. Es regula igualment l'avocació de competències d'un òrgan per part del seu superior -possibilitat que la Llei cat. 13/1989 limita als consellers i per a casos molt excepcionals (art. 43)-, l'autorització de firma, i la suplència dels titulars dels òrgans administratius. L'art. 15 de la Llei 30/1992 introdueix com a novetat la regulació genèrica de la possibilitat d'encomanar la gestió ordinària de les activitats de caràcter material, tècnic o dels serveis propis d'un òrgan o entitat a un altre òrgan o entitat de la mateixa o de distinta Administració, en la línia del que ja estava previst en la legislació de règim local, per exemple, en l'art. 126 de la Llei municipal i de règim local de Catalunya que preveu el que denomina assignació de competències.

3. L'Administració activa

L'esquema de l'estructura de l'Administració activa de la Generalitat resulta certament complex, fet que obliga a un esforç de simplificació en l'exposició, tenint en compte d'altra banda el caràcter conjuntural i ambigu d'una bona part de la normativa corresponent, com també el fet que molt sovint hi ha una estreta connexió entre les decisions organitzatòries i les situacions individuals; fins a l'extrem que resulta força habitual trobar resolucions de naturalesa híbrida, que a la vegada creen un òrgan i en nomenen el seu titular.

D'acord amb la Llei cat. 13/1989, modificada en alguns extrems dels seus art. 10 i 11 per la Llei cat. 2/1992, de 7 de juliol, formen part de l'Administració activa de la Generalitat els següents òrgans:

- a) Els òrgans superiors, que són el Govern, el president i els consellers (art. 5.1).
- b) Els anomenats alts càrrecs de l'Administració de la Generalitat, que són els secretaris generals de cada departament i els directora generals (art. 5.2). De manera més o menys explícita, segons els casos, als òrgans esmentats estan assimilats, d'una banda, els secretaris sectorials i els comissionats nomenats pel Govern; i de l'altra, el secretari general adjunt del Departament de la Presidència, els delegats territorials del Govern i els directors de serveis.
- c) Per sota dels anteriors: les subdireccions generals, els serveis, les seccions i els negociats.

Una primera conseqüència d'aquesta distinció és que la direcció dels òrgans actius inclosos en el darrer grup ha de ser exercida necessàriament per funcionaris de carrera (art. 24.2 Llei cat. 13/1989), mentre que els altres òrgans, en implicar una major responsabilitat política, són considerats càrrecs de confiança i els seus titulars són nomenats lliurement pel Govern (art. 71.g) Llei cat. 3/1982). Tot i així, la mateixa terminologia d'"alts càrrecs" pot resultar confusa, ja que en altres normes s'utilitza amb un sentit més ampli, tot i que sempre implica l'alta responsabilitat i la confiança política; per exemple, el Decret 261/1992, de 24 de novembre, pel qual es creen els registres d'alts càrrecs al servei de la Generalitat, a efectes de transparència i d'incompatibilitats, inclou com a alts càrrecs la següent relació: els membres del Govern, secretaris generals, secretaris generals adjunts, comissionats, directors generals, directors de serveis, delegats territorials del Govern, assessors especials del president de la Generalitat i dels membres del Govern, directors generals de les entitats gestores de la Seguretat Social, del Servei Català de la Salut i de la Corporació Catalana de Ràdio i Televisió, presidents, directors generals, director executiu, gerents del organismes i entitats autònomes i de les empreses públiques, i tots els càrrecs assimilats als anteriors per la norma de creació o per nomenament del Govern.

3.1 Els òrgans superiors

a) El Govern és l'òrgan superior de direcció de l'Administració de la Generalitat. La seva posició institucional ja ha estat explicada al capítol IX. En realitat, la naturalesa mixta d'aquest òrgan, polític i administratiu a la vegada segons les funcions o competències que exerceixi en cada moment, explica que estigui regulat escassament a la Llei cat. 13/1989, i que aquesta es remeti al que més àmpliament disposa la Llei 3/1982. En ella es regula el seu funcionament, al qual no són d'aplicació les normes generals de funcionament dels òrgans col·legiats, com tampoc les funcions que té genèricament atribuïdes, sense perjudici de les competències que les diferents normes sectorials li van encomanant.

Des del punt de vista de l'organització administrativa, el Govern desplega importants funcions de coordinació de l'acció dels diversos departaments, tant a través de les seves pròpies competències resolutòries com per mitjà dels mecanismes de coordinació administrativa esmentats més amunt (emissió de directrius, criteris i orientacions, creació d'òrgans "ad hoc", etc.). Així mateix, determina el contingut i els períodes dels programes d'acció administrativa que cada departament ha d'elaborar (art. 56 Llei cat. 13/1989).

En ser l'òrgan superior, les seves disposicions generals -que adopten la forma de decret- i els seus acords posen fi a la via administrativa.

b) El Govern pot crear en el seu si comissions de Govern, amb caràcter permanent o temporal, i d'àmbit central o territorial, a les quals corresponen les funcions que el mateix Govern els atribueixi o delegui, i el funcionament de les quals dependrà dels criteris que també estableixi el Govern (art. 6 Llei cat. 13/1989). Aquesta possibilitat que el Govern actuï en àmbits més reduïts, en comissions formades per només alguns dels seus membres, és habitual en altres administracions, i facilita l'actuació més àgil i especialitzada de

l'òrgan governamental. La Llei cat. 13/1989 ha difuminat bastant, però, el perfil d'aquestes comissions que estava previst anteriorment a l'art. 76 de la Llei 3/1982: funcions de coordinar l'elaboració i l'execució de directrius i disposicions, programació de la política interdepartamental, examen d'afers d'interès comú a diversos departaments i preparació de les reunions del Consell Executiu. En canvi, la Llei cat. 13/1989 no fixa cap tipus de funció que pugui delimitar la posició de les comissions; encara que sí queda oberta la possibilitat que les seves funcions no siguin totes delegades pel Govern, sinó que aquest les hi pugui atribuir com a pròpies. També la Llei 3/1982 era més estricta en establir que el funcionament d'aquestes comissions del Govern s'hauria d'ajustar als mateixos criteris de les normes reguladores del Govern, mentre que ara queda a la plena disposició del Govern. Per últim, resulta molt confusa la possibilitat que aquestes comissions, que estan formades per membres del Govern i que són una estructura d'aquest, puguin ser d'àmbit territorial, és a dir, que les seves competències només s'estenguin a una part del territori de Catalunya.

c) El president de la Generalitat és considerat també com a òrgan superior de l'Administració. Tanmateix, són molt poques les funcions que té expressament atribuïdes en aquest sentit específic, al marge de les que li corresponen com a òrgan polític i que ja han estat estudiades al capítol IX. Pot citar-se, per exemple, la competència, ja esmentada, per resoldre determinats conflictes d'atribucions (art. 52 Llei cat. 13/1989), com també les funcions, d'un abast més gran, de convocar i presidir les reunions del Govern i de les seves comissions, i d'encomanar a un conseller que s'encarregui del despatx d'un altre departament en casos d'absència o de malaltia del titular, funcions, per cert, que són delegables en un conseller (art. 62.c i 63.b Llei 3/1982).

En canvi, no es pot admetre que detingui una potestat reglamentària pròpia com a tal president, cosa que podria desprendre's de l'art. 71.e Llei 3/1982, quan disposa que correspon al Govern l'exercici de la potestat reglamentària en tots els casos en què no estigui específicament atribuïda al president de la Generalitat o als consellers. La posterior Llei cat. 13/1989, a l'art. 61, limita la titularitat de la potestat reglamentària general al Govern, i admet només la dels consellers en matèria d'organització o quan una norma amb rang de llei els habiliti expressament. És clar que la manca de previsions clares i expresses a l'Estatut sobre la titularitat de la potestat reglamentària permet que el que disposa la Llei cat. 13/1989 sigui alterat per qualsevol llei posterior que atribueixi potestat normativa pròpia al president de la Generalitat.

A banda d'això, el que s'esdevé, però, és que la Presidència de la Generalitat constitueix un departament o conselleria dintre de l'estructura de l'Administració. Ho preveia ja de forma expressa l'art. 79 Llei 3/1982, i així s'ha confirmat per l'art. 9.1 Llei cat. 13/1989 que estableix la llista dels departaments en què s'organitza l'Administració de la Generalitat. Molt sovint, tant en l'àmbit estatal fins èpoques recents, com actualment en moltes comunitats autònomes, la Presidència constitueix un ministeri, conselleria o departament propi, al davant del qual hi figura un titular, un ministre o un conseller, diferent del president del Govern o del president de la comunitat autònoma. En realitat es tracta d'una estructura orgànica, anomenada conselleria o departament de Presidència, distinta de l'òrgan "Presidència de la comunitat autònoma", del qual en pot ser, o no, un aparell de suport. En el cas de Catalunya, però, ja des de la previsió normativa inicial ("la Presidència constitueix un departament", art. 79 Llei cat. 3/1982) s'ha produït una notable confusió entre el que és la Presidència de la Generalitat com a òrgan polític i com a òrgan superior de l'Administració, que té un titular, i el que és el Departament de la Presidència, que en podria tenir un altre; confusió que té lloc especialment per dues raons. En primer lloc, per la gran quantitat de funcions i de competències sectorials d'intervenció pública que han estat incorporades en el Departament de la Presidència, de manera que aquest no és ja només la forma organitzativa que adopta l'estructura de gabinet o suport de la Presidència, sinó una branca de l'Administració. En segon lloc, perquè durant tot el període estatutari no ha estat nomenat mai un conseller de la Presidència -però sí, en la primera legislatura, un conseller adjunt a la Presidència-, de forma que el president de la Generalitat ha assumit "de facto" en la mateixa persona les funcions que li corresponen com a tal i les pròpies d'un conseller, en tant que és titular d'un departament de l'Administració. Només en aquest segon sentit i tenint en compte aquesta circumstància, es podria dir que el president de la Generalitat pot arribar a detenir aquelles potestats i competències administratives que l'ordenament atribueix als consellers respecte del seu departament, inclosa la potestat reglamentària en els limitats termes que hem vist. Però és perfectament possible desdoblbar en dos titulars diferents les qualitats de president i de conseller de la Presidència.

Ara bé, a la pràctica s'esdevé que una gran part d'aquestes competències característiques del conseller han estat delegades -no la reglamentària, que no pot ser delegada en cap cas (art. 37.d Llei cat. 13/1989)- en el

secretari general de la Presidència; el qual, per la seva banda, ha delegat les seves atribucions pròpies en el secretari general adjunt, òrgan que només existeix en aquest Departament (art. 11.2 Llei cat. 13/1989, segons la modificació introduïda per la Llei 2/1992). El resultat és, en conseqüència, que el president de la Generalitat, tot i mantenir de fet, però no formalment, la qualitat de titular del Departament de la Presidència, s'ha després de l'exercici de les funcions administratives corresponents (Resolució de 31 de desembre de 1990), i el secretari general ha passat a actuar en funcions de conseller, alhora que el secretari general adjunt ha vingut a ocupar el paper del secretari general. De cara a l'exterior, especialment pel que fa a la responsabilitat política, es produeix un buit en el nivell superior d'aquest Departament. La peculiaritat organitzativa de la Presidència de la Generalitat o, més ben dit, del Departament de la Presidència, deriva en bona part de la complexitat estructural que aquest ha anat assolint, en integrar s'hi o ser-li adscrits una gran quantitat de serveis i unitats orgàniques que pel seu caràcter interdepartamental, per la seva transcendència política o per significar funcions d'abast general no s'han volgut encaixar en un departament sectorial.

d) La direcció de cada departament correspon al conseller (art. 11.1 Llei cat. 13/1989). Com ja sabem, aquest és nomenat i separat lliurement pel president de la Generalitat, i el seu estatus personal com a membre del Govern és establert a la Llei 3/1982. Des del punt de vista de l'estructura administrativa, i atesa l'organització departamentalitzada de l'Administració, el conseller n'és l'òrgan individual més rellevant. A l'ordenament català no hi ha prevista la figura del conseller sense cartera (sí a l'etapa de la Generalitat pre-estatutària), de forma que tot conseller és a la vegada membre del Govern i responsable d'un sector l'actuació administrativa i cap del corresponent departament.

L'art. 9.1 de la Llei cat. 13/1989 enumera els tretze departaments següents: Presidència; Governació; Economia i Finances; Ensenyament; Cultura; Sanitat i Seguretat Social; Política Territorial i Obres Públiques; Agricultura, Ramaderia i Pesca; Treball; Justícia; Indústria i Energia; Comerç, Consum i Turisme, i Benestar Social, als quals s'ha d'afegir el de Medi Ambient, creat per Llei cat. 4/1991, de 22 de març. Ha estat necessària una llei per crear un nou departament, perquè l'art. 9.2 Llei cat. 13/1989 només autoritza el Govern a crear, agrupar, dividir o suprimir departaments i a alterar-ne la denominació sempre que es respecti el nombre màxim de tretze establert a l'art. 9.1, cosa que dona una certa rigidesa, però també la possibilitat de control parlamentari, a les decisions organitzatives fonamentals.

Les atribucions genèriques dels consellers com a caps del seu departament, a més de les que la legislació sectorial els atorga, són les següents (art. 12 Llei cat. 13/1989): representar el departament corresponent; dirigir, organitzar i establir les prioritats del departament i dels organismes autònoms i empreses públiques que hi estan adscrits; pel que fa a les funcions normatives, proposar al Govern avantprojectes de llei i projectes de decrets; exercir la potestat reglamentària en l'àmbit i amb els límits que li són propis. Pel que fa a la gestió del propi departament, proposar el nomenament i la separació dels alts càrrecs, nomenar-ne i separar-ne els altres càrrecs i exercir la potestat disciplinària; presentar l'avantprojecte de pressupost del departament; autoritzar les despeses, dins dels límits establerts, signar els contractes en nom de la Generalitat. En relació amb la correcció de l'activitat jurídica, resoldre els conflictes d'atribucions entre els òrgans del seu departament i suscitar-los amb altres departaments, i resoldre en darrera instància els recursos i les reclamacions administratives que no pertoquin a altres òrgans inferiors. El precepte acaba dient que el conseller també pot rebre atribucions delegades pel Govern o pel president de la Generalitat; això pot donar lloc a confusió, si no es limita a les atribucions estrictament administratives d'aquests òrgans, ja que l'article es refereix a les atribucions que té el conseller com a cap del departament corresponent. Més correctament, l'art. 36 Llei cat. 13/1989 recorda que les funcions del president són delegables en els termes establerts a la Llei 3/1982 (art. 64), que ja han estat estudiats al capítol IX.

Per la seva banda, i amb la finalitat de descarregar de tasques d'administració els consellers i facilitar la seva funció política, la Llei cat. 13/1989 autoritza els consellers a delegar totes les seves competències en el secretari general del departament o en els directors generals, llevat dels casos següents: actes que s'hagin d'aprovar o de comunicar al Govern; que afecten les relacions entre òrgans constitucionals o estatutaris; actes que requereixin l'informe preceptiu de la Comissió Jurídica Assessora; l'aprovació de disposicions de caràcter general; la resolució de recursos d'alçada -avui, recursos ordinaris- contra actes del secretari general o dels directors generals.

3.2 Altres òrgans centrals

a) A cada departament de l'Administració de la Generalitat hi ha un secretari general, que és la segona autoritat del departament, al qual representa per delegació del conseller, de qui normalment rep per delegació altres funcions administratives. Per la seva banda, les funcions pròpies que li atorga l'art. 13 de la Llei cat. 13/1989 el configuren com el cap administratiu o director superior de l'activitat administrativa del departament, amb competència, en principi, general sobre tot el seu àmbit d'actuació, sota el patró del que és el subsecretari en l'Administració de l'Estat. Així, assumeix la inspecció dels centres, les dependències i els organismes adscrits i l'organització i direcció dels serveis generals; és el cap superior del personal i resol els assumptes que afecten el personal; coordina els programes i les actuacions de les direccions generals i organismes adscrits; prepara l'avantprojecte de pressupostos, dirigeix i controla la gestió del pressupost, autoritza despeses, etc. Per una altra banda, el secretari general apareix també com l'òrgan normal de comunicació del departament, és a dir, a través del qual s'estableixen les comunicacions amb altres departaments de la Generalitat i amb les diferents administracions públiques i altres entitats, i també coordina les actuacions del departament pel que fa a les transferències de funcions i serveis.

Una característica peculiar del secretari general és que simultàniament reuneix les funcions que en altres organitzacions, com en la de l'Administració de l'Estat, corresponen al secretari general tècnic, concebut com un òrgan específic de suport i de staff en aquest sentit, assegura el suport tècnic i jurídic general del departament i vetlla per la simplificació i la racionalització administratives; elabora els programes de necessitats del departament; proposa les reformes encaminades a minorar els serveis dels diferents centres, i prepara els mètodes de treball, etc. Sota la direcció del secretari general, pot haver-hi eventualment un director- de serveis, figura innovadora prevista per a descarregar el secretari general de les tasques internes com ara les funcions d'administració, règim interior, i gestió dels serveis generals (art. 15 Llei cat. 13/1989).

b) Els secretaris generals de cada departament integren el Consell Tècnic, que és l'òrgan col·legiat de suport del Govern, en el sentit que li correspon fer l'anàlisi i l'estudi previ de tots els afers, disposicions, acords, etc. que s'han de sotmetre a l'aprovació del Govern (art. 17 Llei cat. 13/1989). És l'òrgan que en realitat prepara amb caràcter immediat les reunions i les deliberacions del Govern, i potser per això ni la regulació del seu funcionament ni la seva presidència estan determinats per la llei esmentada, sinó que aquesta es remet al que disposi el mateix Govern. El cert és que d'aquesta manera es deixa massa indefinida la posició legal d'aquest òrgan i de les seves actuacions. L'art. 65.3 Llei cat. 13/1989 insisteix en la necessitat que siguin sotmesos al Consell Tècnic els avantprojectes de disposicions generals.

c) La Llei 2/1992, de 7 de juliol, en modificar l'art. 11. 2 de la Llei cat. 13/1989, ha atorgat carta de naturalesa a un òrgan de trets més confusos. En efecte, es disposa que el Govern pot crear en el si d'un departament, secretaries sectorials, amb rang orgànic de secretaria general, si l'especificitat o la complexitat tècnica o organitzativa d'un determinat àmbit material ho requereixen. Aquests càrrecs estan subjectes a la direcció superior del titular del departament, i depenen del secretari general en totes les funcions d'aquest que no els hagin estat atribuïdes. De manera que es preveu un òrgan no necessari -no existeix a tots els departaments-, de competència específica -la Llei cat. 13/ 1989, abans de ser modificada disposava que aquests òrgans s'havien de crear a l'empara de les corresponents lleis sectorials- que se sostreu parcialment a l'estructura jeràrquica general, ja que en part depèn del conseller i en part del secretari general, tot i tenir el mateix rang orgànic d'aquest. Un exemple de secretaria sectorial és la - Secretaria General de la Joventut (creada pel Decret 179/1992, d'l de setembre), adscrita al Departament de la Presidència i amb funcions, entre altres, de coordinació, fins i tot interdepartamental.

d) Les direccions generals són els clàssics òrgans especialitzats segons la matèria, que no tenen una competència general sinó específica dintre del seu sector d'actuació. Són les unitats en què s'agrupen els diferents serveis d'un departament d'acord amb la seva intervenció en un àmbit específic (p. ex., carreteres, transports, urbanisme, etc.). Igual que els secretaris generals i els sectorials, tenen la categoria d'alta càrrecs i per tant no han de ser coberts necessàriament per funcionaris de carrera, tot i que hi ha una tendència creixent en els països del nostre entorn a professionalitzar aquest òrgan que constitueix el nexa entre el nivell administratiu i l'àmbit de direcció política. Als directors generals els correspon: dirigir i gestionar els serveis i proposar o resoldre els assumptes que els pertoquen segons la matèria; dirigir i organitzar les dependències al seu càrrec; proposar al conseller o al secretari general les resolucions pertinents sobre les matèries pròpies de la seva direcció general, etc. (art. 14 Llei cat. 13/1989). Igual que els secretaris generals, els directors generals poden dictar circulars i instruccions per dirigir l'activitat dels

seus subordinats pel que fa a l'organització interna dels departaments, sense que tinguin naturalesa reglamentària, sinó que són manifestació simple de la superioritat jeràrquica.

e) Excepcionalment, el Govern pot nomenar comissionats, als quals s'ha d'assignar un àmbit d'actuació específic, el qual s'ha de configurar, segons disposa l'art. 10 Llei cat. 13/1989 -modificat per la Llei 2/1992, de 7 de juliol- per l'atribució específica i parcial de l'exercici de les competències administratives que corresponen al conseller, al secretari general i al director general. Es tracta d'un òrgan especialitzat per a una matèria específica, com un departament dintre d'un altre departament, ja que assumeix funcions pròpies dels diversos nivells organitzatius superiors que després pot distribuir entre unitats distintes. Tot i que actuen sota la direcció superior del conseller i que depenen del secretari general quan no el substitueixen, la figura del comissionat flexibilitza l'estructura jeràrquica general en favor d'una organització per matèries. En un cert sentit, la figura del comissionat és semblant a la del secretari d'Estat en l'àmbit de l'Administració de l'Estat.

És prou clar que els comissionats no formen part del Govern -això els distingeix dels consellers, entre altres aspectes- però poden assistir a les seves reunions quan hi són especialment convocats per informar del desenvolupament de les funcions que tenen encomanades (art. 10.2 Llei cat. 13/1989, segons la modificació introduïda per la Llei 2/1992). No és gens clara, en canvi, la disposició que estableix que "el mandat dels comissionats és el de la legislatura, sense perjudici de llur eventual renovació si persisteixen les causes que van motivar el seu nomenament" (art. 10.1 in fine Llei cat. 13/1989). Sembla plausible que es vulgui subratllar el caràcter conjuntural, no permanent d'aquests òrgans -cosa que es produeix, d'altra banda, en tots els òrgans no necessaris-, però hi ha una confusió notable entre els aspectes orgànics -existència de l'òrgan- i els personals -nomenament del seu titular-. Fruit d'aquesta imprecisió és que la literalitat de la Llei porta a entendre que amb aquesta es pretén garantir un període mínim de durada en el càrrec -la legislatura-, fet que resultaria absolutament contrari a la configuració institucional de l'Administració, atès que ni el Govern que nomena el comissionat té assegurada la seva permanència durant la legislatura -depèn en tot moment de la confiança parlamentària- i que el Govern que el succeeixi, en la mateixa legislatura, ha de poder decidir lliurament sobre els seus propis comissionats.

D'acord amb les anteriors previsions s'han nomenat els comissionats per a Actuacions Exteriors i per a Universitats i Recerca, adscrits al Departament de la Presidència, als quals s'ha dotat d'una estructura organitzativa pròpia, que inclou els equivalents a un secretari general, directors generals, etc. (Decret 190/1992, de 14 de setembre i Decret 318/1992, de 28 de desembre).

f) A més dels òrgans estudiats, que són els més rellevants, els departaments s'estructuren internament, amb criteris de jerarquia, en subdireccions generals, serveis, seccions i negociats, i qualsevol altre òrgan actiu de l'Administració s'ha d'assimilar als anteriors. Tots aquests òrgans han de ser dirigits per funcionaris de carrera (art. 24 Llei cat. 13/1989). En canvi, són personal eventual els assessors especials del president de la Generalitat i dels membres del Govern, càrrecs de confiança amb funcions pròpies de gabinet i de suport genèric.

4. Els òrgans territorials o perifèrics

La Generalitat ha desplegat una consistent organització perifèrica o Administració territorial pròpia que, en la mesura que exerceixi competències substantives que descarreguin els òrgans centrals, articula una major desconcentració en l'organització administrativa de Catalunya; això enfront de la major descentralització que suposaria atribuir més competències a les distintes administracions local i disminuir el pes de l'Administració perifèrica de la Generalitat. Aquesta és una opció organitzativa que, amb tot, ha estat condicionada en part pel procés de traspàs de serveis de l'Estat a la Generalitat, en el sentit que el que s'ha traspasat ha estat majoritària ment la infraestructura material i personal -béns, serveis i funcionaris corresponents a l'Administració perifèrica que l'Estat tenia desplegada a les diferents províncies catalanes.

Pel Decret 280/1986, de 9 de setembre, s'estableix la primera ordenació de caràcter general, en regular les delegacions territorials del Govern, amb seu a cada una de les capitals de les províncies de Barcelona, Tarragona, Lleida i Girona. Posteriorment, la disposició addicional segona de la Llei 5/1987, de 4 d'abril, de règim provisional de les diputacions provincials prefigura una mena de "programa" de desplegament administratiu sobre el territori, que s'hauria de dur a terme a partir d'una eventual conversió de Catalunya en província única. Es pretenia en certa forma reprendre les previsions d'establir unes demarcacions peculiars de Catalunya, en la línia d'allò previst a l'Estatut interior de 1933 i portat a la pràctica pel Decret

de 27 d'agost de 1936, amb la divisió de Catalunya en nou regions com a base de l'organització territorial. En efecte, segons l'esmentada disposició addicional, el Govern hauria de presentar un projecte de llei per crear no menys de cinc regions, definides com a demarcacions supracomarçals comunes per a la desconcentració territorial dels serveis dels diferents departaments de l'Administració de la Generalitat, al davant de les quals hi hauria el representant de la Generalitat a la regió, amb funcions de coordinació i d'impuls dels serveis regionals i de comunicació i relació entre l'Administració de la Generalitat i els ens locals de la respectiva circumscripció. També es podrien determinar unitats territorials inferiors a la regió per a casos específics.

Tanmateix, aquesta ordenació de l'Administració perifèrica o territorial no ha tingut lloc encara, per manca de la condició prevista a la disposició addicional primera de la Llei 5/1987: la proposta pel Govern de la iniciativa legislativa per a l'alteració dels límits provincials. En canvi, la Llei cat. 13/1989, tot i que podia engegar el programa d'organització territorial, en no estar vinculada per les lleis anteriors, s'ha limitat a confirmar en abstracte que les delegacions territorials del Govern, creades pel Decret 280/1986, són l'estructura bàsica de l'Administració territorial de la Generalitat (art. 18), amb la implantació territorial que s'estableixi legalment. Aquestes delegacions estan adscrites a un departament -el de Governació, segons el Decret 280/1986- i els seus titulars tenen categoria de director general, i són nomenats i separats lliurement pel Govern (art. 19.1 i 2).

A més, dintre de l'àmbit de cada delegació territorial del Govern hi pot haver un delegat per cadascun dels departaments. Tanmateix, ni la Llei cat. 13/1989 ni el Decret 280/1986 estableixen la integració orgànica d'aquests serveis territorials dels diferents departaments dintre de l'estructura de la delegació territorial del Govern. De manera que el delegat territorial del Govern -a diferència del que succeeix amb els governadors civils en l'Administració de l'Estat- no té la capacitat de dirigir tots els serveis de la seva demarcació. Únicament té atribuïdes unes funcions de representació i protocol·làries, d'informació i comunicació, i de règim interior que són molt migrades des del punt de vista administratiu, encara que rellevants pel seu rendiment polític. També té unes funcions de coordinació, que podrien abonar una configuració més funcional i significativa d'aquest òrgan, però en la seva delimitació reglamentària (art. 7.3 Decret 280/1986) no arriben a incloure capacitat decisòria pròpia.

Les delegacions territorials del Govern són òrgans d'estructura complexa, ja que en el seu interior hi ha altres òrgans, com els secretaris, i compten amb serveis territorials, seccions i negociats. D'altra banda, a nivell perifèric també existeixen serveis dels diferents departaments amb àmbits territorials distints dels propis de cada una de les delegacions territorials. En definitiva, l'organització de l'Administració perifèrica de la Generalitat reproduceix el model estatal precedent quant a dimensions i complexitat, però sense els mecanismes d'integració i de coordinació necessaris.

5. L'Administració consultiva

5.1 Els òrgans consultius

Al costat dels òrgans actius, l'Administració de la Generalitat integra tot un seguit d'òrgans consultius, és a dir, que no tenen per funció l'expressió de la voluntat administrativa a través de les corresponents disposicions, acords i resolucions, sinó que són instrumentals d'ells, en el sentit que coadjuven a la seva funció a través de la formulació d'informes, consultes, assessoraments i propostes (art. 21 Llei cat. 13/1989). Són òrgans, doncs, que emeten una opinió qualificada jurídicament, tècnicament o socialment, dirigida a contribuir a formar les decisions dels òrgans actius.

Normalment, els òrgans consultius són d'estructura col·legiada, en forma de comissions o de consells. La Llei cat. 13/1989 admet expressament que es poden crear consells assessors amb caràcter interdepartamental o bé dintre d'un departament de l'Administració, amb la composició i les funcions que determinin les respectives normes de creació. Es precisa que els informes que emetin no tenen caràcter vinculant per a l'òrgan que ha de resoldre, llevat d'una disposició expressa en sentit contrari (art. 22 Llei cat. 13/1989). Encara que no es diu expressament, cal entendre també que la sol·licitud de consultes o d'informes és facultativa, llevat que una norma estableixi el caràcter preceptiu de la sol·licitud en determinats procediments o supòsits.

Com ja s'ha avançat més amunt, per mitjà dels òrgans consultius d'estructura col·legiada es pot canalitzar orgànicament la participació en l'Administració dels diversos interessos socials i col·lectius que poden estar implicats en els diferents àmbits d'actuació administrativa. Ha estat una pràctica molt generalitzada

la de crear en cada departament, o fins i tot en distintes direccions generals, consells assessors integrats, segons la matèria, per representants d'organitzacions socials com els sindicats, les organitzacions empresarials, ja sigui generals o per sectors econòmics, organitzacions de defensa de consumidors i usuaris, etc., de manera que dintre de l'Administració de la Generalitat té lloc una veritable activitat de composició o arbitratge d'interessos sectorials forja rellevant (p. ex. Consell Escolar de Catalunya, Consell Superior de la Cooperació, Consell del Treball de Catalunya, etc.). Alguns departaments presenten una enorme multiplicació i sectorialització d'aquests organismes consultius i de participació: és significatiu el Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca, on hi ha un consell assessor per cada branca d'activitat (agricultura, ramaderia i boscos, pesca marítima i aqüicultura, caca i pesca continental) i una taula sectorial per cada sector de producció (llet, porquí, vacum de carn, fruits secs, etc.). Davant d'aquesta tipologia, no hi ha, tanmateix, un òrgan consultiu de caràcter general a l'estil del Consell Econòmic i Social que s'ha anat establint en moltes comunitats autònomes i en el mateix àmbit estatal. Cal destacar, en qualsevol cas, aquesta proliferació de la participació ciutadana en l'Administració de la Generalitat, tendència recolzada pels principis constitucionals (art. 105 CE) però que a la pràctica ha tingut una projecció molt diversa i fins i tot una funcionalitat política de distinta significació.

També, en determinats casos, s'adopta la fórmula d'integrar en òrgans consultius els representants d'altres administracions, especialment les administracions locals de Catalunya, per tal de fer-les participar en les decisions que els afecten i que poden recaure sobre el seu àmbit d'autonomia (p. ex., Comissió de Govern Local de Catalunya). La Llei 30/1992, de 26 de novembre, ha establert com a element bàsic del règim de totes les administracions que aquest tipus d'òrgans participats poden gaudir d'una capacitat autoorganització pròpia, i no queden sotmesos a dependència jeràrquica dintre de l'Administració a què pertanyin, llevat de disposició en contra.

Entre els òrgans consultius de caràcter tècnic, cal destacar aquells que tenen funcions d'assessorament jurídic. Deixant de banda, en principi, el Consell Consultiu, que no pertany a l'Administració, com ja s'ha explicat al capítol X, assenyalem aquí la Comissió Jurídica Assessora i el Gabinet Jurídic Central. El Gabinet Jurídic Central, adscrit al Departament de la Presidència, és l'òrgan directiu de tots els assumptes d'assessorament jurídic i contenciosos en els quals tinguin interessos l'Administració de la Generalitat i els organismes que en depenen (art. 1 Decret 286/1988, de 17 d'octubre). Així, assessora els departaments de l'Administració i els dóna suport jurídic, a més del que presten les assessories i serveis jurídics propis de cada departament, que estan sota la coordinació del Gabinet Jurídic Central. Potestativament, li poden ser sotmesos a informe els avantprojectes de disposició general (art. 65.2 Llei cat. 13/1989). Juntament amb aquestes funcions consultives, assumeix amb caràcter ordinari la representació i defensa jurídiques del Govern i de l'Administració de la Generalitat en tot tipus de processos constitucionals i davant els ordres jurisdiccionals ordinaris, i per al seu funcionament s'estructura en òrgans centrals i en serveis territorials de defensa i assessorament, que s'integren a les delegacions territorials del Govern.

5.2 La Comissió Jurídica Assessora

La Llei 3/1982, del Parlament, el President i el Consell Executiu preveu que una llei regularà la composició i el funcionament de l'òrgan consultiu del Govern (art. 78). En virtut d'això, la Llei 3/1985, de 15 de març, va reorganitzar la Comissió Jurídica Assessora com a òrgan col·legiat que regeix l'alt assessorament del Govern de la Generalitat, llei modificada parcialment per la 21/1990, de 28 de desembre. El Decret legislatiu 1/1991, de 25 de març, ha aprovat el text refós de les lleis reguladores de la Comissió Jurídica Assessora.

Com a antecedents d'aquest òrgan de consulta jurídica podem esmentar l'Oficina d'Estudis Jurídics creada el 1918 per la Mancomunitat de Catalunya, i sobretot la Comissió Jurídica Assessora creada pel Consell Executiu de la Generalitat republicana l'octubre de 1932, just aprovat l'Estatut, amb funcions també d'elaboració de projectes legislatius, a l'estil de la Comissió General de Codificació. En restablir-se provisionalment la Generalitat, per Decret de 17 d'octubre de 1978 fou restablerta també la Comissió Jurídica Assessora, alhora que es distingien les seves funcions d'assessorament de les corresponents al Gabinet Jurídic Central.

L'actual regulació -el Decret legislatiu 1/1991, i el reglament aprovat per Decret 127/1991, de 17 de juny-, configura la Comissió Jurídica Assessora com a l'alt òrgan consultiu del Govern de la Generalitat (també, art. 23 Llei cat. 13/1989), que exerceix la funció consultiva amb caràcter institucional i exclusiu, és a dir, de forma permanent i sense que tinguí altre tipus de funcions. Les seves funcions són de caràcter estrictament jurídic, i l'òrgan té caràcter suprem, en el sentit que en aquelles qüestions que hagi informat

la Comissió Jurídica Assessora, no pot emetre informe cap altre òrgan de la Generalitat, llevat del Consell Consultiu quan correspongui (art. 5 Decret legislatiu 1/1991). En aquest sentit, la Comissió Jurídica Assessora es configura en la línia d'aquells òrgans no jurisdiccionals que en les administracions contemporànies despleguen una funció de vetllar per la legalitat de l'actuació administrativa i assoleix una missió pròpia al control jurídic. Per això s'estableix que exerceix les seves funcions amb autonomia orgànica i funcional, per tal de garantir-ne l'objectivitat i la independència.

La Comissió Jurídica Assessora està formada per un màxim de vint-i-cinc membres nomenats pel Govern entre juristes que s'hagin distingit en el camp científic o professional. El nomenament és per dos anys, i és renovable indefinidament, igual que el càrrec de president (art. 6 Decret legislatiu 1/1991). No hi ha, per tant, membres permanents -tipus que subratllaria encara més la independència- ni membres nats per raó del càrrec, a diferència del que succeeix en òrgans semblants, com el Consell d'Estat. Tampoc no té un cos de lletrats propis, encara que el secretari de la Comissió Jurídica Assessora és designat entre funcionaris del cos superior de la Generalitat llicenciats en dret, i el catàleg de llocs de treball assenyalat els altres lletrats de què disposa la Comissió.

Quant al seu funcionament, la Comissió Jurídica Assessora actua en ple i en comissió permanent, formada pel president i per vuit membres. Els seus informes, que normalment són de sol·licitud preceptiva i no vinculants, poden ser demanats pel Govern, pel president de la Generalitat o pels consellers. També les entitats locals de Catalunya han de sol·licitar certs dictàmens preceptivament, i ho fan a través del conseller competent en matèria d'Administració local.

Pel que fa a les seves competències, la Comissió Jurídica Assessora ha d'informar preceptivament: els projectes de decrets legislatius; els projectes de reglaments o disposicions de caràcter general que es dictin en execució de les lleis i les seves modificacions; els expedients de reclamació de responsabilitat patrimonial a l'Administració de la Generalitat; determinats casos d'interpretació, resolució, modificació de contractes i concessions; anul·lació d'ofici d'actes administratius; modificacions de plans i normes urbanístiques que impliquin diferent zonificació o ús de zones verdes i d'espais lliures; alteracions de termes municipals i comarcals, creació de comarques i municipis de règim especial, etc. A més, amb caràcter potestatiu, pot ser consultat pels òrgans superiors de l'Administració de la Generalitat respecte a qualsevol altra disposició o qüestió relativa a l'ordenament jurídic; i per iniciativa pròpia, la Comissió Jurídica Assessora pot elevar mocions i suggeriments sobre l'ordenament català (art. 3 Decret legislatiu 1/1991, i també art. 87.4 Llei cat. 13/1989).

El conjunt de les funcions de la Comissió Jurídica Assessora l'assimilen plenament amb el Consell d'Estat. La legislació estatal els darrers anys ha anat equiparant progressivament la intervenció preceptiva del Consell d'Estat en determinats assumptes amb la que pugui exercir l'òrgan consultiu superior de cada comunitat autònoma, allà on existeixi (així, p. ex., art. 103.1 Llei 30/1992, sobre l'anul·lació d'ofici dels actes administratius, i ja abans, la Llei de bases de règim local de 1985). El punt més discutit ha estat el relatiu a la intervenció del Consell d'Estat en l'elaboració de reglaments de les comunitats autònomes, sobre el qual una jurisprudència vacil·lant del Tribunal Suprem s'havia pronunciat en sentits contradictoris. La STC 204/1992, de 26 de novembre, ha resolt el tema en el sentit d'admetre que una llei estatal com la Llei orgànica del Consell d'Estat pot exigir, com a element bàsic del règim de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, la sol·licitud preceptiva d'un determinat tipus d'informe jurídic que tingui per objecte establir garanties de legalitat; però admetent immediatament que aquest informe pot ser sol·licitat a un òrgan consultiu propi de la comunitat autònoma, sempre que sigui equiparable en la seva qualificació tècnica i en la seva objectivitat al Consell d'Estat. Amb independència d'altres consideracions que pugui merèixer la STC esmentada, cal destacar aquí que la intervenció preceptiva de la Comissió Jurídica Assessora pot, doncs, considerar-se a tots els efectes que eximeix les administracions catalanes d'acudir al Consell d'Estat.

6. L'Administració institucional. El sector públic econòmic

6.1 L'Administració institucional

Al costat de l'Administració de la Generalitat de configuració burocràtica i de base territorial, figuren un conjunt d'organismes i entitats amb personalitat jurídica pròpia cada un d'ells, que componen l'anomenada Administració institucional. Es tracta d'organismes posats al servei de l'Administració territorial, com aparells o instruments que aquella pot utilitzar per tal de prestar els seus propis serveis, assignant-los un conjunt de funcions específiques i delimitades. El fet que es tracti d'organitzacions separades, encara que

dependents, de l'Administració territorial, ha permès de dir que per aquesta via s'opera una anomenada descentralització funcional o per serveis, expressió certament confusa, ja que en realitat no es produeix una distribució de competències cap a institucions de base democràtica o representativa; l'expressió d'organismes autònoms (art. 1 Llei cat. 13/1989) o entitats autònomes (art. 1 Llei 4/1985, Estatut de l'empresa pública catalana) al·ludeix únicament al fet de tenir personalitat, pressupostos i funcions pròpies.

A Catalunya s'ha produït una enorme difusió de l'Administració institucional ja des del mateix moment del restabliment de la Generalitat el 1978. La creació constant d'organismes autònoms de tot tipus i denominació ha obeït a molts factors. D'una banda, el preu forçat d'haver rebut en transferència funcions i serveis de l'Estat que eren deplegats per ens institucionals. D'altra banda, de la mateixa manera que en tots els països propers, s'ha volgut obtenir una més gran agilitat i flexibilitat en l'actuació administrativa, per via d'ajustar en part o bé en tot l'activitat d'aquestes entitats al dret privat i sostreure-les de les majors rigideses i garanties que presenta el règim jurídic-administratiu. Són de plena aplicació al cas les reserves i cauteles que amb caràcter general formula la majoria de la doctrina respecte dels riscos que això comporta per al control ple sobre la totalitat de l'actuació de les administracions i per a les garanties dels ciutadans.

Al mateix temps que es desplega aquesta Administració institucional, la Generalitat exerceix amb tota normalitat la seva iniciativa en l'activitat econòmica (art. 128.1 CE), intervenint en el mercat a través de l'activitat empresarial. L'art. 54 EAC autoritza expressament la Generalitat per a constituir empreses públiques, i en virtut d'això ha edificat un sector públic econòmic força consistent. Des del punt de vista organitzatiu hi ha àmplies coincidències amb el tema de l'Administració institucional, de manera que s'estudia un tema en relació amb l'altre.

La normativa fonamental que regula aquestes entitats institucionals i empresarials es troba a la Llei 10/1982, de 12 de juliol, de finances públiques de Catalunya, i al ja esmentat Estatut de l'empresa pública catalana (Llei 4/1985, de 29 de març), que modifica en part l'anterior. Val a dir que totes dues normes són força genèriques en molts aspectes, i que en realitat són les lleis i altres normes de creació i regulació de cada entitat o organisme les que veritablement defineixen el seu status jurídic; normes que, per la seva banda, són sovint objecte de periòdiques modificacions en les lleis anuals de pressupostos. D'altra banda, tampoc no hi ha massa innovació respecte al que sobre aquesta matèria estableix la legislació estatal, entre altres coses perquè la Generalitat s'ha de subjectar també en això a les bases contingudes a la normativa estatal: la STC 14/1986, de 31 de gener, indica que si hi ha una institució l'enquadrament de la qual recau de manera absoluta en el concepte de "règim jurídic de les administracions públiques", no és altra que la personificació d'aquestes mateixes administracions per a la seva constitució, funcionament i actuació en qualsevol de les possibilitats legals, fins i tot si es fa en règim de dret privat.

Estructuralment poden distingir-se, en primer lloc, els organismes autònoms, que per la seva banda poden tenir caràcter administratiu o bé comercial, industrial o financer. En segon lloc, les entitats de dret públic sotmeses al dret privat. La diferència bàsica entre aquests tipus d'entitats rau en una graduació del règim del seu patrimoni, el pressupostari i comptable, el de la contractació i del personal. La seva creació s'ha de fer per llei del Parlament o, si més no, estar autoritzada per una llei, que n'ha d'establir les funcions, els recursos econòmics i les bases de l'organització i el règim jurídic; el Govern pot després desplegar-ne l'organització i règim jurídic, aprovar els estatuts corresponents i determinar a quin departament de la Generalitat han de quedar adscrits. Aquesta adscripció és el que manté la vinculació entre els diferents aparells administratius i, per això, tant el conseller com el secretari general tenen respecte dels organismes autònoms les mateixes potestats de direcció i d'inspecció que tenen sobre els serveis del propi departament.

Pel que fa a l'estructura interna, normalment hi ha un òrgan rector col·legiat - consell d'administració, patronat, consell rector, etc.- el president i els membres del qual són designats pel Govern. En molts casos, el president és un conseller, cosa inusual en altres àmbits però que subratlla la instrumentalitat i dependència d'aquests organismes. Els membres de l'òrgan rector són també, sovint, alts càrrecs de l'Administració, en representació a vegades de distints departaments sobre els quals pot incidir l'activitat de l'organisme autònom; i en no poques ocasions hi ha representants d'interessos socials i econòmics, i fins i tot d'organitzacions representatives de les entitats locals, cosa que permet d'obrir en certa forma aquesta "administració paral·lela" o de gestió autònoma dels serveis públics a la participació i el control dels interessats. Amb caràcter executiu hi ha normalment un director general, de lliure designació.

6.2 El sector públic econòmic

Ja s'ha assenyalat la relació entre el fenomen de l'empresa pública i l'Administració institucional, en el sentit que l'activitat econòmica empresarial de la Generalitat pot desenvolupar-se normalment a través de formes de personificació pública. Així, en efecte, l'Estatut de l'empresa pública catalana admet les figures, acabades d'esmentar, de l'organisme autònom de caràcter comercial, industrial o financer i l'entitat de dret públic sotmesa a la Generalitat que ajusta la seva activitat al dret privat; i a més inclou també les societats de forma privada, civil i mercantil.

Amb relació a les societats, es distingeix, d'una banda, aquelles en les quals la Generalitat o les entitats que en depenen hi tenen una participació majoritària en el capital, i aquelles altres, denominades societats vinculades, en què la participació és minoritària però són gestores de serveis públics o han signat convenis amb la Generalitat i aquesta pot designar tots o una part dels òrgans de direcció. La creació de les societats de forma privada -o la presa de participació majoritària en el capital- ha de ser acordada pel Govern, mentre que la dissolució o pèrdua de posició majoritària ha de ser autoritzada pel Parlament. L'organització i l'activitat d'aquestes societats estan absolutament sotmeses al dret privat, civil i mercantil, i laboral pel que fa al personal al seu servei. En la realitat, la forma que s'ha adoptat per a les empreses públiques societàries ha estat la de societat anònima; la forma de societat civil no és realment adequada per instrumentar la participació d'entitats públiques.

Així doncs, el criteri per definir les empreses públiques de la Generalitat reuneix l'element material, la realització d'activitats econòmiques, industrials o financeres, i l'element organitzatiu, la dependència o vinculació a la Generalitat, en el sentit de "pertinença", com diu el preàmbul de l'Estatut de l'empresa pública catalana. Aquesta es pot realitzar a través de qualsevol de les formes subjectives enumerades: organisme autònom comercial, industrial o financer, entitat de dret públic sotmesa al dret privat, societat civil o mercantil.

Pel que fa a l'àmbit material d'actuació de les empreses públiques, pot suscitar-se el dubte de si ha d'estar circumscrit al de les competències de la Generalitat. La literalitat de l'art. 54 EAC induïx a una certa visió restrictiva: "La Generalitat podrà constituir empreses públiques com a mitjà d'execució de les funcions que siguin de la seva competència, segons allò que estableix el present Estatut". Però és més correcte interpretar aquest precepte en el sentit segons el qual la Generalitat està facultada per organitzar normalment l'exercici de les seves funcions públiques atribuint-les a subjectes econòmics, a empreses; el que és molt diferent que entendre que la Generalitat pot utilitzar organitzacions econòmiques, empreses, únicament per exercir funcions públiques (que aleshores haurien de ser de la seva competència). Per sobre d'això, l'art. 128.1 CE facilita una interpretació favorable a la llibertat de qualsevol administració en la iniciativa econòmica.

6.3 El desplegament de l'Administració institucional i del sector públic

Per acabar aquest apartat, convé oferir unes dades que donin una idea de la dimensió que ha adquirit el conjunt de les administracions paral·leles i empreses públiques en l'àmbit de la Generalitat, no sense recordar que el seu creixement és certament semblant a la inflació que pot haver sofert l'estructura dels aparells centrals i perifèrics de l'Administració activa. La Llei 3/1992, de 28 de desembre, de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per a 1993 preveu la següent situació.

Existeixen vint organismes autònoms de caràcter administratiu, alguns de funcions públiques rellevants, com per exemple, l'Escola d'Administració Pública, l'Escola de Policia, la Junta d'Aigües de Catalunya o la Junta de Residus; abunden organismes en els sectors de la cultura, la formació i promoció socials, l'ensenyament, etc. Hi ha set organismes autònoms de caràcter comercial i dos de caràcter financer, amb una forta incidència en la realitat econòmica: així, entre altres, l'Institut Català del Sòl, etc. D'una enorme rellevància prestacional i pressupostària són, d'altra banda, l'ens públic Servei Català de la Salut i les entitats gestores dels serveis sanitaris i assistencials de la Seguretat Social (ICS i ICASS). Pel seu costat, la Corporació Catalana de Ràdio i Televisió, com a ens públic, té com a filials dues societats anònimes per gestionar la televisió pública i les emissores radiofòniques de la Generalitat.

Dintre de la categoria de les entitats de dret públic sotmeses a l'ordenament jurídic privat, a més d'algunes ja esmentades, figuren catorze empreses més, que van des de Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya fins a la Junta de Sanejament, passant per diversos organismes de recerca, promoció econòmica, etc., com per exemple el Centre de Promoció i Desenvolupament Empresarial (CIDEM). Finalment, una dotzena de

societats mercantils completen el quadre de les empreses públiques, alguna de les quals té ella sola unes dotacions superiors al pressupost de més d'un departament de l'Administració de la Generalitat.

Tot això ens dóna una idea de la dimensió que en les administracions actuals, i la catalana entre elles, ha assolit el fenomen de la diversificació dels medis organitzatius i funcionals, davant del qual convé establir mecanismes i criteris d'ordenació. I en aquest sentit cal destacar el que disposa l'art. 2 de l'Estatut de l'empresa pública catalana: "1. L'actuació de les entitats i de les empreses incloses en l'àmbit d'aplicació d'aquesta llei s'ha d'inspirar en criteris de rendibilitat, d'economia i de productivitat, aplicats d'acord amb els objectius que els són fixats pels òrgans corresponents i amb el principi de no-discriminació respecte al sector privat. També ha de procurar de contribuir al foment de l'ocupació i al desenvolupament tecnològic. 2. La imposició d'obligacions de servei públic o d'objectius d'interès social que comporten una minoració dels ingressos d'explotació o un augment dels costos de producció ha de ser objecte d'avaluació econòmica en cada exercici a fi de consignar en els pressupostos de la Generalitat les dotacions compensatòries que calguin."

7. L'Administració corporativa

7.1 Les competències de la Generalitat

Ja s'ha avançat més amunt que en l'àmbit català hi ha --com al conjunt de l'Estat- una sèrie d'entitats d'estructura corporativa com són els col·legis professionals, les cambres oficials, etc. A diferència dels organismes autònoms, que tenen una naturalesa fundacional d'origen públic, les entitats que configuren l'Administració corporativa tenen una base personal, associativa, d'origen privat. Però en la mesura que poden exercir determinades funcions públiques, estan parcialment subjectes al règim jurídic propi de l'Administració i s'enquadren en el sistema organitzatiu de les administracions públiques.

Així, des de la STC 76/1983, de 5 d'agost, relativa al projecte de LOAPA, s'ha mantingut per la jurisprudència constitucional la doctrina que les corporacions de dret públic representatives d'interessos econòmics -cambres agràries, de la propietat urbana, de comerç, d'indústria i navegació, confraries de pescadors- i representatives d'interessos professionals -els col·legis professionals-, tenen una dimensió pública que deriva de la seva qualificació formal com a corporacions de dret públic, el seu enquadrament i submissió a la tutela de l'Administració, i el fet de tenir competències administratives per atribució legal o per delegació de les administracions; de manera que malgrat tenir primordialment uns fins privats -els interessos dels seus membres-, "participen" de la naturalesa de les administracions públiques.

En virtut d'aquesta configuració, la Generalitat té diversos títols competencials per poder intervenir en la regulació de les distintes classes de corporacions de dret públic. D'una banda, les competències atribuïdes expressament, amb caràcter exclusiu, en les matèries de "Cambres de la Propietat, i Cambres de Comerç, Indústria i Navegació" (art. 9.22 EAC) i de "Col·legis professionals" (art. 9.23 EAC). D'altra banda, tot i que l'Estatut no assumeix expressament competències en matèria de cambres agràries, el Tribunal Constitucional ha admès a la STC 132/1989, de 18 de juliol, que la Generalitat pot regular-les en virtut de les competències que té en les matèries d'"Agricultura" (art. 12.1.4 EAC) i de regulació de la mateixa Administració i "dels ens que en depenen" (art. 10.1.1).

Ara bé, des del moment en què s'estableix la naturalesa administrativa, si bé només a certs efectes, dels col·legis professionals i de les cambres representatives d'interessos econòmics, la conseqüència immediata és que les competències de la Generalitat estaran limitades per la competència que exerceix l'Estat per dictar les bases del règim jurídic de les administracions públiques (149.1.18 CE), i així ho ha anat declarant el Tribunal Constitucional en les sentències acabades d'esmentar i altres, com la STC 20/1988, de 18 de febrer, respecte dels col·legis professionals, i la STC 227/1988, de 29 de novembre, respecte de les comunitats d'usuaris d'aigües públiques. Posteriorment, la Llei 30/1992, tot i mantenir la naturalesa pública d'aquestes entitats, ha matisat molt el seu caràcter administratiu.

7.2 Els col·legis professionals i les cambres agràries

a) La regulació general dels col·legis professionals a Catalunya es troba continguda a la Llei cat. 13/1982, de 17 de desembre, de col·legis professionals, que ha estat desplegada pel reglament aprovat pel Decret 329/1983, de 7 de juliol. A conseqüència de l'ingrés a les Comunitats Europees, el Decret legislatiu 1/1986, de 4 d'agost, adapta la Llei a la normativa comunitària respecte a la incorporació als col·legis de Catalunya dels professionals d'altres estats membres.

La realitat és que la legislació catalana se separa poc de la normativa estatal -la Llei de col·legis professionals, de 13 de febrer de 1974, modificada per la de 26 de desembre de 1978-, sinó que ve a adaptar-la a l'estructura pròpia de Catalunya. D'entre altres aspectes, convé destacar l'àmplia autonomia normativa dels propis col·legis, que aproven lliurement els seus estatuts, de manera que l'Administració de la Generalitat -el Departament de Justícia per delegació del de la Presidència- es limita a realitzar-ne una qualificació de la seva legalitat únicament a l'efecte de la posterior inscripció i publicació. Aquests estatuts han de garantir una estructura interna i un funcionament democràtics, d'acord amb allò que exigeix l'art. 36 CE. Pel que fa a les estructures i a les relacions organitzatives, es manté el principi d'exclusivitat -un únic col·legi per professió i pel mateix àmbit territorial-, es disposa que tota modificació d'àmbit territorial ha de ser aprovada per la Generalitat i s'estableix la incorporació obligatòria dels col·legis d'una mateixa professió al Consell de Col·legis de Catalunya de la professió corresponent.

Un aspecte rellevant és que la creació de nous col·legis per a les professions que no en tenien en aprovar-se la Llei cat. 13/1982 s'ha de fer per llei del Parlament. Malgrat el sentit restrictiu i garant que té aquesta reserva a la llei, s'han anat aprovant força lleis que estableixen nous col·legis professionals, sempre en relació amb professions titulades. Davant d'aquesta proliferació, convé tenir present les cauteles que resumeix la STC 89/1989, d'11 de maig: "el legislador, en fer ús de l'habilitació que li confereix l'art. 36 CE, haurà de fer-ho de tal forma que restringeixi el menys possible, i de manera justificada, tant el dret d'associació (art. 22) com el de lliure elecció professional i d'ofici (art. 35), i que en decidir, en cada cas concret, la creació d'un Col·legi Professional, en tant que aquest (haurà) de tenir en compte que, en afectar l'existència d'aquest als drets fonamentals mencionats, només serà constitucionalment lícita quan estigui justificada per la necessitat de servir un interès públic".

b) Tal com succeeix amb els col·legis professionals, l'existència mateixa de les cambres oficials, i entre elles, de les agràries, està en forta discussió. Aquestes darreres havien tingut durant la transició política un significat força contestar a Catalunya, per motiu de la seva anterior vinculació a l'organització sindical franquista, fins al punt que l'Estatut, com ja s'ha dit, no va reconèixer a la Generalitat cap competència expressa sobre les cambres agràries, en prevenció de la seva reclamada dissolució. Però el cert és que la STC 76/1983, de 5 d'agost, va considerar que entra dintre de les bases del règim jurídic de les administracions públiques la declaració de l'existència obligatòria en tot el territori de cambres agràries, entre d'altres corporacions públiques, tal com s'establia al projecte de LOAPA i que després ha passat a l'art. 15 de la Llei del procés autonòmic.

Així doncs, la Llei cat. 18/1985, de 23 de juliol, de cambres professionals agràries regula aquestes corporacions d'acord amb les bases establertes a la Llei del procés autonòmic (sobre les quals després hauria d'intervenir la Llei 23/1986, de 24 de desembre, de bases del règim jurídic de les cambres agràries). Tal com ja s'ha dit, la manca d'al·lusió expressa a les cambres agràries en l'assumpció de competències estatutàries no va impedir que la STC 132/1989, de 18 de juliol, reconegués que la Generalitat pot regular aquesta categoria de corporacions en virtut de les competències que té en matèria d'agricultura i de règim jurídic de l'Administració de la Generalitat i dels ens públics que en depenguin, ja que "les Cambres, com a administracions, no són sinó un instrument que el poder públic dissenya per al desplegament de determinades funcions per elles mateixes mancades de sentit si no són relacionades amb un sector d'activitat".

D'acord amb la tradició històrica de les cambres agràries, la Llei catalana les configura com a corporacions de dret públic, a les quals s'han d'adscriure obligatòriament tots els professionals del sector. Aquest darrer extrem, el de l'adscripció obligatòria, fou declarat inconstitucional a la indicada Sentència 132/1989, per vulnerar la llibertat d'associació, ja que en les funcions de les cambres no s'hi troben, diu el Tribunal Constitucional, unes finalitats rellevants d'interès general de naturalesa tal que justifiquin la restricció de la llibertat d'associació. En virtut d'això, s'aprovarà la Llei cat. 18/1991, de 23 d'octubre, que estableix l'afiliació voluntària.

Pel que fa a les relacions amb la Generalitat, la Llei estableix que el Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca exercirà la tutela administrativa sobre les cambres, i qualificarà la legalitat dels seus estatuts. A més, pot exercir la tutela financera mitjançant sistemes d'auditoria. Naturalment, aquesta intervenció administrativa es justifica a partir de les funcions que despleguen les cambres professionals agràries, que d'acord amb l'art. 13 de la Llei de 1985, abasten des de l'actuació com a entitats de consulta i d'informació fins a l'exercici de competències administratives delegades per l'Administració de la Generalitat i la prestació de serveis al sector en virtut de competència pròpia o per delegació de la Generalitat.

En relació a les cambres de comerç, indústria i navegació, la Llei 3/1993, de 22 de març, n'ha establert el règim bàsic, a l'empara de l'art. 149.1.18 CE, que preveu el seu caràcter públic i la seva dependència de les comunitats autònomes que tinguin competència sobre la matèria, com és el cas de Catalunya.

Text	d00340
Tema	Funció pública
Referència	TORNOS, JOAQUIM. “L’Administració de la Generalitat (II). Règim jurídic, funció pública i patrimoni. El personal al servei de l’Administració”. A: ALBERTÍ, E. (coord.). <i>Manual de dret públic de Catalunya</i> . 3a. ed. Barcelona-Madrid: Generalitat de Catalunya – Institut d’Estudis Autonòmics – Marcial Pons, 2002. Pàg. 350-364.

3. El personal al servei de L'Administració

Introducció

Un element imprescindible per a l'exercici de les competències, juntament amb els mitjans financers i materials, és l'element personal.

L'Administració de la Generalitat, que actua en les seves relacions externes amb personalitat jurídica única, s'organitza en una sèrie d'òrgans administratius. Cada òrgan té unes competències concretes assignades, i s'adscriuen al servei d'aquest òrgan les persones que duen a terme les tasques pròpies d'aquest. A la cúspide de cada branca de l'organització en què s'estructura l'Administració es col·loquen els càrrecs polítics, persones integrades a l'Administració, però que exerceixen alhora funcions de direcció política, situades d'aquesta manera a la banda de connexió entre el nivell polític de govern i la funció administrativa.

El personal que exerceix funcions administratives o d'execució imputa les seves decisions a l'ens del qual forma part, i apareix en les seves relacions externes com a element propi de l'Administració. Però cada persona estableix també una relació singular amb l'Administració a la qual serveix, relació que pot tenir naturalesa diversa (funcionari de carrera, eventual, interí o contractat laboral).

Al capdavall, per dur a terme les seves funcions, l'Administració ha de tenir un volum important de mitjans personals, els quals són vinculats a aquesta per diferents tipus de relació. D'una banda, els alta càrrecs o el personal eventual mantenen una relació no permanent i basada en la confiança, sense integrar-se dintre de la funció pública. D'altra banda, els funcionaria exerceixen la seva tasca per mitjà d'una relació estatutària (de dret administratiu) o bé mitjançant una relació de dret laboral. Dedicarem a les pàgines següents una atenció preferent a aquest segon bloc de persones, que constitueixen el funcionariat.

El procés de formació de la funció pública catalana

La configuració actual de la funció pública catalana és en bona part el fruit del procés de la seva recent creació. Quan es creà la Generalitat de Catalunya amb l'Estatut d'autonomia de 1979, es va optar, raonablement, per vincular el funcionariat amb les competències transferides, de manera que el nucli inicial de la funció pública autonòmica quedés format pel personal que abans servia a l'Administració de l'Estat. Aquesta idea queda recollida en la disposició transitòria sisena, número cinc, de l'EAC: "Els funcionaris adscrits a serveis de titularitat estatal o altres institucions públiques que resultin afectats pels traspessos a la Generalitat passaran a dependre d'aquesta[...]. Es tractava, en definitiva, d'evitar duplicitats i de permetre una continuïtat sense grans alteracions amb vista a la prestació de serveis i al funcionament de l'aparell administratiu.

Tanmateix, els problemes que aquest sistema plantejava eren importants. D'una banda, tots els llocs de treball que requeria la nova Administració autonòmica no podien ser coberts amb personal traspasat (només cal tenir en compte que els serveis centrals traspasats no podien acompanyar-se amb l'element

personal, perquè el servei central actuava encara per a les comunitats que no havien assumit aquesta competència, o bé coco en altres casos, que era impossible de dividir el funcionari en disset parts). D'altra banda, els interessos generals, que podríem identificar amb el fet d'evitar una duplicitat funcional, topaven amb els interessos del mateix funcionariat, que es resistia a ésser transferit. En un primer moment, la por de perdre els avantatges o les expectatives ja consolidats a l'Administració per la qual es treballava, provocaren un recel general envers els traspàsos. Les normes reguladores de la matèria van tractar, per tant, de compensar aquests primers recels afavorint la situació del personal transferit, reconeixent el respecte de tots els drets de qualsevol ordre que tingués aquest personal en el moment del traspàs, fins i tot el de retoco a l'Administració de l'Estat (disposicions transitòries sisena, cinquena de l'EAC i RD 1666/1980, de 31 de juliol).

Aquesta situació va provocar que la Comissió d'Experts sobre Autonomies, en el seu informe de maig de 1981, fes la proposició d'imposar el traspàs de funcionaris d'una manera més rigorosa. Així, aquest informe proposava que "tots els funcionaris afectats per les transferències de serveis o, dit altrament, tots aquells que exercien alguna funció o competència de la qual d'ara endavant s'hagi de fer responsable la comunitat autònoma, han de quedar automàticament a la disposició d'aquesta. No s'ha d'articular cap dret d'opció previ en favor del funcionari. La transferència ha de ser, en aquest sentit, forçosa".

Aquests criteris, però, no es van materialitzar a la Llei del procés autonòmic, de 14 d'octubre de 1983, llei que establia el marc legal general d'aquesta matèria. La Llei va regular el procés de traspàs de funcionaria en els articles 24 a 31, i establia els principis generals següents:

S'imposa el traspàs forçós dels funcionaria adscrits a òrgans perifèrics de l'Administració estatal o d'altres institucions públiques. Els funcionaria estatals transferits continuaran pertanyent als seus cossos o escales d'origen i mantindran els seus drets. Els funcionaria transferits s'integren a l'Administració autonòmica coco a funcionaria propis d'aquesta, de la qual dependran orgànicament i funcional.

Aquest marc normatiu general fou desenvolupat pel RD 1778/1983, de 22 de juny, i per l'Ordre de 30 d'abril de 1984, dictada especialment per al cas de Catalunya. Podríem dir que el procés normatiu queda tancat amb la Llei 30/1984 de mesures per a la reforma de la funció pública, l'article 12 de la qual estableix que els funcionaria transferits a les comunitats autònomes s'integren plenament dins l'organització de la funció pública d'aquestes i els és reconegut el dret d'ésser mantinguts en el mateix grup al qual pertanyien i els seus drets econòmics, i estableix per a ells una situació administrativa especial de prestació de serveis a les comunitats autònomes en relació amb la funció pública estatal.

El procés descrit s'ha de completar amb l'exposició d'allò que la Generalitat va realitzar en aquesta primera etapa de configuració de la seva funció pública. Els problemes que calia abordar eren l'assimilació dels funcionaris que li eren traspàsats, alhora que havia d'establir el marc normatiu per incorporar els nous funcionaris necessaris per a l'exercici de les funcions assumides i que no s'acompanyaven amb una transferència de personal. La resposta legal envers aquests problemes tenia el problema afegit de la manca d'una llei bàsica estatal preceptiva.

En aquestes circumstàncies fou aprovada la Llei 4/1981 de mesures urgents per a la funció pública de la Generalitat que, com deia la seva exposició de motius, va ser dictada per - "resoldre alguns dels problemes més urgents plantejats per l'ordenació i la gestió de la funció pública de la Generalitat, i també per satisfer les legítimes aspiracions d'estabilitat del seu personal i mentre no hi hagi la llei de funció pública".

D'acord amb aquests criteris, els aspectes regulats foren, bàsicament, els següents:

Regles de contractació, a fi de garantir els principis d'objectivitat i de mèrit.

Regles per determinar la cobertura dels llocs de direcció per tal de reduir la discrecionalitat administrativa.

Reconeixement de la necessitat d'articular el mecanisme d'integració del personal al servei de la Generalitat dins la futura funció pública com a funcionaria de carrera.

Aquest marc normatiu va permetre de posar en funcionament la nova funció pública catalana, fans que un cop dictada la llei bàsica estatal es va aprovar la Llei del Parlament de Catalunya, de 23 de juliol de 1985. Aquesta Llei constitueix el text de suport de la funció pública de la Generalitat, i va permetre, per mitjà de les disposicions tercera a cinquena, d'incorporar definitivament en qualitat de funcionaria el personal que

fins aquell moment es trobava en règim de contractació administrativa, laboral, o exercint responsabilitats de direcció.

Aquest conjunt de disposicions, la Llei de 23 de juliol de 1985 i les seves normes de desenvolupament, seran l'objecte de la nostra atenció a les pàgines següents. Però el procés descrit té un interès indiscutible, des del moment que va condicionar les respostes normatives que tingueren lloc posteriorment. En veurem alguns exemples.

La manca de traspàs de funcionaris adscrita a l'Administració central de l'Estat va ser la causa que els llocs de direcció de l'Administració catalana es cobriessin amb nous funcionaria, que aportaven alhora el seu entusiasme i la seva inexperiència. Actualment, aquests funcionaris es troben al cim de la seva carrera administrativa, al qual han arribat molt joves.

La integració de dos blocs funcionaris d'origen diferent, el traspàs i el contractat, fou una de les tasques més importants en els primers moments d'establiment de la nova Administració, tasca que en termes generals es va resoldre de manera satisfactòria. En tot cas va prevaler, a fi d'evitar conflictes, el respecte dels avantatges del personal traspàs, sense que s'imposés per via normativa allò que hauria aconsellat la racionalitat del funcionament administratiu.

Finalment, cal parar esment que tot aquest procés es va dur a terme sense una llei bàsica estatal, que no fou dictada fins al 1984, i dins d'un Estat en què el procés de descentralització no és homogeni, per la qual cosa encara era més difícil el traspàs de mitjans personals adscrita a serveis centrals. Un cop dictada la llei bàsica estatal, el marge d'opció del legislador autonòmic fou notablement reduït.

Els principis bàsics de la legislació estatal en matèria de funció pública

La legislació autonòmica en matèria de funció pública té com a primer límit indefugible el text de la Constitució. Cal remarcar especialment en aquest sentit l'article 23.2 (accés en condicions d'igualtat a les funcions i als càrrecs públics, precepte que el Tribunal Constitucional ha interpretat en un sentit extensiu que comprèn també el dret de permanència al càrrec), l'article 28.1 (dret de sindicació amb les peculiaritats que la llei estableixi) i l'article 103.3 (la llei regularà l'estatut dels funcionaris públics, l'accés a la funció pública d'acord amb els principis de mèrit i de capacitat, les peculiaritats del seu dret a la sindicació, el sistema d'incompatibilitats i les garanties per a la imparcialitat durant l'exercici de les seves funcions).

A part del respecte d'aquests límits materials, la competència autonòmica ha de ser exercida d'acord amb els termes en què fou assumida. En l'article 10.1.1 de l'EAC, la Generalitat de Catalunya va assumir la competència en matèria de "règim estatutari dels seus funcionaria", dintre del marc de la legislació bàsica de l'Estat i, en el seu cas, en els termes que aquesta estableixi. Es reconeixia d'aquesta forma la competència estatal configurada a l'article 149.1.18 de la CE el qual, com ja hem vist en aquest capítol, reserva a l'Estat la competència exclusiva en matèria de "les bases del règim jurídic de les Administracions públiques i del règim estatutari dels seus funcionaria, les quals garantiran, en qualsevol cas, als administrats un tractament comú davant aquelles".

La determinació de l'àmbit concret de la competència autonòmica de la Generalitat s'ha dut a terme per mitjà de la jurisprudència del Tribunal Constitucional. L'alt tribunal ha establert en diverses sentències que la competència autonòmica en matèria de funció pública queda condicionada al desenvolupament que l'Estat doni a dos títols competencials propis: el règim jurídic i el règim estatutari.

A la STC 76/1983, de 5 d'agost, FJ 38, el Tribunal Constitucional va definir el marc general de la seva posició:

"L'article 149.1.18 de la Constitució reconeix a l'Estat la competència exclusiva per dictar les bases del règim jurídic de les administracions públiques i el règim estatutari de llurs funcionaris. Se'n deriva una doble competència estatal en matèria de funció pública: la competència, per regular els aspectes bàsics de la situació personal dels funcionaris públics; és a dir, de l'anomenada relació de servei, contingut indiscutible del règim estatutari, i 2a competència, per regular els aspectes essencials de l'organització de la burocràcia de les Administracions públiques, ja que l'expressió règim jurídic continguda en el precepte constitucional no es refereix exclusivament al procediment i al règim de recursos, com ha assenyalat

aquest Tribunal Constitucional a la seva Sentència 32/1981, de 28 de juliol, i cal incloure-hi també la regulació bàsica de l'organització de totes les Administracions públiques."

Precisant l'abast dels dos títols competencials als quals es fa referència, a la STC 99/1987, de 11 de juny, queda fixat el contingut de la matèria de règim estatutari. Al FJ 3 c de la Sentència esmentada s'afirma que dins l'àmbit de la matèria de règim estatutari cal entendre que queda continguda la "normació relativa a l'adquisició i pèrdua de la condició de funcionari, a les condicions de promoció dins la carrera administrativa i a les situacions que s'hi poguessin donar, als drets i deures i a la responsabilitat dels funcionaris i al seu règim disciplinari, com també a la creació i integració, en el seu cas, de cossos i escales funcionaries, a la manera de provisió de llocs de treball al servei de les Administracions públiques, perquè com que la Constitució ha optat per un règim estatutari, amb caràcter general per als servidors públics (articles 103.3 i 149.1.18), també haurà de ser la llei la que determini en quins casos i amb quines condicions es poden reconèixer altres vies possibles per a l'accés a l'Administració pública".

Per la seva banda, la STC 76/1983 ja es va encarregar de fer notar, com dèiem abans, que dintre de la matèria de règim jurídic es podia incloure "la competència per regular els aspectes essencials de l'organització de la burocràcia de les Administracions públiques". És una interpretació àmplia de la matèria de règim jurídic pel fet que deixa entrar la legislació estatal dins l'esfera d'autoorganització de la comunitat autònoma.

D'acord amb els preceptes que conformen el bloc competencial de la Generalitat pel que fa a la matèria que ens interessa, i la interpretació que n'ha donat el Tribunal Constitucional, el legislador estatal ha pogut dictar una llei bàsica de contingut ampli en la qual ha predeterminat el model de funció pública i la relació estatutària dels funcionaris. Es tracta de la Llei 30/1984, de 2 d'agost, modificada parcialment per la Llei 23/1988, de 28 de juliol, dictada després de la STC 99/1987.

La veritat és que el legislador estatal ha regulat de manera àmplia la matèria relativa a la funció pública. L'article 1.3 de la Llei 30/1984, en la redacció feta després de la modificació per la Llei 23/1988, conté una llarga llista dels preceptes que tenen un caràcter bàsic. D'altra banda, es creen dos òrgans de coordinació amb funcions importants, el Consell Superior de Funció Pública i la Comissió de Coordinació de la Funció Pública. La voluntat del legislador és crear un sistema únic de funció pública que permeti, per exemple, la mobilitat dels funcionaris entre les administracions i garanteixi un tracte homogeni de tots ells a les seves relacions estatutàries.

Aquest marc normatiu comú es completa amb la Llei estatal 53/1984, de 26 de desembre, d'incompatibilitats del personal al servei de les administracions públiques (l'article 2.b i la disposició addicional sisena estableixen la seva aplicació a les comunitats autònomes sense perjudici del seu desenvolupament normatiu per aquestes "assegurant la necessària coordinació i uniformitat de criteris i de procediments"), i la Llei 9/1987, de 12 de juny, d'òrgans de representació, determinació de les condicions de treball i participació del personal al servei de les administracions públiques, modificada en part per la Llei 7/1990, de 19 de juliol (la seva disposició final primera conté una llarga llista dels preceptes declarats bàsics).

La conclusió a la qual s'arriba d'acord amb allò que hem exposat és que el model de funció pública ha estat establert pel legislador estatal. Per aquest motiu, encara que de forma molt sintètica, destacarem els trets essencials d'aquest model, en la mesura que ha condicionat l'opció del legislador autonòmic.

El primer tret que hem de remarcar és l'opció per un sistema d'ocupació pública basat en el règim funcional. Aquesta opció fou realment imposada pel Tribunal Constitucional en la Sentència 99/1987, la qual cosa va obligar a la modificació de l'article 15 de la Llei 30/1984. Actualment, aquest precepte estableix que " amb caràcter general, els llocs de treball de l'Administració de l'Estat i dels seus organismes autònoms, com també els de les seves entitats gestores i serveis comuns de la Seguretat Social, seran ocupats per funcionaris públics" . És ben cert que l'article següent és el que es refereix a les relacions de llocs de treball a les comunitats autònomes, i no s'hi estableix cap criteri. Tanmateix, el legislador autonòmic haurà de tenir en compte la doctrina del Tribunal Constitucional esmentada, segons la qual hi ha una opció genèrica a la Constitució en favor d'un règim estatutari per als serveis públics, quan tracti de desenvolupar l'article 16 de la Llei 30/1984, de caràcter bàsic. En aquest moment s'haurà de dirigir per mitjà d'un criteri similar al seguit pel legislador estatal en el seu article 15 si no vol que la seva llei sigui susceptible d'anul·lació per violar el principi constitucional favorable a un règim estatutari.

La Llei de 1984 manté la tipologia del personal al servei de l'Administració elaborada en la Llei de 1964, és a dir, funcionaris de carrera, funcionaris de càrrec (eventuals i interins) i personal contractat en règim laboral (el personal contractat en règim de dret administratiu desapareix amb la disposició addicional quarta de la Llei 30/1984, precepte de caràcter bàsic).

Pel que fa a l'aspecte estructural, la Llei estatal imposa un sistema d'ocupació o llocs de treball enfront al de carrera administrativa dintre d'un cos. El funcionari accedeix a la funció pública integrant-se en un cos o una escala i dins d'un dels cinc grups estructurats a partir dels estudis que s'exigeixen. Però el cos o l'escala no determinen les facultats o les atribucions, ni es farà la carrera dintre d'aquest. Les atribucions són determinades pel lloc de treball, i la feina exercida permet d'adquirir un nivell personal. La carrera es desenvolupa a través dels llocs, consolidant nivells d'acord amb els anys treballats a cadascun d'ells. La carrera pot ser, doncs, discontinua si s'arriba a ocupar un lloc de treball al qual li és assignat un nivell molt superior en relació amb el del lloc d'exercici anterior. D'altra banda, la retribució depèn també en gran part del càrrec. L'elaboració de les relacions de llocs de treball esdevé d'aquesta manera un element de la màxima importància que serveix per estructurar la funció pública, i en relació amb això, el règim de provisió de places és també una peça molt important del sistema.

Quant a les formes d'ingrés a la funció pública, la Llei organitza el sistema d'una manera global mitjançant l'oferta pública d'ocupació, i preveu la selecció a través dels sistemes d'oposició, concurs o concurs-oposició.

Pel que fa a la relació de servei, es configura també com a normativa bàsica allò que fa referència al sistema de retribució, i s'estableix quines han de ser les retribucions bàsiques (sou, triennis i pagues extraordinàries) i quines les complementàries (complement de destinació, específic, de productivitat i de gratificació). El règim disciplinari també és regulat en els aspectes generals. Finalment, cal recordar que seran aplicables dins l'àmbit de la Generalitat les lleis bàsiques dictades en relació amb els drets col·lectius dels funcionaris (sindicació, vaga i negociació col·lectiva).

La Llei de la funció pública de l'Administració de la Generalitat i les seves normes de desenvolupament

Algunes dades prèvies

El personal polític al servei de la Generalitat

D'acord amb els condicionants exposats prèviament (el procés històric de configuració d'una nova funció pública autonòmica, el marc constitucional en el seu aspecte substantiu i competencial i la legislació bàsica de l'Estat), el legislador català va establir el seu propi sistema de funció pública o, més àmpliament, de personal al seu servei, arran de la publicació de la Llei de 23 de juliol de 1985 de la funció pública de l'Administració de la Generalitat.

Aquesta normativa afecta avui un gran nombre de persones. Algunes dades numèriques ajudaran a comprendre la importància de la qüestió i ens permetran distingir els tipus de col·lectius que poden ser integrats dintre d'un concepte tan extens com és el de personal al servei de l'Administració.

Segons les dades publicades al diari La Vanguardia (1 de febrer de 1993), des de 1978 han estat transferits a la Generalitat un total de 67.583 funcionaris, mentre que l'any 1992 treballaven encara per a l'Administració perifèrica estatal a Catalunya un total de 24.548 empleats. L'Administració pública catalana ha augmentat de manera continuada els seus mitjans de personal: 83.630 el 1986; 88.870 el 1987; 91.449 el 1988; 97.483 el 1989; 101.799 el 1990; 102.329 el 1991, i 107.114 el 1992.

Si agafem les dades de 1990, segons la memòria d'aquell any del Departament de Governació, dels 101.799 funcionaris, 41.724 eren docents (41 %), 31.631 eren personal estatutari sanitari (32%), i la resta, 27.444 (27%) configuraven el personal al servei dels diferents departaments.

Aquest personal, no docent ni sanitari, quedava distribuït entre els departaments segons la relació següent:

Agricultura, Ramaderia i Pesca 2.118

Benestar Social 2.950

Comerç, Consum i Turisme 414

Cultura 909

Economia i Finances 653
Ensenyament 4.958
Governació 3.313
Indústria i Energia 496
Justícia 2.753
Política Territorial i Obres Públiques 3.072
Presidència 1.343
Sanitat 3.523
Treball 942

Total de persones: 27.444

A més d'aquesta distribució segons l'adscripció departamental, també es poden fer altres tipus de classificacions. Podem dir, per exemple, que l'any 1990 el 90% del personal al servei de l'Administració tenia una relació estatutària o funcionarial, mentre que el 9% era personal laboral i un 1% podia ser classificat com a personal eventual.

Té una importància especial el fet de distingir els llocs de treball que formen part de l'Administració, i que determinen la carrera administrativa, d'aquells que seran ocupats per personal polític.

La importància dels llocs reservats al personal polític no rau només en el tipus de funcions que tenen assignades, sinó més aviat en el fet que determinen fins on arriba la cadena de comandament dintre dels departaments i, correlativament, fixen el punt final de la carrera administrativa. Dintre d'aquesta categoria de personal polític al servei de la Generalitat cal incloure els alts càrrecs amb poder de direcció i els assessors. Ambdós grups poden ser englobats també dins la figura de personal eventual, que l'article 5 de la Llei 17/1985 defineix com "aquell format pels qui, en virtut de lliure nomenament dels consellers, i en règim no permanent, ocupin un lloc de treball que, considerat de confiança o d'assessorament no reservat a funcionaris, figura amb tal caràcter en la relació de llocs de treball corresponent".

Atenent allò que diu la Llei catalana 13/1989, són òrgans superiors de l'Administració el president de la Generalitat, el Govern i els consellers. Dintre de l'Administració, són alts càrrecs els secretaris generals i els directors generals (article 5 de la Llei 13/1989). Per tant, la carrera administrativa culmina en arribar al càrrec de subdirector, mentre que la "carrera política" comença amb el càrrec de director general (article 24 de la Llei 13/1989: "Als efectes d'aquesta Llei, llevat dels òrgans superiors i dels alts càrrecs, són òrgans actius de l'Administració de la Generalitat les subdireccions generals, els serveis, les seccions i els negociats. Qualsevol òrgan actiu s'ha d'assimilar a algun dels anteriors. La direcció dels òrgans actius ha d'ésser exercida per funcionaris de carrera, d'acord amb els criteris establerts per la Llei 17/1985 de la funció pública de la Generalitat.")

Una vegada més pot ser interessant d'oferir aquí unes dades numèriques. L'any 1992 hi havia a la Generalitat els alts càrrecs següents: 1 president, 13 consellers, 17 secretaris generals i 79 directors generals, que fan un total de 110. Aquesta xifra es manté en una proporció similar a la d'altres comunitats autònomes, llevat del País Basc, on el nombre d'alts càrrecs és sensiblement superior. De tota manera, les dades esmentades s'han de matisar en un doble sentit. D'una banda, es pot allargar la llista de llocs de treball que podríem qualificar com a alts càrrecs. Així doncs, al Decret 261/1992, de 24 de novembre, pel qual es crea el registre d'alts càrrecs al servei de la Generalitat, s'inclouen els càrrecs següents: comissionats, delegats territorials del Govern o similars, directors generals de les entitats gestores de la Seguretat Social i director del Servei Català de la Salut, director general de la Corporació Catalana de Ràdio i Televisió, presidents, directors generals, director executiu, gerents i similars dels organismes autònoms amb caràcter administratiu de la Generalitat i de les entitats autònomes i empreses de la Generalitat, equivalents a directors generals o a secretaris generals o a qualsevol dels càrrecs esmentats anteriorment i, finalment, assessors especials del president i dels consellers. La segona matisació es refereix concretament a la figura dels assessors, perquè és pràcticament impossible de conèixer amb un mínim d'aproximació el seu nombre, ja que no existeix la relació de llocs de treball.

En conseqüència, les dades aportades sobre el nombre d'alts càrrecs han de ser relativitzades pel fet que no hi són inclosos molts dels llocs de treball que en realitat han de considerar-se com a alts càrrecs. Volem, doncs, remarcar la importància numèrica d'aquest conjunt de persones al servei de la Generalitat que actuen com un nivell d'encadenament entre la política i l'Administració, que exerceixen funcions de

direcció sobre aquesta última, sense formar part de la funció pública, a la qual ens referirem en les pàgines següents.

La funció pública de la Generalitat

El marc normatiu que regula en els seus aspectes essencials la funció pública de la Generalitat està compost pels següents textos legislatius i reglamentaris:

Llei 17/1985, de 23 de juliol, de la funció pública de l'Administració de la Generalitat.

Llei 9/1986, de primer de novembre, de cossos de funcionaris.

Llei 4/1987, de 24 de març, de l'Escola d'Administració Pública.

Llei 21/1987, de 26 de novembre, d'incompatibilitats.

Decret 28/1986, de 3 de gener, de selecció de funcionaris.

Decret 336/1986 de règim disciplinari.

Decret 65/1987, de 15 de gener, de provisió de llocs de treball.

Decret 153/1987, de 4 de març, de règim del personal eventual.

D'acord amb aquest marc normatiu, els trets que defineixen el règim de la funció pública catalana són, de manera resumida, els següents:

Classes de personal al servei de l'Administració

El personal es classifica en funcionari (aquell que s'incorpora al servei de la Generalitat per mitjà d'una relació de dret públic), eventual (si es vincula de manera no permanent i per lliure designació), interí (que presta serveis de forma transitòria en llocs reservats a funcionaris mentre aquests no els ocupin) i el personal laboral (vinculat a la Generalitat per una relació de dret laboral; es pot consultar el Conveni col·lectiu per a 1992, Resolució de 5 d'agost, Arz. 515).

Òrgans superiors en matèria de personal

Són òrgans superiors en matèria de personal, segons l'article 10 de la Llei 17/1985, el Consell Executiu, el conseller competent en matèria de funció pública (el de Governació), la Comissió Tècnica de la Funció Pública, el Consell Català de la Funció Pública i la Inspecció General dels Serveis de Personal.

Com a òrgans actius, corresponen al Consell Executiu les funcions normatives i de direcció, i també algunes resolucions concretes com ara l'aprovació de l'oferta d'ocupació pública anual, les normes de valoració de llocs de treball, la relació de llocs de treball i la seva valoració. Al conseller de Governació li corresponen les funcions de preparació de les tasques del Consell Executiu i la convocatòria de proves selectives de funcionaris proposades pels departaments, la convocatòria de concursos de provisió de llocs de treball, i també el nomenament de funcionaris i la declaració de les seves situacions administratives.

Les funcions consultives són encomanades a dos òrgans diferents. Un que és intern, la Comissió Tècnica, creada amb la finalitat essencial de coordinar els propis departaments de la Generalitat, i un altre de composició mixta, el Consell Català de la Funció Pública, la tasca del qual és fer de via de participació per a sectors externs (corporacions locals, representants del personal).

Finalment, hi ha la Inspecció General de Serveis, que té com a única funció la vigilància del compliment de les normes en matèria de funció pública.

Estructura

Els funcionaris quedaran agrupats en cossos d'acord amb el caràcter homogeni de les tasques, i poden existir, dintre dels cossos, escales segons l'especialització de les funcions (article 16 de la Llei 17/1985).

Aquesta agrupació, però, té molt poca rellevància. De la mateixa manera que en el model estatal (que, recordem-ho, és bàsic), la carrera no es realitza dins dels cossos sinó a través dels llocs de treball (articles 53 a 56 de la Llei 17/1985).

Els cossos seran agrupats, segons el nivell de titulació exigida per ingressar-hi, de la següent manera:

Grup A. Títol de doctor, llicenciat, enginyer, arquitecte o equivalent.

Grup B. Títol d'enginyer tècnic, diplomat universitari de primer cicle, arquitecte tècnic, formació professional de tercer grau o equivalent.

Grup C. Títol de batxiller, formació professional de segon grau o equivalent.

Grup D. Títol de graduat escolar, formació professional de primer grau o equivalent.

Grup E. Certificat d'escolaritat.

La voluntat generalista dels responsables de la funció pública catalana ha portat a identificar, de fet, un cos amb cadascun dels grups. La Llei 17/1985 ja va establir un cos per grup (superior, de gestió, administratiu auxiliar i subaltern, disposicions addicionals vuitena" a dotzena), mentre que la Llei 9/1986 va mantenir aquest principi general en crear els següents cossos per dur a terme tasques de caràcter professional: cos de titulats superiors (grup A), de diplomats (grup B), de tècnics especialistes (grup C) i d'auxiliars tècnics (grup D). En tots aquests casos la Llei 9/1986 especifica que les tasques encomanades als membres del cos són les derivades de la titulació acadèmica, l'exercici professional o el grau d'especialització respectius. En aquest mateix text legal es creen tres cossos especials, corresponents al grup D: bombers, mossos d'esquadra i agents rurals. La llei de creació determina les funcions assignades a cada nou cos. Més endavant, la Llei 5/1991, de 27 de març, va crear dintre del cos superior les escales d'inspectors financers i tributaris.

Aquest esperit generalista que domina l'estructura de la funció pública catalana ha afavorit sens dubte la flexibilitat pel que fa a la gestió dels recursos humana, però ha aportat, d'altra banda, una pèrdua progressiva de la professionalització del personal.

Com ja havíem remarcat, i també d'acord amb el model bàsic estatal, la relació de llocs de treball és una pela essencial per a l'ordenació de la funció pública. D'acord amb l'article 22 de la Llei 17/1985, la relació haurà d'incloure la totalitat dels llocs, tant els corresponents a funcionaris com aquella que corresponguin al personal eventual i laboral. Per a cada tipus de lloc de treball caldrà indicar la denominació i les característiques essencials, els requisits exigits per ocupar-lo, el complement de destinació i l'específic si s'escau, i la forma de provisió del lloc. A més els llocs de treball dels funcionaris quedaran classificats en trenta nivells (article 52 de la Llei 17/1985), cosa que permet al funcionari d'assolir un "grau" determinat, si ha realitzat durant dos anys consecutius o tres interromputs un o més llocs de treball de nivell corresponent.

L'article 71 del Decret 65/1987, de 15 de gener, sobre la provisió de llocs de treball estableix els intervals de nivells que són assignats a cada grup de cos o d'escala:

Cos o escala	Nivell mínim	Nivell màxim
Grup A	11	30
Grup B	9	26
Grup C	8	22
Grup D	6	18
Grup E	1	14

El funcionari realitza la seva carrera a través dels llocs de treball, consolidant els nivells. Ha de començar a la funció pública des del nivell més baix corresponent al seu cos o escala. A partir d'aquest moment pot ser designat per ocupar llocs de treball amb nivells superiors, però dina del límit marcat per l'article 55.1 de la Llei 17/1985. Els funcionaria no podran ser designats per a dur a terme una tasca superior en més de dos nivells al del seu grau personal, ni podran ocupar un lloc de treball classificat com a inferior en més de dos nivells al seu grau personal. Es tracta d'evitar una carrera amb salts excessius i un exercici de llocs de treball amb nivells sensiblement inferiors en relació amb el grau ja consolidat. Per accedir a un cos superior caldrà tenir la qualificació acadèmica requerida.

Tot aquest esquema té el seu nucli en l'elaboració i la publicació de la relació de tots els llocs de treball existents a l'Administració de la Generalitat, fixant a més per a cada un d'ells les dades exigides segons l'article 22 de la Llei 17/1985. Aquesta tasca, l'execució de la qual és requerida dins del termini de 31 de desembre de 1986 a la disposició addicional tretzena de la Llei 17/1985, no s'ha dut a terme.

Selecció

La selecció de la totalitat del personal de la Generalitat es farà per mitjà dels sistemes d'oposició, de concurs-oposició o de concurs (Decret 28/1986). La Llei 17/1985 estableix el marc general dels processos de selecció basant-se en allò que disposa el seu article 34: " D'acord amb els principis enunciats en l'article 103.1 de la Constitució, l'Administració de la Generalitat seleccionarà la totalitat del seu personal amb criteris d'objectivitat, en funció dels principis d'igualtat, de mèrit i de capacitat dels aspirants, i mitjançant una convocatòria pública. Durant el procés de selecció caldrà que s'acrediti el coneixement de la llengua catalana en la seva expressió oral i escrita."

Cal remarcar com a singularitat del sistema català de funció pública la referència al coneixement de la llengua, tema a què ens referíem ja al capítol 11, apartat cinquè, d'aquest Manual.

També hem de fer notar com a tret propi del procés selectiu de funcionaris de la Generalitat el paper que la llei atribueix a l'Escola d'Administració Pública (Llei 4/1987) als processos de selecció. Així, li és assignada la tasca de fer-se càrrec de la realització de les proves selectives per a funcionaris i dels cursos de formació (article 35 de la Llei 17/1985), i la possibilitat d'organitzar cursos selectius quan aquests siguin requerits per a l'accés a alguns cossos. És cert, d'altra banda, que l'Escola sembla centrar les seves activitats més aviat en les tasques de perfeccionament i de formació que en les tasques de selecció. D'acord amb aquesta funció genèrica, seria de segur convenient que es potenciés alhora el seu protagonisme pel que fa a la carrera dels funcionaris, amb un reconeixement més profund de les activitats desenvolupades en aquesta en els concursos per cobrir els llocs de treball (article 47a de la Llei 17/1985), o bé potenciant els cursos de formació en els processos de promoció interna tant dins dels cossos com entre cossos diferents, cas aquest en què serien cursos de caràcter selectiu (article 57.2 i 3 de la Llei 17/1985).

Relació estatutària

Pel que fa als aspectes relatius a l'adquisició i a la pèrdua de la condició de funcionari, El règim de retribucions, les situacions, els drets, les vacances, les llicències i els permisos, els deures i el règim disciplinari, la legislació catalana no aporta novetats significatives respecte al model estatal. Totes aquestes qüestions queden previstes al títol V de la Llei 17/1985 i a les normes de desenvolupament, de les quals destaca el Reglament de règim disciplinari de 6 de novembre de 1986.

Text	d00341
Tema	Patrimoni de la Generalitat
Referència	TORNOS, JOAQUIM. "L'Administració de la Generalitat (II). Règim jurídic, funció pública i patrimoni. El patrimoni de la Generalitat. L'article 43 de l'Estatut". A: ALBERTÍ, E. (coord.). <i>Manual de dret públic de Catalunya</i> . 3a. ed. Barcelona-Madrid: Generalitat de Catalunya – Institut d'Estudis Autonòmics – Marcial Pons, 2002. Pàg. 365-370..

4. El patrimoni de la Generalitat. L'article 43 de l'Estatut

4.1 Contingut i marc competencial general

D'acord amb el que hem exposat als paràgrafs anteriors, l'exercici de les competències autonòmiques requereix uns mitjans personals i financers, però també uns mitjans materials amb els quals es puguin dur a terme les funcions assumides. El conjunt d'aquests mitjans materials pot ser identificat amb la noció de patrimoni de la Generalitat.

L'Estatut d'autonomia es refereix al patrimoni de la Generalitat en el seu article 43. D'acord amb l'apartat primer d'aquest precepte, el patrimoni de la Generalitat quedarà integrat per:

- 1) El patrimoni de la Generalitat en el moment d'aprovació de l'Estatut.
- 2) Els béns destinats a serveis traspassats a la Generalitat.
- 3) Els béns adquirits per la Generalitat per qualsevol títol jurídic vàlid.

Al paràgraf següent del mateix precepte s'estableix que una llei de la Generalitat regularà l'administració, la defensa i la conservació del seu patrimoni.

Després de l'EAC, la LOFCA va insistir en dos aspectes crítics des de la perspectiva del patrimoni de la Generalitat. D'una banda, pel que fa a l'abast del concepte de patrimoni autonòmic i, de l'altra, amb relació als límits als quals han de quedar subjectes les comunitats autònomes quan regulen el règim jurídic del seu patrimoni.

L'article 5 de la LOFCA, en referir-se als ingressos de dret privat com a un dels possibles recursos de les comunitats autònomes, va definir aquests ingressos i també va establir que, en aquest sentit, el patrimoni de la Generalitat havia de ser considerat constituït pels "béns de la seva propietat, i també pels drets reals o personals dels quals sigui titular, susceptibles de valoració econòmica, sempre que els uns o els altres no estiguin afectes a l'ús o servei públic". La LOFCA seguia d'aquesta manera un plantejament similar al de la Llei del patrimoni de l'Estat de 1964.

Per la seva banda, l'article 17 de la mateixa Llei orgànica va establir que les comunitats autònomes havien de regular per mitjà dels seus òrgans competents, d'acord amb els estatuts respectius, el règim jurídic del seu patrimoni dintre del marc de la legislació bàsica de l'Estat.

A partir d'aquest marc normatiu genèric cal concretar el contingut dels béns que conformen el patrimoni de la Generalitat i l'abast real de la competència normativa autonòmica per entrar en aquesta matèria. Després analitzarem el contingut de la legislació catalana sobre el seu propi patrimoni dictada justament en l'exercici d'aquestes competències.

4.2 L'article 43 de l'Estatut

La determinació estatutària del patrimoni de la Generalitat és continguda en els tres apartats de l'article 43 que acabem de citar i que, com ara veurem, es podria dir que es refereixen successivament al patrimoni previ a l'Estatut, al patrimoni transferit i a l'adquirit durant l'exercici de les pròpies competències. Analitzarem ara la problemàtica suscitada per la interpretació d'aquests apartats.

Al primer apartat es reconeix com a patrimoni de la Generalitat aquell que ho fos en el moment de ser aprovat l'Estatut. Aquesta realitat preexistent podia estar formada per dues classes de béns. D'una banda, el patrimoni històric, és a dir, tot allò que podia ser reconegut com a pertanyent a l'entitat històrica Generalitat. En el moment de reconèixer l'existència d'un patrimoni d'aquestes característiques, el problema que es planteja és que després de la victòria militar i la implantació del règim franquista havia estat regulada la liquidació definitiva de la Generalitat extingida, i per OM de 5 d'abril de 1950 s'havia acordat la liquidació del seu actiu i passiu. Dificilment podrà ser identificat cap bé com a pertanyent a aquesta categoria.

El contingut pràctic d'aquest primer paràgraf es troba, per tant, en relació amb els béns traspassats a la Generalitat durant l'etapa pre-autonòmica, d'acord amb les resolucions de la comissió mixta creada per a aquesta funció (RD 2543/1977). Caldria remarcar que durant aquesta etapa pre-estatutària, el règim del traspàs és equiparat a la cessió gratuïta dels béns immobles. Per tant, el traspàs no va afectar-ne la titularitat i es mantingueren com a béns de l'Estat. Tanmateix, i en virtut de la disposició transitòria sisena de l'EAC, allò que era en principi una cessió gratuïta va esdevenir una assumpció definitiva. Efectivament, d'acord amb l'apartat sisè d'aquesta regla transitòria "la Generalitat assumirà amb caràcter definitiu i automàtic, i sense solució de continuïtat, els serveis que ja li hauran estat traspassats des del 29 de setembre de 1977 fins a la vigència del present Estatut". D'aquesta manera, en virtut de l'article 43.1 i de la disposició transitòria sisena de l'EAC es configura un primer bloc de béns que entren a formar part del patrimoni de la Generalitat.

El segon apartat de l'article 43 es refereix als béns afectes a serveis traspassats a la Generalitat. Ens situem, doncs, en un moment temporal posterior, i el precepte ja es refereix al conjunt de béns que es traspassin a la Generalitat dins el nou marc estatutari (disposició transitòria sisena, apartat primer i RD 1666/1980).

Per tant, durant l'exercici de les normes sobre traspassos s'anirà configurant el patrimoni de la Generalitat, la qual rebrà conjuntament els mitjans personals, financers i materials per fer efectiu l'exercici de les competències assumides estatutàriament. Com a béns materials, la Generalitat rebrà tant els de caràcter patrimonial com els demanials en la mesura que siguin afectes a la funció l'exercici de la qual correspon a l'ens autonòmic.

El traspàs d'aquests béns va plantejar en el seu dia el problema jurídic de la determinació del valor i els efectes d'aquest acord de traspàs. El problema fou suscitat amb la impugnació dels articles 7.3 i 9.3 de la Llei catalana 11/1981, de 7 de desembre, de patrimoni de la Generalitat.

Quan la Llei catalana va regular la desafectació i la mutació demanial dels béns demanials adquirits per traspàs, es va qüestionar si l'exercici d'aquesta competència corresponia a la comunitat autònoma, perquè els representants de l'Estat entenien que amb el traspàs eren cedits l'ús i la gestió, però no la titularitat del bé. Segons aquesta concepció, s'aplicaria el règim pre-estatutari i el traspàs implicaria una cessió gratuïta del bé, de manera que en cas de desafectació o de mutació demanial el bé cedit hauria de revertir a l'Estat.

Davant aquesta concepció, el Tribunal Constitucional, en la Sentència 58/1982, de 27 de juliol, FJ 2, ha arribat a establir que en el cas de les transferències de l'Estat a la Generalitat "no es tracta d'una cessió, sinó d'una successió parcial en l'exercici de les funcions públiques entre dos ens d'aquesta naturalesa. Les Comunitats Autònomes no són ens preexistents als quals l'Estat cedeixi béns propis, sinó ens de nova creació que només arriben a tenir una existència real en la mesura que l'Estat es reestructura sostraint a les seves institucions centrals una part de les seves competències per atribuir-les a aquells ens territorials i els transfereix, amb elles, els mitjans personals i reals necessaris per exercir-les. L'Estat, com a conjunt de les institucions centrals, perd les facultats que guanyen les Comunitats Autònomes i les transferències de recursos de tota mena, i en concret de béns immobles, d'aquell cap a aquestes no és, en conseqüència, el producte d'una cessió sinó, com dèiem abans, d'una successió". D'aquesta manera el Tribunal Constitucional reconeix la singularitat de la situació i la necessitat d'aplicar-hi una nova concepció, no

vinculada amb els criteris de la Llei estatal del patrimoni. No hi ha una cessió sinó una successió, perquè es tracta de la transferència de béns entre l'Estat i les comunitats autònomes, i per tant els béns traspassats s'integren dintre del patrimoni autonòmic fans i tot en els casos en que tinguessin un caràcter demanial en el moment del traspàs.

Finalment, el tercer apartat de l'article 43 es refereix als béns adquirits per la Generalitat per qualsevol títol jurídic. Aquí ja es preveu la situació de futur, un cop es consumin els traspassos de serveis preceptius, i d'acord amb la llei pròpia, quan la Generalitat adquireixi els seus béns de manera ordinària per mitjà dels mecanismes previstos a la seva legislació. Mecanismes que actualment, i segons el que disposa la Llei 11/1981, als articles 10 i següents, són: per ocupació, a títol lucratiu, a títol oneros, per usucapió i per transferència, i es regula també l'adquisició de drets d'arrendament.

4.3 La competència legislativa autonòmica. La Llei 11/1981, de 7 de desembre, del patrimoni de la Generalitat

El paràgraf segon de l'article 43 de l'EAC remet a una llei de la Generalitat la regulació de l'administració, la defensa i la conservació del seu patrimoni. L'exercici d'aquesta competència planteja, tanmateix, algun problema. D'una banda, el títol de domini públic s'ha fet servir de vegades com a títol competencial per part de l'Estat, mentre que des d'una altra perspectiva es qüestiona l'abast de la competència autonòmica a l'article 17 de la LOFCA, i el seu exercici queda sotmès a les bases estatals.

La primera de les qüestions que acabem de plantejar ha estat resolta pel Tribunal Constitucional quan afirma que la titularitat del domini no és un criteri de delimitació competencial (STC 227/1988 FJ 14 i 149/1991 FJ 1.c). Però més enllà de la declaració, el que és important de remarcar és que al voltant de la mateixa el Tribunal Constitucional estableix, a la STC 149/1991 FJ 1:c: "Aquesta doctrina no significa, tanmateix, que la Constitució no estableixi amb una precisió absoluta que és competència pròpia de l'Estat la determinació d'aquelles categories de béns que integren el domini públic natural i que atribueixi a l'Estat la seva titularitat." Remetent-se a la STC 227/1988, el Tribunal segueix el seu raonament en els termes següents: " En tractar-se del demani natural és lògic que la potestat de demanialitzar sigui reservada exclusivament a l'Estat i que els gèneres naturals de béns que de manera unitària l'integrin siguin també inclosos com a unitat indivisible dintre del domini estatal." En conseqüència, els béns demanials naturals només poden ser configurats com a tals per l'Estat, el qual adquireix a la vegada la titularitat sobre aquests. La segona qüestió afecta l'abast de la competència legislativa des de la perspectiva funcional. L'article 17 de la LOFCA estableix, com ja havíem comentat, que les comunitats autònomes podrien regular el règim del seu patrimoni dintre del respecte de les bases estatals. Aquesta previsió continguda a la Llei orgànica ha estat precisada per la doctrina del Tribunal Constitucional, el qual ha reconegut a l'Estat la competència per legislar sobre la matèria a partir dels seus títols competencials continguts a l'article 149.1.8 i 149.1.18. Per tant, en l'exercici de les competències en matèria de legislació civil i en matèria de règim jurídic de les administracions, l'Estat pot establir les bases del règim jurídic dels béns de l'Administració amb caràcter general, vinculant aquestes bases al legislador autonòmic (STC 58/1982, FJ 1). La conseqüència del que hem exposat és que la competència de la Generalitat per dictar la seva llei del patrimoni es troba a l'article 10.1.1 de l'EAC: " [...] el desenvolupament legislatiu i l'execució del règim jurídic de l'Administració de la Generalitat."

En l'exercici de la seva competència, la Generalitat ha dictat la Llei 11/1981, de 7 de desembre, desenvolupada pel Decret 323/1983, de 14 de juliol, i modificada en alguns aspectes no substancials per lleis recents sobre pressupostos. Aquest conjunt normatiu segueix bàsicament la legislació de l'Estat, i després de determinar quins béns i quins drets configuren el patrimoni de la Generalitat, regula els temes següents:

- Canvis de qualificació i d'afectació.
- Adquisició, venda i cessió.
- Utilització i aprofitament.
- Protecció i defensa.

Cal remarcar com a novetat de la Llei catalana el concepte de patrimoni que fa servir. L'article primer de la Llei 11/1981 estableix que "el patrimoni de la Generalitat de Catalunya és constituït per tots els béns i drets que li pertanyen per qualsevol títol". El concepte de patrimoni emprat és més ampli que aquell que adopta el legislador estatal a la Llei de patrimoni de 1964 i a la LOFCA, perquè segons aquests textos legals els béns de domini públic no són part del patrimoni de l'Administració. Aquesta diferència

conceptual no va donar lloc, tanmateix, a cap dubte en el moment de jutjar la constitucionalitat de la Llei catalana. D'altra banda, es podria entendre que la LOFCA es refereix al patrimoni des de la perspectiva financera estricta de la producció de rendiments, mentre que el precepte de la Llei 11/1981 tindria la seva cobertura a l'article 43 de l'Estatut, que inclou dintre del patrimoni de la Generalitat els béns afectes a serveis traspassats.

Després d'aquesta definició àmplia del concepte de patrimoni, la Llei 11/1981 classifica els béns de la Generalitat segons el sistema clàssic, d'altra banda imposat pel Codi civil, de béns patrimonials i béns demaniais. Els criteris per classificar un bé com a demanial o patrimonial també són els generals (articles 4 i 5 de la Llei). Són béns demaniais els que pertanyen a la Generalitat i estan afectes a un ús o a un servei públic, aquells que siguin qualificats com a tals per una llei i els edificis on s'allotgin els òrgans de la Generalitat. Juntament amb aquesta tipologia, la Llei reconeix que poden existir béns demaniais al territori de la Generalitat que no siguin afectes a un ús o a un servei propis de les competències de la Generalitat, cas en què el bé demanial no serà propietat d'aquesta.

Els béns patrimonials es defineixen a l'article 4, i es fa servir una clàusula residual a favor d'aquest tipus de béns (article 4.f: "És un bé patrimonial qualsevol altre bé la titularitat del qual correspon a la Generalitat de Catalunya i que no sigui considerat de domini públic.") També com a principi general contingut a la Llei 11/1981 cal remarcar que les competències sobre gestió i administració del patrimoni són atorgades a la Conselleria d'Economia i Finances, a més de les funcions que puguin correspondre al Parlament i al Govern, i sense perjudici de les funcions i responsabilitats d'altres departaments en relació amb els béns de domini públic que els siguin adscrits (article 6 de la Llei 11/1981).

El text de la Llei, que com ja hem comentat segueix els principis generals establerts per la legislació estatal relativa als béns de l'Administració, va provocar dubtes quant a la seva constitucionalitat pel que fa a dos temes que cal remarcar.

D'una banda, va ser impugnat el contingut dels articles 7.3 i 9.3 en la mesura que permeten la desafectació i la mutació de béns demaniais. Ja hem parlat de les conseqüències que aquest recurs va tenir en relació amb el concepte de transferència de béns a la Sentència del Tribunal Constitucional 58/1982. Però aquesta mateixa Sentència va reconèixer també la competència de la Generalitat per procedir a la desafectació, encara que va deixar un punt sense resoldre en afirmar que "és una qüestió diferent quina ha de ser la destinació ulterior dels béns desafectats", deixant entendre que el bé podria ser recuperat per l'Estat si aquest havia estat el titular anterior. La Sentència 85/1984 del mateix Tribunal Constitucional ha aclarit aquesta qüestió en afirmar que " no constitueix cap vulneració de precepte o de principi constitucional que la Comunitat Autònoma alieni, d'acord amb un procediment que ha respectat les bases induïdes de la legislació estatal, un bé immoble que li havia transferit l'Estat". En definitiva, els articles impugnats són conformes amb la Constitució i permeten a la Generalitat de desafectar un bé demanial o de modificar la seva adscripció sense que l'Estat pugui sol·licitar la reversió d'aquest.

Finalment, cal recordar que l'esmentada Sentència 58/1982 va declarar la inconstitucionalitat de l'article 11 de la Llei de patrimoni de la Generalitat. Aquest precepte reconeixia a la Generalitat el dret de reivindicar, d'acord amb les lleis, els béns immobles retinguts o dels quals s'ha gaudit sense títol vàlid per entitats o particulars. El Tribunal acorda la inconstitucionalitat del precepte esmentat al FJ 3 de la Sentència 58/1982 amb els arguments següents: "Una cosa és que la Generalitat tingui la competència suficient per legislar, dins dels límits que ja hem assenyalat, sobre el seu propi patrimoni, i una altra cosa molt diferent és que, en l'exercici d'aquesta competència, modifiqui també la legislació vigent sobre el patrimoni de l'Estat, determinant que per al futur no seran incorporats a aquest, sinó al de la Generalitat, els béns immobles retinguts o dels quals s'ha gaudit sense títol vàlid per entitats o per particulars".

Text	d00342
Tema	Organització territorial de Catalunya
Referència	FONT, TOMÀS. "L'organització territorial de Catalunya". A: ALBERTÍ, E. (coord.). <i>Manual de dret públic de Catalunya</i> . 3a. ed. Barcelona-Madrid: Generalitat de Catalunya – Institut d'Estudis Autònomic – Marcial Pons, 2002. Pàg. 375-407.

Capítol 13

L'organització territorial de Catalunya

L'autonomia de Catalunya i l'organització territorial

Una de les manifestacions més rellevants de la identitat política i de l'autonomia d'una col·lectivitat és la seva capacitat de disposar sobre l'organització territorial, és a dir, la possibilitat de definir la configuració de les estructures que institucionalitzen els seus diversos nivells d'articulació política i administrativa. En aquest sentit, és notori que a Catalunya no només s'ha estructurat l'Administració pròpia de la Generalitat, que ha estat ja estudiada, sinó que al seu territori hi ha desplegat els aparells d'altres instàncies político-administratives. Així, per una banda, l'Administració de l'Estat, per a l'exercici de les seves funcions, manté encara una organització perifèrica bastant voluminosa, estructurada al voltant de la figura del delegat del Govern (art. 154 CE, Llei 17/1983, de 16 de novembre), que la dirigeix i coordina amb l'Administració autonòmica, i que compta entre els seus òrgans amb els governs civils a cada una de les quatre províncies catalanes (RD 3117/1980, de 22 de desembre). Es tracta d'una organització que ha d'anar-se reduint progressivament i que no configura substancialment l'estructura territorial pròpia de Catalunya.

En canvi, per altra banda, l'estructuració administrativa de Catalunya inclou una elements que són absolutament decisius, i que en aquest cas sí que expressen els interessos de col·lectivitats pròpies: es tracta de les distintes entitats que configuren l'Administració local de Catalunya. La Constitució estableix amb caràcter general el disseny organitzatiu territorial vàlid per a tot l'Estat, estructurat al voltant dels municipis i de les províncies, a més de les comunitats autònomes (art. 137, 140 i 141 CE), alhora que permet que els estatuts d'autonomia prevegin altres instàncies territorials pròpies (art. 152.3 CE). Sobre aquesta base, l'Estatut d'autonomia estableix la vinculació entre aquestes administracions territorials i la mateixa institucionalització política de Catalunya, en disposar que "la Generalitat de Catalunya estructurarà la seva organització territorial en municipis i comarques" (art. 5.1 EAC), sense perjudici de l'organització provincial (art- 5.4 EAC).

Amb aquesta declaració queda de manifest que les entitats locals catalanes no són quelcom d'estrany a l'autonomia de Catalunya i a la seva institucionalització, sinó que en formen part de manera decisiva, en són elements estructurals. Catalunya no s'expressa únicament des del punt de vista institucional en la Generalitat i en els seus poders propis, en concret, en el seu Govern i en l'Administració pròpia que en depèn; també les entitats locals de Catalunya són institucions de govern i de representació dels interessos de les distintes col·lectivitats territorials i polítiques catalanes. Per això l'organització i el règim jurídic i funcional de les estructures territorials de Catalunya formen part essencial del dret públic de Catalunya, que és estudiat aquí en tot allò que té d'específic en relació amb el règim general de l'Administració local. Particularment, es dona un tractament més detingut a l'organització comarcal, atesa la seva novetat i singularitat.

Històricament, totes les formulacions programàtiques i legislatives de l'autonomisme català han coincidit a considerar el tema de l'organització territorial i de l'estructuració administrativa de Catalunya com un element constitutiu de l'expressió de l'autonomia catalana. D'una manera molt sintètica, es pot dir que els elements que hi han estat presents al llarg dels darrers cent anys són els següents:

- En primer lloc, la consideració dels municipis com una institució fonamental en l'organització pròpia de Catalunya, institució per a la qual sempre s'ha reclamat, per una banda, més autonomia i més poders i, per una altra banda, més vinculació i dependència amb els poders polítics propis, avui concretats en la Generalitat. En aquest sentit és forja expressiu el marcat municipalisme que va presidir l'actuació de la Generalitat durant la Segona República, període en el qual va dictar-se una important legislació municipal.

- En segon lloc, una escassa acceptació de la província, personificada en les diputacions, la qual és entesa com una circumscripció estranya a la tradició catalana, i que ha estat implantada al segle XIX arran de la imposició de l'organització pròpia de l'Estat; fins al punt que les diputacions provincials desapareixen en la pràctica sota la Generalitat republicana. A causa del seu origen històric, el rebuig al fenomen provincial representat pel governador civil ha estat forja relacionat amb el de les diputacions provincials.

- En tercer lloc, sempre s'ha buscat una expressió pròpia de la identitat territorial catalana, que s'ha concretat amb pràctica unanimitat en la figura de la comarca. Entesa com a demarcació territorial característica de Catalunya, hi ha coincidència en què expressa una identitat d'àmbit superior al municipal derivada de circumstàncies geogràfiques, econòmiques i sociològiques. Per contra, històricament no hi ha hagut total coincidència en la fixació de quin és l'àmbit territorial de les comarques, ni en la determinació de la seva funcionalitat, ja sigui en tant que demarcació de la Generalitat, com a la Segona República, o bé en tant que entitat local, com en l'actual règim constitucional i estatutari.

Val a dir que aquests elements són els que més qualifiquen el conjunt de les posicions que s'han mantingut i de les solucions efectivament adoptades en diversos períodes històrics dels darrers cent anys. El cert és que la qüestió de l'organització territorial, com també la seva plasmació geogràfica, la divisió territorial, ha tingut i continua tenint un tractament molt més extens que qualsevol altre component organitzatiu del sistema autonòmic, i té un paper central en el procés d'institucionalització política de Catalunya.

Tal com s'ha assenyalat, el model constitucional i estatutari actual preveu a grans trets una organització territorial articulada inicialment en tres institucions: els municipis, les comarques i les províncies, institucions territorials a les quals l'ordenament garanteix autonomia per gestionar els seus respectius interessos; a més, l'Estatut preveu la possibilitat que s'estableixin altres demarcacions supracomarçals, així com institucions connectades als fenòmens metropolitans i urbanístics (art. 5.1 i 2 EAC), al marge de reconèixer la presència de l'Administració perifèrica de l'Estat (art. 5.4 EAC). Tot això planteja un panorama d'organització territorial extremament complex, en el qual poden coexistir un gran nombre d'estructures administratives. De manera que resulta d'una gran importància la intervenció del legislador per tal d'ordenar totes aquestes instàncies i el sistema de relacions entre unes i altres, i també la seva connexió amb l'Administració pròpia de la Generalitat. Així s'ha fet a través, sobretot, d'un paquet legislatiu que comprèn les anomenades lleis d'organització territorial, que són les següents: Llei cat. 5/1987, de 4 d'abril, de règim provisional de les competències de les diputacions provincials; Llei cat. 6/1987, de 4 d'abril, d'organització comarcal de Catalunya (LOCO); Llei cat. 7/1987, de 4 d'abril, per la qual s'estableixen i es regulen actuacions públiques especials en la conurbació de Barcelona i en les comarques compreses dins de la seva zona d'influència directa; i Llei cat. 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya (LMRLC).

Ara bé, abans d'analitzar el contingut específic de la legislació sobre l'organització territorial, convé delimitar l'àmbit competencial de la Generalitat sobre aquesta matèria, ja que l'any 1980 la Generalitat havia aprovat ja una llei sobre transferència urgent i plena de les diputacions provincials, que fou anul·lada pel Tribunal Constitucional, en Sentència de 28 de juliol de 1981; i a més, per la seva banda, l'Estat ha dictat la Llei de bases del règim local de 2 d'abril de 1985, que té una incidència general en la matèria de l'organització territorial de Catalunya.

Les competències de la Generalitat sobre organització territorial i règim local

En la majoria de sistemes federals són els estats membres els que detenen les màximes competències per establir la seva organització territorial interna i regular el règim de l'Administració local pròpia. Es dona, així, una interiorització del règim local dintre del nivell autonòmic, el qual pot disposar d'aquell. No és

aquesta, tanmateix, la solució establerta a l'ordenament espanyol, on les competències sobre l'organització territorial i l'Administració local estan repartides entre l'Estat i les comunitats autònomes.

L'art. 9.8 EAC atribueix a la Generalitat la competència exclusiva sobre la matèria de règim local, però immediatament precisa que això és sense perjudici d'allò que disposa l'art. 149.1.18 CE que, com sabem, reconeix la competència exclusiva de l'Estat per establir, entre altres extrems, les bases del règim jurídic de les administracions públiques: La correcta articulació entre aquests dos títols competencials donarà la mesura de la capacitat de la Generalitat per intervenir sobre l'Administració local de Catalunya, especialment pel que fa a la determinació de la seva estructura i organització territorial, així com de les seves competències, que és el que en aquest moment interessa.

La garantia constitucional de l'autonomia local i les bases estatals

El conjunt de la jurisprudència del Tribunal Constitucional que s'ha pronunciat sobre aquesta qüestió ha anat oferint un seguit de pautes interpretatives, presidides per una idea fonamental introduïda pel mateix Tribunal, que és la de la garantia institucional de l'autonomia local. En efecte, la STC 32/1981, de 28 de juliol, en jutjar la Llei cat. 6/1980, de 17 de desembre, que pràcticament disposava la supressió de les diputacions provincials, entén que l'element primordial a tenir en compte és el fet que la Constitució proclama l'autonomia de les entitats en què s'organitza territorialment l'Estat. En virtut d'això, diu el Tribunal Constitucional, les comunitats locals, en tant que titulars d'un dret a l'autonomia constitucionalment garantit, no poden ser deixades, pel que fa a la definició de les seves competències i a la configuració dels seus òrgans de govern, a la interpretació que cada comunitat autònoma pugui fer d'aquell dret. En conseqüència, aquesta garantia constitucional de la institució de l'autonomia local s'entén que és de caràcter general i que configura un model d'Estat, de manera que és a aquest a qui correspon fixar els principis i criteris bàsics de l'organització i de les competències d'aquelles entitats locals autònomes.

El títol que ostenta l'Estat per fer-ho és el del 149.1.18 CE, règim jurídic bàsic de l'Administració local en aquest cas, que no ha de ser uniforme, però, en tots els extrems, sinó que ha de permetre opcions diverses que facin efectives les competències legislatives de les comunitats autònomes (STC 27/1987, de 27 de febrer).

Aquesta interpretació inicial del Tribunal Constitucional ha estat seguida posteriorment, en especial en la STC 214/1989, de 21 de desembre, relativa a la Llei de bases de règim local, on es recullen pronunciaments anteriors. En ella es confirma la idea que la garantia institucional de l'autonomia local sustenta l'atribució de competències a l'Estat; així, entraria dintre de les bases del règim jurídic de les administracions públiques de l'art.149.1.18, en la seva vessant local, tot allò que condueixi a preservar l'autonomia local, de manera que les comunitats autònomes queden apartades d'aquesta missió. Certament, no és aquesta la funció constitucional per a la qual fou elaborada la figura de la garantia institucional, que és concebuda genuïnament com un mecanisme de limitació al legislador, i no com un criteri ordinari de distribució de competències.

Estrictament, l'autonomia de les entitats locals garantida per la Constitució impedirà que tant les lleis de Catalunya com les de l'Estat, en l'àmbit de les respectives competències, adoptin decisions i regulacions lesives per al nucli essencial del que és una institució dotada d'autonomia. Però no legitima a entendre amb caràcter general que ens trobem davant una "funció constitucional, encomanada al legislador estatal, de garantir els mínims competencials que doten de contingut i efectivitat la garantia de l'autonomia local", com diu la STC 214/1989 citada; i menys si d' aquí es fa derivar, com admet el Tribunal Constitucional, que l'Estat pugui atribuir directament competències a les administracions locals en matèries en què el mateix Estat només pot fixar principis i normes bàsiques (art. 2.2 LBRL). S'ha d'admetre la intervenció de la comunitat autònoma que sigui competent en matèria de règim local i en el desplegament de les normes bàsiques estatals sobre la matèria de què es tracta.

En definitiva, a la base de la postura del Tribunal Constitucional hi rau la idea que la matèria " règim local" és el règim jurídic de les administracions locals i, per tant, les seves bases correspon establir-les en tot cas a l'Estat, i que aquest concepte comprèn no només els aspectes bàsics de l'organització i el funcionament de les entitats locals, sinó també de les seves competències i relacions amb altres administracions. En conseqüència, les competències de la Generalitat estan limitades per totes aquestes

bases estatals, però, a més, la garantia constitucional de l'autonomia local actua com un límit substantiu, com també les disposicions de l'Estatut que es refereixen a l'Administració local i a l'organització territorial.

La interiorització del règim local per la Generalitat

S'ha vist, doncs, com la capacitat d'intervenir sobre les estructures de l'organització territorial està repartida entre Estat i Generalitat, i això impedeix entendre que es tracti d'una qüestió interna de la comunitat autònoma, un afer intracomunitari. El Tribunal Constitucional ha recordat, en efecte, aquest "caràcter bifront del règim jurídic de les autonomies locals en algunes comunitats autònomes, que fa impossible calificar-lo, de forma unívoca, com "intracomunitari" o "extracomunitari" (STC 84/1982, de 23 de desembre). Aquesta concepció permet, entre d'altres aspectes, admetre amb normalitat que les entitats locals estiguin subjectes a relacions interadministratives tant amb l'Estat com amb la comunitat autònoma a què pertanyen.

Ara bé, tot i que és cert que l'autonomia de les comunitats autònomes els atorga una posició de poder polític i administratiu sobre les entitats locals, això no permet entendre que municipis o províncies es converteixin en meres divisions territorials per al compliment dels fins de les comunitats autònomes (STC 84/1982). La Generalitat no pot desconèixer l'entitat pròpia d'aquestes institucions, entre altres coses perquè el mateix Estatut d'autonomia les incorpora amb plena personalitat (art. 5).

De totes maneres, hi ha algunes manifestacions de l'organització local i territorial que sí que es troben en una posició de més gran disponibilitat per part de la Generalitat. En efecte, segons la LBRL, correspon a les comunitats autònomes la creació de nivells territorials i de les corresponents entitats distints del municipal i del provincial. En concret, es tracta de les comarques i de les àrees metropolitanes. L'art. 5 EAC preveu ja, en efecte, la institució d'aquestes entitats en l'àmbit de Catalunya, de manera que el legislador estatal tan sols ha confirmat que l'establiment de les mateixes com la seva supressió, si no són de caràcter obligatori, són de competència autonòmica. Això fa que aquestes entitats locals pertanyin i estiguin mes incorporades a l'àmbit decisor de la comunitat autònoma.

Aquesta precisió és rellevant per les conseqüències que se'n deriven. Més endavant tractarem cada un d'aquests nivells o entitats d'organització local. Ara només assenyalem que en virtut d'aquesta concepció de les comarques i de les àrees metropolitanes com a més integrades dintre de l'àmbit autonòmic, correspon a la Generalitat la determinació de les competències d'aquestes institucions, i en aquest sentit la STC 214/1989, ja citada - reprenent una doctrina apuntada a la STC 179/1985, de 19 de desembre -, ha anul·lat el precepte de la LBRL que permetia al legislador estatal atribuir directament competències a comarques i a altres entitats l'existència de les quals no és obligatòria en el conjunt del territori estatal.

Entén el Tribunal Constitucional que, des del moment que aquestes entitats entren, quant a la seva pròpia existència, en l'àmbit de disponibilitat de les comunitats autònomes, no són un element bàsic del règim local i, per tant, l'Estat no pot en cap cas atribuir-los competències. Aquestes entitats, diu el Tribunal Constitucional, tenen un grau molt fort d'"interiorització" autonòmica, raó per la qual en la determinació dels seus nivells competencials l'Estat no pot fer més que quedar-ne al marge: "correspon en exclusiva a les Comunitats Autònomes determinar i fixar les competències de les entitats locals que procedeixin a crear en els seus respectius àmbits territorials".

Tot i que la posició anterior resulta favorable a les competències de la Generalitat respecte d'alguns dels elements integrants de l'organització territorial de Catalunya, no deixa de ser incompleta, ja que facilita al legislador estatal que pugui ignorar totalment la forma amb què s'estructuri internament la Generalitat; cosa que succeeix, per exemple, amb relació al finançament de les entitats locals, on les comarques són ignorades per la Llei d'hisendes locals. I sobretot, permet desconèixer o menysvalorar el fet que en certs casos, com a Catalunya, les comarques no hagin estat creades lliurement pel legislador autonòmic, sinó que derivin directament, en virtut de la Constitució (art. 152.3), de l'Estatut d'autonomia que integra el bloc de la constitucionalitat.

Els elements que integren l'organització local i territorial de Catalunya: municipis, comarques, províncies, àrees metropolitanes

Les estructures bàsiques: municipi i comarca

Els elements bàsics que componen l'estructura organitzativa del territori de Catalunya són, com s'ha dit, els municipis i les comarques. Tot seguit l'Estatut (art. 5.4) accepta el fet provincial, tot i que no el concep com una instància pròpia de la Generalitat, de la seva organització territorial, sinó simplement com una entitat local a més de com a divisió territorial per a l'acompliment de les activitats de l'Estat; i també preveu que existeixin altres entitats, com les derivades del fenomen metropolità.

El municipi és també a Catalunya, com al conjunt de l'Estat, l'entitat bàsica de l'organització territorial i l'element primari de participació ciutadana en els assumptes públics, de manera que les lleis han de garantir la seva participació en tots els afers públics que afectin els seus interessos (art. 44 LMRLC). No hi ha dubte que la institució municipal és el nucli articulador de tot el sistema de govern local, el qual ha d'estar en el seu conjunt al servei dels interessos i de les necessitats que s'expressen a partir de l'àmbit municipal. La dimensió no només administrativa, sinó radicalment política, que presenta el municipi, el fa gaudir d'una autonomia garantida constitucionalment amb més rotunditat que la que es predica d'altres institucions locals (art. 140 CE).

La institució municipal no presenta, a Catalunya, des d'un punt de vista del règim jurídic, cap singularitat respecte del conjunt de l'Estat, el qual n'ha establert el contingut bàsic amb caràcter general, així com el règim electoral. Tan sols la seva posició en relació amb els nivells superiors, les comarques especialment, adquireix una significació més peculiar. Ens remetem, per tant, al règim general de l'Administració local pel que fa a la situació del municipi, per passar a analitzar el fet comarcal.

La comarca és, certament, tal com s'ha avançat, l'entitat local pròpia de Catalunya més caracteritzadora de la seva organització territorial. Per això dedicarem tot un epígraf per tal d'estudiar amb el detall requerit el règim jurídic de la comarca, ja que aquest sí que és singular de l'ordenament català. Però ja ara convé introduir ràpidament una idea general sobre la funcionalitat de la comarca en el conjunt de l'organització territorial de Catalunya.

Com s'ha dit, al moment d'elaborar la Constitució i l'Estatut d'autonomia la comarca es presenta políticament i culturalment com un nivell d'organització supramunicipal propi, que vol ser una solució alternativa a la generalitzada divisió provincial. Però en aprovar-se el text definitiu de l'Estatut acabaren coexistint les comarques i les províncies per damunt del nivell municipal. De manera que queda de bon principi fortament condicionada la funcionalitat que es podria atribuir a l'organització comarcal. Tot i així, a la comarca se li han atribuït molt diverses virtualitats, significacions molt distintes subjectes a les possibles tendències legislatives que en cada moment vagin configurant la institució comarcal. La dimensió geogràfica i territorial de les comarques és un element condicionador de primer ordre respecte del paper que poden desplegar, com també la seva estructuració o articulació interna. En síntesi, una entitat supramunicipal de grans dimensions i legitimada fortament a través de l'elecció directa dels seus òrgans pot prefigurar-se tendencialment com un potent instrument de descentralització política, de distribució general del poder públic de Catalunya entre instàncies representatives i autònomes de diferent nivell. En canvi, una comarca d'àrea territorial més reduïda la representativitat de la qual es determina per elecció de segon grau a partir de la base municipal s'inscriuria més aviat en una funcionalitat de cooperació i col·laboració amb els ajuntaments i de suplència dels seus dèficits, i fins i tot pot significar un element cap a la reordenació del mapa municipal que faciliti la substitució dels municipis més petits per a la seva agrupació en la comarca.

D'aquestes possibles sortides que podria oferir la comarcalització de Catalunya, la legislació bàsica de règim local sembla haver-ne exclòs clarament una. L'art. 42.4 LBRL garanteix als municipis que la creació de les comarques no pot suposar per a aquests la pèrdua de la seva competència per prestar els serveis mínims, ni privar-los de tota intervenció en les matèries enumerades a l'art. 25.2 LBRL, que constitueixen l'espectre bàsic de l'actuació municipal. La STC 214/1989 ha admès la constitucionalitat d'aquesta limitació, de manera que tota atribució de competències comarcals i tot procés de reordenació dels límits municipals no pot arribar mai a diluir la institució municipal i identificar-la amb la comarca, en un hipotètic supòsit de "municipi - comarca". El Tribunal Constitucional afirma que arribar a aquesta situació fóra constitucionalment il·legítim.

Si amb aquesta interpretació es priva d'una important significació que podia arribar a desplegar la comarca per tal de superar la fragmentació municipal, la indicació del mateix art. 42 LBRL, seguida

després per la legislació catalana, com veurem, en el sentit de preveure un òrgan de govern comarcal més representatiu dels ajuntaments que no pas de la població comarcal dificulta, en canvi, la consolidació de la comarca com una alternativa forta per articular la descentralització general dels poders autonòmics sobre la base de la protecció i satisfacció d'uns interessos generals propis i peculiars de la comarca.

Queda, doncs, com a més viable, el disseny d'unes comarques que, per un costat, tinguin una forta projecció municipal de cooperació i assistència a la prestació dels serveis locals i, al mateix temps, puguin servir per gestionar de forma desconcentrada certes competències pròpies de l'Administració de la Generalitat, a tall de circumscripció i organització autonòmica per a la prestació dels seus serveis. L'estudi específic que es fa més endavant permetrà concretar més el contingut d'aquesta conclusió.

La província

Ja s'ha dit que la tradició catalanista i l'Estatut d'autonomia mostren molt poca convicció en la figura de la província com a element de l'organització local a Catalunya. La generalització del fenomen comarcal que es prefigura en el disseny estatutari requereix per al seu just desplegament una reconsideració de la instància supramunicipal preexistent, que és la província, cosa que portada a les seves darreres conseqüències implicaria la supressió de la institució provincial. Tanmateix, una operació d'aquest estil resulta extremament difícil des del moment que el Tribunal Constitucional va aplicar a les províncies la tesi de la garantia institucional de la seva autonomia, tal com s'ha descrit més amunt. Tesi que va introduir-se, precisament, a conseqüència de l'intent del legislador català de transformar radicalment les diputacions provincials i buidar-les de competències (Llei cat. 6/1980).

Així, doncs, la posterior legislació d'organització territorial de Catalunya, i en concret la Llei 5/1987, de 4 d'abril, de règim provisional de les competències de les diputacions provincials, ha seguit una via diversa. Aquesta consisteix, bàsicament, a preveure, per un costat, un procediment per alterar els límits de la divisió provincial i convertir Catalunya en una única província, moment en el qual la Generalitat integraria la institució provincial, tal com succeeix en la resta de comunitats autònomes uniprovincials. 1, per altra banda, es disposa un sistema perquè mentre no s'arribi a aquella solució el paper de les diputacions provincials es redueixi al mínim contingut previst per la legislació bàsica de règim local.

Pel que fa a aquest segon punt, cal tenir present que la província apareix en l'ordenament bàsic estatal com una institució essencialment d'assistència i de cooperació amb els ajuntaments, a més de coordinació d'aquestes entitats (art. 31.2 i 36.1 LBRL). Aquestes mateixes funcions son assignades a la comarca per la legislació catalana d'organització territorial, de manera que a la llarga caldrà redistribuir-les. Però mentre això no succeeixi, són les úniques competències que manté necessàriament la província (art. 4.1 Llei cat. 5/1987). En canvi, totes les altres competències de les diputacions han de ser repartides, mitjançant lleis del Parlament, entre les comarques i la mateixa Administració de la Generalitat.

Aquesta reducció progressiva del camp d'acció provincial, que estava ja prevista en termes semblants a la disposició transitòria sisena EAC, ha començat a desplegar-se a través d'algunes lleis sectorials, però la majoria de competències a traspasar des de les diputacions ho ha estat en favor de la Generalitat, cosa que provoca un efecte centralitzador notable; només un cop assumides les competències provincials, la Generalitat ha procedit, en alguns casos, a delegar en les comarques l'exercici d'aquestes competències. Aquesta tendència confirma la idea que les comarques, més que aparèixer com a entitats locals amb personalitat i competències pròpies, són vistes com a instruments vinculats o dependents de l'Administració de la Generalitat. L'aspecte possiblement més vistós de la integració entre diputacions i Generalitat és la incorporació de la seva activitat de coordinació i cooperació econòmica en les obres i en els serveis de competència municipal dintre del Pla únic d'obres i serveis de Catalunya (art. 9 i 10 Llei cat. 5/1987).

Pel que fa al procés per arribar a convertir Catalunya en província única com a pas previ per a la seva integració i identificació amb la mateixa Generalitat, la llei parteix de la base que cal una llei orgànica per portar a terme tota alteració dels límits provincials. Certament això és el que disposa l'art. 141.1 CE, però aquesta sobreprotecció dels límits provincials només té ple sentit si es refereix a la demarcació de la província com a circumscripció electoral, o com a element configurador de la iniciativa per a la constitució de comunitats autònomes, però no encaixa amb les altres funcions de la província, ja sigui com a entitat local o bé com a circumscripció per a l'exercici de les funcions estatals, divisió aquesta

darrera que, per cert, es modifica constantment cada cop que s'estableixen serveis perifèrics d' àmbit distint al provincial. En qualsevol cas, la Llei cat. 5/1987 disposa que dintre dels tres mesos següents a la constitució dels consells comarcals el Govern haurà de presentar al Parlament una proposta perquè aquest exerceixi davant les Corts Generals la iniciativa legislativa prevista a l'art. 87.2 CE, de cara a obtenir l'esmentada alteració dels límits provincials que integrin les quatre províncies catalanes en una de sola. El que és significatiu és que la Llei cat. 5/1987 vincula a aquesta iniciativa la posada en marxa del procés de divisió del territori de Catalunya en regions, enteses com a demarcacions supracomarcals i inferiors a la província - cal proposar-ne almenys cinc destinades a estructurar la gestió dels serveis perifèrics de l'Administració de la Generalitat, amb la intenció que la supressió de les províncies no produeixi una major concentració administrativa que allunyi les oficines públiques dels ciutadans.

No hi ha dubte que el conjunt d'aquesta reorganització territorial comporta profundes modificacions en el teixit polític i administratiu, la qual cosa explica que aquestes previsions no s'hagin tirat endavant. Mentrestant, les províncies continuen presents a Catalunya, governades per les diputacions, sota el règim jurídic general bàsic i el singular de la legislació de Catalunya esmentada.

L'àrea metropolitana

La concentració urbana que s'aglutina al voltant de la ciutat de Barcelona ha posat sempre de manifest la necessitat de donar un tractament específic per als problemes inherents a l'aglomeració metropolitana i que superen l'àmbit territorial d'un municipi, com són, entre altres, els de tipus urbanístic, de transport i infraestructures, d'abastament i depuració d'aigües, etc. Deixant de banda altres antecedents, el fet més rellevant de cara a instrumentar mitjans d'intervenció a un nivell més ampli que l'estrictament municipal ha estat la creació de l'Entitat Municipal Metropolitana de Barcelona, també coneguda com a Corporació Metropolitana, a través del Decret llei 5/1974, de 24 d'agost. Aleshores es va adoptar la fórmula d'establir una instància administrativa en la qual participessin representants dels 27 municipis afectats, i amb notables competències, sobretot en matèria urbanística - impuls, coordinació, gestió, vigilància i execució del planejament urbanístic -, així com en la prestació de serveis d'interès rellevant per al conjunt de la zona metropolitana - transport de viatgers, infraestructures, aigües i medi ambient -, etc. La Corporació tenia la naturalesa d'entitat local, a diferència d'altres solucions, com la que s'havia adoptat per al cas de Madrid, que era un organisme estatal, i la seva intervenció no era especialitzada, sinó que abastava diversos camps, com s'ha dit, a partir del reconeixement d'un àmbit territorial metropolità sobre el qual actuava.

Amb el pas del temps, aquesta entitat metropolitana va assolir un fort protagonisme en el conjunt de les institucions públiques locals. Amb la instauració de la Generalitat, atesa la major concurrència entre les dues institucions, es varen suscitar contínues polèmiques i diferències entre la Corporació Metropolitana i el Govern de la Generalitat, el qual disposava de pocs mitjans per intervenir en l'àmbit territorial i competencial de l'àrea metropolitana de Barcelona. Amb motiu de la regulació general de l'organització territorial, l'any 1987, es va optar per donar un tractament totalment diferent al fenomen metropolità a base de delimitar distints àmbits territorials per a cada un dels sectors o temes d'abast supramunicipal, i instituir organismes funcionals especialitzats en cada un d'ells.

Així, la Llei cat. 7/1987, de 4 d'abril, va crear una entitat metropolitana del transport i una altra per als serveis hidràulics i el tractament de residus, cada una d'elles de naturalesa institucional, en la qual s'integren forçosament els municipis corresponents a cada àmbit territorial (18 municipis en matèria de transport, 33 per al tractament d'aigües i residus), i que assumeixen les competències sectorials que ostentava la Corporació Metropolitana en cada un d'aquests camps. Al mateix temps, les restants competències de la Corporació Metropolitana, entre elles les urbanístiques, passen a distribuir-se entre els municipis i comarques del territori afectat i la mateixa Administració de la Generalitat.

Buidada de les seves funcions, la Llei va suprimir la Corporació Metropolitana de Barcelona, fet que va generar una forta polèmica per la connotació d'enfrontament polític que va presentar l'encarament del tema metropolità. D'acord amb l'art. 43 LBRL, no hi ha cap objecció jurídica a oposar a aquesta supressió, en el sentit que és competència de la Generalitat fer-ho; el més discutible, en tot cas, és l'agrupació forçosa de municipis en distintes institucions sectorials en lloc de generals i territorials. Per la

seva banda, els municipis afectats s'han agrupat voluntàriament en una mancomunitat per tal de gestionar en comú les competències que els han estat retornades, i d'altres, a causa del seu abast supramunicipal. El cert és que en l'entorn metropolità de Barcelona concorren una multiplicitat d'instàncies i nivells administratius que requereixen una clarificació - municipis, Mancomunitat de municipis, comarques, entitats metropolitanes, Diputació Provincial, serveis centrals i territorials de la Generalitat, a més dels estatals -, i també és cert que les disfuncions creades fan que periòdicament es plantegi la necessitat de refer des de noves perspectives el quadre institucional de l'àrea metropolitana de Barcelona.

Pel que fa a la naturalesa i organització de les dues entitats metropolitanes creades per la Llei cat. 7/1987, val a dir que són entitats locals que no tenen caràcter territorial, tot i que la Llei els reconeix algunes potestats pròpies dels ens territorials, sinó que són de naturalesa funcional o institucional, erigides sobre la base d'uns serveis a prestar o d'unes funcions a complir i no sobre el conjunt d'interessos supramunicipals peculiars generats pel fenomen metropolità. Cada una de les dues entitats metropolitanes és regida per un consell metropolità, que s'estructura en els següents òrgans: el ple, format per representants de tots els municipis tenint en compte el nombre d'habitants; el president, escollit pel ple, i la comissió especial de comptes; i s'introdueix la figura del gerent, com a òrgan executiu i d'administració.

D'altra banda, la mateixa Llei 7/1987 estableix una demarcació territorial formada per cinc comarques al voltant de Barcelona que delimiten un àmbit regional per a la planificació territorial que porti a terme la Generalitat, la qual haurà d'aprovar per a aquest espai un pla territorial parcial dels previstos a la Llei cat. 23/1983, de 21 de novembre, de política territorial; pla que pot servir, entre altres funcions, per orientar l'ordenació urbanística dels municipis afectats. Aquest àmbit supracomarcal no té prevista, però, cap forma d'institucionalització orgànica.

El règim especial de Barcelona

Encara que molt breument, convé assenyalar que dintre del general uniformisme que presideix la legislació local, una excepció notable la constitueix la previsió d'un règim especial per a aquells municipis que presenten característiques singulars, com és el cas de les grans ciutats i, en concret, el de la ciutat de Barcelona. En efecte, dintre de la legislació de règim local del període franquista, la Llei de 7 de novembre de 1957 va autoritzar el Govern per establir règims municipals especials per a les ciutats de Madrid i de Barcelona, i en virtut d'això es va dictar el Decret de 23 de maig de 1960, anomenat correntment Carta Municipal, encara vigent, pel qual s'aprova el text articulat del règim especial del municipi de Barcelona. Així mateix, l'art. 75 LMRLC ha recollit la previsió d'un règim singular per a Barcelona, que haurà de ser aprovat per llei del Parlament. D'aquesta manera es possibilita fer front a les peculiaritats que presenta el govern d'una ciutat amb les dimensions i la problemàtica específica d'una gran capital, i que van des de les necessitats d'estructura organitzativa i procedimental interna fins als aspectes competencials i de serveis singulars, passant per les exigències financeres específiques. Tot i tractar-se de problemàtiques diverses, no hi ha dubte que en el cas de Barcelona hi ha una estreta vinculació entre el fet de la gran ciutat i el fenomen metropolità en què aquella s'insereix, de manera que en el futur caldrà ajustar les normatives que avui aborden per separat aquestes dues qüestions.

El règim especial del municipi de Barcelona establert pel Decret 1166/1960, de 23 de maig, consisteix essencialment a atorgar més rellevància a la figura de l'alcalde com a òrgan clau en l'Administració municipal, dotant-lo d'àmplia capacitat gestora, executiva i decisòria, i que està assistit per una comissió executiva de la qual formen part els tinents d'alcalde, altres regidors i els delegats de serveis. Aquests darrers són lliurement nomenats per l'alcalde com a directors de les grans àrees de l'Administració municipal, i significaren al seu dia una novetat en l'organització interna del municipi. Junt amb això, s'introduïen nous procediments de planificació i de gestió. Des del punt de vista econòmic, es va permetre establir noves figures tributàries que serien preses com a exemple en ulteriors reformes generals de les hisendes locals. Altres vessants del règim especial afectaven la problemàtica metropolitana i urbanística, i foren incorporades posteriorment a la legislació de l'àrea metropolitana de 1974. Possiblement aquesta relació entre règim especial de la gran ciutat i factor metropolità haurà de ser tingut en compte de nou en futures propostes d'intervenció legislativa.

L'organització comarcal

Antecedents

Ja s'ha assenyalat que la reivindicació comarcalista ha estat una constant del catalanisme polític, que ha vist en ella el prototipus d'un espai o demarcació amb identitat pròpia catalana, això és, expressió d'específiques vinculacions socials que no es corresponen amb les demarcacions fixades amb caràcter general per a tot el territori espanyol, com són les províncies. Històricament hi hagut, sens dubte, un fort component ruralista i romàntic en la voluntat de recuperació o de fixació d'uns espais o territoris pretesament naturals, però també les posicions més rigoroses i de sentit modernitzador han reiterat les al·lusions a la necessitat de delimitar una demarcació supramunicipal que tingui un paper estructurador del territori de Catalunya. Certament, determinats serveis estatals han tingut tradicionalment una projecció comarcal com, per exemple, actuacions en matèria d'agricultura, de regadius, serveis escolars i sanitaris i fins i tot d'organització de l'Administració de justícia - els partits judicials -, però mai no han trobat una expressió institucional pròpia i no s'ha passat d'establir uns àmbits d'actuació econòmica o de prestació de serveis determinats.

Els antecedents de l'actual organització comarcal que han tingut més influència els trobem en el període de la Generalitat republicana. Ja s'ha recordat l'esperit municipalista present en l'actuació de la Generalitat durant la Segona República, que es manifesta, entre altres coses, en la Llei municipal de Catalunya, aprovada fragmentàriament entre 1933 i 1934; però aquesta legislació únicament preveu, en efecte, els municipis com a entitats locals, sense introduir per a res l'element comarcal. El cert és que la comarca s'entenia essencialment com un instrument bàsic per a la divisió territorial, per a la personalització del territori de Catalunya i per a l'acció de la Generalitat, però no necessàriament per al Govern i l'Administració locals. És aquest el sentit de l'article 10 de l'Estatut de 1932 quan fa al·lusió a l'establiment de les demarcacions que la Generalitat cregui convenients per al compliment dels seus fins.

La ponència per a l'establiment de la divisió territorial, dirigida per Pau Vila, treballà en tot moment, des de 1931, per definir els continents, la determinació de l'àmbit geogràfic de les comarques, sense saber amb claredat els continguts, és a dir, per a quines funcions o competències havien de servir i quina forma d'institucionalització calia donar-los. Els criteris adoptats per a la divisió foren fonamentalment de caràcter econòmic, sobre la base dels fluxos comercials i de la projecció dels mercats locals, tot i que es tingueren presents vinculacions històriques i condicionants geogràfics. Finalment, quan s'aprovà la divisió comarcal pels decrets de 27 d'agost i 23 de desembre de 1936, ja en plena Guerra Civil, s'establiren les conegudes 38 comarques exclusivament com a divisions per a l'organització dels serveis perifèrics de l'Administració regional, i com a mitjà d'organització de la Generalitat en una situació d'excepció, igual que les nou vegueries o demarcacions superiors agrupadores de diverses comarques.

La virtualitat de les comarques republicanes fou pràcticament nul·la, però deixà una profunda arrel en els plantejaments polítics, administratius, geogràfics i econòmics que posteriorment s'anaren formulant sota el franquisme i durant la transició democràtica. La consistència de la base aportada per la ponència de Pau Vila i el fet mateix d'haver-los donat concreció normativa per la Generalitat féu de les comarques de 1936 un símbol emblemàtic de l'organització territorial pròpia de Catalunya. Per això, en el procés de debat de la Constitució de 1978 es féu un esforç per permetre la seva previsió genèrica a la norma fonamental (art. 152.3 CE), i posteriorment l'Estatut d'autonomia assumí la comarca ja expressament, i molt més explícitament que l'Estatut de 1932, com un element estructurant de l'organització territorial de Catalunya (art. 5.1).

Abans d'arribar a la regulació general de l'estructura comarcal, ja en l'actual període constitucional trobem algunes iniciatives d'organització administrativa que prenen la comarca com a punt de referència. Citem, per exemple, la creació del Consell Intercomarcal de les Terres de l'Ebre l'any 1978, com a organisme de participació i representació política, merament consultiu i sense cap institucionalització ni competències executives. Més endavant, la Llei cat. 2/1983, de 9 de març, d'alta muntanya, va instituir les comarques de muntanya com a demarcacions específiques, dintre de les quals s'establiren uns consells amb funcions de canalitzar la participació i la informació en el procés d'elaboració d'uns plans específics per al desenvolupament econòmic i territorial de les comarques muntanyenques, segons el model de certes experiències centreuropees en matèria de política especial per a les àrees d'alta muntanya. Posteriorment, aquestes comarques d'alta muntanya serien integrades en l'organització comarcal general, tot i que es manté la preservació d'unes funcions especials que corresponen a aquestes comarques.

Establiment i naturalesa de la comarca

Ja s'ha dit que l'article 5 EAC preveu la comarca, des de la perspectiva de l'organització general de Catalunya, com un element estructurador, i per tant amb una consistència molt més gran que l'adoptada per la LBRL en preveure la figura de la comarca al seu art. 42. En efecte, aquest darrer precepte considera la comarca com una entitat que agrupa diversos municipis les característiques dels quals determinin interessos comuns precisos d'una gestió pròpia o demandin la prestació de serveis d'àmbit superior al municipal. L'Estatut, en canvi, ordena que la llei que reguli l'organització territorial de Catalunya haurà de garantir l'autonomia de les entitats territorials, entre les quals s'hi pot comptar la comarca, cosa que significa que se sobreentén que la comarca institucionalitza els interessos específics d'una col·lectivitat. Per la resta, la LBRL només estableix els límits més enllà dels quals seria constitucionalment il·legítima la regulació de les comarques per part de les comunitats autònomes: el procés per a la implantació de les comarques ha de requerir un mínim d'acceptació per part dels municipis afectats, i l'atribució de competències a la comarca no pot significar el buidatge de les competències mínimes i obligatòries del ajuntaments, com ja s'ha dit més amunt.

El punt més discutit respecte a l'art. 42 LBRL és la possibilitat que els municipis s'oposin a la creació d'una comarca, si es té en compte que l'Estatut català preveu aquest nivell com d'implantació general. Per aquesta raó, es va incloure a la LBRL la disposició addicional 4a, que permet específicament per a Catalunya, atesos els seus antecedents històrics i les previsions estatutàries favorables a una comarcalització generalitzada, que el Parlament, per majoria absoluta, salvi les dificultats que la voluntat municipal pugui posar en contra del procés de comarcalització en tot el territori català. La STC 214/1989, de 21 de desembre, va considerar que aquesta singularitat no trencava el caràcter bàsic de la LBRL ni creava discriminacions respecte d'altres comunitats autònomes, ja que calia atendre les peculiaritats derivades dels diversos estatuts d'autonomia; tot i que en realitat, ni els antecedents catalans preveien la comarca com a entitat local ni l'Estatut de Catalunya és l'únic que preveu la implantació general de la comarca.

Una característica significativa de la legislació catalana d'organització territorial, dictada en desplegament de l'Estatut i en el marc de la LBRL, és que porta a terme la regulació de les comarques conjuntament amb les altres instàncies del sistema local de Catalunya, assenyaladament els municipis, a diferència de la política seguida per la Generalitat durant la Segona República, que articulà l'Administració local estrictament al voltant dels municipis. En efecte, la Llei cat. 6/1987 sobre organització comarcal, estableix normes específiques sobre la creació, organització, competències i finançament de les comarques, però la regulació general del seu règim jurídic es troba a la Llei municipal i de règim local de Catalunya (Llei 8/1987, de 15 d'abril).

Pel que fa a la creació de les comarques, la Llei 6/1987 distingeix dues situacions històriques diferents: en primer lloc, la formulació de la divisió territorial - el disseny del mapa comarcal inicial - i l'establiment per primer cop de l'organització comarcal amb abast general (art. 4 a 6); en segon lloc, les ulteriors modificacions del mapa comarcal i la creació de noves comarques singulars (art. 7 a 9). Per al primer pas, es parteix de la divisió comarcal aprovada l'any 1936, que se sotmet a consulta dels municipis, per passar a una ulterior aprovació de la mateixa divisió com a llei del Parlament. La consulta es va fer durant l'estiu de 1987, sense que hi hagués una oposició significativa i general, llevat dels municipis del Baix Penedès i del Barcelonès, i la divisió fou aprovada per la Llei cat. 22/1987, de 16 de desembre. Les 38 comarques així fixades reproduïen un mapa atent a la realitat econòmica de cinquanta anys enrera, i tot i el seu arrelament en la consciència social, és clar que no resulta en tots els casos el més adequat per a les necessitats actuals. El mateix art. 2 de la Llei d'organització comarcal disposa que l'àmbit territorial de les comarques ha de coincidir amb els espais geogràfics en què s'estructuren les relacions bàsiques de l'activitat econòmica i han d'agrupar municipis amb característiques socials i històriques comunes, alhora que aquests àmbits territorials han de ser adequats per fer efectius els principis d'eficàcia, de descentralització i participació en la prestació dels serveis públics; extrems que notòriament no es compleixen en molts casos, donada l'evolució demogràfica i econòmica experimentada després de mig segle.

En atenció a aquests criteris, i en aplicació de la disposició transitòria primera de la Llei d'organització comarcal, la Llei cat. 5/1988, de 28 de març, va crear tres noves comarques - el Pla d'Urgell, el Pla de l'Estany i l'Alta Ribagorça- que responen a una realitat més actualitzada d'interrelació social i econòmica, i donen lloc al mapa actual de 41 comarques, el qual ha sofert modificacions i retocs puntuals en 22 comarques, a través de la Llei cat. 3/1990, de 23 de gener, en la qual es recullen alguns dels suggeriments

fets durant la consulta municipal de 1987. Les posteriors modificacions del mapa, o la creació de noves comarques, que permetin apropar-se més als criteris territorials fixats a l'art. 2 de la Llei cat. 6/1987, hauran de seguir el procediment establert a l'art. 7 d'aquest text legal, que sempre requereix l'aprovació final per llei del Parlament, després d'un procediment que garanteix al màxim la participació de les entitats interessades.

Les comarques així creades, lluny de ser simples demarcacions territorials, com succeïa en l'anterior experiència republicana, són veritables entitats locals amb personalitat jurídica pròpia. Les possibilitats en aquest sentit previstes a l'Estatut han estat desplegades per la Llei d'organització comarcal, que en l'art. 3.1 disposa que "la comarca es constitueix com una entitat local de caràcter territorial formada per l'agrupació de municipis contigus, té personalitat jurídica pròpia i plena capacitat i autonomia per al compliment dels seus fins".

En aquest precepte es reuneixen tots els elements que configuren la naturalesa jurídica de la comarca, la qual no varia pel fet que aquella sigui una institució fruit d'una major capacitat de disposició o autoorganització de la comunitat autònoma.

Organització

La LBRL deixa al legislador autonòmic una àmplia llibertat per regular l'organització política i administrativa de les comarques. Únicament estableix el principi que els òrgans de govern han de ser representatius dels ajuntaments que agrupin (art. 42.3 LBRL), cosa que subratlla el caràcter de la comarca com a entitat de segon grau en tant que agrupació de municipis. A partir d'aquesta base, la Llei d'organització comarcal de Catalunya regula l'organització interna de la comarca al voltant de dos elements bàsics: el consell comarcal i el gerent.

Al consell comarcal corresponen el govern i l'administració de la comarca (art. 12), és a dir, institucionalitza l'entitat comarcal. Ara bé, està constituït, al seu torn per tres òrgans: el ple, el president i la comissió especial de comptes. El punt essencial que planteja l'organització del consell comarcal és la configuració i el sistema d'elecció del màxim òrgan col·legiat, el ple del consell. D'una banda, la solució insinuada per la LBRL i concretada, com es veurà, per la Llei cat. 6/1987, en el sentit de fixar l'elecció de segon grau per als membres del consell, resulta discutible si es vol fonamentar una més gran vinculació entre la comarca i la població subjacent. En el dret comparat i fins i tot en institucions intermèdies peculiars d'altres comunitats autònomes - consells i cabildos insulars, territoris històrics, etc. - s'estén la tendència a vincular molt més immediatament aquestes entitats a l'electorat per mitjà de l'elecció directa dels seus membres, la qual cosa permet consolidar el seu grau de legitimitat social, en lloc d'articular-se sobre eleccions de segon grau.

Encara resulta més opinable la solució concreta que la llei catalana ha establert respecte al sistema per determinar la composició dels consells comarcals i procedir a l'elecció dels seus membres, que varia entre 19 i 39 segons el nombre d'habitants de cada comarca. La fórmula fixada per la Llei d'organització comarcal (art. 20 i sq) parteix dels resultats obtinguts pels partits, coalicions i agrupacions a les eleccions municipals: s'atorga a cada formació electoral un nombre de consellers comarcals proporcional al percentatge de vots obtinguts a tots els municipis i al percentatge de regidors obtinguts al conjunt d'ajuntaments, però es dobla el valor d'aquest darrer percentatge. D'aquesta manera es concedeix més pes als municipis petits i als rurals en la determinació de la composició dels consells comarcals, ja que malgrat la seva escassa demografia poden veure multiplicats i sobredimensionats els efectes de la seva composició política quant al nombre de regidors, i això en detriment de la representació més general de tota la població comarcal i dels ajuntaments de majors dimensions.

Aquest fet ha estat objecte de moltes crítiques per l'artificiositat i manca de fonamentació, com també pels efectes distorsionants de la representativitat política.

Un cop conegut el nombre de consellers que correspon a cada força política, la Junta Electoral convoca directament els representants dels partits i agrupacions - no els regidors escollits, com es fa per a les diputacions perquè designin d'entre els regidors que tenen en els ajuntaments de la comarca aquells que han de formar part del consell comarcal, amb el límit de tres del mateix ajuntament per cada partit o agrupació, llevat que això impedisís cobrir tots els llocs que els corresponen. Es produeix, doncs, un nou allunyament de la participació directa en l'elecció del consell comarcal, que queda en mans dels òrgans

dels partits, la qual cosa debilita encara més els febles lligams que hi ha entre l'organisme comarcal i la població.

El ple del consell comarcal escull el president, el qual té funcions sobretot representatives i formals, a més d'aquelles que li delegui el ple, tot i que té la facultat d'impartir instruccions al gerent de la comarca; el president ha de nomenar un o mes vice-presidents.

El ple del consell comarcal exerceix les màximes funcions normatives i pressupostàries i de govern i administració, i li correspon nomenar i separar lliurement el gerent. No està prevista una comissió de govern amb caràcter necessari, però el ple té llibertat per constituir les comissions que estimi convenientes (art. 18 Llei cat. 6/1987). Per aquesta via, i sobretot a través del reglament orgànic del consell comarcal, s'ha estès la pràctica de crear una comissió de govern per tal de recuperar per als òrgans representatius certes funcions executives que altrament convergrien en el gerent, i també un consell d'alcaldes de la comarca, amb funcions informatives i consultives, per reforçar la relació entre el consell comarcal i els ajuntaments i permetre participar en el consell aquells ajuntaments que no hi tenen cap representant. Pel que fa a la comissió especial de comptes, els seus membres són designats pel ple, i examina i emet anualment l'informe sobre els comptes del consell.

La figura més innovadora en l'organització comarcal és la del gerent. Es tracta d'un càrrec de confiança - funcionari eventual, per al qual no s'exigeix cap titulació particular- que és nomenat i separat pel ple del consell comarcal, i posseeix àmplies funcions executives, de direcció administrativa i de gestió ordinària, i fins i tot pot autoritzar i disposar despeses.

Actua sempre d'acord amb les directrius del ple i sota les instruccions del president, i àdhuc pot rebre competències per delegació d'aquells òrgans (art. 17 Llei cat. 6/1987).

Aquesta figura del gerent s'ha experimentat en altres països, i la seva introducció en l'organització comarcal pretén reforçar la idea de professionalització en l'activitat administrativa del consell comarcal i de modernització d'una institució que altrament podria semblar exclusivament deliberant i poc activa; una dinàmica que pot arribar a transmetre's als ajuntaments de la comarca amb menys capacitat d'acció.

Assenyalem, en fi, la possibilitat que el consell comarcal, a través d'un conveni, pugui utilitzar els mitjans materials i personals del municipi capital de la comarca o d'un altre municipi (art. 35 Llei cat. 6/1987), mesura raonable que permet simplificar la disposició d'estructures burocràtiques, però que cal combinar amb la previsió que el consell comarcal pugui utilitzar organismes descentralitzats o subcomarcals - òrgans perifèrics, organismes autònoms, organismes locals- per prestar determinats serveis d'àmbit inferior a la comarca (art. 29.1 Llei cat. 6/1987). La realitat posa de manifest que s'ha desenvolupat, a més, una creixent activitat de creació d'organismes autònoms i entitats sotmeses al dret privat, com també d'altres òrgans de participació i representació d'interessos.

Les competències de la comarca

Ja s'ha assenyalat més amunt la diversitat de vessants que presenta la comarca des del punt de vista funcional, això és, a partir de les competències que té atribuïdes. La posició de la comarca és, en aquest sentit, polivalent ja que compleix diverses funcions al mateix temps, segons la tipologia de les competències que en cada cas es prenguin en consideració, i que es poden resumir en les següents categories: competències pròpies de la comarca; competències d'origen municipal i competències procedents de l'Administració de la Generalitat. Vegem ràpidament aquestes categories, no sense recordar el límit establert a l'art. 42.4 LBRL quan disposa que la creació de les comarques no pot suposar la pèrdua per als municipis de la competència per prestar els serveis mínims i obligatoris ni la privació de tota intervenció municipal en els àmbits materials enumerats a l'art. 25.2 LBRL. En aquest sentit, la STC 214/1989, de 21 de desembre, admet efectivament que "la creació de noves entitats necessàriament ha de repercutir en la redistribució dels nivells competencials de les entitats existents, però (...) aquesta reacomodació competencial no es pot fer a expenses d'eliminar les competències de les entitats l'autonomia de les quals queda constitucionalment garantida".

Competències pròpies de la comarca

En primer lloc, recordem que l'Estatut disposa la garantia legislativa de l'autonomia de la comarca. Això significa, d'entrada, que es considera la comarca com a exponent d'uns interessos propis i específics de la col·lectivitat general que sustenta la comarca, al marge que a l'interior d'ella hi coincideixin o no altres institucions, com són els municipis. A diferència de la LBRL, que concep la comarca de manera molt tímida i bàsicament com a entitat de col·laboració i suplència municipals, l'Estatut i la legislació catalana, en reconèixer i garantir l'autonomia comarcal, obren la perspectiva que obliga a atorgar a les comarques unes competències pròpies suficients per satisfer els seus interessos específics.

La Llei d'organització comarcal, tanmateix, no atribueix a la comarca cap competència en qualitat de pròpia de la comarca. El que fa és enumerar un seguit de matèries respecte de les quals, les lleis que les regulin, hauran de preveure algun tipus de competència de la comarca sobre aquelles matèries (art. 25 Llei cat. 6/1987): ordenació del territori i urbanisme, sanitat, serveis socials, cultura, esport, ensenyament, salubritat pública i medi ambient. Així doncs, queda clar que en el moment de la seva creació, la llei no atribueix a les comarques cap tipus de competències pròpies i específiques, de manera que les comarques neixen pràcticament buides. Hauran de ser les posteriors lleis que dicti el Parlament de Catalunya en les diverses matèries esmentades les que vagin omplint la dotació competencial dels consells comarcals. Com a excepció a aquesta regla, l'art. 36 de la Llei 6/1987 reconeix directament a la comarca certes facultats en l'elaboració i execució dels plans territorials parcials previstos a la Llei de política territorial.

Quant a aquestes competències pròpies, cal assenyalar alguns extrems. D'una banda, la fórmula seguida de remetre's al legislador sectorial perquè atribueixi competències en certs camps materials és similar a la seguida per l'art. 25.2 LBRL pel que fa als municipis, en el sentit que no s'especifica que tals competències ho hagin de ser en qualitat de pròpies de l'entitat local, de manera que podrien ser merament delegades; possibilitat aquesta darrera que l'art. 63.2 LMRLC ha exclòs per als municipis, per als quals exigeix que es tracti de competències pròpies, però no per a les comarques. I, a més, aquesta previsió d'atribució competencial no està acompanyada de la determinació d'un estàndard mínim de prestació obligatòria de serveis que en tot cas hagin de ser exercits per la comarca, a diferència del que està previst a l'art. 26.1 LBRL pels municipis. Això fa que el contingut del que hagi de ser l'àmbit propi d'actuació de la comarca quedi forja indefinit, i que resulti molt més feble el nivell de protecció de l'autonomia comarcal que l'Estatut preveu, per a la qual cal un nucli de competències pròpies.

D'altra banda, les matèries enumerades a l'art. 25.1 Llei cat. 6/1987 com a camp bàsic de la dotació competencial de les comarques coincideix en gran mesura amb aquelles matèries en les quals, segons els art. 25.2 LBRL i 63 LMRLC, les lleis han de reconèixer competències dels municipis. Això posa de manifest la proximitat entre el nivell municipal i el comarcal i l'estreta relació que hi ha d'haver entre ells, però al mateix temps fa preveure que l'espai propi d'actuació de les comarques s'anirà delimitant en concurrència amb les competències municipals i, fins i tot, a expenses d'aquestes.

Tot i així, la pràctica seguida pel legislador català en els primers cinc anys de funcionament dels consells comarcals, a l'hora d'atribuir-los competències pròpies en les matèries esmentades, no ha estat gens decidida: amb caràcter general, únicament els han estat reconegudes algunes competències, i de no excessiva transcendència pràctica, per la legislació de museus, esports, sanitat i formació d'adults, a més d'altres específiques en matèria d'abastiment d'aigües a l'àrea de Barcelona. Hi ha altres lleis que preveuen més indefinidament l'atribució de competències als ens locals, sense especificar a quin nivell, cosa que no pot entendre's com una dotació competencial expressa i pròpia per a les comarques, encara que possibiliti futures intervencions, com veurem. En definitiva, és una posició molt poc definida i amb escassa convicció, la del legislador català, quan arriba el moment de donar poders reals a les comarques.

Competències de procedència municipal

Una concreció més gran es troba en la Llei d'organització comarcal pel que fa a les competències de les comarques de procedència o extracció municipal. Ja s'ha dit que aquesta és una de les vessants que predominen en la introducció de la comarca com a nivell territorial, tant en la LBRL com en la legislació catalana; així que aquesta preveu un seguit de possibilitats d'intervenció comarcal respecte dels municipis del seu territori.

L'art. 26 Llei cat. 6/1987 disposa que, pel que fa a les activitats i els serveis de competència municipal, correspon a la comarca:

- establir i prestar els serveis públics mínims, en cas de dispensa o en els supòsits especials establerts per la legislació de règim local;
- exercir competències municipals per delegació o per conveni;
- establir i prestar serveis supramunicipals complementaris dels municipals i realitzar obres d'infraestructura general o complementàries per a l'establiment o la prestació dels serveis municipals;
- disposar la conversió de competències municipals en comarcals, i
- coordinar els serveis municipals, per raons d'interès comarcal.

A més, l'art. 33 de la mateixa Llei d'organització comarcal preveu que les comarques puguin realitzar funcions de cooperació i d'assistència municipals, bàsicament realitzant per als ajuntaments l'assessorament jurídic-administratiu, econòmic-financer i d'obres i serveis; i també preveu que les comarques hauran de garantir subsidiàriament als ajuntaments l'exercici de les funcions de secretaria i de control i fiscalització.

Amb relació a totes aquestes possibilitats d'intervenció comarcal connectades amb les competències i serveis municipals, resulta de gran importància el programa d'actuació comarcal regulat a l'art. 27 de la Llei cat. 6/1987. Es tracta, en efecte, d'un instrument d'ordenació i programació de l'activitat del consell comarcal i en especial d'establiment de criteris prèvia per a tota actuació que incideixi en l'àmbit municipal, cosa que és pràcticament un pressupost que condiciona la legitimitat de qualsevol intervenció comarcal sobre els municipis; i a més ha d'incloure les previsions d'actuació de les competències pròpies del consell i de les delegades o assignades per l'Administració de la Generalitat. El programa és elaborat pel consell comarcal, prèvia consulta amb els municipis. Un cop elaborat, torna a ser sotmès a consulta municipal, i a informació pública, i és aprovat definitivament pel ple del consell comarcal. Aquest instrument, certament innovador, ha de tenir presents la diversitat dels municipis i les necessitats específiques de la comarca, de forma que es permeti una ajustada concreció de la distribució de competències, serveis i obres entre el consell i els diversos municipis de la comarca, a més d'especificar el quadre de les relacions de cooperació i assistència i de coordinació.

Una bona part de les competències comarcals en matèries municipals tenen l'objectiu de suplir les deficiències o incapacitats dels ajuntaments en la prestació dels serveis que els corresponen, normalment a causa de l'escàs potencial econòmic i organitzatiu dels petits municipis, així com complementar les actuacions municipals per sobre del nivell mínim obligatori que els pertoca. En aquest sentit pot dir-se que el consell comarcal assumeix el paper que l'art. 26.2 i 3 LBRL assigna a les diputacions provincials, i entra en clara concurrència amb elles. Per un altre costat, hi ha un conjunt d'intervencions de les comarques que depenen d'una prèvia delegació dels municipis, o d'un conveni amb ella. Hi ha, en aquests casos, un factor de voluntarietat tant per part del municipi que cedeix competències com per part de la comarca que les accepta, i a més permet un tracte diferenciat davant situacions municipals distintes per raó de dimensions, capacitat, etc., la qual cosa afavoreix la modulació de les competències comarcals en funció de les necessitats i possibilitats reals de cada municipi. Per aquesta via també és possible, d'altra banda, que la comarca supleixi el municipi en la prestació dels serveis mínims obligatoris.

Els casos més delicats en la relació entre competències comarcals i municipals són la conversió en comarcal d'una competència municipal i la coordinació dels serveis municipals entre si per raons d'interès comarcal. Pel que fa a la conversió obligatòria de competències municipals en comarcals, aquesta suposa la pèrdua per part dels municipis de la capacitat d'intervenir allí on fins ara actuaven, i per això l'art. 30.1 de la Llei 6/1987 estableix uns requisits que garanteixen la consideració de la voluntat del conjunt dels municipis afectats i s'exigeix l'acord per majoria absoluta del consell comarcal. A més, cal que prèviament una llei hagi establert expressament la possibilitat de procedir a la conversió o comarcalització de la competència municipal, o bé que la llei hagi atribuït aquella competència alternativament al municipi o a la comarca. Seria discutible entendre que hi ha una atribució concurrent de la competència, a aquests efectes, en tots aquells casos, que com s'ha dit més amunt són abundants, en què les lleis atribueixen competències de manera genèrica als ens locals, sense especificar a quin d'ells corresponen al municipi o a la comarca.

Aquesta tècnica de convertir en comarcals les competències municipals té especial significació quan recau sobre serveis públics que presten els ajuntaments, de manera que comporti una incidència en els mitjans materials i econòmics, de manera que es preveu que es puguin fixar mesures compensatòries per als municipis afectats. La possibilitat de comercialitzar serveis municipals abasta també aquells serveis municipals que els ajuntaments han decidit gestionar associadament i són prestats a través de mancomunitats o consorcis, i s'han de traspasar a la comarca els béns i el personal que hi són adscrits

(art. 31). En qualsevol dels casos de conversió en comarcals de serveis municipals, cal que prèviament estiguin fixats al programa d'actuació comarcal els criteris per fer-ho, i també els del finançament corresponent, i que preceptivament es garanteixi la intervenció municipal en relació amb el servei de què es tracti (art. 26.3); i mai pot afectar de manera imperativa els serveis mínims de caràcter obligatori (art. 30.1.d).

Pel que fa a la coordinació dels serveis municipals entre si, la Llei d'organització comarcal és conscient que aquesta competència de les comarques pot significar un risc d'interferència en el camp de l'autonomia municipal. Per això es requereix que la coordinació estigui justificada per raons d'interès comarcal, raons que cal acreditar i que han de tenir una prèvia cobertura en els criteris generals per a la coordinació, i que cal incloure al programa d'actuació comarcal. A més, la Llei prohibeix expressament que el consell comarcal imparteixi directrius o instruccions que incideixin en el camp de l'autonomia municipal en l'exercici de les seves competències, criteri que s'aplica sobretot respecte de les que tenen atribuïdes com a pròpies (art. 26.1. e i 27.1. g).

Competències delegades i assignades per la Generalitat

El tercer bloc competencial dels consells comarcals és el que procedeix de l'Administració de la Generalitat. En efecte, l'art. 25.3 de la Llei cat. 6/1987 disposa que la comarca exerceix les competències que li delega o que li assigna l'Administració de la Generalitat, d'acord amb el que estableix la legislació de règim local. 1 en aquest sentit, els art. 122 i sq.

LMRLC regulen efectivament la delegació i l'assignació de competències autonòmiques en els ens locals de Catalunya, sense establir, però, cap preferència per un o altre nivell de l'Administració local - la instància local més idònia, diu l'art. 123.2 LMRLC-, ni cap particularitat en el règim d'aquestes atribucions competencials per al cas de dirigir-se a les comarques. No sembla que segons la legislació local catalana aquesta hagi de ser una via rellevant de dotació competencial dels consells comarcals; i, tanmateix, la praxi seguida pel Govern de la Generalitat des de la constitució dels consells comarcals posa de manifest que el gruix de les poques competències que han estat reconegudes a les comarques ho són a títol de delegació per part de l'Administració autonòmica, i no com a pròpies de les entitats comarcals. La delegació de competències a les comarques s' acostuma a realitzar, segons permet l'art. 122.2 LMRLC, de manera específica per a cada consell comarcal, moltes vegades a sol·licitud d'aquest, a través de la firma d'un conveni específic entre el departament de la Generalitat competent en la matèria i el consell comarcal, tot això previ acord del Govern que estableixi les condicions i els termes de la delegació. D'aquesta forma es pot atendre les circumstàncies particulars de cada comarca, la capacitat econòmica i de gestió, les dimensions i nombre d'habitants, etc. Tot això és força positiu de cara a superar el tractament excessivament uniforme de la posició de les entitats locals que presideix' per regla general la legislació administrativa. En virtut d'aquestes previsions, des de 1988 s'han dictat diversos decrets del Govern de la Generalitat que han previst la delegació de competències a les comarques en matèries com activitats classificades, serveis socials, foment de l'ocupació, transport escolar, menjadors i colònies escolars, arxius històrics, etc., a partir dels quals s'ha procedit a la firma dels corresponents convenis per tal de precisar l'abast i els efectes econòmics de cada delegació.

Certament, la tècnica de delegar competències en els consells comarcals pel procediment indicat té la característica de la necessitat que cada consell comarcal accepti la delegació; però s'ha de tenir present que el règim general de les competències delegades continua situant el seu exercici pel consell comarcal sota certes potestats de direcció i control de la Generalitat (art. 124 i 125 LMRLC). En aquest sentit, la delegació incrementa la vinculació de la comarca a l'organització administrativa autonòmica, de la qual arriba a esdevenir un element d'organització impròpia o indirecta, i això té la seva rellevància si es té en compte el volum de competències delegades que tenen els consells comarcals enfront de les migrades competències pròpies. En realitat, es dilueix totalment l'efecte descentralitzador que es podia atribuir a l'organització comarcal, la qual apareix més assenyaladament com una entitat gestora d'interessos d'altres instàncies, per a la qual cosa és irrellevant l'autonomia que l'Estatut reconeix a la comarca.

Aquesta posició funcional dels consells comarcals es completa amb la previsió que posseixin competències assignades o encomanades per la Generalitat. L'assignació de competències o encomanament de gestió, com ho denomina l'art. 15 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques, significa la gestió ordinària de competències de la Generalitat per part de l'ens comarcal. Això vol dir simplement que la Generalitat utilitza instrumentalment l'aparell

burocràtic dels consells comarcals per gestionar els seus serveis propis. En aquest cas, el consell comarcal apareix despullat de tota personalitat pròpia, i esdevé una pega més de l'aparell administratiu de la Generalitat, la qual reté totes les potestats de direcció i control de la gestió (art. 126 LMRLC).

L'assignació de competències és una tècnica que va introduir-se en la Llei del procés autonòmic (art. 5) i posteriorment fou recollida a la LBRL (art. 37), sobre la base d'antecedents en l'ordenament regional italià que també trobaren acollida en alguns estatuts d'autonomia espanyols, i que pretén evitar la duplicitat d'estructures burocràtiques i l'excessiu desplegament d'administracions perifèriques. Amb aquesta finalitat es permet que en lloc de crear nous òrgans per gestionar certs serveis, la Generalitat es valgui com si fossin seus dels òrgans de la comarca. Aquesta, naturalment, ha d'acceptar les competències assignades.

Està prevista la utilització d'aquesta tècnica d'assignació o encomanament de gestió en la normativa d'execució del Pla únic d'obres i serveis de Catalunya, a través del qual la Generalitat coopera en la realització i finançament d'obres locals. Essent aquesta una competència de la Generalitat, s'encomanen als consells comarcals - i supletòriament a les diputacions o a la mateixa Administració perifèrica de la Generalitat, heus ací l'equiparació - les funcions de gestió del Pla, que inclou el control de l'execució de les obres, la seva recepció, el lliurament de les subvencions, etc.

El conjunt de les competències delegades i assignades o encomanades a les comarques per la Generalitat contribueixen a dissenyar aquestes entitats d'una manera molt encaminada a representar una estructura al servei de la Generalitat, de la qual passen a ser un element bàsic d'articulació territorial; i, això, alhora que la comarca intervé fortament en el camp de les competències i serveis municipals.

El règim especial de la Val d'Aran

Al moment d'aprovar-se l'Estatut d'autonomia es tingué en compte la singular tradició històrica de la Val d'Aran, comarca situada geogràficament en la vessant atlàntica i lligada a les cultures gascona i occitana. Així, la disposició addicional primera EAC estableix que hauran de ser "reconegudes i actualitzades les peculiaritats històriques de l'organització administrativa interna de la Val d'Aran". En efecte, a més de les qüestions culturals i lingüístiques - el tema de la parla aranès al qual ja ens hem referit en un altre capítol -, l'estructura administrativa de l'organització interna d'aquella vall pirinenca ha estat característica respecte de la resta del territori català, i ha sobreviscut fins i tot al Decret de Nova Planta de 1716 i perdurat fins al 1834. En concret, la Val d'Aran havia disposat històricament, a més de l'organització municipal de base, d'una estructura supramunicipal de govern articulada a partir de divisions territorials pròpies.

La Llei d'organització comarcal també va preveure, en la disposició addicional primera, la futura actualització d'aquella organització peculiar de la Val d'Aran, "en el marc dels principis que estableixen les lleis de règim local i d'organització territorial de Catalunya".

Finalment, la Llei cat. 16/1990, de 13 de juliol, sobre el règim especial de la Val d'Aran, ha portat a terme aquesta regulació peculiar: Sense entrar en detalls, n'hi ha prou a assenyalar que el restabliment i posada al dia d'aquell sistema tradicional d'organització es tradueix en la institució del Consell General, que s'organitza en el Ple, el síndic i la Comissió d'Oïdors de Comptes. El Consell General, format per tretze membres, és elegit directament pels veïns sobre la base de sis circumscripcions electorals anomenades "terçons", que recuperen àmbits supramunicipals tradicionals. El Consell General elegeix d'entre els seus membres el síndic, cap de l'Administració pròpia de l'Aran, que posseeix funcions executives i representatives de certa importància; càrrec que és incompatible amb el d'alcalde. Hi ha, per tant, sensibles diferències respecte de l'organització comarcal general, sobretot en l'elecció i composició del Consell.

També hi ha certes diferències quant a les competències de la Val d'Aran. La Llei especial reconeix la competència plena del Consell General en tot allò que fa referència al foment de l'aranès i de la seva cultura, i estableix una llarga llista de matèries, més extensa que la prevista en general per a les comarques, en les quals la Generalitat ha de cedir competències al Consell General, competències que poden ser plenes en la mesura que així ho determinin les lleis del Parlament. Poques han estat, però, les transferències efectives de competències i de mitjans materials, personals i econòmics que s'han portat a terme, i s'han limitat a matèries de patrimoni cultural, difusió cultural i política lingüística.

Text	d00343
Tema	Finançament i pressupost
Referència	PADRÓS, XAVIER. "La hisenda de la Generalitat de Catalunya". A: ALBERTÍ, E. (coord.). <i>Manual de dret públic de Catalunya</i> . 3a. ed. Barcelona-Madrid: Generalitat de Catalunya – Institut d'Estudis Autonòmics – Marcial Pons, 2002. Pàg. 433-491.

1. El marc constitucional del finançament i el seu desenvolupament

La Constitució es refereix al finançament de les comunitats autònomes fonamentalment en els articles 156, 157 i 158. En aquests preceptes s'estableixen els eixos principals d'ordenació de la matèria, consagrant-se l'autonomia financera de les CA amb els matisos propis de l'Estat autonòmic, garantint-los una recursos determinats i obrint la porta al desenvolupament posterior del sistema a través d'una llei orgànica.

L'article 156.1, en efecte, reconeix l'autonomia financera de les CA "per acomplir i exercir les seves competències d'acord amb els principis de coordinació amb la Hisenda estatal i de solidaritat entre tots els espanyols". Del text constitucional mateix resulta, i en aquest punt ha insistit el TC, que l'autonomia financera no es configura en termes absoluts, sinó que apareix sotmesa a les limitacions específiques que deriven de la seva connexió amb els principis de coordinació i de solidaritat (STC 179/1987, de 12 de novembre, FJ 2). En aquest sentit, el principi de solidaritat que apareix com a element vertebrador de l'organització territorial de l'Estat en altres preceptes constitucionals (articles 2 i 138) i que ha estat qualificat també pel TC com a inspirador de l'autonomia financera (STC 183/1988, de 13 d'octubre, FJ 5) es recull de manera explícita en la determinació d'alguna de les fonts de finançament, i el de coordinació ha de jugar un paper decisiu en la regulació de l'exercici de les competències financeres de l'Estat i de les CA.

L'article 157.1, d'una manera genèrica, estableix quins són els recursos de les CA, tant d'origen estatal com pròpia. Els primers són: els impostos cedits totalment o parcialment per l'Estat, les altres participacions en els ingressos de l'Estat, les transferències d'un fons de compensació interterritorial i les altres assignacions a càrrec dels pressupostos generals de l'Estat. Com a recursos propis de les CA figuren: els recàrrecs sobre impostos estatals; els seus impostos, taxes i contribucions especials; els rendiments procedents del seu patrimoni i ingressos de dret privat, i el producte de les operacions de crèdit.

Per la seva banda, l'article 158, desenvolupant l'anterior catàleg de recursos, assenyala que en els pressupostos generals de l'Estat es podrà establir "una assignació a les Comunitats Autònomes en funció del volum dels serveis i de les activitats estatals que hagin assumit i de la garantia d'un nivell mínim en la prestació dels serveis públics fonamentals en tot el territori espanyol" i prescriu la constitució d'un Fons de Compensació destinat a despeses d'inversió "per tal de corregir desequilibris econòmics interterritorials i fer efectiu el principi de solidaritat".

El marc constitucional es completa amb sengles disposicions específiques sobre l'exercici de les competències financeres. En concret, l'article 156.2 preveu que les CA "podran actuar com a delegats o col·laboradors de l'Estat en la tasca de recaptació, gestió i liquidació de recursos tributaris d'aquest, d'acord amb les lleis i els Estatuts", i l'article 157.2 assenyala que les CA "no podran adoptar en cap cas mesures tributàries sobre béns situats fora del seu territori o que constitueixin un obstacle per a la lliure circulació de mercaderies o de serveis"; precepte que cal connectar amb l'article 139.2 CE, segons el qual "cap autoritat no podrà adoptar mesures que directament o indirectament obstaculitzin la llibertat de circulació i establiment de les persones i la lliure circulació de béns per tot el territori espanyol", i amb el

mateix article 133.2 CE que reconeix a les CA la potestat d'establir i exigir tributs, d'acord amb la Constitució i amb les lleis.

Finalment, la regulació de l'exercici de les competències financeres que deriven del sistema de recursos definit a l'article 157.1, així com la de les normes per resoldre els conflictes que poguessin sorgir i la de les possibles formes de col·laboració financera entre les CA i l'Estat es remet, com s'ha indicat, a una possible futura llei orgànica (157.3 CE). Aquesta darrera previsió fou ràpidament desenvolupada mitjançant l'aprovació de la LO 8/1980, de 22 de setembre, de finançament de les comunitats autònomes (LOFCA).

Efectivament, tot i que l'EAC, únic estatut de les CA de règim comú aprovat abans de la LOFCA, havia ja procedit a desplegar algunes de les previsions constitucionals (sobre el sistema de recursos de la Generalitat de Catalunya, en particular en allò referent als impostos cedits i a la participació anual en els ingressos de l'Estat, i sobre la forma d'exercici de les competències d'índole tributària), prefigurant així algunes de les solucions adoptades després a l'esmentada LOFCA, aquesta constitueix l'instrument normatiu fonamental per al desenvolupament dels principis constitucionals en matèria de finançament i ha vingut a establir els eixos generals d'ordenació de l'activitat i de les competències financeres de les CA, a més de concretar el seu sistema de recursos.

D'entrada, convé subratllar que el sistema de finançament dissenyat per la LOFCA es defineix pel seu caràcter obert, la qual cosa el fa susceptible de desenvolupaments diversos al llarg del temps. Aquesta obertura es manifesta en diversos aspectes:

- En l'àmbit normatiu, en la mesura que la normativa general sobre els recursos de les CA establerta a la LOFCA ha de concretar-se a través de disposicions ulteriors, com ha succeït amb les lleis de cessió de tributs, amb les successives regulacions del FCI o amb les lleis anuals de pressupostos i, en l'esfera autonòmica, amb la legislació sobre tributs propis i amb la legislació d'hisenda.
- En l'àmbit de la participació institucional, atès que la LOFCA introdueix determinats organismes de coordinació entre l'Estat i les CA, com el Consell de Política Fiscal i Financera de les CA o les comissions mixtes Estat-CA, als quals s'encomanen importants atribucions amb vista a l'evolució del sistema.
- En el disseny d'un sistema de recursos de les CA que no es presenta com una simple suma d'instruments que funcionen de manera independent, sinó que pel contrari existeixen entre ells connexions, com succeeix, per exemple, amb els tributs cedits i la participació en ingressos de l'Estat i les taxes inherents als serveis transferits que estan interrelacionats.
- En la dimensió temporal, atès que la mateixa LOFCA marca un primer període de finançament de caràcter transitori, prescriu la seva revisió obligatòria i possibilita successius períodes.

Aquest darrer aspecte esdevé justament un dels elements clau del sistema. La LOFCA, seguint l'article 45 i la disposició transitòria 3a de l'EAC, va preveure l'existència d'un primer període de finançament de caràcter transitori, que es feia coincidir amb el procés de transferència de serveis i funcions de l'Estat a les CA, com a conseqüència de l'aprovació dels corresponents EA. Dins aquesta primera fase, de posada en marxa de les autonomies, l'Estat estava obligat a garantir el finançament dels serveis transferits, de manera que d'entre el ventall de recursos a disposició de les CA previst a la CE, els d'origen estatal, i més concretament la participació en els ingressos de l'Estat, apareixien com els de més pes.

La LOFCA mateixa marcava, però, el punt final d'aquest període, que havia de concloure amb la finalització del traspàs dels serveis corresponents o, en qualsevol cas, quan s'haguessin complert sis anys des de l'entrada en vigor de FEA respectiu. Conseqüentment, es preveien també els mecanismes per a la revisió del sistema del període transitori, fonamentalment en allò relatiu a la participació en ingressos de l'Estat, i per a la posada en marxa d'un sistema definitiu de finançament. Justament amb l'Acord del Consell de Política Fiscal i Financera 1/1986, de 7 de novembre, es va aprovar el nou mètode per al període definitiu.

Sobre la base d'aquestes prescripcions, les CA de règim comú -totes menys la del País Basc i la de Navarra- han viscut fins a la data sota dos règims: el transitori, que en la pràctica es va prolongar fins al final de 1986, i l'anomenat definitiu, que va entrar en vigor l'1 de gener de 1987. No obstant això, com

que la LOFCA preveu la revisió periòdica d'elements del sistema com el percentatge de participació en els ingressos de l'Estat i com que, segons s'ha apuntat, hi ha un entramat de connexions entre els elements del sistema, la possibilitat de nous períodes queda oberta. D'aquí que justament l'any 1992 s'estigui ultimant una nova revisió del sistema per al període 1992-1996, a la qual es farà referència explícita en el darrer apartat d'aquest capítol.

Menció a part mereix el finançament de la sanitat i dels serveis socials, que segueix uns esquemes i una evolució pròpies, tal com es precisarà també més endavant.

2. Els ingressos de la Generalitat de Catalunya

2.1 Enumeració

Els recursos que segons l'esquema vigent per al període 1987-1991 han estat susceptibles d'integrar la hisenda de la Generalitat poden enumerar-se, atenent al seu origen, de la manera següent:

A. Ingressos proporcionats per l'Estat i altres administracions

- Rendiments dels tributs cedits.
- Percentatge de participació en els ingressos de l'Estat.
- Altres transferències dels pressupostos generals de l'Estat: FCI (fins a 1989) compensació transitòria (1990-1991), subvencions específiques, assignació per a l'anivellament de serveis.

B. Ingressos propis de la Generalitat

- Rendiments dels seus impostos, taxes i contribucions especials.
- Rendiments per recàrrecs sobre impostos de l'Estat.
- Rendiments dels seus preus públics.
- Producte de l'endeutament en qualsevol modalitat.
- Ingressos procedents del seu patrimoni i altres de dret privat.
- Producte de les multes i sancions en l'àmbit de la seva competència.

En relació amb aquesta enumeració cal efectuar tres tipus d'observacions:

a) Si es compara el llistat de recursos anterior amb el contingut als articles 157 i 158 CE es detecta la desaparició en el curs del quinquenni del FCI, l'aparició d'un nou recurs, si bé provisional (la compensació transitoria) i la incorporació al catàleg de recursos propis del producte de les multes i sancions i dels preus públics. Les diferències, perfectament enquadrables dins l'esquema obert del text constitucional, són, com després es veurà, fruit de l'evolució del sistema.

b) El grau de disponibilitat de la Generalitat sobre els recursos procedents de l'Estat no és igual en tots ells; pel que fa als tributs cedits i la participació en els ingressos de l'Estat, la Generalitat disposa de plena autonomia en la seva utilització, si bé ha d'assegurar la prestació dels serveis transferits; en canvi, la resta de recursos provinents de l'Estat han de ser utilitzats per la Generalitat amb finalitats concretes i predeterminades.

c) Finalment, el fet que el sistema prevegi uns recursos determinats no significa que tots ells constitueixin l'actual hisenda autonòmica. Així, en el camp dels ingressos d'origen estatal, l'assignació per a l'anivellament de serveis, prevista com a possibilitat ja en l'article 158.1 CE, no ha estat mai aplicada al llarg de tots aquests anys, com més endavant s'explicarà; en el camp dels ingressos propis, la Generalitat no ha utilitzat fins ara la possibilitat d'establir contribucions especials pròpies.

Per donar idea de la quantificació de cadascun dels ingressos i de la seva importància percentual pot veure's la relació d'ingressos per a l'any 1993 de la Generalitat i dels seus organismes autònoms administratius (amb exclusió dels ingressos de la Seguretat Social, sotmesos a un règim propi) en el quadre de la pàgina següent.

En aquest esquema s'observa el pes que tenen en el finançament actual de la Generalitat els ingressos procedents de transferències (63,6%) -tot i que aquí caldria descomptar els corresponents a la participació de les corporacions locals en els ingressos de l'Estat, que apareixen amb igual import a l'estat de despeses del pressupost i respecte dels quals la Generalitat es limita a fer de caixa pagadora sense capacitat de redistribució-. S'observa igualment el nivell important dels tributs cedits, de titularitat estatal i gestió autonòmica (22,3%), l'escàs paper dels ingressos tributaris propis (4%) i la no menyspreable significació del recurs a l'endeutament (10%).

Pressupost d'ingressos de la Generalitat i dels seus organismes autònoms administratius (MPTA)

1993	(%)		
TRIBUTS CEDITS	216.721	22,3	
Impost s/successions	26.432	2,7	
Impost s/patrimoni	28.000	2,9	
Impost s/transmissions patrimonials i actes jurídics documentats	114.161	11,7	
Taxa del joc	48.127	5,0	
Impost luxe (extingit)	1	0,0	
TRANSFERÈNCIES CORRENTS	596.258	61,3	
Participació impositiva	339.592	34,9	
Liquidació major despesa equivalent de l'Estat	22.000	2,3	
Subvencions específiques	54.602	5,6	
Fons CEE (FSE)	3.787	0,4	
Altres subvencions	2.048	0,2	
Participació impositiva de les corporacions locals	174.229	17,9	
TRANSFERÈNCIES DE CAPITAL	22.505	2,3	
Fons CEE (FEDER i altres)	9.059	0,9	
Subvencions específiques	13.446	1,4	
INGRESSOS PROPORCIONATS PER ALTRES ADMINISTRACIONS	835.484	85,9	
TRIBUTS PROPIS I RECÀRRECS (*)	38.627	4,0	
Impost bingo	13.500	1,4	
Cànon d'infraestructura hidràulic	7.000	0,7	
Recàrrec taxa joc	3.850	0,4	
Taxes	14.277	1,5	
ALTRES INGRESSOS PROPIS	1.118	0,1	
ACTIUS FINANCERS	27	0,0	
PASSIUS FINANCERS	96.787	10,0	
INGRESSOS PROPIS DE LA GENERALITAT	136.559	14,1	
TOTAL INGRESSOS	972.043	100,0	

(*) No figura aquí el cànon de sanejament, que és gestionat per la Junta de Sanejament; entitat de dret públic sotmesa al dret privat. L'import pressupostat per a 1993 és 20.328 MPTA.

FONT: Pressupostos de la Generalitat per a 1993.

2.2 Classificació i característiques dels ingressos

Atenent al doble criteri de l'origen dels ingressos i de l'autonomia en la seva utilització i per a l'anàlisi posterior de cadascun d'ells, els recursos de la Generalitat poden classificar-se de la manera següent:

a) Ingressos proporcionats per l'Estat i altres administracions

Incondicionats:

- tributs cedits
 - participació en ingressos de l'Estat
- Condicionats:
- subvencions corrents i de capital de caràcter específic
- Complementaris:
- assignació per a l'anivellament de serveis

b) Ingressos propis de la Generalitat

Tributs propis:

- impostos
- taxes
- contribucions especials

Recàrrecs sobre impostos estatals

Preus públics

Procedents de l'endeutament: operacions de crèdit

Altres:

- ingressos patrimonials i altres de dret privat
- multes i sancions

Les característiques generals que configuren cadascun dels recursos de les CA i, en particular, de la Generalitat de Catalunya apareixen definides a la LOFCA i a la legislació de desenvolupament, estatal i autonòmica, a la qual s'ha fet referència anteriorment.

En concret, la definició i el règim general dels ingressos abans enumerats obeeix a les regles següents:

A. Recursos proporcionats per l'Estat

Tributs cedits

Tot i que tant la CE (article 157.1.a), com l'EAC (article 44.2) preveïen com a recurs els impostos cedits, la LOFCA va ampliar l'abast de la possible cessió, referint-la no als impostos, sinó als tributs (article 4.1.c). D'altra banda, i amb independència de les previsions de l'EAC sobre la matèria, és també a la LOFCA on es conté la primera regulació dels tributs cedits, que es concreta en la seva definició, en l'enumeració dels susceptibles i dels no susceptibles de cessió i en l'establiment dels seus requisits generals.

En aquest sentit, són tributs cedits els establerts i regulats per l'Estat, el producte dels quals correspongui a la CA. En concret, segons l'article 11.1 LOFCA, podien ser cedits a les CA:

- L'impost sobre el patrimoni net.
- L'impost sobre transmissions patrimonials.
- L'impost sobre successions i donacions.
- La imposició general sobre les vendes en la seva fase minorista.
- Els impostos sobre consums específics en la seva fase minorista, excepte els recaptats mitjançant monopolis fiscals.
- Les taxes i altres exaccions sobre el joc.

A la vegada, i segons la disposició transitòria 3a LOFCA i fins que l'impost sobre el valor afegit no entrés en vigor, es considerava susceptible de cessió l'impost sobre el luxe que es recapta en destinació, com ja preveïa l'EAC, la qual cosa suposava, en definitiva, una concreció dels esmentats impostos sobre consums específics o sobre vendes.

Pel contrari, i d'acord amb l'article 11.2 LOFCA, no podran ser objecte de cessió els impostos estatals següents:

- Sobre la renda global de les persones físiques.
- Sobre el benefici de les societats.
- Sobre la producció o les vendes, llevat de l'abans citada imposició sobre les vendes en la seva fase minorista.

- Sobre el tràfic exterior.
- Els que es recaptin a través de monopolis fiscals.

Complementàriament a aquestes disposicions, l'article 10 LOFCA estableix els següents requisits:

- La cessió s'entendrà efectuada quan hagi tingut lloc en virtut de precepte exprés de l'EA corresponent, sense perjudici que l'abast i les condicions de la cessió s'estableixin en una llei específica.
- La cessió podrà ser total (de la recaptació corresponent a la totalitat dels fets imposables del tribut) o parcial (de la recaptació d'algun o d'alguns dels fets imposables).
- L'atribució a les CA dels tributs cedits es farà:
 - Si són de naturalesa personal, en funció del domicili fiscal dels subjectes passius.
 - Si graven el consum, en funció del lloc en què el venedor realitzi l'operació a través d'establiments, locals o agències.
 - Si graven operacions immobiliàries, en funció del lloc on radiqui l'immoble.

a) Les previsions de la LOFCA es van desenvolupar fonamentalment durant l'anomenat període transitori. És en aquesta etapa, efectivament, que s'aprovà la Llei 41/1981, de 28 d'octubre, que regula la cessió de tributs de l'Estat a la Generalitat de Catalunya i que va entrar en vigor el dia 1 de gener de 1982; data a partir de la qual la Generalitat assumeix la gestió, recaptació, liquidació i inspecció dels tributs objecte de cessió (impost extraordinari sobre el patrimoni de les persones físiques, impost general sobre successions, impost sobre transmissions patrimonials, determinats fets imposables de l'impost sobre el luxe i taxa estatal sobre els jocs de sort, envit o atzar) amb l'abast i les condicions que fixava la llei. D'entre les característiques essencials del règim jurídic de la cessió interessa destacar que: a) la normativa per la qual es regiran els tributs cedits és la normativa estatal, b) la titularitat de les competències de gestió, liquidació, recaptació, inspecció i revisió dels tributs cedits correspon a l'Estat i c) la CA exerceix les dites competències per delegació de l'Estat, si bé la incoació d'actes d'investigació i comprovació per l'impost extraordinari sobre el patrimoni de les persones físiques pot correspondre també als serveis d'inspecció estatal, per la seva connexió amb l'impost sobre la renda de les persones físiques.

No obstant això, dos anys després, i ja aprovats tots els EA, es promulga la Llei 30/1983, de 28 de desembre, que estableix un marc genèric per a la cessió de tributs a totes les CA. La Llei 30/1983 té una especial incidència per a Catalunya perquè deroga la Llei 41/1981 en la part referent a qüestions alienes a la cessió de tributs de l'Estat i la modifica en allò referent a l'abast i les condicions de la citada cessió, la qual cosa va motivar la interposició de recurs d'inconstitucionalitat per part del Govern de la Generalitat. La STC 181/1988, de 13 d'octubre, que va resoldre el recurs, va estimar precisament inconstitucional i nul·la la modificació de la Llei 41/1981 en les matèries referents a l'abast i les condicions de la cessió de tributs en haver-se vulnerat les regles de procediment establertes a la disposició addicional 6a EAC, que imposaven l'acord, previ a la tramitació del projecte de llei, de la Comissió Mixta Estat- Generalitat, i, en canvi, va declarar constitucional la derogació de la Llei 41/1981 per la Llei 30/1983, en tots els aspectes no referits a la cessió de tributs. Així, i a títol d'exemple, resulta adequada a l'ordre constitucional, en no tractar-se de matèries referents a la cessió de tributs, la supressió, per la Llei 30/1983, de la intervenció de la Generalitat en la recaptació de tributs locals que preveia la Llei 41/1981. Igualment resulten adequades a l'ordre constitucional, per tractar-se de modificacions que afecten la cessió de tributs als quals no es refereix la disposició addicional 6a EAC, l'ampliació de la cessió de tributs sobre el joc (la Llei 41/1981 només es referia a la taxa estatal sobre els jocs de sort, envit o atzar; la Llei 30/1983 fa referència a les taxes i altres exaccions sobre el joc) i la concreció que es regularà per llei especial la cessió a les CA del rendiment que en el seu territori correspongui a l'IVA en la seva fase de gravamen sobre les vendes al detall, o altres impostos sobre la venda en la mateixa fase, quan s'estableixin aquestes figures (la Llei 41/1981 preveia que també aquí se seguís el mateix procediment previst en la disposició addicional 6a EAC).

Finalment, durant el període transitori i complint-se les previsions de la LOFCA i de la Llei 30/1983, la Llei 30/1985, de 2 d'agost, de l'IVA, va derogar el Reial decret legislatiu 875/1981, de 27 de març, del text refós de l'impost sobre el luxe i llurs disposicions reglamentàries, i es va suprimir aquest impost cedit, que s'havia mostrat com el més important des del punt de vista de la recaptació, si bé la modificació va comportar també l'increment del percentatge de participació.

b) L'Acord de 7 de novembre de 1986, amb el qual s'inaugura el període de finançament per al quinquenni 1987-1991, preveia l'ampliació de l'abast i de les condicions de la cessió de l'impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats a les CA amb la cessió dels actes jurídics

documentats i preveia igualment que a partir del quart any de funcionament del sistema (és a dir, a partir de 1990) s'estudiés la possibilitat de cessió de l'IVA en la seva fase minorista.

Això no obstant, només la primera previsió es dugué a la pràctica. Poc més d'un any després de l'acord, a través de la Llei 32/1987, de 22 de desembre, que modifica la Llei 30/1983, es procedeix a l'ampliació de l'abast de les condicions de cessió de l'impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats.

En l'actualitat, per tant, i després de l'evolució soferta al llarg dels successius períodes de finançament, els tributs cedits a la Generalitat són: l'impost sobre el patrimoni de les persones físiques, l'impost sobre successions i donacions, l'impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats i les taxes i altres exaccions sobre el joc.

Percentatge de participació en els ingressos de l'Estat

Amb el sistema de recursos dissenyat per la CE, l'EAC i la LOFCA, en el qual el pes primordial correspon al finançament d'origen estatal i tenint en compte els marges específics a què se subjecta la cessió de tributs, l'element fonamental del finançament autonòmic, especialment en el període transitori, ha estat des del punt de vista quantitatiu, sens dubte, la participació en els ingressos de l'Estat. D'altra banda, el caràcter obert de la regulació de la LOFCA a què abans s'ha fet referència ha contribuït al fet que la determinació del percentatge, especialment també en el període transitori, hagi estat complexa i hagi esdevingut la principal font de problemes i alhora la prova test amb la qual se sol valorar la consistència del sistema.

La LOFCA, en efecte, va definir el percentatge sobre la base de la participació en la recaptació dels impostos estatals no cedits, va establir que s'havia d'aprovar per llei i que podia ser objecte de revisió únicament en els casos següents:

- Quan s'ampliïn o es redueixin les competències assumides per la CA, anteriorment realitzades per l'Estat.
- Quan es produeixi la cessió de nous tributs.
- Quan s'efectuïn reformes substancials en el sistema tributari de l'Estat.
- Quan transcorreguts cinc anys des de la seva posada en vigor se sol·liciti la revisió per l'Estat o per la CA.

El més important, però, és que la LOFCA preveia que la determinació del percentatge s'efectuaria de manera diferent en el període transitori i en el definitiu, en funció del que s'establí en la disposició transitòria la i en l'article 13 LOFCA.

a) Com ja s'ha avançat, en el període transitori, en efecte, l'Estat estava obligat a garantir el finançament dels serveis transferits a cada comunitat amb una quantitat igual al cost efectiu del servei en el territori d'aquesta en el moment de la transferència (disposició transitòria la.i LOFCA). A aquests efectes, i seguint també la línia avançada per l'EAC, es preveia l'adopció d'un mètode encaminat a la fixació del percentatge de participació. Nogensmenys, aquest mètode no es va fixar fins a l'Acord 1/1982, de 18 de febrer, del Consell de Política Fiscal i Financera i, d'altra banda, la primera aplicació del finançament sobre la base del percentatge de participació no es va produir fins a l'aprovació de la Llei 43/1984, de 13 de desembre, que estableix el percentatge per a 1984.

Es pot afirmar, doncs, que dins l'anomenat període transitori es distingeixen, almenys, dues etapes diferenciades: la primera, qualificada algunes vegades com a període o sistema provisional previ al període transitori pròpiament dit, que es prolonga fins a la Llei 43/1984, de 13 de desembre, abans citada, i la segona, que va des d'aquesta Llei fins a 1986.

No cal oblidar aquí que la primera CA de règim comú que va veure aprovat el seu EA després de Catalunya fou Galícia, el 6 d'abril de 1981, i que, de fet, el procés d'aprovació dels EA successius es concentra bàsicament en els anys 1982 i 1983, de manera que en aquesta primera etapa provisional, que transcorre entre 1980 i 1984, el finançament autonòmic va continuar basant-se en bona part en el sistema de transferències altament condicionades propi de l'etapa pre-autonòmica. No obstant això, també en aquests anys es produeix el desenvolupament progressiu de les previsions generals de la LOFCA,

especialment en l'àmbit normatiu, i singularment en el tributari. Les característiques essencials del període poden sintetitzar-se de la manera següent.

Des de la perspectiva del finançament del cost de les funcions i els serveis que s'anaven transferint a la Generalitat de Catalunya per part de l'Estat, es va continuar aplicant per a l'any 1980 la metodologia utilitzada per als traspassos durant el període pre-autonòmic, mentre que el percentatge per a l'any 1981 no fou abordat fins al febrer de 1982. Convé remarcar aquí que des del restabliment provisional de la Generalitat (Reial decret llei 41/1977, de 29 de setembre) i fins a l'any 1980 la Generalitat pre-estatutària, a banda dels mitjans materials i personals cedits per la Diputació Provincial de Barcelona i del recurs ocasional a l'endeutament, es finançava a través de transferències de l'Estat destinades a sufragar les despeses de primer establiment i els traspassos de competències del període, amb la peculiaritat que, en aquest darrer cas, el personal afectat pel traspàs continuava essent retribuït per l'Administració de l'Estat.

És al febrer de 1982 quan es produeixen dos acords fonamentals en el si del Consell de Política Fiscal i Financera: d'una banda, l'Acord de 18 de febrer de 1982, pel qual s'aprova el mètode de càlcul del cost efectiu i, d'altra banda, l'Acord de 25 de febrer de 1982, sobre el percentatge de participació per finançar els traspassos a Catalunya per a l'any 1982, que incloïa la regularització del percentatge per a l'any 1981.

L'Acord 1/1982, de 18 de febrer, estableix la forma de determinació del cost efectiu i defineix els elements d'aquest cost, això és, els costos directes, els indirectes i les despeses d'inversió. Els costos directes comprenen les despeses de personal i de funcionament, tant d'unitats centrals com perifèriques, directament relacionades amb la prestació dels serveis.

Els costos indirectes es computen com les despeses de personal i de funcionament, també d'unitats centrals i perifèriques, necessàries per realitzar les funcions de suport, direcció i coordinació dels serveis transferits. Finalment, es computen com a despeses d'inversió les de conservació, millora i substitució del capital públic afecte a la prestació del servei transferit, amb exclusió de la inversió nova.

Pel que fa als costos directes i indirectes, malgrat que l'Acord preveia la realització de treballs preparatoris i previs a la valoració per identificar, entre d'altres aspectes, les unitats, centrals o perifèriques, que directament o indirectament desenvolupen les funcions pròpies de les competències transferides, com ha posat en relleu la doctrina, la manca de dades precises prèvies sobre la desagregació de funcions en el si d'un Estat encara fortament centralitzat feien molt difícil la determinació exacta dels costos esmentats, que pels motius citats va haver de resoldre's en molts casos per la via de la negociació política.

Pel que fa a les despeses d'inversió, l'exclusió de la inversió que permetria l'ampliació del nivell de prestació del servei que, només en part, es compensarà a través de la seva inclusió al FCI, com es veurà, constitueix també un punt força perniciós dins el mètode adoptat.

Però és que, a més, i segons s'ha dit, el cost efectiu era constituït exclusivament pels tres elements esmentats i determinats de la manera també assenyalada, excloent-se, per tant, les subvencions de què disposaven els serveis de l'Estat abans de la transferència, sobre la base que no podien considerar-se elements del cost del servei, ja que eren instruments de la política econòmica de l'Estat. D'aquesta manera, les despeses que els serveis transferits poguessin tenir assignades en forma de subvencions a tercers quedaren fora del finançament via percentatge i es finançaven a través de subvencions condicionades a finalitats concretes (per exemple, les subvencions a la gratuïtat de l'ensenyament).

En qualsevol cas, és a partir d'aquesta metodologia que s'arribava al percentatge dins el qual es considerava el cost efectiu global dels serveis transferits per l'Estat a la CA, minorat pel total de la recaptació obtinguda per aquesta per tributs cedits, en relació amb la suma dels ingressos de l'Estat en els capítols I i II del darrer pressupost anterior a la transferència dels serveis valorats. A més, s'ha de remarcar aquí que, en virtut de l'article 19.4 de la posterior LPAut. la transferència de serveis, la prestació dels quals estigués gravada amb taxes o reportés ingressos de dret privat, comportava que la seva recaptació minorés també la valoració del cost efectiu del servei transferit.

Com s'ha indicat, i segons la LOFCA, la fixació del percentatge és matèria reservada a la llei. Per això mateix, a partir dels acords de febrer, es va plantejar un projecte de llei per a la fixació del percentatge de Catalunya per al 1982. El projecte presentat al Congrés no va prosperar perquè les Corts foren dissoltes, i no és fins a l'any 1984 que s'aproven primer la Llei 35/1984, de 15 d'octubre, que regularitza el

finançament de la Generalitat per als anys 1981, 1982 i 1983 i, després, la Llei 43/1984, de 13 de desembre, que fixa el percentatge de participació de les CA per al 1984.

No obstant això, la vigència del percentatge de l'any inicial (1984) va ser efímera i en els exercicis següents es va procedir a recalcular-lo, trencant la idea d'automatisme que estava present en l'EAC i la LOFCA. La raó fonamental d'aquesta actuació ha estat posada en relleu per la doctrina: es tractava d'evitar que el major creixement dels impostos de l'Estat no cedibles en els quals participen les CA proporcionés respecte de l'augment del cost efectiu dels serveis traspassats un excedent financer important a favor de les CA.

En aquest sentit, la deficient conceptualització del cost efectiu -amb les exclusions que abans s'han assenyalat (despeses d'inversió nova i subvencions) i les conseqüències que se'n deriven (utilització forçada del FCI per subsanar la no inclusió de la inversió nova en el cost efectiu o el condicionament exagerat de les subvencions)- unida al retard en la seva aplicació efectiva i, un cop aplicat, la seva manca d'automatisme, constitueixen els punts més febles del finançament autonòmic en el període transitori.

b) La situació ha experimentat un canvi notable en el període 1987-1991, ja que justament és en el càlcul de la participació en els ingressos de l'Estat (que ara es defineixen com la recaptació per impostos directes i indirectes, exclosos els tributs susceptibles de cessió i els ingressos que constitueixen recursos de la CEE i les recaptacions per cotitzacions a l'atur i a la Seguretat Social) on es produeixen sens dubte les novetats més significatives. En aquest sentit, es produeix la transició des del sistema de cost efectiu dels serveis transferits a un nou sistema que introdueix més objectivitat i automatisme.

Una major objectivitat perquè la participació es calcula en funció del volum de competències assumides -distingint, per tant, entre les CA de sostre màxim, això és, amb "competències d'educació" o "matèries de l'article 151 CE", i les altres CA- i sobre variables socio-econòmiques específiques, a les quals ja es referia l'article 13 LOFCA (població, riquesa relativa, esforç fiscal, superfície, insularitat i unitats administratives, de les quals la població és la que obté una major ponderació). L'aplicació dels criteris i de les fórmules de distribució del volum total de recursos entre les CA permet determinar el finançament incondicionat inicial de cada CA i el percentatge de participació, que s'obté del quocient entre el dit finançament inicial i els ingressos tributaris de l'Estat, tal com s'han definit anteriorment.

Un major automatisme perquè el percentatge es fixa per a cada comunitat i per als cinc anys del període i perquè s'estableixen també les regles d'evolució del finançament via percentatge (que, com a màxim, estarà limitat cada any pel creixement nominal del producte interior brut i, com a mínim, serà en cada exercici el mateix que s'hagi produït en les despeses equivalents de l'Estat) i els supòsits de revisió del percentatge, tal com preveia l'article 13 LOFCA.

c) Però també durant el període 1987-1991 les transferències per inversió han experimentat un canvi notable amb efectes sobre el bloc del finançament incondicionat i, més concretament, sobre el percentatge de participació. En el curs del quinquenni, en efecte, algunes CA han deixat de ser beneficiàries del FCI i s'ha instaurat una compensació transitòria que, més tard, i en el marc del nou acord per al període 1992-1996 ha estat absorbida pels recursos per a les despeses d'inversió nova, integrant-se així dins el percentatge de participació en ingressos de l'Estat. No obstant això, i per a la millor comprensió del sistema convé repassar l'evolució apuntada en aquest àmbit.

La compensació transitòria no apareix com a recurs de la Generalitat fins a l'any 1990. Concretament, és a través de la Llei 4/1990, de 29 de juny, de pressupostos generals de l'Estat per al 1990 que, amb motiu de la introducció d'una sèrie de canvis substancials en la regulació del FCI, s'estableix una anomenada "compensació transitòria" per a totes les CA, a la vegada que algunes d'elles (com Catalunya) deixen de rebre fons amb càrrec al FCI. És per aquest motiu que, per entendre el paper de la dita compensació -en definitiva, una transferència amb càrrec als pressupostos generals de l'Estat- fer una breu recapitulació del procés seguit fins aquell moment pel FCI.

El FCI és definit a la LOFCA com a càrrega general de l'Estat (articles 4.2.b i 16.1), i s'ha de distribuir anualment per les Corts Generals i segons el procediment definit a l'article 74.2 CE entre CA, províncies que no formessin part de cap CA i territoris no integrats dins l'organització provincial.

En la primera regulació del FCI, la LOFCA preveia la seva dotació amb una quantitat no inferior al 30% de la inversió pública aprovada per a cada exercici en els pressupostos generals de l'Estat, havent-se de

destinar a despeses d'inversió en els territoris comparativament menys desenvolupats (projectes de caràcter local, comarcal i, provincial o regional d'infraestructures, obres públiques, regadius, ordenació del territori, habitatge i equipament col·lectiu, millora de l'hàbitat rural, transports i comunicacions, i, en general, inversions que col·laboressin a disminuir les diferències de renda i de riquesa entre els habitants dels diferents territoris). Igualment, la LOFCA preveia els criteris de distribució, remetent la seva ponderació a una futura llei i preveient-ne la revisió cada cinc anys.

A través de la Llei 7/1984, de 31 de març, es va establir la primera regulació general del FCI, que fins aquell moment havia estat objecte de regulació fragmentària en les lleis de pressupostos generals de l'Estat per al 1982, 1983 i 1984. La dotació anual, d'acord amb la seva llei reguladora, es calculava sobre la base de la inversió nova (el 40% de la inversió nova en el període 1984-1986, segons la disposició transitòria 1a de la Llei 7/1984), de manera que, com s'ha dit abans, a través del FCI es venia a compensar, si bé no totalment, el dèficit que tenia la determinació del cost efectiu. Específicament, la quantia es determinava aplicant un percentatge sobre el conjunt de les despeses destinades a inversions reals que figuressin en els pressupostos generals de l'Estat, incloses les del mateix FCI, com també sobre les despeses de la mateixa naturalesa previstes en els pressupostos dels organismes autònoms de l'Estat i les transferències de capital efectuades per l'Estat i pels seus organismes autònoms a favor de les entitats locals amb destí a projectes d'inversió. D'aquestes despeses se n'excloïen les destinades a conservació, millora i substitució del capital afecte a la prestació de serveis públics i les despeses de defensa.

Totes les CA, en la mesura en què totes eren creditors d'inversió nova, eren beneficiàries del FCI d'acord amb unes variables de distribució que tenien en compte la inversa de la renda per habitant de cada territori, el saldo migratori, l'atur, la superfície de cada territori i el fet insular. Els projectes d'inversions concrets s'havien de decidir de comú acord per la CA afectada i l'Administració de l'Estat segons la distribució de competències existent en cada moment i en coordinació amb la resta de les inversions públiques que s'haguessin de realitzar a cada comunitat, d'acord amb un plantejament de tipus cooperatiu que ha merescut després el vist-i-plau del TC (STC 183/1988, de 13 d'octubre, FJ 5, 6 i 7 i 250/1988, de 20 de desembre, FJ 4). A banda del control dels projectes pels òrgans de fiscalització (Tribunal de Comptes i institucions similars de les CA) s'establí un control parlamentari estatal (a través del Senat) i autonòmic (a través de les respectives assemblees legislatives).

D'aquesta manera, el FCI va actuar en el període transitori, a la vegada, com un mecanisme de compensació de les deficiències en la determinació del percentatge de participació en els ingressos de l'Estat i com un veritable instrument de correcció de desequilibris interterritorials per disminuir les diferències territorials de renda i riquesa en el si de cada CA.

En el període 1987-1991, però, es produïren una sèrie de novetats en el FCI: d'una banda, el 25% de les quantitats que fins aquell moment rebien les CA a càrrec de l'esmentat Fons se sostreuen d'aquest i s'incorporen directament al bloc de finançament incondicionat, amb una clara tendència a eliminar del FCI la inversió nova en el futur; d'altra banda, es redueix el volum global del 40% de la inversió civil nova dels pressupostos generals de l'Estat al 30%. Igualment, l'Acord per al període 1987-1991 va preveure la coordinació entre el FCI i el FEDER, especificant que les CA amb territoris qualificats de "zones assistides" podrien obtenir un finançament addicional, equivalent al 30% del seu FCI, sempre que presentessin projectes de desenvolupament en quantia i qualitat suficient per ser aprovats per la CEE.

És sobre la base d'aquest nou plantejament del FCI que, anys més tard, la Llei 4/1990, de 29 de juny, de pressupostos generals de l'Estat per al 1990, aborda el canvi substancial en la regulació del FCI, sobre la base de l'Acord adoptat pel Consell de Política Fiscal i Financera el 21 de febrer de 1990, que donarà lloc a l'aprovació de la compensació transitòria. El Fons passa a configurar-se com un instrument exclusiu de solidaritat, i es preveu alhora la "compensació transitòria" fins al moment de la revisió del sistema de finançament del període 1987-1991. Aquesta "compensació transitòria", que parteix del fet que fins al moment el FCI finançava en part els serveis traspassats per l'Estat, es dissenya com un recurs de finançament incondicionat de les CA per al finançament provisional de la inversió nova dels serveis traspassats, al marge de la participació en els ingressos de l'Estat i sense integrar-se en la dita participació. Alhora, i com a conseqüència de la nova reglamentació de la CEE sobre el FEDER i els marcs de suport comunitari negociats per l'Estat amb la Comissió de la CEE, els recursos del FEDER destinats a finançar projectes de competència de les CA seran els resultants de l'aplicació dels dits marcs.

Justament al final de 1990, i mitjançant la Llei 29/1990, de 26 de desembre, s'ha procedit a la reforma del FCI, derogant l'anterior Llei de 1984, i establint en la línia ja apuntada un fons de reequilibri territorial

veritable per a les CA de menor desenvolupament econòmic (per al 1990 i 1991: Galícia, Andalusia, Canàries, Castella-La Manxa, Castella i Lleó, Extremadura, Múrcia, Comunitat Valenciana i Astúries), mentre es mantenia el fons compensatori paral·lel de caràcter incondicionat per a les CA via llei de pressupostos. En la nova regulació el percentatge de la quantia anual del Fons no pot ser inferior al 30% de la inversió pública; desapareix la interpretació restrictiva de la Llei de 1984 respecte del destí dels recursos, que ara podran finançar tant inversions reals com transferències de capital, i s'adopten cinc variables de distribució (població relativa, saldo migratori, atur, superfície, dispersió de la població) i dues de correcció (inversa de la renda per habitant i insularitat).

Segons hem avançat, el procés ha culminat amb l'Acord de 20 de gener de 1992, al qual es fa referència més endavant, i ha suposat, com ja s'ha dit, la integració dins el finançament incondicionat, és a dir, dins la participació en els ingressos de l'Estat, de la compensació transitòria.

Igualment, i en virtut del mateix Acord, s'han integrat dins el finançament incondicionat les subvencions a la gratuïtat de l'ensenyament, de manera que es compleixen les previsions de l'Acord de 1986, que ja preveia aquesta integració, atès el caràcter complementari del cost dels serveis d'educació transferits.

Subvencions corrents i de capital de caràcter específic

Com s'ha indicat arran de l'anàlisi del percentatge de participació en ingressos de l'Estat, les subvencions a tercers que tenien assignades els serveis estatals abans de la seva transferència a les CA (per exemple, les de la gratuïtat a l'ensenyament) varen quedar fora del finançament via percentatge i durant tot el període transitori quedaren configurades com a transferències condicionades.

La revisió del sistema per al període 1987-1991 ha implicat la incorporació de part de les subvencions condicionades al bloc de finançament incondicionat; s'ha considerat admissible la integració d'aquelles subvencions en què els beneficiaris són les mateixes CA i que responen a un cost de funcionament dels serveis reconegut com a tal, i la d'aquelles subvencions d'índole recurrent i amb vocació de permanència lligades a la prestació mateixa dels serveis transferits, la quantia global i la distribució territorial de les quals estan o poden estar determinades prèviament. Per la seva banda, els crèdits estan a disposició de les CA, ja que no existeix cap restricció sobre això. Concretament, s'integraven les subvencions d'autogovern i les clarament territorialitzables i de caràcter recurrent. Així mateix, es preveia, com ja s'ha comentat, una futura incorporació al bloc incondicionat de les subvencions per a la gratuïtat de l'ensenyament.

De la resta de subvencions, unes es troben sotmeses a restriccions en virtut de la normativa estatal i no poden ser territorialitzades prèviament; unes altres s'individualitzen quant al beneficiari o bé són instrument de polítiques conjunturals (infraestructures, sectors productius) i, fins i tot, en alguns casos resten subjectes a modificacions derivades de la normativa de la CEE. Per aquest motiu s'exclouen del bloc de finançament incondicionat. Nogensmenys, l'Acord assenyala que, en la mesura en què la gestió i l'execució d'aquestes subvencions correspon a les CA, cal establir els mecanismes necessaris per tal d'agilitar-ne la gestió, incloent la seva territorialització en els pressupostos generals de l'Estat, si això fos possible o, en cas contrari, procedint a la seva territorialització durant l'exercici amb la major antelació possible.

Finalment, i a més de les subvencions procedents de l'Estat, cal tenir en compte aquelles subvencions específiques provinents d'altres ens territorials o de l'exterior. Així, cal destacar les transferències corrents dels ajuntaments i diputacions per al finançament de serveis específics (de bombers en el cas dels ajuntaments, o de bombers i mossos d'esquadra en el de les diputacions) o de la CEE (FSE) per millorar l'ocupació dels treballadors. Igualment, cal esmentar les transferències de capital per a la correcció de desequilibris interregionals, procedents també de la CEE (FEDER).

Assignacions que s'estableixin en els pressupostos generals de l'Estat

Seguint la previsió constitucional (article 158.1 CE), la LOFCA només es refereix a les assignacions per garantir en tot el territori espanyol el nivell mínim dels serveis públics fonamentals.

D'acord amb l'article 15 LOFCA, quan la recaptació de tributs cedits i el percentatge de participació en ingressos de l'Estat resultin insuficients perquè una CA pugui assegurar un nivell mínim de la prestació

del conjunt dels serveis públics fonamentals que hagi assumit, s'establirà a través dels pressupostos generals de l'Estat, amb especificació del seu destí, una assignació complementària per garantir el nivell de la prestació. Aquest nivell mínim de prestació dels serveis públics es defineix com el nivell mitjà d'aquests en el territori nacional.

D'altra banda, la LOFCA preveu també que, si aquest tipus d'assignació s'hagués de reiterar en un espai de temps inferior a cinc anys, el Govern, prèvia deliberació del Consell de Política Fiscal i Financera, haurà de proposar a les Corts Generals la correcció del percentatge de participació en els ingressos de l'Estat. Igualment, cada CA està obligada a donar compte anualment a les Corts de la utilització que hagi fet de les assignacions pressupostàries percebudes i del nivell de prestació assolit en els serveis finançats amb elles.

A pesar de les previsions de la LOFCA, la prevista assignació complementària no es va desenvolupar durant el període transitori, motiu pel qual l'Acord per a la revisió del sistema del període transitori, conscient d'aquesta mancança, va preveure per al període definitiu l'estudi i l'anàlisi dels serveis públics fonamentals, la determinació del seu nivell de prestació i la seva relació amb els recursos que el sistema proporciona a cada CA, als efectes de les possibles assignacions complementàries que ja preveia l'article 158 CE i reiterava la LOFCA, per al cas que les CA no puguin aconseguir el nivell mitjà de prestació de serveis amb els recursos financers previstos en el model de finançament vigent. Però tampoc en el període definitiu s'ha aprofundit en la potencialitat d'aquest recurs complementari, probablement per les dificultats tècniques d'identificació dels costos reals dels serveis fonamentals en cada territori.

B. Recursos propis de les comunitats autònomes

Tributs propis

Sota la rúbrica de tributs propis de la Generalitat s'inclouen els impostos, les taxes i les contribucions especials que pugui establir la Generalitat.

Des d'una perspectiva general, la potestat de les CA d'establir i exigir els seus propis tributs, ja reconeguda a l'article 133.2 CE, és objecte, a la LOFCA, de les següents puntualitzacions:

a) Els tributs no podran recaure sobre fets imposables gravats per l'Estat. A l'inrevés però, l'Estat, en exercici de la seva potestat originària, pot establir tributs sobre fets imposables gravats per les CA, però en aquest cas hauran d'establir-se mecanismes de compensació o de coordinació en favor de les CA per pal·liar la disminució d'ingressos.

b) Les CA podran establir i gestionar tributs sobre les matèries que la legislació de règim local reservi a les corporacions locals, en els casos i termes en què l'esmentada legislació ho prevegi. En aquests supòsits s'hauran d'establir també mesures de compensació o de coordinació adequades a favor de les corporacions locals per tal que no es vegin disminuïts els seus ingressos en les seves possibilitats de creixement futur.

Específicament, i en compliment de la prohibició genèrica continguda en l'article 157.2 CE, la creació d'impostos per les CA haurà de respectar els principis següents:

- No podran subjectar-se elements patrimonials situats, rendiments originats, ni despeses realitzades fora del territori de la respectiva CA.
- No podran gravar-se negocis i actes celebrats o fets realitzats fora del territori de la comunitat impositora ni la transmissió o exercici de béns, drets i obligacions que no hagin nascut ni haguessin de complir-se al dit territori o l'adquirent dels quals no hi resideixi.
- No podran suposar obstacle per a la lliure circulació de persones, mercaderies, serveis i capitals, ni afectar de manera efectiva la fixació de residència de les persones o la ubicació d'empreses i capitals dins del territori espanyol, ni comportar càrregues traslladables a altres CA.

El quadre de tributs propis es completava a la LOFCA amb les taxes, ja siguin establertes per la mateixa CA, ja siguin inherents al traspàs de funcions estatals o locals, i amb les contribucions especials.

La utilització del mecanisme dels tributs propis al llarg d'aquests anys ha estat escàs tant per la Generalitat com per la resta de CA. Durant el període transitori, i a través de la Llei cat. 5/1981, de 4 de

juny, sobre desplegament legislatiu en matèria d'evacuació i tractament d'aigües residuals, es varen establir l'increment de tarifa i el cànon per al finançament de les obres públiques de sanejament i de les despeses d'exploració i control de les estacions depuradores d'aigua.

Més tard, l'any 1984, es va establir una nova font impositiva i es va procedir a la primera regulació de les taxes de la Generalitat. Concretament, la Llei cat. 21/1984, de 24 d'octubre, instaura l'impost sobre el joc de la plena o el bingo, que grava la seva pràctica en els locals autoritzats, i la Llei cat. 27/1984, de 19 de desembre, regula les taxes. No obstant això, aquesta darrera llei fou objecte de desplegament i de modificació posterior a través de la Llei cat. 6/1986, de 8 de maig.

Durant el període 1987-1991, s'han aprovat, en matèria de taxes, el Decret legislatiu cat. 1/1989, de 23 de juny, que aprova el text refós de taxes de la Generalitat, i la Llei cat. 32/1991, de 24 de desembre, de taxes i preus públics de la Generalitat, que constitueix la legislació vigent en la matèria; com a nova font impositiva, a través de la Llei cat. 5/1990, de 9 de març, d'infraestructures hidràuliques, es va crear com a ingrés específic del règim econòmic-financer de les obres i actuacions d'infraestructura general i abastament, el cànon d'infraestructura hidràulica.

Recàrrecs sobre els impostos de l'Estat

D'acord amb la LOFCA, les CA poden establir recàrrecs tant sobre els impostos estatals cedits com sobre els no cedits que gravin la renda o el patrimoni de les persones físiques amb domicili fiscal en el seu territori. Nogensmenys, els recàrrecs no podran configurar-se de forma que puguin suposar una minoració en els ingressos de l'Estat per aquests impostos, ni desvirtuar la naturalesa o l'estructura dels dits impostos. L'únic recàrrec creat fins ara per la Generalitat ha estat sobre la taxa estatal que grava les màquines escurabutxaques (Llei cat. 2/1987, de 5 de gener).

Preus públics

Des de l'any 1989, i després de la modificació de la LOFCA per la LO 1/1989, de 13 d'abril, cal afegir al llistat de recursos propis de les CA els preus públics, que són definits a la Llei 8/1989, de 13 d'abril, en què s'aborda la distinció entre taxes, com a ingrés de caràcter tributari i coactiu, i els preus públics, com a ingrés d'origen contractual i voluntari. A Catalunya, i com ja s'ha avançat, ha estat la Llei cat. 32/1991 la que ha recollit aquesta distinció entre taxes i preus públics.

Endeutament en qualsevol modalitat

L'apel·lació al crèdit és regulada per la LOFCA, que distingeix entre: operacions de crèdit per termini inferior a un any per cobrir necessitats transitòries de tresoreria i operacions per termini superior a un any.

Totes les operacions de crèdit de les CA han de coordinar-se entre si i amb la política d'endeutament de l'Estat en el si del Consell de Política Fiscal i Financera. Les operacions per termini superior a un any se sotmeten, a més, a les limitacions i condicions següents:

- a) Han de complir el doble requisit que l'import total del crèdit es destini exclusivament a la realització de despeses d'inversió i que l'import total de les anualitats d'amortització per capital i interessos no excedeixi del 25% dels ingressos corrents de la CA.
- b) La concertació d'operacions de crèdit a l'estranger i l'emissió de deute o qualsevol ultra apel·lació al crèdit públic requereixen autorització de l'Estat.

Altres ingressos

Poden incloure's en aquest darrer apartat els ingressos de dret privat i les multes i sancions.

D'acord amb la LOFCA són ingressos de dret privat de les CA els rendiments o productes de qualsevol naturalesa derivats del seu patrimoni, com també les adquisicions a títol d'herència, llegat o donació; i s'entén per patrimoni de les CA el constituït pels béns de la seva propietat, a més dels drets reals o personals de què sigui titular susceptibles de valoració econòmica, sempre que uns i altres no es trobin afectes a l'ús o al servei públic (article 5 LOFCA). Si bé cal tenir en compte aquí que algunes lleis de

patrimoni de les CA (entre elles, la Llei cat. 11/1981, de 7 de desembre) han definit el patrimoni de la CA en termes molt més amplis.

Pel que fa a les multes i sancions, no apareixen definides a la LOFCA, però s'entén que són recursos inherents a les competències assumides pels EA sobre les diverses matèries, que inclouen la potestat sancionadora.

2.3 Referència al finançament de la sanitat i dels serveis socials

Com s'ha avançat anteriorment, la sanitat i els serveis socials disposen d'un esquema propi de finançament. Es tracta d'un sistema basat essencialment en subvencions específiques de caràcter condicionat integrades en l'àmbit de la sanitat, per una participació en la despesa comptabilitzada i en el dels serveis socials, per una participació en el pressupost inicial de cada any. Aquestes subvencions tenen per objecte finançar els serveis sanitaris i socials transferits a determinades CA sobre la base d'un criteri d'assignació de recursos fonamentat en la població a protegir. A Catalunya, primera CA que rebé la transferència, fou el Reial decret 1517/1981, de 8 de juliol, el que va procedir al traspàs de serveis de la Seguretat Social a la Generalitat de Catalunya en aquesta matèria -INSALUD i INSERSO-, si bé en aquesta disposició, a diferència del que ha succeït després amb els traspassos a altres CA, no es varen establir previsions a l'entorn del règim financer.

Pel que fa als serveis sanitaris (gestionats a Catalunya pel Servei Català de la Salut i per l'Institut Català de la Salut com a entitat gestora), les transferències corrents i de capital procedents de l'Estat constitueixen el gruix més important, al qual s'han de sumar, si bé es tracta de quanties poc significatives respecte del total, les transferències corrents procedents de la Diputació de Barcelona (pels serveis de psiquiatria transferits per aquesta) i les transferències de capital procedents de la mateixa Generalitat.

Pel que fa als serveis socials (gestionats a Catalunya per l'Institut Català d'Assistència i Serveis Socials, com a entitat gestora), els serveis transferits es nodreixen bàsicament de les transferències corrents i de capital de la Seguretat Social, si bé cal tenir en compte que l'Institut esmentat disposa també d'ingressos en forma de taxes com a conseqüència de les prestacions de serveis que realitza. D'altra banda, els serveis socials propis de la Generalitat es financen íntegrament a través de transferències corrents i de capital de la Generalitat mateixa, segons l'esquema general de finançament.

Els ingressos per a l'any 1993 del Servei Català de la Salut, de l'Institut Català de la Salut i de l'Institut Català d'Assistència i Serveis Socials poden seguir-se en els quadres següents:

Pressupost d'ingressos del Servei Català de la Salut i de l'Institut Català de la Salut per a 1993 (MPTA)

Servei Català de la Salut Institut Català de la Salut Transferències internes

Total consolidat

CAPÍTOLS D'INGRESSOS

Taxes i altres ingressos	-	5.500	-	5.500
Transferències corrents	459.595	185.377	185.377	459.595
Ingressos patrimonials	-	943	-	943
Transferències de capital	24.873	4.493	4.493	24.873
Variació actius financers	6	185	-	191
TOTAL INGRESSOS	484.474	196.498	189.870	491.102

Pressupost d'ingressos de l'Institut Català d'Assistència i Serveis Socials per a 1993 (MPTA)

Serveis Generalitat Serveis Seguretat Social Total

CAPÍTOLS D'INGRESSOS

Taxes i altres ingressos	-	3.704	3.704
Transferències corrents	19.271	14.702	33.973
Ingressos patrimonials	-	157	157

Transferències de capital	1.389	1.634	3.023
Variacions actius financers	-		30 30
TOTAL INGRESSOS	20.660	20.227	40.887

FONT: Pressupostos de la Generalitat per a 1993

3. La institució pressupostària dins el sistema de finançament

L'activitat financera dels ens públics apareix recollida a la CE essencialment des de la perspectiva dels ingressos i, d'entre aquests, són els d'origen tributari els que mereixen una major atenció. Pel contrari, les normes de rang constitucional sobre les despeses públiques són més escasses i apareixen vinculades normalment a la regulació de la institució pressupostària, en què s'ha reflectit tradicionalment el lligam entre ingressos i despeses.

Aquestes observacions generals són plenament traslladables a la regulació de l'activitat financera de les CA, la qual cosa no ha de sorprendre si es té en compte que l'article 157.3 CE, que és la norma habilitadora de la LOFCA, preveu que aquesta pugui regular bàsicament l'exercici de les competències financeres sobre els recursos de les CA. És per això que aquesta parcel·la és la que apareix regulada a la LOFCA amb més extensió. Per descomptat, són aplicables a les CA els principis generals sobre ingressos i despeses continguts a la CE: així, en l'article 31.2, que prescriu que "la despesa pública realitzarà una assignació equitativa dels recursos públics i la programació i l'execució respondran als criteris d'eficiència i economia", o en l'article 133.4, que assenyalava que "les administracions públiques solament podran contraure obligacions financeres i fer despeses d'acord amb les lleis". No obstant això, i en la mesura en què no és innocu per al sistema de finançament la forma com s'articulen els recursos que aquell proporciona i les necessitats que amb aquests recursos es pretén satisfer, la LOFCA presta atenció als pressupostos autonòmics i, en aquest sentit, ha de considerar-se que el pressupost integra el sistema de finançament, com a instrument que l'articula.

L'esquema de la LOFCA és senzill. D'una banda, s'estableixen una sèrie de principis als quals s'hauran d'ajustar els pressupostos autonòmics; principis que en general suposen l'extensió per als dits pressupostos dels ja consagrats per l'article 134 CE en els pressupostos generals de l'Estat. D'altra banda, es remet als EA la regulació dels procediments d'elaboració, examen, aprovació i control dels pressupostos respectius. Finalment, com a concreció del principi de coordinació amb la hisenda estatal, contingut en l'article 156.1 i reiterat en l'article 2.1 LOFCA, s'encomanen al Consell de Política Fiscal i Financera les tasques de coordinació de la política pressupostària de les CA amb la de l'Estat.

En la mesura en què hi ha una remissió específica als EA i en què els principis establerts han de ser objecte també de concreció posterior, pot afirmar-se que el gruix de la legislació pressupostària autonòmica apareix confiada a les comunitats mateixes.

Així, partint dels preceptes estatutaris i dels principis de la LOFCA, la Generalitat de Catalunya va disposar ben aviat d'una llei de finances pròpia, la Llei cat. 10/1982, de 12 de juliol, que va posar fi al període d'interinatge inicial, durant el qual i d'acord amb la disposició transitòria 2a EAC, s'havia aplicat bàsicament la normativa estatal en la matèria, constituïda llavors per la Llei general pressupostària de 1977, sense perjudici de l'aprovació de determinades normes provisionals annexes per a l'execució dels pressupostos de 1978 i 1979.

La Llei cat. 10/1982 constitueix el marc normatiu fonamental d'ordenació de l'activitat econòmica i pressupostària de la Generalitat i regula els principis generals als quals s'ha d'ajustar dita activitat, com també el règim dels ingressos i obligacions de la Generalitat; les regles d'elaboració, aprovació, execució i liquidació del pressupost de l'Administració de la Generalitat i de les seves entitats autònomes i empreses públiques; el règim de la tresoreria de la Generalitat; el control intern de l'activitat financera i la comptabilitat i, finalment, el sistema de responsabilitats dels càrrecs i dels funcionaris de l'Administració en matèria econòmica i financera.

Amb posterioritat a la Llei cat. 10/1982 s'han aprovat igualment altres lleis i disposicions que l'han desplegat en matèries específiques; així, en la matèria de control econòmic i pressupostari i de comptabilitat (lleis cat. 6/1984, de 5 de març, de la Sindicatura de Comptes, 16/1984, de 20 de març, de l'estatut de la funció interventora i 15/1991, de 4 de juliol, de modificació de Llei cat. 6/1984, de 5 de

març), o en matèria d'empresa pública (Llei cat. 4/1985, de 29 de març, de l'estatut de l'empresa pública catalana).

Finalment, cal tenir en compte també, i de manera especial, la importància de les lleis de pressupostos de cada exercici que contenen any darrera any modificacions singulars i fins i tot de més ampli abast respecte de la regulació general abans indicada. Sobre les peculiaritats d'aquestes lleis cal remetre's al que ja s'ha indicat al capítol V.

3.1 Els principis pressupostaris i el seu desenvolupament

Tot i que l'EAC, aprovat amb anterioritat a la LOFCA, s'havia referit als principis d'unitat i universalitat del pressupost, és a la LOFCA on es conté una enumeració més àmplia dels principis pressupostaris clàssics. Amb posterioritat, i fonamentalment a la Llei cat. 10/1982 s'ha procedit a la concreció d'aquests principis.

A. Principi de legalitat

Si bé, a diferència de la CE (article 134.4), no apareix enunciat explícitament com a principi pressupostari a l'EAC i a la LOFCA, el postulat segons el qual el pressupost ha d'ésser aprovat per l'Assemblea Legislativa apareix als articles 30.1 i 49 EAC, que prescriuen que és al Parlament de Catalunya a qui pertoca l'aprovació dels pressupostos de la Generalitat.

B. Principi d'annualitat

D'acord amb l'article 21.1 LOFCA, "els pressupostos de les Comunitats Autònomes tindran caràcter anual i igual període que els de l'Estat".

D'altra banda, l'article 21.2 LOFCA estableix el principi de pròrroga automàtica dels pressupostos en prescriure que "si els Pressupostos Generals de les Comunitats Autònomes no fossin aprovats abans del primer dia de l'exercici econòmic corresponent, quedarà automàticament prorrogada la vigència dels anteriors".

Tant el principi d'annualitat com la pròrroga automàtica han estat objecte de desplegament a la Llei cat. 10/1982, que ha prescrit que: "L'exercici pressupostari coincidirà amb l'any natural" (article 28), i que "la pròrroga abasta els crèdits inicials i no afectarà els crèdits per a despeses corresponents a serveis o programes que finalitzin durant l'exercici del pressupost prorrogat" (article 33).

C. Principis d'unitat i d'universalitat

El principi d'unitat respon a la idea segons la qual hi ha d'haver un sol pressupost, que integra tots els ingressos i totes les despeses, per a cadascun dels ens amb personalitat jurídica pròpia.

És a l'article 49 EAC on apareix que el pressupost de la Generalitat "serà únic", mentre que en la disposició addicional 4a EAC s'estableix que "a partir de l'entrada en vigor del present Estatut, els pressupostos que elaboraran i aprovaran les Diputacions Provincials de Barcelona, Girona, Lleida i Tarragona seran units al de la Generalitat".

Aquesta darrera previsió, que es compleix amb la simple incorporació documental dels darrers pressupostos aprovats per les respectives diputacions (per tant dels anteriors als de l'exercici del pressupost de la Generalitat), respon a la idea present des del restabliment de la Generalitat provisional (vegeu capítol 1) de la futura desaparició de les esmentades corporacions locals.

Pel que fa al principi d'universalitat, d'acord amb l'article 49 EAC el pressupost de la Generalitat "inclourà la totalitat de les despeses i ingressos de la Generalitat i dels organismes, institucions i empreses que en depenguin". La LOFCA reitera en l'article 21. 1 aquest principi, preveient, a més, que s'haurà de consignar l'import dels beneficis fiscals que afectin tributs atribuïts a les CA.

L'article 29.2 de la Llei cat. 10/1982 concreta el contingut del pressupost, que haurà d'incloure: "a) Els estats de despeses de la Generalitat i les seves entitats autònomes de caràcter administratiu, amb la deguda especificació dels crèdits necessaris per atendre el compliment de les obligacions. b) Els estats d'ingressos de la Generalitat i de llurs entitats autònomes de caràcter administratiu, que comprendran les estimacions dels diversos drets econòmics a reconèixer i liquidar durant l'exercici. c) Els estats de recursos i dotacions, amb les corresponents estimacions i avaluació de necessitats per a l'exercici, tant d'explotació com de capital, de les entitats autònomes de caràcter comercial, industrial, financer o anàleg i de les empreses públiques."

D. Principi d'homogeneïtat i consolidació

L'article 21.3 LOFCA recull una de les expressions típiques de la noció de coordinació pressupostària, establint que "els pressupostos de les Comunitats Autònomes seran elaborats amb criteris homogenis de forma que sigui possible la seva consolidació amb els Pressupostos Generals de l'Estat" .

L'article 30 de la Llei cat. 10/1982 ha prescrit sobre això que:

1. "El Pressupost de la Generalitat s'ajustarà, quant a estructura, a la normativa que amb caràcter general es disposi per al sector públic de l'Estat i n'assumirà l'adequació el conseller d'Economia i Finances."
2. "L'estat de despeses reunirà la classificació orgànica, funcional i econòmica i per programes. S'hi inclourà la classificació territorial per àmbits comarcals i supracomarcals, quan escaigui, de les despeses d'inversió."
3. "Correspondrà al conseller d'Economia i Finances el desplegament de l'estructura pressupostària de les entitats autònomes i de les empreses públiques, prèvia proposta dels Departaments als quals estiguin adscrites."

E. Principi de control pressupostari

L'article 22 LOFCA estableix en aquest punt que:

"A més dels sistemes i institucions de control que poguessin adoptar en els seus respectius Estatuts, i en el seu cas les que per la Llei s'autoritzaran en el territori comunitari, al Tribunal de Comptes correspon realitzar el control econòmic i pressupostari de l'activitat financera de les Comunitats Autònomes, sense perjudici del control que compet a l'Estat en el cas de transferències de mitjans financers d'acord amb l'apartat 2 de l'article 150 de la Constitució."

Les variants del control econòmic i pressupostari s'estudiaran més endavant.

Aquests són els principis generals a què es refereixen l'EAC i la LOFCA. Per la seva banda, la Llei cat. 10/1982, que els ha desplegat, n'ha inclòs d'altres més específics i propis de l'operatòria pressupostària. Així: el d'unitat de caixa (expressió comptable del principi d'unitat ja assenyalat); el de no afectació dels ingressos (que disposa que tots els ingressos han de satisfer el conjunt de les obligacions), o el d'especialitat en les seves diverses manifestacions (qualitativa, quantitativa i temporal).

3.2 Regles generals del procediment pressupostari de la Generalitat

L'elaboració, examen, esmena, aprovació i control dels pressupostos de la Generalitat apareix regulada a l'EAC, a la Llei cat. 10/1982 i a altres disposicions de desplegament.

A. Elaboració

D'acord amb el previst en l'article 49 EAC, el Govern de la Generalitat és el responsable de l'elaboració del pressupost de la Generalitat. D'altra banda, i en la mesura en què el pressupost s'aprova a través de llei del Parlament de Catalunya, cal indicar que només al Govern correspon l'exercici de la iniciativa legislativa en matèria de pressupost, segons estableixen els articles 31.3 i 71 de la Llei cat. 3/1982, de 25 de març, del Parlament, el President i el Consell Executiu o Govern. Igualment, i d'acord amb el previst

als articles 32.2.b i 34.2 d'aquesta darrera llei, el pressupost de la Generalitat no pot ser objecte de delegació a les comissions que actuen en seu legislativa plena ni pot ser objecte de delegació en el Govern.

L'article 31 Llei cat. 10/1982 regula específicament l'elaboració del pressupost establint les regles següents:

a) La confecció dels avantprojectes d'estats de despeses correspon als organismes superiors de la Generalitat i als seus departaments, d'acord amb les lleis aplicables i les directrius que hagi aprovat el Govern, a proposta del conseller d'Economia i Finances. Igualment, els corresponen elaborar els avantprojectes dels estats d'ingressos i de despeses i, quan s'escaigui, de recursos i dotacions de les entitats autònomes i empreses públiques. Tots els avantprojectes citats s'han de trametre al conseller d'Economia i Finances abans de l'1 de maig de cada any.

b) L'elaboració de l'estat d'ingressos del pressupost correspon exclusivament al Departament d'Economia i Finances.

c) La formulació del projecte de llei de pressupostos correspon al Departament d'Economia i Finances, sobre la base dels avantprojectes de despeses presentats i de les estimacions dels ingressos.

d) L'aprovació del projecte de llei de pressupostos correspon al Govern de la Generalitat.

Com es pot observar, el pes principal del procés recau en el Departament d'Economia i Finances i, específicament, en el seu conseller que, d'acord amb l'article 9 de la Llei cat. 10/1982, és qui administra els ingressos de la hisenda de la Generalitat. D'aquí que se li encomani la formulació en exclusiva de l'estat d'ingressos i que, alhora, s'encomani al Departament d'Economia i Finances la formulació definitiva del projecte de llei a partir de les propostes dels altres departaments.

B. Examen, esmena i aprovació

D'acord amb l'article 49 EAC -correspon al Parlament l'examen, l'esmena i l'aprovació del pressupost. Al respecte l'article 32 Llei cat. 10/1982 especifica que el projecte de llei del pressupost, aprovat pel Govern, s'ha de remetre, junt amb la documentació annexa, al Parlament de Catalunya "abans del 10 d'octubre de cada any".

Com a tot projecte de llei, és aplicable al de pressupost la previsió de l'article 93.1 RPC, que assenyalava amb caràcter general, que: "Els projectes de llei remesos pel Consell Executiu han d'anar acompanyats d'una exposició de motius i dels antecedents necessaris per poder-s'hi pronunciar". Específicament però, en el cas del projecte de llei del pressupost, els antecedents documentals que s'han d'acompanyar apareixen recollits explícitament en l'article 31.4 de la Llei cat. 10/1982, i són:

"a) El compte consolidat dels projectes relatius a la Generalitat i a les seves entitats autònomes, distingint separatament les operacions corrents i les de capital, tenint en compte la distribució sectorial i territorial de les despeses d'inversió.

b) Una memòria explicativa.

c) Una memòria sobre els aspectes pressupostaris de la funció pública, la seva adequació a la plantilla orgànica vigent, el detall de les plantilles de totes les seccions i organismes autònoms i la seva política de contractació.

d) Una memòria explicativa dels criteris aplicats en les subvencions corrents i de capital.

e) La liquidació del pressupost de l'any anterior i un estat d'execució del vigent.

f) Una memòria justificativa assenyalant l'oportunitat dels arrendaments o de les compres d'immobles incloses en el pressupost.

g) Un informe econòmic i financer.

h) El pressupost classificat per programes, en tots els departaments."

D'altra banda, i des del vessant de la posterior tramitació parlamentària, el pressupost de la Generalitat constitueix una de les especialitats del procediment legislatiu comú, com ja s'ha estudiat en el capítol V

C. Control

L'article 49 EAC estableix que correspon al Parlament de Catalunya, entre d'altres funcions, la de control del pressupost de la Generalitat. D'altra banda, l'article 42 EAC, sense perjudici del que disposen l'article 136 i l'article 153 d) CE -que atribueixen el control de l'activitat econòmica i financera de les CA al Tribunal de Comptes-, crea la Sindicatura de Comptes de Catalunya i remet la seva organització i funcionament a una llei, que haurà d'establir també les garanties, les normes i els procediments per assegurar la rendició dels comptes de la Generalitat, que haurà d'aprovar el Parlament.

Les disposicions constitucionals i estatutàries citades preveuen, per tant, el control extern ja sigui pel Parlament, ja sigui per òrgans especialitzats- de l'activitat econòmica i financera de la Generalitat. Nogensmenys, junt a aquest tipus de control, la legislació financera de la Generalitat ha previst també uns sistemes de control intern o administratiu.

Control intern

La Llei cat. 10/1982, seguint el model estatal consagrat a la Llei general pressupostària, assenjala en el seu article 67 que "tots els actes, documents i expedients de l'Administració de la Generalitat dels quals puguin derivar drets i obligacions de contingut econòmic o moviment de fons o valors seran intervinguts d'acord amb aquesta llei i amb les seves disposicions complementàries o supletòries" . D'altra banda, l'article 68 de la mateixa llei atribueix a la Intervenció de la Generalitat, amb plena autonomia respecte dels òrgans i entitats subjectes a fiscalització, les funcions de: control intern, direcció de la comptabilitat pública i control financer.

Sobre aquesta base, la Llei cat. 10/1982 i, més tard, la Llei cat. 16/1984, de 20 de març, de l'estatut de la funció interventora i el seu reglament, aprovat per Decret 133/1985, de 25 d'abril, han desplegat les funcions atribuïdes a la Intervenció General en el seu vessant d'òrgan de control intern que implica tant el control de legalitat com el control de caràcter financer i d'eficàcia.

Control extern. El Tribunal de Comptes i la Sindicatura de Comptes de Catalunya: remissió

Com s'ha assenyalat, l'EAC va crear la Sindicatura de Comptes de Catalunya, sense perjudici de les funcions atribuïdes per la CE al Tribunal de Comptes. Aquestes funcions se sintetitzen en els articles 136 i 153 d) CE, segons els quals, d'una banda, el Tribunal de Comptes és l'òrgan fiscalitzador suprem dels comptes i de la gestió econòmica de l'Estat i, alhora, del sector públic i, d'altra banda, exerceix el control de l'activitat dels òrgans de les CA en els aspectes econòmics i pressupostaris; havent-se desenvolupat a la LOFCA i, en particular, a la LO 2/1982, de 12 de maig, del Tribunal de Comptes, i a la Llei 7/1988, de 5 d'abril, de funcionament d'aquest tribunal, les atribucions d'aquest òrgan en el seu doble vessant de fiscalització externa, permanent i consumptiva de l'activitat econòmico- financera del sector públic i d'enjudiciament de la responsabilitat comptable en què incorreguessin els que tinguin al seu càrrec el maneig de cabals o d'efectes públics.

A l'àmbit específic de Catalunya, les lleis cat. 6/1984, de 5 de març i 15/1991, de 4 de juliol, de modificació de l'anterior, han atribuït a la Sindicatura de Comptes de Catalunya, com a òrgan de fiscalització de la gestió econòmica, financera i comptable del sector públic de Catalunya -comprensiu de la Generalitat i els seus organismes autònoms, les corporacions locals i els seus organismes autònoms i les empreses públiques i les empreses vinculades, sigui quina sigui la forma jurídica- les funcions de:

a) Fiscalitzar l'activitat econòmico-financera del sector públic de Catalunya, vetllant perquè s'ajusti a l'ordenament jurídic.

- b) Fiscalitzar les subvencions, els crèdits i els ajuts amb càrrec als pressupostos dels ens públics integrants del sector públic de Catalunya, i també els avals i les exempcions fiscals directes i personals concedits per aquests ens.
- c) Fiscalitzar els contractes subscrits per l'Administració de la Generalitat i altres ens del sector públic de Catalunya en els casos en què s'hagi establert així o en què la Sindicatura de Comptes ho consideri convenient.
- d) Fiscalitzar la situació i les variacions del patrimoni de la Generalitat i dels altres ens del sector públic de Catalunya.
- e) Fiscalitzar els crèdits extraordinaris, els suplementos, les incorporacions, les ampliacions, les transferències i altres modificacions dels crèdits pressupostaris inicials.
- f) Emetre els dictàmens i resoldre les consultes que en matèria de llur comptabilitat pública i de llur gestió econòmico-financera li sol·licitin els ens del sector públic de Catalunya.
- g) Analitzar la utilització dels recursos disponibles atenent criteris d'eficiència, i formular les propostes que tendeixen a millorar els serveis prestats pel sector públic de Catalunya.
- h) Fiscalitzar el grau de compliment dels objectius proposats en els diversos programes pressupostaris i en les memòries de les subvencions, dels crèdits, de les ajudes i dels avals, i indicar, si s'escau, les causes d'incompliment.

D'altra banda, també correspon a la Sindicatura de Comptes qualsevol altra funció que li sigui delegada pel Tribunal de Comptes i sigui acceptada per la Comissió de Govern de la Sindicatura.

Sobre la problemàtica de les funcions de la Sindicatura de Comptes de Catalunya en relació amb les atribuïdes al Tribunal de Comptes i l'abast del concepte sector públic de Catalunya, com també sobre la seva resolució per la STC 187/1988, de 17 d'octubre, ens remetem a l'epígraf 4 del capítol X.

Control parlamentari

Com a variant del control extern cal anotar també el control polític exercit directament pel Parlament de Catalunya, a més del que exerceix la Sindicatura de Comptes, que depèn del legislatiu.

En aquest sentit, i deixant a part el control que ja suposa el fet mateix de l'aprovació del pressupost, són diverses les manifestacions d'aquests tipus de control directe que es poden produir durant l'execució del pressupost (generalment a través dels mecanismes ordinaris de control: preguntes, interpel·lacions, mocions, etc.) i sobre la base de les informacions obligatòries que l'executiu ha de trametre. Així, per exemple, la prevista en l'article 83 Llei cat. 10/1982 -obligació de trametre trimestralment l'estat mensual d'execució del pressupost de la Generalitat i de les seves modificacions, com també els moviments i la situació del tresor-, o la prevista en l'article 65.5 Llei cat. 10/1982 -obligació de retre compte trimestralment de totes les incidències produïdes en la concessió, reducció i cancel·lació d'aval i, si s'escau, dels riscos efectius a què la Generalitat hagi hagut de fer front directament com a avaladora.

Sens dubte, però, la funció més important de control exercida pel Parlament és la d'aprovar el compte general de la Generalitat. L'esmentat compte, comprensiu de totes les operacions pressupostàries, patrimonials i de tresoreria portades a terme durant l'exercici per la Generalitat i les entitats autònomes i empreses públiques -el contingut del qual apareix regulat a la Llei cat. 10/1982 (articles 84 i 85)-, és, efectivament, aprovat pel Parlament, previ informe de la Sindicatura de Comptes i dictamen de la comissió del mateix òrgan, havent-se de publicar l'acord del Ple del Parlament tant al BOPC com al DOGO (article 147 RPC).

4. Perspectives d'evolució del finançament

El 20 de gener de 1992 s'ha aprovat l'Acord del Consell de Política Fiscal i Financera sobre el sistema de finançament autonòmic en el període 1992-1996. Des d'una perspectiva general, el nou acord respon a

dues notes essencials: es tracta d'un acord inserit dins el marc estricte de la LOFCA i es tracta d'un acord obert, en la mesura que fins que no acabin els seus treballs els diversos grups tècnics, tant de nova creació (com els de normalització de la informació comptable, de coordinació pressupostària, de corresponsabilització fiscal, de despeses de prestació sanitària) com preexistents al si del Consell (com el de serveis públics fonamentals), no pot considerar-se ultimada en tots els seus perfils.

A diferència de l'Acord de 7 de novembre de 1986 per al període 1987-1991, el nou acord no solament preveu la quantificació, distribució i evolució de les fonts de finançament sinó que, a més, posa èmfasi en la formalització de la coordinació entre les hisendes estatal i autonòmiques, en particular en allò referent a la coordinació pressupostària i financera, i avança en l'aprofundiment de l'autonomia financera de les CA a través d'un paquet de previsions a desenvolupar pels grups de treball.

Pel que fa al mètode per a l'aplicació del sistema de finançament en el quinquenni 1992-1996, l'Acord pren com a any base l'exercici de 1990 i suposa:

a) La integració dins el bloc de finançament incondicionat de les subvencions a la gratuïtat de l'ensenyament i de recursos addicionals per finançar les despeses d'inversió nova, absorbint la compensació transitòria; avaluant-se les subvencions i els recursos esmentats, que hauran de repartir-se entre les CA d'acord amb les variables previstes per al període 1987-1991.

b) El manteniment de les regles d'evolució financera de la participació en ingressos de l'Estat del quinquenni 1987-1991, si bé preveient llur possible revisió si es produeixen canvis substancials en la situació competencial, especialment respecte de les competències d'ensenyament.

c) La fixació del percentatge del FCI, per a les CA que en siguin beneficiàries, en el 35% de la inversió pública, ponderada fonamentalment sobre la base de la població.

d) La previsió d'aplicació de l'article 15 LOFCA, referent als serveis públics fonamentals, a partir de l'1 de gener de 1993, previ estudi sobre la definició dels dits serveis i dels procediments tècnics per identificar els seus costos reals a cada territori i les possibles prioritats d'aplicació del mecanisme d'anivellament.

e) L'estudi de les disfuncions que els processos de pressupostació i liquidació de les despeses de les prestacions sanitàries introdueixen en el finançament de les CA.

La coordinació pressupostària i financera s'estableix, al seu torn, en tres grans eixos:

a) En primer lloc, en la homogeneïtzació de la comptabilitat pressupostària, això és, dels estats comptables dels òrgans i ens de cada administració, amb les seves magnituds econòmiques pressupostàries o financeres més significatives.

b) En segon lloc, en la coordinació pressupostària, que es planteja sobre la base de la necessitat de l'actuació coordinada de la política pressupostària de l'Administració central i de les CA, per tal d'avançar alhora en la convergència fiscal dins l'àmbit de la CEE; requisit per a l'entrada d'Espanya dins el grup de països que participin en la tercera fase del procés de la Unió Econòmica i Monetària.

c) En tercer lloc, i directament vinculada als objectius de coordinació pressupostària i als requeriments que imposa la consecució del mercat únic europeu, en la necessitat de perfilar aquells aspectes tributaris, financers i de gestió que influeixen de forma decisiva en l'endeutament de les administracions afectades; cosa que es tradueix en la pràctica en:

- L'establiment d'un sistema de consulta a través del Consell de Política Fiscal i Financera per a tots els projectes de lleis estatals que impliquin una modificació substancial de la normativa específica dels tributs cedits que afecti llur rendiment, incrementant-lo o reduint-lo.

- L'obligació que cada CA presenti al Govern central un programa anual d'endeutament, tant intern com extern, que haurà de ser consensuat per ambdues parts, la qual cosa implicarà l'autorització automàtica per l'Estat de totes les operacions cobertes pel programa.

- La introducció d'un sistema automàtic i periodificat de les transferències de fons entre l'Administració de l'Estat i les CA pels conceptes de participació en ingressos de l'Estat i de recursos corresponents a prestacions sanitàries.

Finalment, l'avenç en l'autonomia financera de les CA es formula en l'acord sobre les bases següents:

- a) La conveniència d'assignar a les CA un major grau de corresponsabilització fiscal, creant-se a tal efecte un grup de treball que examini les possibilitats que ofereix la LOFCA, "especialment en el context de la variable esforç fiscal" i preveient-se que, previ acord del Consell de Política Fiscal i Financera, els mecanismes que finalment s'estableixin entrin en vigor l'1 de gener de 1993.
- b) L'estudi de la conveniència que les CA siguin representades a l'Agència Estatal Tributària.
- c) L'estudi de les possibilitats de cessió de nous tributs.

Com s'ha indicat, la concreció d'alguns d'aquests extrems queda pendent fins que els grups tècnics de treball no finalitzin els seus estudis. No obstant això, poden efectuar-se determinades consideracions finals a l'entorn de la potencialitat de l'acord i, en general, de l'actual marc jurídic del finançament.

D'una banda, i malgrat que l'acord suposa un avenç en relació amb el tractament de les subvencions - disminuint el nombre de les condicionades- en el futur immediat caldrà replantejar també rigorosament aquesta problemàtica, en especial a partir de la STC 13/1992, de 6 de febrer, que arran de l'examen de les lleis de pressupostos generals de l'Estat per al 1988 i 1989 introdueix noves orientacions pel que fa a la gestió de les subvencions. En aquest sentit, després de resumir la ja molt considerable doctrina del TC en relació amb la matèria -doctrina en la qual la subvenció ha aparegut bàsicament com a problema competencial-, la Sentència s'enfronta amb la que, encara avui en dia, continua essent la gran qüestió pendent: la forma de territorialització de les subvencions quan la seva gestió correspon a les CA. Si bé el TC admet la legitimitat constitucional de la territorialització tant a través de la Llei de pressupostos generals de l'Estat, com de normes immediates posteriors i fins i tot, amb matisos, a través de convenis, la Sentència és taxativa respecte del caràcter excepcional amb què es pot admetre la consignació centralitzada de subvencions que han de gestionar les CA en favor d'organismes dependents de l'Administració de l'Estat, els serveis dels quals ja han estat transferits a les CA (STC 13/1992, de 6 de febrer, FJ 9).

D'altra banda, esdevé decisiu conèixer el resultat amb el qual es pugui plasmar el previst avenç en la corresponsabilització fiscal; aspecte aquest sobre el qual el conseller d'Economia i Finances del Govern de la Generalitat va emetre vot particular condicionant, en aquest sentit, la seva acceptació de l'Acord de 20 de gener de 1992.

La corresponsabilització fiscal és, certament, un concepte indeterminat, susceptible d'interpretacions diverses. De fet, i com s'acaba de veure, l'Acord no es pronuncia explícitament per una o altra, tot i que apunta implícitament una eventual concreció de la dita corresponsabilització en relació amb l'impost sobre la renda de les persones físiques.

En qualsevol cas, i dins el marc actual del finançament, és possible pensar almenys en tres alternatives de corresponsabilització:

La primera, consistent a atorgar a les CA capacitat normativa en matèria tributària o, més específicament, en la determinació de la càrrega tributària. Aquesta possibilitat, que des d'un punt de vista polític constituiria un veritable exercici de responsabilitat fiscal en la mesura en que qui l'utilitza assumeix directament les conseqüències que les seves decisions normatives puguin provocar respecte dels ciutadans, està ja oberta en l'actualitat per als tributs estatals per la via del recàrrec autonòmic, però hauria de plasmar-se, en el seu cas, en l'adquisició per part de les CA de potestats normatives en matèria de tributs cedits, amb la consegüent modificació de l'actual legislació de cessió de tributs.

La segona, consistent a delegar la gestió a les CA d'algun o alguns dels tributs estatals no susceptibles de cessió. Aquesta alternativa, prevista ja a la CE (article 156.2) i al mateix EAC (article 46.3), presenta com a inconvenient que l'eventual corresponsabilització que implicaria el fet mateix de la gestió en règim descentralitzat de determinades figures impositives no es correspon amb una assumptió automàtica de la recaptació dels tributs gestionats, ja que la titularitat dels rendiments continuaria corresponent a l'Estat.

Per tant, difícilment es podria parlar de veritable corresponsabilitat fiscal si la delegació de la gestió no anés acompanyada de l'assumpció d'una part de la recaptació per les CA.

Finalment, la tercera, consistent a vincular els ingressos a percebre per les CA amb la capacitat recaptatòria del seu territori. De fet, i com s'ha avançat, aquesta és l'opció a la qual sembla apuntar l'Acord de 20 de gener de 1992 quan connecta la idea de corresponsabilitat fiscal amb les possibilitats que ofereix la LOFCA en relació amb la variable esforç fiscal. I encara més, si d'aquesta connexió genèrica es passa a l'examen concret de la LOFCA, es veurà que precisament aquesta variable apareix vinculada a l'impost sobre la renda de les persones físiques, ja que l'article 13.1 .b LOFCA estableix expressament com a base de negociació del percentatge de participació de les CA en els ingressos estatals justament "el coeficient d'esforç fiscal" en aquell impost. Sota aquesta perspectiva la corresponsabilització fiscal podria concretar-se en l'atribució a les CA d'una participació en la recaptació obtinguda pel dit impost dins el territori respectiu. No obstant això, i sense desconèixer el fet que una opció d'aquesta índole podria permetre igualment al ciutadà un millor coneixement del destí final de la seva contribució al sosteniment de les despeses públiques de la CA, sembla convenient, si no es vol reduir la corresponsabilització fiscal a un pur nominalisme, complementar aquesta alternativa amb l'atorgament de representació a les CA dins l'Agència Estatal Tributària; possibilitat aquesta que l'Acord de 20 de gener de 1992 apunta i que permetria, si més no, avançar cap a una major corresponsabilització en la gestió tributària.

NIVELL D'ESPECIALITZACIÓ BAIX

NE 3

Textos

d00316 Competències de la Generalitat	d00322 Sindicatura de Comptes
d00348 Competències de la Generalitat	d00328 Organització administrativa Gen.
d00350 Competències de la Generalitat	d00329 Organització administrativa Gen.
d00312 Parlament de Catalunya	d00330 Organització administrativa Gen.
d00313 Parlament de Catalunya	d00331 Funció pública
d00311 Consell Consultiu	d00332 Funció pública
d00314 Consell Consultiu	d00333 Patrimoni de la Generalitat
d00315 Consell Consultiu	d00334 Patrimoni de la Generalitat
d00317 Síndic de Greuges	d00335 Organització territorial de Catalunya
d00318 Síndic de Greuges	d00336 Organització territorial de Catalunya
d00319 Síndic de Greuges	d00337 Finançament i pressupost
d00321 Sindicatura de Comptes	d00338 Finançament i pressupost
d00320 Sindicatura de Comptes	

Fonts

Web de la Generalitat de Catalunya
Web de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya
Web del Parlament de Catalunya
Web del Consell Consultiu
Web del Síndic de Greuges
Web de la Sindicatura de Comptes

Text	d00316
Tema	Competències de la Generalitat
Referència	Web de la Generalitat de Catalunya. http://www10.gencat.net/gencat/AppJava/cat/generalitat/generalitat/competencies/index.jsp [Consulta: juliol de 2004]

Inici
Generalitat
Generalitat de Catalunya
Les competències de la Generalitat

Les competències de la Generalitat

Amb la Constitució de 1978 es van reconèixer uns nous ens territorials, les comunitats autònomes, les quals, a més de participar activament i decisivament en la construcció política de l'Estat, elaboren i configuren el seu propi ordenament jurídic, base de tota sobirania política, en virtut de l'exercici de les corresponents competències assumides en els respectius estatuts d'autonomia, que es configuren en la norma institucional bàsica de la comunitat.

El sistema competencial autonòmic

Exclusives
Concurrents i compartides
Executives
En seguretat pública. La policia autonòmica

El sistema competencial autonòmic

La Constitució espanyola de 1978 va establir els principis necessaris per fer el trànsit d'un estat centralitzat a un estat d'autonomies, amb una descentralització de poders polítics i administratius. Per aquest motiu, proclama el reconeixement i la garantia del dret a l'autonomia de les nacionalitats i de les regions, principi d'autonomia que es ratifica quan declara les comunitats autònomes com a entitats en què l'Estat s'organitza territorialment. D'aquesta manera, aquestes noves entitats territorials són cridades a participar en el poder polític de l'Estat, participació política que comporta la necessitat d'atribuir a les comunitats autònomes una sèrie de competències que permetin el seu autogovern. En cas contrari, s'hauria produït una simple descentralització administrativa i no pas una descentralització de caràcter polític, que és la que reconeix la Constitució. Aquestes competències reconegudes en la Constitució permetran l'autogovern de la comunitat autònoma respectiva, la qual podrà formar el seu propi ordenament jurídic i exercir la seva potestat legislativa. Una de les característiques que presenta la distribució de competències és la legalitat, ja que la competència sobre determinades matèries que es distribueixen entre l'Estat i la comunitat autònoma ha de ser reconeguda en el mateix Estatut d'autonomia, el qual és aprovat per una llei orgànica. En conseqüència, s'ha d'acudir a l'Estatut d'autonomia per tal de determinar la legalitat de l'atribució d'una competència a la comunitat autònoma. La norma estatutària es converteix així en la norma atributiva de competències, sense oblidar –en paraules del Tribunal Constitucional– el principi de supremacia de la Constitució sobre la resta de l'ordenament jurídic. Els estatuts d'autonomia formen part d'aquest ordenament com a norma institucional bàsica de la comunitat autònoma que l'Estat reconeix i empara. Per tal d'entendre l'abast de les competències que l'Estatut d'autonomia de Catalunya atribueix a aquesta nacionalitat, cal estudiar els elements estructurals del nostre sistema de distribució de competències, a partir del qual podem trobar el significat del seu contingut. En

aquest sentit, és tradicional fer una distinció bàsica entre tres tipus diferents de competències en la distribució operada entre l'Estat i les comunitats autònomes, en el nostre cas, entre l'Estat i Catalunya. Aquestes tres classes de competències són: les competències exclusives, les concurrents i les compartides o de desenvolupament legislatiu.

Executives

Un últim supòsit de compartició es produeix, com hem dit anteriorment, quan els textos constitucionals i estatutaris estableixen un repartiment de les funcions exercibles respecte a la mateixa matèria. Aquest cas es dona, per exemple, quan l'Estatut d'autonomia de Catalunya reserva a l'Estat la potestat legislativa i atribueix a la Generalitat l'execució de la legislació esmentada; això constitueix el que, a la pràctica, s'han anomenat competències executives o d'execució. Així, en síntesi, correspon a la Generalitat l'execució de la legislació de l'Estat en les matèries següents:

Penitenciària.
Treball.
Propietat intel·lectual i industrial.
Nomenament de corredors de comerç.
Pesos i mesures.
Fires internacionals.
Museus, arxius i biblioteques de titularitat estatal.
Ports i aeroports.
Ordenació del transport de mercaderies i viatgers.
Salvament marítim i abocaments industrials.

Exclusives

El concepte d'exclusivitat és sinònim del concepte de reserva absoluta de totes les potestats públiques sobre una matèria determinada. D'aquesta manera, l'exclusivitat implica una clara divisió de matèries i l'atribució consegüent de totes les funcions públiques a l'ens que passa a detenir la competència, en virtut del repartiment establert per la Constitució i l'Estatut. Això significa que una competència és exclusiva quan l'òrgan se'n reserva absolutament la titularitat, en el sentit d'impedir que l'un o l'altre puguin tenir competències també sobre la mateixa matèria. L'exclusivitat es caracteritza, doncs, per un fet decisiu i revelador: la situació de monopoli en l'exercici de funcions públiques en relació amb una determinada matèria, de manera que l'exercici de les funcions esmentades per part d'un sol titular comporta, en ell mateix, l'exclusió de la intervenció d'un altre poder públic. D'acord amb aquestes premisses, i un cop explicat el significat de competència exclusiva, és cabdal, per tal d'entendre l'abast de l'autonomia de Catalunya, precisar la llista de matèries sobre les quals la Generalitat de Catalunya té competència exclusiva:

Organització de les seves institucions d'autogovern.
Dret civil català.
Normes processals i de procediment administratiu que derivin de les particularitats del dret substantiu de Catalunya.
Cultura.
Patrimoni històric, artístic, monumental.
Arxius, biblioteques, museus i conservatoris de música.
Investigació.
Règim local.
Ordenació del territori i urbanisme.
Forests, espais naturals protegits i tractament especial de zones de muntanya.
Higiene.
Turisme.
Obres públiques que només afectin Catalunya.
Carreteres que passin íntegrament per Catalunya.
Transports, ports i aeroports.
Aprofitaments hidràulics, instal·lacions de producció, distribució i transport d'energia.
Pesca.
Artesania.

Ordenació farmacèutica.
Centres de contractació de mercaderies.
Cooperatives.
Cambres de la Propietat, de Comerç, Indústria i Navegació.
Col·legis professionals.
Fundacions i associacions.
Assistència social.
Joventut.
Promoció de la dona
Tutela de menors.
Esport.
Publicitat i espectacles, casinos, jocs i apostes.
Estadística.

L'efecte principal de l'exclusivitat d'aquestes competències s'indica en l'Estatut, quan diu: En l'exercici de les seves competències exclusives correspon a la Generalitat la potestat legislativa, la potestat reglamentària i la funció executiva, inclosa la inspecció.

En seguretat pública. La policia autonòmica

L'Estatut d'autonomia atorga competència a la Generalitat de Catalunya per crear una Policia autònoma dins el marc del seu territori i li atorga també no sols el comandament suprem d'aquesta nova policia, sinó també la coordinació de l'actuació de les policies locals o municipals. El Parlament català aprovà l'any 1983 la Llei de creació de la policia autonòmica, la qual es va organitzar prenent com a nucli inicial els mossos d'esquadra, cos de policia llavors de caràcter residual i local i que avui es desplega per tot el territori com a policia professional formada a l'Escola de Policia de Catalunya. Són funcions d'aquesta policia:

Protegir les persones i els béns i garantir la seguretat ciutadana i l'exercici pacífic dels drets i les llibertats públiques.

Retre els honors corresponents d'acord amb les normes que els regulen.

Vigilar i protegir els edificis, els béns i els drets de la Generalitat i garantir el funcionament normal de les seves instal·lacions i la seguretat dels usuaris dels seus serveis.

Protegir les autoritats i els funcionaris de la Generalitat.

Prestar auxili, en cas de calamitats públiques i desgràcies particulars, participant en l'execució dels plans de protecció civil, i garantir el funcionament dels serveis públics essencials.

Auxiliar, en cas que sigui possible, en la inspecció de les activitats sotmeses a l'ordenació o disciplina de la Generalitat denunciant tota activitat il·lícita.

Garantir l'observança de les disposicions i les ordres de la Generalitat, i vetllar igualment pel compliment de les lleis estatals.

Actuar sota la dependència dels jutges, dels tribunals i del ministeri fiscal en les funcions que especifica l'article 126 de la Constitució i en els termes que disposin les lleis processals.

Prestar qualsevol altre servei que els pugui correspondre d'acord amb les lleis.

En aquest sentit cal destacar que els Mossos d'Esquadra han assumit competències en matèria de regulació del trànsit, que s'estan desenvolupant de forma progressiva en les diferents demarcacions de Catalunya de conformitat amb un pla de desplegament, fins assolir la totalitat del territori.

La policia autonòmica és coneguda també amb la denominació tradicional de mossos d'esquadra, un cos policial del segle XVIII a partir del qual s'han estructurat les forces de seguretat catalanes. El Govern de Catalunya disposa d'una escola policial moderna destinada a la formació de la policia autonòmica i de la policia local (municipal).

Concurrents i compartides

En la competència concurrent succeeix precisament el contrari del que s'acaba d'exposar respecte a l'exclusivitat, ja que el que es dóna és l'existència de la cotitularitat d'una mateixa funció en relació amb la mateixa matèria, d'acord amb el que puguin establir les previsions constitucionals que, en cada cas i respecte a cada país, siguin d'aplicació. No obstant això, s'ha de destacar que el significat real i propi de la concurrència el trobem en els règims federals, en els quals els estats membres poden legislar sobre les matèries incloses en les llistes constitucionals, mentre la Federació no faci ús de la competència legislativa que, sobre la mateixa matèria, la Constitució li reconeix simultàniament. Aquest és l'element propi i característic dels sistemes federals, que, en el seu significat propi, no es pot traslladar al sistema autonòmic espanyol, perquè en aquest no es dóna un reconeixement explícit de cotitularitats en l'exercici d'una mateixa competència. En el supòsit de competències compartides no es dóna la cotitularitat en l'exercici d'una funció respecte a la mateixa matèria, sinó la divisió de la matèria o de les funcions exercibles respecte a aquesta, i en ocasions la divisió de la mateixa funció, especialment la legislativa. Les situacions de compartició es donen a la pràctica en el mateix text constitucional i en els textos estatutaris quan estableixen la llista de matèries susceptibles de distribució territorial o, el que és el mateix, quan fan la divisió material de diferents sectors susceptibles d'actuació pública. En segon lloc, dins una mateixa funció també pot haver compartició en cas que la distribució competencial divideixi aquesta funció, sempre que hi hagi dos àmbits d'actuació separats i propis. Aquest supòsit és el que es dóna en el sistema autonòmic espanyol, on l'Estat té atribuïda la potestat legislativa per fixar els principis generals d'una matèria –les anomenades bases– i les comunitats autònomes tenen la potestat de desenvolupar-los. En aquests casos, la competència de l'Estat consisteix en la fixació de les bases o principis bàsics d'una matèria, mentre que la comunitat autònoma s'ha de limitar a la funció legislativa de desenvolupament, sense que pugui influir en els esmentats aspectes bàsics de la regulació. A aquest supòsit es refereix l'Estatut d'autonomia: En el marc de la legislació de l'Estat i, si s'escau, en els termes que aquella legislació estableixi, correspon a la Generalitat el desenvolupament legislatiu i l'execució de les matèries següents:

Règim jurídic i sistema de responsabilitat de l'administració de la Generalitat i dels ens públics que en depenguin, així com el règim estatutari de llurs funcionaris.

Expropiació forçosa, contractes i concessions administratives, en l'àmbit de competències de la Generalitat.

Reserva al sector públic de recursos o serveis essencials, especialment en cas de monopoli, i intervenció d'empreses quan ho exigeixi l'interès general.

Ordenació del crèdit, banca i assegurances.

Règim miner i energètic.

Protecció del medi ambient, sens perjudici de les facultats de la Generalitat per a establir normes addicionals de protecció.

Ordenació del sector pesquer.

Correspon també a la Generalitat el desenvolupament legislatiu del sistema de consultes populars municipals en l'àmbit de Catalunya, de conformitat amb el que disposin les lleis a les quals es refereixen l'apartat 3 de l'article 92 i el número 18 de l'apartat 1 de l'article 149 de la Constitució, i correspon a l'Estat l'autorització de llur convocatòria."

Competències compartides en matèria econòmica. Al mateix esquema responen les competències que en matèria econòmica, ensenyament, radiodifusió i televisió, sanitat i justícia s'atorguen a la Generalitat de Catalunya. Així, pel que fa a les anomenades competències econòmiques, l'Estatut estableix que, d'acord amb les bases i l'ordenament de l'activitat econòmica general i la política monetària de l'Estat, correspon a la Generalitat la competència exclusiva de les matèries següents:

Planificació de l'activitat econòmica a Catalunya.

Indústria, sens perjudici d'allò que determinen les normes de l'Estat per raons de seguretat, sanitàries o d'interès militar, i les normes relacionades amb les indústries sotmeses a la legislació de mines, hidrocarburs i energia nuclear.

Desenvolupament i execució dels plans establerts per l'Estat per a la reestructuració de sectors industrials.

Agricultura i ramaderia.

Comerç interior, defensa del consumidor i de l'usuari.

Institucions de crèdit corporatiu, públic i territorial i caixes d'estalvis.

Sector públic econòmic de la Generalitat.

Competències compartides en matèria d'ensenyament, mitjans de comunicació i sanitat. En matèria d'ensenyament, l'Estatut disposa la competència plena de la Generalitat per a la regulació i l'administració de l'ensenyament en tota la seva extensió, nivells i graus, modalitats i especialitats, sens perjudici del que disposen l'article 27 de la Constitució i les lleis orgàniques que el desenvolupen. L'Estat es reserva la facultat per regular les condicions d'obtenció, expedició i homologació de títols acadèmics i professionals. Pel que fa als mitjans de comunicació social, l'Estatut atribueix a la Generalitat, en el marc de les normes bàsiques de l'Estat, el desenvolupament legislatiu i l'execució del règim de radiodifusió, televisió, premsa i, en general, de tots els mitjans de comunicació social. En aquests termes, la Generalitat pot regular, crear i mantenir la seva pròpia televisió, ràdio i premsa per a l'acompliment dels seus fins. En matèria sanitària, correspon a la Generalitat el desenvolupament legislatiu i l'execució de la legislació bàsica de l'Estat respecte a sanitat interior, Seguretat Social –llevat de les normes que configuren el seu règim econòmic– i productes farmacèutics. En aquesta darrera matèria s'exclou el desplegament legislatiu per part de la Generalitat.

Competències compartides en matèria de justícia. Pel que fa a l'Administració de Justícia correspon a la Generalitat:

Exercir totes les facultats que les lleis orgàniques del poder judicial reconeixin o atribueixin al Govern de l'Estat.

Fixar la delimitació de les demarcacions territorials dels òrgans jurisdiccionals a Catalunya i coadjuvar en la instal·lació dels jutjats.

En aquest mateix àmbit, i d'acord amb el que estableix la Llei orgànica del poder judicial, l'òrgan competent, a instància de la Generalitat, convocarà els concursos i les oposicions per cobrir les places vacants a Catalunya de magistrats, jutges, secretaris judicials i qualsevol altre personal al servei de l'Administració de Justícia. De conformitat amb les lleis de l'Estat, la Generalitat nomenarà els notaris i els registradors de la propietat i mercantils, i participarà en la fixació de les demarcacions notariales i de les corresponents als Registres de la Propietat Mercantil.

Text	d00348
Tema	Competències de la Generalitat
Referència	Web de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya. Temaris d'oposicions per als cossos auxiliar i subaltern d'administració http://www.eapc.es/publicacions/temaris/subaltern/Sumari.htm [Consulta: novembre de 2005]

La Generalitat de Catalunya: antecedents històrics, significat actual i competències

a) Antecedents històrics i significat actual

El nom de Generalitat prové del dret català medieval, en el marc del qual designava la totalitat dels subjectes representats en les Corts catalanes. Posteriorment, es va constituir un òrgan, anomenat Diputació del General, que representava aquest mateix col·lectiu en els períodes en què no estaven convocades les Corts. Aquest òrgan es va originar en les Corts de 1289, però no va rebre una configuració més definida fins a mitjan segle XIV. A poc a poc, la Diputació del General, que també rep sovint el nom de Generalitat, tot i que, com s'ha dit, en sentit estricte la Generalitat era la part representada i no pas la part representant, es va anar desvinculant de les Corts, les quals, des de 1413, ja no n'escollien els membres. Amb les guerres civils del segle XV, la Generalitat es va enfortir considerablement. Des d'aquest moment, va esdevenir un autèntic contrapoder davant de la corona i, en determinats moments, aquesta tensió entre totes dues institucions va arribar a esclatar en forma de conflicte bèl·lic, com és el cas de la Guerra dels Segadors (1640-1653). La victòria de Felip V en la Guerra de Successió va comportar la supressió de la institució (Decret de Nova Planta, 1716). La denominació d'aquesta institució històrica no va tornar a recuperar-se fins passats més de dos segles; això sí, en un marc polític absolutament diferent. Després de la proclamació de la República Catalana per part de Francesc Macià el 14 d'abril de 1931, una intensa negociació durant els dies següents entre els representants del tot just constituït Govern republicà de Catalunya i l'igualmente recent Govern republicà espanyol, va portar a anomenar el conjunt de les institucions d'autogovern catalanes amb el nom històric de Generalitat, i així s'evitava la polèmica denominació de República Catalana. La Generalitat republicana va cobrir el període històric entre l'abril de 1931 i el febrer de 1939, quan, amb l'ocupació de Catalunya per les tropes franquistes, es van suprimir les institucions d'autogovern. Després de la mort de Franco, la reivindicació d'autogovern a Catalunya va concretar-se amb el restabliment, l'any 1977, de la Generalitat, que va funcionar en règim provisional fins a l'Estatut de 1979. Amb l'Estatut, es van regular l'organització institucional i les atribucions de la Generalitat, que a partir d'aquell moment va passar a tenir el caràcter actual. Amb l'Estatut de 1979, anomenat també Estatut de Sau, Catalunya va recuperar l'autonomia, ara en el marc de la Constitució de 1978, alhora que, mitjançant la Generalitat, entroncava amb les institucions republicanes.

b) Competències

El feix de competències que té la Generalitat serveix per fer efectiva l'autonomia. Ara bé, aquest conjunt inclou competències de característiques molt diverses, fet que aconsella fer-ne una classificació. La distribució competencial en el règim actual parteix de l'assignació de diverses competències exclusives a l'Estat directament per la mateixa Constitució, competències com ara les regulacions en matèria de nacionalitat o defensa i forces armades, matèries que l'article 149 de la Constitució assigna en règim d'exclusivitat a l'Estat. Les competències que no corresponen de manera exclusiva a l'Estat poden ser assumides com a exclusives o com a compartides (amb l'Estat) per la Generalitat.

Vegem, doncs, la classificació de les competències de la Generalitat.

Competències exclusives:

El concepte d'exclusivitat és sinònim del concepte de reserva absoluta de totes les potestats públiques sobre una matèria determinada. D'aquesta manera, l'exclusivitat implica una clara divisió de matèries i l'atribució consegüent de totes les funcions públiques a l'ens que passa a detenir la competència, en virtut del repartiment establert per la Constitució i l'Estatut. Això significa que una competència és exclusiva quan l'òrgan se'n reserva absolutament la titularitat, en el sentit d'impedir que l'un o l'altre també puguin tenir competències sobre la mateixa matèria.

L'exercici principal de l'exclusivitat d'aquestes competències s'expressa així en l'Estatut: "En l'exercici de les seves competències exclusives correspon a la Generalitat la potestat legislativa, la potestat reglamentària i la funció executiva, incloent-hi la inspecció." D'acord amb l'article 9 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya i amb els criteris establerts en la Constitució espanyola, la Generalitat té competència exclusiva, per exemple, en les matèries següents: organització de les seves institucions d'autogovern (per exemple, la Llei reguladora del Consell Consultiu); dret civil propi; cultura; arxius, biblioteques i museus; higiene; turisme; carreteres i camins que transcorren íntegrament per territori català; cooperatives; assistència social; joventut, i promoció de la dona.

Competències compartides:

En aquest cas, es tracta de competències que impliquen una distribució de tasques entre el poder central i el poder autonòmic. La Generalitat, per exemple, té competència en matèria de medi ambient. Ara bé, l'exercici d'aquesta competència està limitat per la intervenció de l'Estat en determinats apartats de la matèria, els quals condicionen l'actuació de la comunitat autònoma. Així, en matèria de medi ambient, poden intervenir, tot i que en parcel·les diferents, totes dues instàncies de poder. Això comporta que no poden intervenir en la matèria amb llibertat absoluta, sinó que ho faran sotmesos als límits que impliquen les atribucions respectives. Així, l'Estat no pot regular de manera incondicionada en el camp del medi ambient, sinó que ha de respectar el marge d'autonomia, en aquest cas prou ampli, de la Generalitat en la matèria. En qualsevol cas, cal indicar que, en el marc de les competències compartides, se'n poden establir diversos tipus. Les situacions de compartició es donen a la pràctica en el mateix text constitucional i en els textos estatutaris quan estableixen la llista de matèries susceptibles de distribució territorial o, el que és el mateix, quan fan la divisió material de diferents sectors susceptibles d'actuació pública. En segon lloc, dins una mateixa funció també pot haver-hi compartició en el cas que la distribució competencial divideixi aquesta funció, sempre que hi hagi dos àmbits d'actuació separats i propis. Aquest supòsit és el que es dona en el sistema autonòmic espanyol, on l'Estat té atribuïda la potestat legislativa per fixar els principis generals d'una matèria -les anomenades bases- i les comunitats autònomes tenen la potestat de desenvolupar-los.

En aquests casos, la competència de l'Estat consisteix en la fixació de les bases o principis bàsics d'una matèria, mentre que la comunitat autònoma s'ha de limitar a la funció legislativa de desenvolupament, sense que pugui influir en els esmentats aspectes bàsics de la regulació. L'Estatut d'autonomia (article 10) es refereix a aquest supòsit: "En el marc de la legislació de l'Estat i, si s'escau, en els termes que aquella legislació estableixi, correspon a la Generalitat el desenvolupament legislatiu i l'execució de les matèries següents [...]" En el marc de les competències compartides, hom pot consignar que la Generalitat legislarà d'acord amb un marc general establert per l'Estat en matèries com les següents: règim miner i energètic, crèdit bancari i assegurances, i expropiació forçosa. En altres àmbits, la Generalitat podrà executar (això és, fer complir allò que ha legislat l'Estat sense alterar la normativa estatal). Això s'esdevé, per exemple, en presons, treball o fires internacionals que es duiguin a terme a Catalunya. De la mateixa manera i d'acord amb els principis generals de l'ordenació de l'activitat econòmica general i de la política monetària definida per l'Estat, la Generalitat tindrà competència en matèria de planificació general de l'economia a Catalunya, indústria i agricultura i ramaderia. Cal esmentar, en darrer lloc, que la Generalitat és competent per crear una policia autonòmica i per crear un canal de televisió propi, coses ambdues que ja són una realitat amb l'existència dels Mossos d'Esquadra i de la Corporació Catalana de Ràdio i Televisió, que gestiona els quatre canals autonòmics TV3, K3, 33 i el nou canal de notícies 3/24. El traspàs de competències i la seva avaluació econòmica s'efectuen en el si d'una comissió mixta integrada a parts iguals per membres del Govern central i del Consell Executiu de la Generalitat.

Text	d00350
Tema	Competències de la Generalitat
Referència	Web de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya. Temaris d'oposicions per als cossos auxiliar i subaltern d'administració http://www.eapc.es/publicacions/temaris/ADM/Main13.htm [Consulta: novembre de 2005]

IV. Competències de la Generalitat de Catalunya: exclusives, concurrents i executives

La Generalitat de Catalunya té, segons les disposicions estatutàries, un ampli ventall de competències, les quals es poden classificar en funció del seu caràcter.

1. Competències exclusives

Segons l'article 9 de l'Estatut, la Generalitat té competència exclusiva sobre les matèries següents:

- Organització de les seves institucions d'autogovern.
- Conservació, modificació i desenvolupament del dret civil català.
- Normes processals i de procediment administratiu que es derivin de les particularitats del dret substantiu de Catalunya o de les especialitats de l'organització de la Generalitat.
- Cultura.
- Patrimoni històric, artístic, monumental, arquitectònic, arqueològic i científic, sens perjudici de la competència reconeguda a l'Estat a l'article 149.1.28 CE.
- Arxius, biblioteques, museus, hemeroteques i altres centres de dipòsit cultural que no siguin de titularitat estatal, i també els conservatoris de música i els serveis de belles arts d'interès per a la comunitat autònoma.
- Investigació, sense perjudici d'allò que disposa l'article 149.1.15 CE a favor de l'Estat; en particular, les acadèmies que tinguin la seu central a Catalunya.
- Règim local, sense perjudici de la competència reconeguda a l'Estat a l'article 149.1.18 CE; en particular, alteracions dels termes municipals i denominació oficial dels municipis.
- Ordenació del territori i del litoral, urbanisme i habitatge.
- Forests, aprofitaments i serveis forestals, vies pecuàries i pastures, espais naturals protegits i tractament especial de les zones de muntanya, d'acord amb allò que disposa l'article 149.1.23 CE.
- Higiene.
- Turisme.
- Obres públiques que no tinguin la qualificació legal d'interès general de l'Estat o la realització de les quals no afecti una altra comunitat autònoma.
- Carreteres i camins l'itinerari dels quals passi íntegrament pel territori de Catalunya.
- Ferrocarrils, transports terrestres, marítics, fluvials i per cable; ports, heliports, aeroports i Servei Meteorològic de Catalunya, sens perjudici del que disposen els apartats 20 i 21 de l'article 149.1 CE. Centres de contractació i terminals de càrrega en matèria de transports.
- Aprofitaments hidràulics, canals i regadius, quan les aigües corrin íntegrament per l'interior de Catalunya; instal·lacions de producció, distribució i transport de l'energia, quan aquest transport no surti del seu territori i el seu aprofitament no afecti una altra província o comunitat autònoma; aigües minerals, termals i subterrànies, sense perjudici del que disposa de l'article 149.1.25 CE.
- Pesca en aigües interiors, cria i recollida de marisc, agricultura, caça i pesca fluvial i lacustre.
- Artesania.
- Ordenació farmacèutica, sense perjudici d'allò que disposa l'article 149.1.16 CE.
- Establiment i ordenació de centres de contractació de mercaderies i valors, de conformitat amb la legislació mercantil.

- Cooperatives, pòsits i mutualisme no integrat en el sistema de la Seguretat Social, respectant la legislació mercantil.
- Cambres de la propietat, cambres de comerç, d'indústria i navegació, sense perjudici d'allò que disposa l'article 149.1.10 CE.
- Col·legis professionals i exercici de les professions titulades, sense perjudici d'allò que disposen els articles 36 i 139 CE.
- Fundacions i associacions de caràcter docent, cultural, artístic, beneficoassistencial i similars, que exerceixen principalment les seves funcions a Catalunya.
- Assistència social.
- Joventut.
- Promoció de la dona.
- Institucions públiques de protecció i tutela de menors, respectant, en qualsevol cas, la legislació civil, penal i penitenciària.
- Esport i lleure.
- Publicitat, sense perjudici de les normes dictades per l'Estat per a sectors i mitjans específics.
- Espectacles.
- Casinos, jocs i apostes, amb exclusió de les apostes mútues esportivobenèfiques (és a dir, les travesses).
- Estadística d'interès de la Generalitat.
- Altres matèries que s'atribueixin expressament a l'Estatut com a exclusives i les que, amb aquest caràcter, transfereixi l'Estat.

2. Competències exclusives limitades

L'article 12 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya disposa que, d'acord amb les bases i l'ordenació de l'activitat econòmica general i la política monetària de l'Estat, correspon a la Generalitat, en els termes d'allò que disposen els articles 38, 131 i els números 11 i 13 de l'apartat 1 de l'article 149 CE, la Generalitat té competència exclusiva en:

- Planificació de l'activitat econòmica a Catalunya.
 - Indústria, sens perjudici d'allò que determinin les normes de l'Estat per raons de seguretat, sanitàries o d'interès militar, i les normes relacionades amb les indústries que estiguin sotmeses a la legislació de mines, hidrocarburs i energia nuclear. Queda reservada a la competència exclusiva de l'Estat l'autorització per a la transferència de tecnologia estrangera.
 - El desenvolupament i execució a Catalunya dels plans establerts per l'Estat per a la reestructuració de sectors industrials.
 - Agricultura i ramaderia.
 - Comerç interior, defensa del consumidor i de l'usuari, sense perjudici de la política general de preus i de la legislació sobre la defensa de la competència. Denominacions d'origen en col·laboració amb l'Estat.
 - Institucions de crèdit corporatiu, públic i territorial i caixes d'estalvi.
 - Sector públic econòmic de la Generalitat, en tot allò que no sigui tractat en altres normes de l'Estatut.
- D'altra banda, la Generalitat participa en la gestió del sector públic econòmic estatal en els casos i les activitats que correspongui.

3. Competències de desenvolupament legislatiu o concurrents

Segons l'article 10 de l'Estatut, en el marc de la legislació bàsica de l'Estat i, si escau, en els termes que aquesta legislació estableixi, correspon a la Generalitat el desenvolupament legislatiu i l'execució en les matèries següents:

- Règim jurídic i sistema de responsabilitat de l'Administració de la Generalitat i dels ens públics que en depenguin, i també el règim estatutari dels seus funcionaris.
- Expropiació forçosa, contractes i concessions administratives, en l'àmbit de competències de la Generalitat.
- Reserva al sector públic de recursos o serveis essencials, especialment en cas de monopoli, i intervenció d'empreses quan ho exigeixi l'interès general.
- Ordenació del crèdit, la banca i les assegurances.
- Règim miner i energètic.
- Protecció del medi ambient, sens perjudici de les facultats de la Generalitat per establir normes addicionals de protecció.
- Ordenació del sector pesquer.

D'altra banda, correspon a la Generalitat el desenvolupament legislatiu del sistema de consultes populars municipals en l'àmbit de Catalunya, d'acord amb allò que disposen les lleis a les quals es refereix l'apartat 3 de l'article 92 i el número 8 de l'apartat 1 de l'article 149 CE i correspon a l'Estat l'autorització de la convocatòria.

L'article 16 de l'Estatut determina que, en el marc de les normes bàsiques de l'Estat, pertoca a la Generalitat el desenvolupament legislatiu i l'execució del règim de radiodifusió i televisió en els termes i casos establerts en la llei que reguli l'estatut jurídic de la ràdio i la televisió. Aquest article també assigna a la Generalitat, en el marc de les normes bàsiques de l'Estat, el desenvolupament legislatiu i l'execució del règim de premsa i, en general, de tots els mitjans de comunicació social.

Finalment, l'article 16 de l'Estatut disposa que la Generalitat, en els termes establerts en els apartats anteriors, pot regular, crear i mantenir televisions, ràdios i premsa i, en general, tots els mitjans de comunicació social per a l'acompliment de les seves finalitats.

L'article 17 de l'Estatut assigna a la Generalitat de Catalunya el desenvolupament legislatiu i l'execució de la legislació bàsica de l'Estat en matèria de sanitat interior. D'altra banda, el mateix precepte disposa que, en matèria de seguretat social, correspon a la Generalitat el desenvolupament legislatiu i l'execució de la legislació bàsica de l'Estat, salvant les normes que en configuren el règim econòmic, i la gestió del règim econòmic de la Seguretat Social. Altrament, també correspon a la Generalitat l'execució de la legislació de l'Estat sobre productes farmacèutics. La Generalitat de Catalunya pot organitzar i administrar amb aquestes finalitats i dins el seu territori tots els serveis relacionats amb les matèries esmentades i exercir la tutela de les institucions, entitats i fundacions en matèria de sanitat i seguretat social, mentre que l'Estat es reserva l'alta inspecció que implica el compliment de les funcions i competències contingudes a l'article 17. Segons el mateix precepte, la Generalitat ajusta l'exercici de les competències que assumeixi en matèria de sanitat i de seguretat social a criteris de participació democràtica de tots els interessats, i també dels sindicats de treballadors i les associacions empresarials en els termes que la llei estableixi.

4. Competències executives

Segons l'article 11 de l'Estatut, correspon a la Generalitat l'execució de la legislació de l'Estat en les matèries següents:

- Penitenciària.
- De treball, assumint les facultats, competències i serveis que, en aquest àmbit i en l'execució, exercia l'Estat en el moment d'aprovació de l'Estatut respecte a les relacions de treball, sens perjudici de l'alta inspecció estatal. En qualsevol cas, queden reservades a l'Estat totes les competències en matèria de migracions interiors i exteriors, fons d'àmbit nacional i de feina, sens perjudici d'allò que estableixin les normes de l'Estat sobre aquestes matèries.
- Propietat intel·lectual i industrial.
- Nomenament d'agents de canvi i borsa, corredors de comerç. Intervenció, si escau, en la delimitació de les demarcacions corresponents.
- Pesos i mesures. Contrastació de metalls.
- Fires internacionals que tinguin lloc a Catalunya.
- Museus, arxius i biblioteques de titularitat estatal l'execució de les quals no es reservi a l'Estat.
- Ports i aeroports amb qualificació d'interès general, quan l'Estat no se'n reservi la gestió directa.
- Ordenació dels transports de mercaderies i viatgers que tinguin l'origen i la destinació dins el territori de la comunitat autònoma, malgrat que circulin per les estructures de titularitat estatal a què es refereix el número 21 de l'apartat 1 de l'article 149 CE, sens perjudici de l'execució directa que es reservi l'Estat.
- Salvament marítim i abocaments industrials i contaminants en les aigües territorials de l'Estat corresponents al litoral català.
- Les altres matèries que s'atribueixin a l'Estatut expressament com de competència d'execució i que, amb aquest caràcter i mitjançant llei orgànica, siguin transferides per l'Estat.

5. Altres competències d'importància rellevant

Cal fer esment de tres competències importants: ensenyament, Administració de justícia i policia.

Pel que fa a l'ensenyament (article 15 EAC), la Generalitat té competència plena per a la regulació i l'administració de l'ensenyament en tota la seva extensió, sens perjudici, això sí, de les competències estatals derivades de l'article 149.1.30 CE i del desenvolupament del dret de l'article 27 CE mitjançant llei orgànica.

En matèria de justícia (article 18 EAC), llevat, en qualsevol cas, de la militar, correspon a la Generalitat:

- Exercir totes les facultats que la Llei orgànica del poder judicial reconegui o atribueixi al Govern de l'Estat.
- Fixar la delimitació de les demarcacions territorials dels òrgans jurisdiccionals a Catalunya i la localització de la seva capital.
- Coadjuvar en l'organització dels tribunals consuetudinaris i tradicionals i en la instal·lació dels jutjats, sotmetent-se, en qualsevol cas, a allò que determini la Llei orgànica del poder judicial.

A més, també en matèria de justícia, cal esmentar l'article 19 de l'Estatut que estableix que el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, en el qual va haver d'integrar-se l'Audiència Territorial de Barcelona, és l'òrgan jurisdiccional que culmina l'organització judicial en l'àmbit territorial català.

Pel que fa a la policia, l'article 13 de l'Estatut reconeix a la Generalitat la facultat de crear una policia autònoma, la qual, segons el mateix redactat del precepte, pot dur a terme les funcions següents:

- Protecció de les persones i els béns i manteniment de l'ordre públic.
- Vigilància i protecció dels edificis i instal·lacions de la Generalitat.
- Altres funcions que pugui preveure la Llei orgànica a la qual es refereix l'article 149.1.29 CE.

Text	d00312
Tema	Parlament de Catalunya
Referència	Web del Parlament de Catalunya http://www.parlament-cat.net/pls/portal/pk_util.versio_imprimible [Consulta: juliol de 2004]

El Parlament > Posició institucional

Catalunya, com a nacionalitat, per a exercir l'autogovern, es constitueix en comunitat autònoma, d'acord amb la Constitució espanyola del 1978, que reconeix el dret a l'autonomia de les nacionalitats i les regions que integren l'Estat espanyol. La Generalitat és la institució en què s'organitza políticament l'autogovern de Catalunya. L'Estatut d'autonomia de Catalunya és la norma bàsica de la comunitat catalana que, d'acord amb la Constitució, defineix les competències, les institucions i les finances de la Generalitat. Catalunya s'autogoverna en totes les matèries que l'Estatut defineix com a exclusives de la Generalitat, en altres matèries desenvolupa les normes bàsiques dictades per l'Estat i en altres només executa la legislació emanada d'aquest. L'Estatut d'autonomia de Catalunya configura la Generalitat com un ens complex integrat per tres institucions: el Parlament, la Presidència de la Generalitat i el Consell Executiu o Govern. El Parlament representa el poble de Catalunya. El seu origen en l'elecció democràtica dona la suprema força al Parlament i en fa la institució més important de la Generalitat, de la qual neixen totes les altres. El Parlament de Catalunya és format per una sola cambra, és independent i inviolable.

El Parlament > Estructura > Elecció

Els diputats constitueixen el Parlament de Catalunya. Són elegits per sufragi universal, lliure, igual, directe i secret. El sistema electoral que imposa l'Estatut és proporcional: els escons del Parlament es reparteixen entre les llistes electorals en proporció als vots que cadascuna ha obtingut. Al mateix temps aquest sistema ha d'assegurar la representació adequada de totes les zones del territori de Catalunya. Les persones candidates es presenten a les eleccions agrupades en llistes electorals, habitualment vertebrades i organitzades entorn del programa d'un partit polític o una coalició de partits. Actualment el Parlament de Catalunya és format per cent trenta-cinc diputades i diputats.

RESULTATS ELECTORALS

20.III.80
29.IV.84
29.V.88
19.III.92
19.XI.95
17.X.99
16.XI.03

% s/votants

CIU
27,68
46,56
45,72
46,19
40,95
37,68

30,86
PSC (PSC-PSOE)
22,33
29,95
29,78
27,55
24,88
37,88 (4)
31,07 (6)
PSUC
18,68
5,55
-(1)
-
-
-
-
CC-UCD
10,55
-
-
-
-
-
ERC
8,87
4,39
4,14
7,96
9,49
8,68
16,40
PSA
2,64
-
-
-
-
-
Aliança
Popular
-
7,66 (2)
5,31
-
-
-
-
IC
-
-
7,76
6,5
9,75 (3)
2,51 (5)
7,26 (7)
PP

-
-
-
5,97
13,08
9,51
11,85
CDS
-
-
3,83
-
-
-
-
Altres
8,08
4,89
2,81
4,67
0,91
2,79
2,54

Elector/es
4.436.459
4.501.851
4.564.389
4.839.190
5.079.981
5.206.061
5.307.837
% votants
s/electors/es
61,43
64,3
59,37
54,87
63,64
59,92
62,54

- (1) En aquestes eleccions, el PSUC es presentà dins la coalició Iniciativa per Catalunya
- (2) En aquestes eleccions, Aliança Popular es presentà dins la Coalició Popular
- (3) En aquestes eleccions, Iniciativa per Catalunya es presentà dins la coalició Iniciativa per Catalunya - Els Verds
- (4) En aquestes eleccions el PSC es presentà formant coalició amb Ciutadans pel Canvi en la circumscripció de Barcelona i amb Ciutadans pel Canvi i Iniciativa per Catalunya-Verds en les altres tres circumscripcions; el percentatge indicat acumula els percentatges de l'una i l'altra coalicions.
- (5) Aquest percentatge correspon només als resultats de la coalició Iniciativa per Catalunya-Verds a la circumscripció de Barcelona (vegeu nota 4)
- (6) En aquestes eleccions el PSC es presentà formant coalició amb Ciutadans pel Canvi
- (7) En aquestes eleccions, Iniciativa per Catalunya es presentà dins la coalició Iniciativa per Catalunya - Verds - Esquerra Unida i Alternativa

El Parlament > Estructura > Dissolució

El Parlament, com a institució que representa el poble de Catalunya, ha de ser renovat periòdicament per fer efectiu el dret dels ciutadans i les ciutadanes de Catalunya a participar en els afers públics per mitjà

dels seus representants elegits democràticament. És per això que l'Estatut estableix que el Parlament és elegit per un període de quatre anys, que es compten des de la data de celebració de les eleccions. Però la durada de la legislatura pot ser inferior a quatre anys en dos casos concrets: El primer supòsit fa referència a la impossibilitat de formar una majoria parlamentària que permeti constituir el Govern. Així, si en el procediment d'investidura del president de la Generalitat transcorren dos mesos, a comptar de la primera votació d'investidura, i cap candidat no obté la confiança del Parlament, aquest ha d'ésser dissolt i s'han de convocar noves eleccions. El segon supòsit és la dissolució anticipada del Parlament decidida pel president de la Generalitat després de consultar el Govern. Aquesta facultat no pot ésser exercida quan hi ha en tràmit una moció de censura, ni tampoc abans que hagi passat un any de l'última dissolució per aquest procediment.

El Parlament > Estructura > Els diputats i les diputades

Els diputats, un cop elegits, representen tot el poble i no solament l'electorat que els ha votat. Són els representants de Catalunya. Per a garantir un bon compliment de les seves tasques, se'ls concedeixen una sèrie de drets i privilegis, contrapesats per uns deures específics.

Són deures dels membres del Parlament:

- Assistir als debats i a les votacions del Ple i de les comissions de què formen part.
- Ésser membres, almenys, d'una comissió.

Són drets dels membres del Parlament:

- Assistir a totes les sessions parlamentàries.
- Participar en els debats i en les votacions del Ple i dels òrgans dels quals siguin membres.
- Presentar esmenes a qualsevol proposta sobre la qual el Parlament s'hagi de pronunciar.
- Formar part d'un nombre determinat de comissions parlamentàries.

Són garanties de l'actuació dels membres del Parlament:

- La inviolabilitat parlamentària, que sostreu de la fiscalització judicial els actes realitzats pels membres del Parlament en compliment de la funció parlamentària; aquesta protecció legal respon a la idea que l'actuació dels diputats només pot ésser jutjada per l'electorat, el qual pot condemnar-los no reelegint-los; també pot ésser jutjada, però, pel partit o la coalició a què pertanyen, que pot no presentar-los a les llistes de la seva candidatura electoral.
- El fur especial, que garanteix el compliment de la seva funció i evita que siguin detinguts per motius polítics encoberts. Així, sols poden ésser jutjats pel Tribunal Superior de Justícia de Catalunya o, fora de l'àmbit territorial de la Generalitat, pel Tribunal Suprem.
- La indemnització econòmica per la seva dedicació al treball parlamentari, el qual els obliga a limitar el seu horari i treball professionals, o fins i tot a renunciar-hi.

El Parlament > Estructura > La seu

La seu del Parlament és el Palau del Parlament, a la ciutat de Barcelona. El Parlament, però, pot tenir sessions en altres indrets de Catalunya. El Saló de Sessions és el lloc habitual on té les seves sessions el Ple del Parlament de Catalunya; els membres del Parlament seuen en butaques disposades en hemicicle - mitja circumferència trencada per un passadís- davant la Mesa presidencial. Els seients dels diputats s'anomenen usualment escons, perquè en els antics parlaments ho eren realment. Les sales de comissions són més petites que el Saló de Sessions; els membres de la comissió hi seuen encarats uns als altres, o bé en hemicicle davant la presidència.

El Parlament > Estructura > El temps de treball

S'entén per sessió el temps de treball parlamentari destinat a esgotar un ordre del dia. Reunió és la part de la sessió tinguda en un mateix dia natural. Al Parlament de Catalunya hi ha dos períodes de sessions: un que va de setembre a desembre i un altre que va de febrer a juny. Durant aquests períodes, el Parlament es pot reunir en sessions ordinàries, que habitualment tenen lloc de dimarts a divendres. El Parlament també es pot reunir fora dels períodes de sessions, per tal de poder complir tothora les seves funcions. Aquesta reunió s'anomena sessió extraordinària. L'ordre del dia és la relació ordenada de temes que ha de tractar el Parlament. L'ordre del dia del Ple és fixat per la Presidència del Parlament, d'acord amb la Junta de Portaveus; l'ordre del dia de les comissions és fixat per la mesa respectiva, d'acord amb la Presidència del Parlament.

El Parlament > Estructura > Els òrgans del Parlament

El grup parlamentari és la traducció parlamentària del partit polític o de la coalició electoral i té la funció de convertir el programa polític d'aquests en iniciatives parlamentàries i en programa de govern. Al Parlament de Catalunya, per a formar grup parlamentari cal un mínim de cinc membres, que han d'ésser d'un mateix partit o d'una mateixa coalició electoral; només es pot constituir un grup parlamentari per coalició o partit. El Grup Mixt aplega, si es dóna el cas, els diputats que resten sense integrar-se en cap grup de partit o coalició electoral, o bé que se'n separen en un moment donat.

Cada grup té un portaveu o una portaveu que el representa amb caràcter general. Els grups tenen locals i mitjans materials propis a l'edifici del Parlament per a l'acompliment de les seves tasques. Els portaveus de cada grup parlamentari, juntament amb el president o presidenta del Parlament i un dels secretaris, formen la Junta de Portaveus; les seves funcions més importants són establir els criteris que contribueixen a ordenar i a facilitar les tasques i els debats del Parlament i decidir la comissió competent per a estudiar els projectes i les proposicions de llei o per a tramitar les diverses iniciatives.

La Mesa del Parlament és l'òrgan rector col·legiat de la cambra; és compost d'una presidència, dues vicepresidències i quatre secretaries, càrrecs elegits, en votacions separades, pel Ple del Parlament. Les funcions més importants de la Mesa són: ordenar el treball parlamentari, interpretar el Reglament i dirigir els serveis del Parlament. El president o presidenta del Parlament té la representació de la cambra; estableix i manté l'ordre de les discussions i del debat, d'acord amb el Reglament, i vetlla per mantenir l'ordre dins el Parlament. En casos de vacant, absència o impediment, el president o presidenta és substituït pels vicepresidents. Els secretaris supervisen i autoritzen les actes de les sessions plenàries i col·laboren amb el president o presidenta en el desenvolupament dels treballs de la cambra. Tots els diputats reunits en sessió constitueixen el Ple del Parlament. El Ple és l'òrgan suprem de la cambra, on es debaten en última i definitiva instància les qüestions que segons l'Estatut són competència del Parlament de Catalunya. Per a poder adoptar acords vàlidament, el Ple ha de comptar amb l'assistència de la majoria absoluta dels diputats i trobar-se reunit a la seu del Parlament. El Ple és convocat pel president o presidenta del Parlament, a iniciativa pròpia o a sol·licitud almenys de tres grups parlamentaris o d'una cinquena part dels membres del Parlament; la convocatòria ha de fixar l'ordre del dia de la reunió. En les sessions del Ple els membres del Parlament seuen sempre al mateix lloc, agrupats segons el grup parlamentari al qual pertanyen. El president o presidenta de la Generalitat i els membres del Govern tenen destinat un banc especial al Saló de Sessions del Ple. Tots els consellers poden assistir-hi i intervenir-hi encara que no siguin membres del Parlament. Quan el Ple no es pot reunir períodes entre sessions o bé quan el Parlament es dissol les funcions que té encomanades són complertes per la Diputació Permanent, la qual es compon de vint-i-tres membres, designats pels grups parlamentaris en proporció al seu nombre de components i és presidida pel president o presidenta del Parlament. La Diputació Permanent ha de donar compte al Ple de les seves decisions. Les comissions són les eines més importants del treball parlamentari modern.

Al Parlament de Catalunya hi ha sis categories de comissions diferents. Les més importants són les comissions permanents legislatives; actualment n'hi ha vuit, que són:

- Comissió d'Organització i Administració de la Generalitat i Govern Local, que comprèn l'organització de les institucions d'autogovern, l'administració i la funció públiques, la divisió territorial, el règim local i l'administració territorial.
- Comissió de Justícia, Dret i Seguretat Ciutadana, que comprèn la justícia, la legislació civil, processal i procedimental, la seguretat ciutadana i la governació.
- Comissió d'Economia, Finances i Pressupost, que comprèn la política econòmica en general, les finances, el pressupost, el control financer de les empreses públiques catalanes i el pla general econòmic.
- Comissió d'Indústria, Energia, Comerç i Turisme, que comprèn la política econòmica sectorial referida a la indústria, l'energia, la mineria, el comerç, el turisme i la recerca tecnològica.
- Comissió d'Agricultura, Ramaderia i Pesca, que comprèn la política econòmica corresponent a aquests sectors, la política forestal i el desenvolupament agrari i rural.
- Comissió de Política Territorial, que comprèn les obres públiques, els transports i les comunicacions, l'urbanisme i l'habitatge, els recursos naturals i el medi ambient.
- Comissió de Política Cultural, que comprèn l'ensenyament i la recerca, la cultura, la joventut, els esports i la informació en totes les seves dimensions.
- Comissió de Política Social, que comprèn el treball, la sanitat, la seguretat social i els serveis socials.

Aquestes comissions preparen la discussió en el Ple dels projectes i les proposicions de llei que els corresponen per raó de la matèria; els membres del Govern de la Generalitat o consellers s'hi adrecen per

informar-les de la tasca i la feina que fan; poden aprovar resolucions i cridar els consellers respectius per fiscalitzar-ne la labor.

Hi ha establertes tres comissions permanents no legislatives, que són:

- Comissió de Reglament, que dictamina la proposta de reglament i les reformes d'aquest.
- Comissió de l'Estatut dels Diputats, que estudia tots els afers que afecten els diputats.
- Comissió de Govern Interior, que fixa els criteris pressupostaris, econòmics i organitzatius per al govern del Parlament, els quals són executats per la Mesa.

El Ple del Parlament pot crear:

- Comissions de legislatura, que duren una legislatura, per a atendre problemes de relleu especial. De vegades, en el llenguatge polític parlamentari s'anomenen també comissions de seguiment.
- Comissions d'investigació (que en altres parlaments s'anomenen comissions d'enquesta), per a obtenir informació sobre qualsevol assumpte d'interès públic i presentar propostes de resolució al Ple del Parlament.
- Comissions d'estudi sobre qualsevol assumpte que afecti directament la societat catalana.

Aquestes són les úniques comissions que poden ésser formades no solament per diputats, sinó també per especialistes en la matèria objecte d'estudi.

Finalment, les lleis del Parlament poden crear comissions parlamentàries amb funcions específiques. Normalment aquestes comissions són de coordinació o de control respecte a un ens establert per la mateixa llei que crea la comissió. Actualment hi ha quatre comissions creades per llei, que són:

- Comissió del Síndic de Greuges.
- Comissió de la Sindicatura de Comptes.
- Comissió de Control Parlamentari de l'Actuació de la Corporació Catalana de Ràdio i Televisió i les Empreses Filials.
- Comissió de Control Parlamentari dels Crèdits Destinats a Despeses Reservades de l'Administració de la Generalitat.

Les comissions són formades per un nombre de diputats proporcional al nombre de membres que té cada grup parlamentari. El treball de cada comissió és dirigit per una mesa, composta d'una presidència, una vicepresidència i una secretaria. Les presidències de les comissions són distribuïdes proporcionalment entre els diversos grups parlamentaris; el vicepresident o vicepresidenta i el secretari o secretària són elegits pel ple de la comissió, tot respectant una certa proporcionalitat.

El Parlament. Estructura. El sistema de treball i de decisió

El Parlament de Catalunya pren les decisions després d'un seguit de debats, en els quals poden demanar la paraula i intervenir tant els qui estan a favor d'una posició determinada com els qui en mantenen una de contrària. En els assumptes de relleu especial, tots els grups parlamentaris poden fixar la seva posició o explicar el seu vot. Els temps són amplis per a les qüestions més generals i globals --de quinze a vint minuts-- i molt reduïts --tres minuts-- en els assumptes d'importància menor. Perquè el Parlament pugui prendre vàlidament una decisió cal que es trobi reunit d'acord amb el que estableix el Reglament i amb assistència de la majoria absoluta dels seus membres. S'entén per majoria absoluta el primer nombre enter que resulta de dividir el nombre total de membres del Parlament per dos. Actualment la majoria absoluta és seixanta-vuit. El quòrum de decisió ordinari és el de la majoria simple. Majoria simple vol dir que en les votacions els vots positius superen els negatius, sense comptar les abstencions, els vots en blanc i els nuls. Els procediments de votació previstos al Parlament de Catalunya són: Votació per assentiment, quan la proposta de la Presidència no suscita l'objecció de cap membre del Parlament. Votació ordinària, que tradicionalment es feia aixecant-se en primer lloc els diputats que estaven a favor de la proposta, després els que hi estaven en contra i finalment els que s'abstienien. Ara es fa electrònicament: cada diputat o diputada prem el botó que correspon al sentit del seu vot i el sistema electrònic computa els vots emesos i expressa els resultats en dos grans plafons lluminosos situats a la vista de tots els assistents a la sessió. Votació pública per crida, que és un procediment solemne de votació; per sorteig es treu el nom del diputat o diputada que serà cridat primer, els altres ho seran successivament per ordre alfabètic; cada un dels cridats respon "sí" o "no" o declara que s'absté. Votació secreta, que es pot fer per paperetes o pel

sistema electrònic, en el cas d'elecció, o bé per boles, quan es qualifica la conducta de les persones; la bola blanca vol dir que s'aprova, la negra significa que es rebutja.

El Parlament > Funcions > La funció i les competències legislatives del Parlament

Una de les funcions més clàssiques dels parlaments és la legislativa, és a dir, la d'aprovar lleis. Les lleis de Catalunya són promulgades, en nom del rei, pel president de la Generalitat i publicades en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya i en el Boletín Oficial del Estado. El Parlament de Catalunya solament pot legislar respecte a les matèries que l'Estatut d'autonomia, d'acord amb la Constitució, estableix com a pròpies de la Generalitat. L'Estatut estableix competències de quatre classes: exclusives, de desenvolupament legislatiu, concurrents i executives. La primera competència exclusiva de la Generalitat i, per tant, del Parlament és la de regular i ordenar les institucions d'autogovern pròpies de Catalunya. Sobre les matèries de competència exclusiva, el Parlament pot aprovar lleis; el Govern dicta els reglaments i té cura de la seva aplicació. Quan una matèria determinada és competència exclusiva de la Generalitat - com per exemple la conservació, la modificació i el desenvolupament del dret civil català; el turisme; l'assistència social, o la cultura -, les lleis del Parlament no poden ésser alterades ni derogades per les lleis de les Corts Generals. Parlem de competències de desenvolupament legislatiu quan el Parlament de Catalunya desenvolupa per llei les bases o els principis establerts per una llei de les Corts Generals. Així, el Parlament pot aprovar lleis, d'acord amb les bases estatals, dirigides a la millora de la qualitat ambiental i a la regulació del règim jurídic, i sobre el sistema de responsabilitats de l'Administració de la Generalitat i el règim estatutari del seu funcionariat. L'Estatut configura, a més, un tercer nivell, que es pot anomenar de competències concurrents: l'Estat es reserva una àrea d'exclusivitat en una matèria en la qual la Generalitat té també la seva parcel·la exclusiva. Es tracta d'intervencions distintes en àmbits diferents, bé que relacionats amb la mateixa matèria (ordenació farmacèutica i legislació sobre productes farmacèutics, per exemple). Hi ha, finalment, competències executives, en l'exercici de les quals el Parlament no intervé, ja que la Generalitat no hi té potestat legislativa: solament les exerceix el Govern executant la legislació de l'Estat. El Parlament té reconegut un paper important quant a l'economia i les finances de la Generalitat. El pressupost de la Generalitat és elaborat i aplicat pel Govern, però l'examen, l'esmena, l'aprovació i el control del pressupost corresponen exclusivament al Parlament de Catalunya. També correspon al Parlament d'aprovar les lleis que estableixen impostos, taxes i contribucions especials i les que autoritzen l'emissió de deute públic per a finançar despeses d'inversió.

El Parlament > Funcions > El procediment legislatiu del Parlament

Habitualment les lleis neixen d'una proposta que fa el Govern, i llavors el text inicial s'anomena projecte de llei. També poden néixer d'una proposta que fa un grup parlamentari o un conjunt de membres del Parlament. En aquest cas el text inicial és anomenat proposició de llei. També reben aquest nom les que deriven d'una iniciativa legislativa popular o dels consells comarcals. L'un i l'altre segueixen un camí similar. Després d'ésser publicats en el Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya i d'ésser tramesos a la comissió competent, els grups parlamentaris i els membres del Parlament hi poden presentar esmenes, dins un termini que usualment és de quinze dies.

Després la comissió nomena una ponència, que pot ésser formada per un sol membre, per diversos o per un representant de cada grup parlamentari, que elabora un informe, en el qual valora i té en compte el projecte original i les esmenes presentades. Aquest informe és debatut per la comissió a la qual s'ha encomanat per raó de la matèria; el debat en comissió és més flexible que el del Ple. La comissió prepara un dictamen, que sovint comporta una nova redacció del text originari, al qual s'han incorporat les esmenes que han tingut el suport de la majoria de membres. Aquest dictamen, finalment, és debatut pel Ple. Els grups i els membres del Parlament hi poden mantenir novament les esmenes presentades si no han obtingut el suport de la comissió. El debat al Ple serveix bàsicament per a donar l'última lectura a la llei i per a fixar públicament les posicions dels grups i dels diputats. Bé que no és habitual, pot succeir que una esmena obtingui finalment el suport del Ple. La proposició de llei, però, té dos tràmits previs. En primer lloc, ha d'ésser tramesa al Govern, que té la facultat d'oposar-se a la tramitació si la proposició comporta augment de crèdits o disminució d'ingressos en el pressupost vigent. En segon lloc, si el Govern no s'hi oposa, la proposició ha d'ésser objecte de la presa en consideració del Ple del Parlament, perquè decideixi si vol o no vol tramitar-la. En cas afirmatiu, s'inicia la tramitació legislativa damunt ressenyada. La diferència de tractament parteix de la consideració que, en principi, el Govern té el suport de la majoria del Parlament; si una proposta d'un grup l'obté o no, cal comprovar-ho.

A més del procediment ordinari, el Reglament del Parlament estableix procediments especials per a:

- Les lleis de desenvolupament bàsic de l'Estatut.
- Les lleis de pressupostos.
- La reforma de l'Estatut.
- L'aprovació de lleis per les comissions en seu legislativa plena, que vol dir que el ple de la comissió substitueix el Ple del Parlament, per delegació d'aquest, en la decisió final.
- La lectura única, quan una llei s'aprova en una sola votació i sense poder-hi presentar esmenes.

EL Parlament > Funcions > Control i impuls > Les funcions de creació, control i impuls de l'acció política i de govern

El Parlament de Catalunya, en representació del poble, vetlla pel bon govern de la nació. Això comporta el poder de crear i fer caure el Govern, i de criticar-ne, controlar-ne i orientar-ne l'actuació política i administrativa. En primer lloc, el Parlament crea i manté el Govern; elegeix entre els seus membres la persona que ha d'exercir la Presidència de la Generalitat, i aprova i sosté el programa de govern que aquella proposa. Aquesta funció de creació esdevé després funció de control, ja que president o presidenta i Govern són políticament responsables davant el Parlament i han de dimitir si la cambra els nega la confiança. En tots dos casos el Parlament espera i impulsa l'acció política i de govern orientant i estimulant el Govern o algun departament i encomanant-los actuacions.

Aquesta funció s'acompleix amb les tècniques que ara resumirem. La votació d'investidura té lloc al Parlament després que el membre del Parlament proposat com a candidat o candidata a la Presidència de la Generalitat presenta el seu programa i, si convé i vol, el Govern amb què el gestionarà. Per a ésser investit president o presidenta de la Generalitat es requereix el vot favorable de la majoria absoluta del membres de la cambra en primera votació o de la majoria simple en una segona votació.

Contra el president o presidenta de la Generalitat i contra el seu Govern es poden presentar mocions de censura, amb les quals almenys la desena part dels membres del Parlament rebutja l'actuació del president o presidenta i del Govern i proposa un nou membre candidat a la Presidència de la Generalitat. Si una moció de censura rep el suport de la majoria absoluta dels diputats, han de cessar el president o presidenta i el seu Govern i resulta investit nou president o presidenta el candidat o candidata proposat. La Presidència de la Generalitat, amb la deliberació prèvia del Govern, pot presentar qüestions de confiança, amb les quals pot demanar explícitament el suport de la cambra al seu programa, a una declaració de política general o a una decisió de transcendència excepcional. Si una qüestió de confiança no té el suport de la majoria simple dels membres del Parlament, el president o presidenta i el Govern han de dimitir. El sistema parlamentari es defineix com un sistema d'equilibri i col·laboració entre el poder legislatiu i l'executiu. El sistema de govern de la Generalitat és un sistema parlamentari en què els poders del Parlament són, en cert sentit, contrapesats pels poders del president o presidenta. Investidura, moció de censura i qüestió de confiança són els instruments solemnes amb els quals el Parlament elegeix, controla o fa cessar el president o presidenta de la Generalitat i el seu Govern. Com a contrapartida, i amb determinades cauteles, el president o presidenta de la Generalitat pot dissoldre el Parlament i convocar noves eleccions.

Hi ha altres tècniques més habituals que permeten la interrelació Presidència - Govern i Parlament. Les més importants són les següents:

- Els debats generals sobre l'acció política i de govern, que es tenen, si més no, un cop l'any, a l'inici del període de sessions de setembre. En els debats generals el president o presidenta de la Generalitat o un membre del Govern exposa l'actuació d'aquest. Després tots els grups parlamentaris hi poden intervenir per a fer crítiques o observacions, o per a manifestar el suport al Govern. El debat normalment es clou amb la votació d'una resolució, en què el Parlament fixa directrius per a l'acció de govern.
- Les interpel·lacions, que permeten el debat de qüestions de política general del Govern o d'algun departament. El diputat o diputada interpel·lant i el membre del Govern interpel·lat disposen cadascun d'un torn de deu minuts i d'una rèplica de cinc minuts. Les interpel·lacions poden concloure amb la presentació d'una moció, amb la qual la cambra manifesta la seva posició respecte a la qüestió debatuda.
- Les preguntes, amb què un membre del Parlament demana una informació respecte a qüestions d'ordre menor. Hom pot sol·licitar que les preguntes tinguin resposta escrita o resposta oral, la qual es pot donar en una comissió o en el Ple. En cada sessió ordinària, el Ple reserva una hora per a la substanciació de preguntes.

- Les sessions informatives dels membres del Govern a les comissions, que els permeten, a iniciativa pròpia o bé cridats per les comissions, donar informació sobre les actuacions d'ordre general d'un departament.

El Parlament pot discutir i aprovar proposicions no de llei, referides a assumptes d'interès especial; la tramitació d'aquestes comporta la possibilitat de presentar-hi esmenes; després es fa un sol debat, amb les votacions complementàries. Els textos així aprovats constitueixen resolucions del Parlament, mitjançant les quals aquest manifesta una opinió o una voluntat, invita a fer determinades actuacions o dóna suport a algú. Les resolucions obliguen políticament, però no jurídicament, i poden adreçar-se al Govern, al poble de Catalunya, a l'opinió pública o al mateix Parlament. Els programes, els plans i les comunicacions del Govern també permeten que el Parlament tingui un debat i prengui resolucions; en aquests casos, però, la iniciativa correspon al Govern

El Parlament > Funcions > La funció electiva

El Parlament té reconeguts amplis poders electius. Elegeix:

- La Mesa del Parlament i les meses de les comissions.
- El president o presidenta de la Generalitat.
- Els senadors que representen la Generalitat.

Elegeix i nomena:

- La persona que ha d'exercir de síndic de Greuges.
- Els membres del Parlament que han de defensar davant el Congrés dels Diputats les proposicions de llei que el mateix Parlament hi presenta. Les lleis de Catalunya li encomanen, a més, l'elecció de la totalitat o d'una part dels membres de les institucions més importants de la Generalitat (Consell Consultiu, Sindicatura de Comptes) i d'altres organismes, principalment quan han de reflectir el pluralisme social i polític (Consell d'Administració de la Corporació Catalana de Ràdio i Televisió, consells socials de les universitats, etc.)

PRESIDÈNCIA DE LA GENERALITAT

Legislatura

Investit el dia

President

I

24.IV.1980

M. H. SR. JORDI PUJOL I SOLEY

II

30.V.1984

M. H. SR. JORDI PUJOL I SOLEY

III

22.VI.1988

M. H. SR. JORDI PUJOL I SOLEY

IV

9.IV.1992

M. H. SR. JORDI PUJOL I SOLEY

V

16.XII.1995

M. H. SR. JORDI PUJOL I SOLEY

VI

16.XI.1999

M. H. SR. JORDI PUJOL I SOLEY

VII

16.XII.2003

M. H. SR. PASQUAL MARAGALL I MIRA

El Parlament > Funcions > La funció integrativa i solidària del Parlament de Catalunya

El Parlament exerceix la part més important de les seves competències en l'àmbit de Catalunya, però participa també en l'activitat dels òrgans centrals de l'Estat. Correspon al Parlament la designació dels senadors que han de representar la Generalitat en el Senat, que la Constitució configura com a cambra de

representació de les nacionalitats i les regions que integren l'Estat. El Parlament de Catalunya té dret d'iniciativa legislativa davant el Congrés dels Diputats: pot presentar-hi una proposició que doni lloc al naixement d'una llei. L'Estatut reconeix, a més, al Parlament el dret de sol·licitar al Govern de l'Estat l'adopció d'un projecte de llei, la tramitació del qual correspon a les Corts Generals. Ambdós procediments permeten al Parlament de contribuir a la creació d'un sistema legislatiu més ampli que l'estrictament català. Respecte a les competències que no són incloses en l'Estatut sobre les quals, en principi, la Generalitat no pot actuar, el Parlament pot sol·licitar a l'Estat que siguin transferides o delegades a la Generalitat. Encara més, l'Estat gaudeix de competències exclusives sobre una sèrie de matèries que li són atorgades per la Constitució; el Parlament de Catalunya, però, pot sol·licitar a les Corts Generals que en aquestes matèries se li atribueixi la facultat de dictar lleis que desenvolupin les lleis marc de l'Estat. La Constitució és la norma legal més important de l'Estat i no pot ésser contradita per altres lleis; per tal de garantir-ne l'aplicació i la interpretació correctes hi ha el Tribunal Constitucional, davant el qual es poden impugnar les lleis dictades per les Corts Generals de l'Estat o per les assemblees legislatives de les comunitats autònomes. Si el Parlament considera que una llei de l'Estat envaeix l'àmbit d'autonomia de Catalunya, pot sol·licitar al Tribunal Constitucional que anul·li la llei contrària a la Constitució o l'Estatut interposant recurs d'inconstitucionalitat. L'Estat de les autonomies que la Constitució ha configurat distribueix les competències entre les institucions centrals de l'Estat i les de les comunitats autònomes. En el cas que es plantegés un conflicte de competències entre el Govern de l'Estat i la Generalitat o entre aquesta i una altra comunitat autònoma, correspon al Tribunal Constitucional de trobar-hi la solució. El Parlament de Catalunya s'hi pot presentar per a manifestar les seves opinions o pot encomanar al Govern que hi comparegui.

Text	d00313
Tema	Parlament de Catalunya
Referència	Web de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya. Temaris d'oposicions per als cossos auxiliar i subaltern d'administració http://www.eapc.es/publicacions/temaris/ADM/Main14.htm [Consulta: juliol de 2004 de 2005]

14. El Parlament de Catalunya: composició i funcions. El Síndic de Greuges. La Sindicatura de Comptes. El Consell Consultiu.

Esquema

I. El Parlament de Catalunya

1. Composició

2. Funcions

II. El Síndic de Greuges

III. La Sindicatura de Comptes

IV. El Consell Consultiu

I. El Parlament de Catalunya: composició i funcions

El Parlament compleix a Catalunya un paper equivalent al que fan en l'àmbit estatal les Corts Generals. No cal dir que les funcions del Parlament de Catalunya es desenvolupen i produeixen efectes dintre dels marges del territori de Catalunya, de la mateixa manera que la seva capacitat normativa està circumscrita a l'àmbit competencial de la Generalitat. Tanmateix, s'han de fer algunes precisions: una, l'abast territorial dels efectes del poder del Parlament i, l'altra, que es veu constret a moure's dins el marge de les competències que li atribueixen la Constitució i l'Estatut. Els trets fonamentals que permeten de definir la naturalesa jurídica del Parlament de Catalunya podrien resumir-se dient que és un òrgan representatiu, constitucional, unicameral, autònom, permanent i deliberant.

1. Composició

El Parlament s'elegeix per un termini de quatre anys, mitjançant sufragi universal, secret, lliure, igual i directe. El primer Parlament de Catalunya constituït en el marc de l'Estatut vigent fou escollit segons el que preveu la disposició transitòria quarta de l'Estatut, que estableix la circumscripció provincial. És una fórmula electoral que afavoreix les províncies menys habitades, ja que dóna un mínim de sis parlamentaris més un escó per cada 40.000 habitants a Girona, Tarragona i Lleida, mentre que a Barcelona cada escó costa 50.000 habitants, amb la limitació que no pot sobrepassar el nombre de 85 diputats. D'aquesta manera, el Parlament es compon de 18 diputats de Tarragona, 17 de Girona, 15 de Lleida i 85 de Barcelona; en total, 135 parlamentaris. Fins avui, encara no s'ha aprovat una llei electoral de Catalunya, la qual, quan s'aprovi, per mandat constitucional i estatutari, haurà de mantenir un sistema d'escrutini proporcional i assegurar una representació adequada de totes les zones del territori. El nombre de parlamentaris pot oscil·lar entre un mínim de 100 i un màxim de 150.

El Parlament és constituït per una sola cambra i no per dues, tal com havia proposat algun grup parlamentari. El Parlament és inviolable i gaudeix d'autonomia organitzativa pel que fa a la creació d'òrgans interns, funcionament i contractació de personal. També se li reconeix autonomia financera, administrativa i disciplinària. La seu és a Barcelona, però pot celebrar sessions a altres indrets de Catalunya.

Pel que fa als parlamentaris, cal dir que no estan sotmesos a mandat imperatiu i exerceixen la representació de la totalitat del poble de Catalunya. Tenen conferides les prerrogatives d'invulnerabilitat i d'immunitat amb certes reserves. La condició de diputat del Parlament de Catalunya és incompatible -la

qual cosa vol dir que estan obligats a dimitir del càrrec que tinguin per poder ser diputats- amb la de diputat del Congrés, però no amb el càrrec de senador. D'altra banda, són inelegibles certs càrrecs de l'Administració; la inelegibilitat significa la impossibilitat de presentar-se a les eleccions. Tots aquests casos d'incompatibilitat i d'inelegibilitat s'esmenten a l'Estatut.

D'altra banda, cal dir que són electors i elegibles els ciutadans majors de divuit anys que gaudeixin de la condició política de català d'acord amb l'Estatut, sempre que reuneixin les condicions exigides per la llei electoral. Quant al funcionament del Parlament de Catalunya, aquest elegeix un president i la Mesa, que és l'òrgan rector col·legiat del Parlament. El Parlament nomena una Diputació permanent de 23 membres, en proporció a la força numèrica dels grups parlamentaris. Aquesta Diputació garanteix la continuïtat dels treballs parlamentaris durant el període en què el Parlament està dissolt o en què hi ha vacances parlamentàries. La Diputació permanent ha de retre comptes dels afers tractats i de les decisions adoptades al Ple del Parlament en la primera reunió ordinària que es faci. La legislatura té una durada normal de quatre anys. Els períodes de sessions són de setembre a desembre i de febrer a juny. A més, es pot reunir en sessió extraordinària convocada pel president del Parlament o a petició d'una quarta part dels diputats, o de tres grups parlamentaris. També pot demanar-ne la reunió el president de la Generalitat. Finalment, cal esmentar que el Parlament pot funcionar en Ple o en comissions, que poden ser permanents o no.

2. Funcions

El Parlament té assignades diverses funcions, segons l'Estatut d'Autonomia de Catalunya.

a) Funció representativa

L'article 30 de l'Estatut estableix: «El Parlament representa el poble de Catalunya». Aquesta formulació clàssica dins l'esquema liberal és paral·lela a la regulació de les Corts Generals a la Constitució -que representen el poble espanyol- i no posa en qüestió la sobirania de l'Estat perquè, tot seguit, s'emmarquen els seus poders o les seves funcions en la Constitució. De tota manera, aquesta funció representativa dóna un gran pes específic al Parlament i, sobretot, una gran autoritat tant dins de Catalunya com en les relacions amb les institucions centrals de l'Estat.

b) Funció legislativa

Segons l'Estatut, el Parlament de Catalunya exerceix la potestat legislativa mitjançant l'elaboració de lleis, que son publicades al DOGC. Aquestes lleis de Catalunya, des del punt de vista jeràrquic, són iguals a les del Parlament de l'Estat, però des del punt de vista de la competència tenen limitades les matèries sobre les quals poden actuar i, d'altra banda, només tenen efectes dins l'àmbit territorial de Catalunya.

c) Les funcions de relació amb l'executiu

Al Parlament s'encomana la funció d'impuls i de control de l'acció política i de govern. Aquesta afirmació té, al peu de la lletra, el significat de donar una gran importància a l'activitat política del Parlament. Un aspecte concret d'aquesta funció genèrica d'impuls i control és l'elecció del president de la Generalitat. El Parlament gaudeix de dues funcions més en relació amb l'activitat de govern. En primer lloc, ha d'aprovar convenis i acords de cooperació amb altres comunitats autònomes. En segon lloc, examina, aprova i controla el pressupost, a més d'establir i exigir impostos, taxes, contribucions especials i recàrrecs.

d) Les funcions participatives en l'activitat dels òrgans centrals de l'Estat

En aquest punt s'inclouen les diverses funcions que exerceix el Parlament en relació amb alguns dels òrgans centrals de l'Estat. En aquest sentit, el Parlament té competències per damunt de les altres institucions. El Parlament pot:

- Sol·licitar a l'Estat la transferència o la delegació de competències no assumides per l'Estatut, i també sol·licitar a les Corts Generals el desenvolupament legislatiu de les lleis marc dictades per l'Estat.
- Demanar al Govern l'adopció d'un projecte de llei.
- Exercir el dret a la iniciativa legislativa al Congrés en forma de proposicions de llei, amb el nomenament d'una comissió de tres diputats per defensar la proposició.
- Interposar recurs d'inconstitucionalitat i presentar-se davant el Tribunal Constitucional en els conflictes de competència.
- Designar els senadors autonòmics que corresponen a Catalunya.

Text	d00311
Tema	Consell Consultiu
Referència	Web del Consell Consultiu http://www.cconsultiu.es/ [Consulta: juny de 2004]

La necessitat de creació del Consell Consultiu de la Generalitat es va establir a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 1979. És, per tant, una institució estatutària i sense precedents en la història de les nostres institucions.

El Consell Consultiu ha de vetllar per l'observança i el compliment de la Constitució i de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya. A diferència d'altres òrgans consultius, no pot expressar criteris d'oportunitat o de conveniència, sinó que els seus dictàmens tenen únicament un caràcter tecnicojurídic. És el més alt òrgan consultiu de la Generalitat de Catalunya i, per aquest motiu, un cop se li ha consultat no es pot demanar al mateix temps ni posteriorment el parer jurídic de cap altre òrgan de la Generalitat, si no és amb relació a al·legacions que s'hagin de fer davant del Tribunal Constitucional.

El sentit de la intervenció del Consell Consultiu és divers, depenent del supòsit en què se li demana dictamen, però el més freqüent és que el Consell doni el seu criteri jurídic al Parlament o al Govern de la Generalitat quan aquests han de realitzar alguna impugnació davant del Tribunal Constitucional, o que informi sobre un text que ha de ser aprovat com a llei pel Parlament de Catalunya, de manera que puguin corregir-se a temps (i sense intervenció de cap tribunal) les possibles vulneracions de la Constitució o l'Estatut d'Autonomia.

El Consell Consultiu de la Generalitat està format per set consellers, els quals han de ser juristes catalans de reconeguda competència amb més de set anys d'experiència professional. En l'actualitat els membres del Consell són:

Hble. Sr. Joaquín Tornos i Mas
jtornos@cconsultiu.es

I. Sr. Manuel M. Vicens i Matas
mvicens@cconsultiu.es

I. Sr. Joaquim Borrell i Mestre
jborrell@cconsultiu.es

Hble. Sr. Agustí M. Bassols i Parés
abassols@cconsultiu.es

I. Sr. Ramon M. Llevadot i Roig
llevadot@cconsultiu.es

I. Sr. Pere Jover i Presa
pjover@cconsultiu.es

I. Sr. Jaume Vernet i Llobet
jvernet@cconsultiu.es

Els membres del Consell Consultiu són nomenats pel President de la Generalitat, essent designats dos d'ells pel Consell Executiu i els altres cinc pel Parlament de Catalunya, per majoria de tres cinquenes parts dels diputats.

Els consellers prenen possessió del seu càrrec dins dels deu dies següents al nomenament, en acte públic presidit pel President de la Generalitat en presència del Consell Executiu, la Mesa del Parlament i el ple del Consell Consultiu. En aquest acte, cada conseller ha de prometre vetllar per l'observança i el compliment de la Constitució i de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya i exercir el seu càrrec d'acord a la seva consciència i honor.

El President del Consell Consultiu és elegit, d'entre els seus membres, pel ple del Consell reunit en sessió extraordinària i és nomenat pel President de la Generalitat. En el termini dels deu dies següents al seu nomenament, el President del Consell Consultiu pren possessió del càrrec davant del ple d'aquesta institució.

Un cop nomenats, els consellers romandran en el càrrec durant quatre anys, podent tornar a ser designats immediatament per a un altre mandat. Cada dos anys s'ha de renovar la meitat del Consell, cessant en una ocasió dos consellers designats pel Parlament i un dels designats pel Govern, i en la següent l'altre conseller de designació governamental i tres dels consellers de designació parlamentària.

A part de per esgotament del termini de quatre anys, els consellers també cessen en cas de mort, de dimissió, d'incapacitat declarada per decisió judicial ferma, de pèrdua de la condició política de català, d'inhabilitació per a l'exercici de drets polítics declarada per decisió judicial ferma, de condemna a causa de delictes per sentència ferma i d'incompliment de les obligacions del càrrec. El cessament dels consellers és decretat pel president del Consell, excepte en els dos últims supòsits, en què és el ple del Consell qui ho ha de decidir, per majoria absoluta dels seus membres. Si per algun d'aquests motius es produeix una vacant, es cobreix per l'òrgan que havia designat el cessant, pel temps que li quedava de mandat.

Els consellers poden ésser suspesos en la seva condició, si així ho decideix la majoria absoluta dels membres del Consell, atesa la gravetat dels fets, en cas de processament o durant el temps necessari per a resoldre sobre la concurrència d'alguna de les causes de cessament.

Durant l'exercici del seu càrrec, un membre del Consell Consultiu no pot complir funcions directives en partits polítics, sindicats de treballadors o associacions empresarials, ni formar part d'organismes assessors del Govern de la Generalitat, ni exercir cap dels següents càrrecs: diputat al Parlament de Catalunya, diputat al Congrés dels Diputats, senador, magistrat del Tribunal Constitucional, Síndic de Greuges, Defensor del Poble o qualsevol altre càrrec polític o funció administrativa de l'Estat, de les comunitats autònomes o d'entitats locals, excepte la funció de caràcter docent.

Amb anterioritat, han estat membres del Consell Consultiu:

I. Sr. Lluís Roca-Sastre i Muncunill
(1981-1987)

I. Sr. Eduard Vivancos i Comes
(1981-1987)

I. Sr. Enric Argullol i Murgadas
(1981-1988)

Hble. Sr. Francesc Fdez. de Villavicencio i Arévalo
(1981-1995)

I. Sr. Francesc de Carreras i Serra
(1981-1998)

Hble. Sr. Robert Vergés i Cadanet
(1981-2000)

I. Sr. J.A. González Casanova

(1981-2001)

I. Sr. Antoni Bayona i Rocamora
(1988-1994)

I. Sr. Jaume Renyer i Alimbau
(2000-2004)

El Consell Consultiu de la Generalitat és una institució amb autonomia orgànica i funcional. Elegeix d'entre els seus membres, per períodes de quatre anys (a menys que abans es produeixi una vacant), un president i un conseller-secretari. Per resultar escollit, en la primera votació és necessari obtenir la majoria absoluta, però si cap dels candidats l'obté, els dos que han rebut més vots passen a una segona votació, en la qual és suficient ser el candidat més votat. En cas necessari (suspensió, vacant, absència, malaltia o impossibilitat temporal del titular), el president és substituït pel conseller més antic en el càrrec, i en cas d'igual antiguitat, pel de més edat, mentre que el conseller-secretari és substituït pel conseller menys antic en el càrrec, i en cas d'igual antiguitat, pel de menys edat.

El president del Consell Consultiu és la màxima autoritat del Consell, amb funcions representatives, de convocatòria i presidència de les sessions del ple del Consell i d'execució dels seus acords, d'autorització de despeses i de direcció dels serveis del Consell, entre d'altres. En l'actualitat, aquest càrrec l'exerceix l'Hble. Sr. Joaquín Tornos i Mas.

El conseller-secretari del Consell Consultiu és el secretari del ple i entre les seves funcions destaquen les de ser responsable de l'arxiu de la documentació i proposar al ple l'adopció dels acords necessaris per a l'administració del Consell, especialment en matèria de personal i pressupost. En l'actualitat, aquest càrrec l'exerceix l'I. Sr. Joaquim Borrell i Mestre.

El president i el conseller-secretari formen, amb la resta de consellers, el ple del Consell, que pren els acords necessaris per a les necessitats del Consell i elabora els dictàmens.

En suport de la tasca dels consellers, i per atendre l'administració del Consell Consultiu i altres activitats del Consell (com la biblioteca, els dossiers de documentació jurídica, les publicacions, els seminaris o la gestió de les sales d'actes del Palau Centelles), el Consell Consultiu disposa de personal, distribuït en tres serveis: el servei jurídic, el servei administratiu i el servei de biblioteca, documentació i publicacions.

El Consell Consultiu de la Generalitat dictamina sobre l'adequació, a la Constitució espanyola i a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, de normes i actes elaborats per institucions estatals i catalanes. Ara bé, el Consell no pot actuar mai d'ofici, sinó que sempre ho ha de fer a instància de les institucions legitimades per consultar-lo. Els seus dictàmens no són mai vinculants, i només són preceptius quan així s'estableix per llei. S'aproven amb el vot favorable de la majoria absoluta dels consellers, podent-se formular vot particular en cas de discrepància.

Els supòsits d'emissió de dictàmens previstos actualment són els següents:

A) Supòsits establerts per la Llei 1/1981, de 25 de febrer, de creació del Consell Consultiu de la Generalitat.

Dictamen previ al recurs d'inconstitucionalitat.

Perquè el Govern de la Generalitat o el Parlament de Catalunya puguin presentar un recurs d'inconstitucionalitat davant del Tribunal Constitucional contra una norma estatal amb valor de llei, necessiten comptar amb un dictamen del Consell Consultiu, que haurà de ser sol·licitat pel mateix Consell Executiu o per la Mesa del Parlament (a iniciativa de dos grups parlamentaris o una desena part dels diputats).

Dictamen previ al conflicte en defensa de l'autonomia local.

En el cas que les administracions locals pertanyin únicament a l'àmbit territorial de Catalunya -i que compleixin els requisits exigits a la Llei Orgànica del Tribunal Constitucional- vulguin presentar davant

del Tribunal Constitucional un conflicte en defensa de l'autonomia local contra una norma estatal o catalana amb valor de llei, necessiten comptar amb un dictamen del Consell Consultiu.

Dictamen sobre projectes o proposicions de llei que han de ser examinats pel ple del Parlament de Catalunya.

La Mesa del Parlament (a iniciativa de dos grups parlamentaris o d'una desena part dels diputats) i el Govern de la Generalitat poden sol·licitar dictamen al Consell Consultiu sobre un projecte o proposició de llei que hagi de ser sotmès a debat i a aprovació pel ple del Parlament.

En els dos primers casos d'aquest apartat, l'emissió del Dictamen té caràcter preceptiu, en el tercer cas, el Dictamen és facultatiu.

B) Supòsit previst en la Llei 2/1995, de 23 de març, de la iniciativa popular:

Dictamen previ a la inadmissió d'una proposició d'iniciativa legislativa popular per no adequar-se a l'Estatut d'Autonomia o a la Constitució.

Perquè la Mesa del Parlament de Catalunya pugui inadmetre a tràmit una proposició d'iniciativa legislativa popular per ser contrària a la Constitució o a l'Estatut, necessita comptar amb un dictamen del Consell Consultiu.

En aquest cas, el Dictamen del Consell té caràcter preceptiu.

C) Supòsits establerts en el Reglament d'organització i funcionament del Consell Consultiu aprovat per Decret 429/1981, de 2 de novembre i en la Resolució de 4 de juny de 1997 que interpreta aquest Reglament.

Dictamen previ al conflicte positiu de competència.

El Govern de la Generalitat pot sol·licitar dictamen al Consell Consultiu sobre actes o normes estatals o d'una altra comunitat autònoma abans de presentar el requeriment previ a un conflicte positiu de competència.

Dictamen sobre reglaments catalans.

El Síndic de Greuges i els tribunals civils amb seu a Catalunya poden sol·licitar dictamen al Consell Consultiu sobre normes generals dictades pel Govern de la Generalitat per a l'execució de les lleis.

Dictamen sobre projectes de reglaments catalans.

El Govern de la Generalitat pot sol·licitar dictamen al Consell Consultiu sobre projectes de normes generals per a l'execució de les lleis que hagin de ser aprovades pel mateix Consell Executiu o per algun dels seus consellers -en aquest últim cas, a proposta seva-.

Dictamen sobre convenis internacionals amb Estats en què hi ha comunitats de llengua catalana o convenis interautonòmics.

La Mesa del Parlament de Catalunya i el Govern de la Generalitat poden sol·licitar dictamen al Consell Consultiu sobre l'establiment de relacions culturals entre l'Estat espanyol i els Estats on s'integrin o resideixin territoris o comunitats de llengua catalana mitjançant tractats o convenis, i sobre la cooperació entre la Generalitat de Catalunya i altres comunitats autònomes per mitjà de convenis i acords.

Dictamen sobre qüestions d'inconstitucionalitat.

El Parlament de Catalunya i el Govern de la Generalitat poden sol·licitar dictamen al Consell Consultiu sobre les qüestions d'inconstitucionalitat plantejades pels jutges o tribunals amb relació a les normes amb força de llei de Catalunya.

Dictamen sobre recursos d'empara.

El Parlament de Catalunya i el Govern de la Generalitat poden sol·licitar dictamen al Consell Consultiu sobre els recursos d'empara davant del Tribunal Constitucional que siguin del seu interès.

Dictamen sobre projectes d'acords de traspassos.

El Govern de la Generalitat pot sol·licitar dictamen al Consell Consultiu sobre projectes d'acords de traspassos de serveis i funcions corresponents a matèries de titularitat de la Generalitat.

Dictamen sobre ampliacions extraestatutàries de competències.

El Parlament de Catalunya o el Govern de la Generalitat poden sol·licitar al Consell Consultiu dictamen sobre l'ampliació d'atribucions de la Generalitat mitjançant lleis marc o lleis orgàniques de transferència o delegació de competències. En tots els casos previstos en aquest apartat, l'emissió de Dictamen del Consell Consultiu té caràcter facultatiu.

A més de donar el seu criteri jurídic en aquests supòsits, el Consell publica els seus dictàmens (en el seu original en llengua catalana i traduïts al castellà) un cop l'organisme consultant ho autoritza, i realitza altres activitats per tal de complir la seva funció de vetllar pel respecte de la Constitució i de l'Estatut d'Autonomia (com seminaris, publicacions, dossiers de documentació jurídica i la gestió de la seva biblioteca). A més, com a gestor del Palau Centelles -seu del Consell-, administra la utilització de les sales d'actes del palau per part de particulars o institucions privades, segons els criteris i els preus establerts a l'Ordre de 19 d'octubre de 2001 continguda en el recull normatiu d'aquesta pàgina web.

Text	d00314
Tema	Consell Consultiu
Referència	Web de la Generalitat de Catalunya http://www10.gencat.net/gencat/AppJava/cat/generalitat/generalitat/institucions [Consulta: juny de 2004]

El Consell Consultiu

Aquesta figura tampoc no té precedents en el nostre ordenament jurídic, i cal considerar-la una institució original dins el sistema autonòmic de Catalunya. L'Estatut d'autonomia preveia una llei per crear i regular "el funcionament d'un organisme de caràcter consultiu", per dictaminar, en els casos que la mateixa llei hauria de determinar, sobre l'adequació a l'Estatut dels projectes o proposicions de llei sotmeses a debat i aprovació del Parlament de Catalunya". El Consell Consultiu de la Generalitat exerceix les seves funcions "amb autonomia orgànica i funcional per tal de garantir-ne l'objectivitat i la independència", i vetlla per l'observança i el compliment de la Constitució i de l'Estatut de Catalunya.

Els dictàmens del Consell no són vinculants, però sí preceptius, en els casos que preveu la llei, en dictaminar, si li ho sol·licita el Parlament o el Govern de la Generalitat, sobre l'adequació a l'Estatut d'autonomia de Catalunya de tots els projectes i proposicions de llei sotmesos a debat i a aprovació pel Parlament de Catalunya i prèviament a la interposició davant el Tribunal Constitucional del recurs d'inconstitucionalitat pel Govern, o pel Parlament de Catalunya. Composició i funcionament

El Consell és format per set membres electius, els quals són nomenats pel President de la Generalitat, entre juristes de reconeguda competència. Han de gaudir de la condició política de català i comptar amb més de set anys de dedicació a la funció o activitat professional respectiva. D'aquests membres, cinc són designats pel Parlament de Catalunya, per una majoria de tres cinquenes parts dels diputats, i dos són designats pel Consell Executiu o Govern. El nomenament és per un període de quatre anys, i la seva renovació es fa per meitat cada dos anys. El Ple del Consell Consultiu elegeix, per votació secreta i majoria absoluta, el seu President. En cas d'absència o malaltia del President, aquest serà substituït pel membre del Consell més antic "i en cas d'igual antiguitat, pel de més edat". Els acords del Consell s'adopten per majoria absoluta dels seus membres, si bé els que discrepen de l'acord majoritari poden formular vot particular per escrit. D'altra banda, el Consell pot crear les ponències que "jutjarà convenientes per a la preparació dels dictàmens".

Text	d00315
Tema	Consell Consultiu
Referència	Web de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya. Temaris d'oposicions per als cossos auxiliar i subaltern d'administració http://www.eapc.es/publicacions/temaris/ADM/Sumari.htm [Consulta: juliol de 2004]

14. El Parlament de Catalunya: composició i funcions. El Síndic de Greuges. La Sindicatura de Comptes. El Consell Consultiu.

Esquema

- I. El Parlament de Catalunya
 - 1. Composició
 - 2. Funcions
- II. El Síndic de Greuges
- III. La Sindicatura de Comptes
- IV. El Consell Consultiu

IV. El Consell Consultiu

Sense perjudici del control del Tribunal Constitucional, l'Estatut ha previst l'existència d'un organisme consultiu que dictamina sobre l'adequació a l'Estatut dels projectes i proposicions de llei sotmesos a debat i aprovació pel Parlament de Catalunya, sempre que se sol·liciti. Aquest organisme ha pres el nom de Consell Consultiu. A més, el Consell Consultiu dictamina preceptivament abans de la interposició d'un recurs d'inconstitucionalitat. Així, doncs, la seva activitat es projecta sobre les lleis que emanin del Parlament de Catalunya i sobre les ja dictades per les Corts Generals. No és un òrgan que dictamina de motu proprio. Com el Tribunal Constitucional, actua només a impuls dels òrgans legitimats. Estan legitimats per sol·licitar un dictamen del Consell Consultiu, el Govern de la Generalitat i el Parlament de Catalunya a iniciativa de dos grups parlamentaris o d'una desena part dels diputats. Més endavant, es parlarà d'altres supòsits de legitimació per sol·licitar dictamen. El Consell Consultiu exerceix la seva funció mitjançant dictàmens per escrit, que tenen caràcter tecnicojurídic, sobre l'adequació constitucional i estatutària de les normes o actes sobre els quals se sol·licita el dictamen. Així, en la seva actuació, vetllarà per l'observança i el compliment de la Constitució i de l'Estatut i no serà guiat per criteris d'oportunitat o de conveniència. Per tal que això sigui possible és dotat d'autonomia orgànica i funcional, indispensable per actuar amb la màxima neutralitat, imparcialitat i independència dels òrgans legislatius, executius i judicials. Es compon de set membres electius nomenats pel president de la Generalitat i designats de la manera següent: cinc pel Parlament, per majoria de tres cinquenes parts dels diputats, i els altres dos pel Govern. Tots, per ser escollits, han de reunir la condició de ser juristes catalans de competència reconeguda, amb més de set anys de dedicació a la funció o activitat professional respectiva, com a mínim. És un càrrec incompatible amb la condició de parlamentari (de les Corts Generals o del Parlament català), de membre del Tribunal Constitucional, de Defensor del Poble, de Síndic de Greuges i d'altres d'especificades per la llei. Són nomenats per un període de quatre anys i la renovació del Consell es fa cada dos anys.

El president és escollit en una votació secreta per la majoria absoluta dels consellers i, si no fos possible, en segona volta entre els dos primers candidats. Els seus dictàmens són aprovats per majoria absoluta i les dissensions es formulen com a vots particulars al dictamen.

La seva funció és emetre dictàmens:

- Amb caràcter previ a la presentació d'un recurs d'inconstitucionalitat.
- Respecte als projectes o a les proposicions de llei presentats al Parlament.
- Davant el plantejament d'un conflicte de competències a sol·licitud del Govern.
- Sobre normes generals abans de ser aprovades pel Govern de la Generalitat. Poden sol·licitar-los els jutges i els tribunals de l'ordre civil amb seu a Catalunya, el Síndic de Greuges i el Govern.
- Sobre acords o convenis que es vulguin establir entre la Generalitat i altres comunitats autònomes. La Mesa del Parlament i el Govern estan legitimats per demanar el dictamen.

Text	d00317
Tema	Síndic de Greuges
Referència	Web del Síndic de Greuges http://www.sindicgreugescat.org/ca/sindic.htm [Consulta: juliol de 2004]

Què és? [El Síndic de Greuges]

El Síndic de Greuges de Catalunya és la institució que defensa els drets fonamentals i les llibertats públiques dels ciutadans.

Amb aquesta finalitat supervisa l'actuació de l'Administració de la Generalitat i dels ens locals de Catalunya, com ara els ajuntaments o els consells comarcals.

El Síndic de Greuges és elegit pel vot àmpliament majoritari del Parlament de Catalunya i és políticament independent. No depèn de cap govern, i actua amb objectivitat, llibertat de criteri i independència.

El Síndic de Greuges demana informació a l'Administració, que està obligada a facilitar-li. En el curs de la investigació, el Síndic de Greuges pot fer suggeriments i recomanacions que, malgrat no tenir caràcter vinculant, són sovint acceptats.

El Síndic de Greuges informa anualment el Parlament de les actuacions realitzades i de la col·laboració prestada per les administracions.

La institució del Síndic de Greuges de Catalunya és regulada per la Llei 14/1984, de 20 de març.

Història [El Síndic de Greuges]

El Síndic de Greuges de Catalunya, tal com avui està configurat, és una institució recent, però té uns antecedents clars a la Catalunya medieval, com són les Assemblees de Pau i Treva o els provisors de greuges. La institució moderna troba les seves arrels en la institució sueca de l'ombudsman, creada el 1809 com un comissionat parlamentari encarregat de rebre les queixes dels ciutadans sobre l'actuació incorrecta de l'Administració, per tractar de rectificar aquesta actuació i informar el Parlament. A la segona meitat del segle XX la institució s'ha estès a la major part dels països democràtics. A partir de la Constitució Espanyola les noves institucions d'ombudsman han assumit gairebé sempre la defensa dels drets fonamentals dels ciutadans, i d'aquesta manera s'han vinculat al moviment internacional de defensa dels drets humans. L'Estatut d'Autonomia de Catalunya va preveure la creació d'un ombudsman català amb el nom de Síndic de Greuges. L'any 1984, el Parlament de Catalunya va aprovar finalment la Llei reguladora de la institució del Síndic de Greuges amb la missió de defensar els drets fonamentals i les llibertats públiques dels ciutadans, i amb aquesta finalitat se li van atorgar facultats de supervisió sobre l'Administració pública de la Generalitat i sobre els ens locals de Catalunya.

Assemblees de Pau i Treva

Durant l'onada de lluites i enfrontaments socials que va patir Europa Occidental poc abans de l'any 1000, es va crear a França la institució de la Pau de Déu que pretenia oferir refugi a les persones indefenses. Aviat, aquesta institució es va estendre al sud, cap a Catalunya. Paral·lelament, es va estendre també la Treva de Déu que establia la prohibició de lluitar els dies festius i en determinats períodes de l'any litúrgic. L'any 1027, sota l'impuls de l'abat Oliba del Monestir de Ripoll, es van consolidar aquestes mesures protectores mitjançant la promulgació d'una Constitució de Pau i Treva, la primera de les que es van aprovar a Catalunya a les dècades següents. Les assemblees que aprovaven aquestes constitucions - les Assemblees de Pau i Treva - es van atribuir -amb el suport de l'autoritat del comte- el dret d'imposar

penes materials a qui no respectés les Constitucions. Així, es limitava el poder dels senyors i es castigava els culpables d'accions contra les persones. Constituïen, doncs, un sistema de control dels excessos de les autoritats, raó per la qual s'acostuma a considerar les Assemblees de Pau i Treva com un primer antecedent de l'actual institució del Síndic de Greuges.

Els greuges

Més tard, quan van aparèixer les Corts catalanes, la satisfacció de les reclamacions o queixes dels habitants del país -els greuges - es va convertir progressivament en un punt cabdal de les reunions de Corts. Hi havia un greuge de Cort quan algun poblador de Catalunya havia estat lesionat o perjudicat pel rei o pels seus oficials, fins i tot quan aquests havien actuat en exercici de la funció judicial. El concepte es va anar ampliant de manera que, amb el temps, gairebé tota lesió es podia considerar greuge, sempre que pogués trobar base en alguna transgressió d'un dret o d'un compromís adquirit pel monarca.

Els greuges generals -els que afectaven el bé comú de tot el Principat- havien de ser atesos pel conjunt de la Cort fent modificacions legislatives d'acord amb el rei. D'altra banda, es consideraven greuges particulars els que no afectaven l'interès general i que podien ser presentats per persones particulars o per les corporacions municipals o d'altres. El rei resolvia aquests greuges particulars durant la reunió de Cort, bé directament bé encarregant a un jutge que proposés una solució al Consell Reial.

Els provisors de greuges

A la Cort General de Perpinyà -l'any 1350, durant el regnat de Pere el Cerimoniós- es presenta per primera vegada al rei un memorial de greuges de forma unitària i articulada. Però va ser el rei Martí l'Humà qui, l'any 1409, va institucionalitzar un procediment de satisfacció de greuges, amb la creació d'una comissió paritària formada per nou delegats del rei i nou dels estaments o braços de Cort. Aquests delegats s'anomenaven jutges de greuges o provisors de greuges. Jutjaven cada cas col·legiadament i la seva sentència s'incorporava com un acte o Juí de Cort, tot i que sovint s'emetia molts mesos després.

A partir de l'any 1419 la comissió va estar formada només per nou provisors, tres nomenats pel rei i dos més per cada un dels tres estaments: eclesiàstic, nobiliari i ciutadà. En aquella època els representants de l'estament ciutadà rebien sovint el nom de síndics. Per tant, dos del síndics eren escollits pels seus companys com a provisors de greuges per formar part de la comissió. En aquest sentit es pot dir que a l'edat mitjana ja hi van haver uns "síndics de greuges". La seva missió no era idèntica a la de l'actual Síndic de Greuges, ja que actuaven de manera col·legiada i dictaven sentències. Tanmateix, hi ha similituds importants que van fonamentar la recuperació d'aquest nom per a la institució moderna: Els ciutadans presentaven les seves queixes al conjunt de l'estament ciutadà, que n'incorporava moltes al "memorial de greuges" que es presentava al rei i que havia de resoldre la comissió. En aquesta, els dos síndics provisors de greuges defensaven habitualment els interessos dels ciutadans que havien presentat la seva queixa i en aquest sentit es poden considerar un antecedent de l'actual institució del Síndic de Greuges. Com assenyala el professor Font Rius, totes dues institucions comparteixen el principi comú de l'autoresponsabilització del poder públic i l'Administració per les infraccions comeses en perjudici dels particulars.

La institució del provisor de greuges, fundada pel rei Martí l'Humà l'any 1409, va desaparèixer l'any 1716 amb el Decret de Nova Planta, com la resta de les institucions públiques catalanes. Per simbolitzar la seva recuperació, l'any 1984 el Síndic de Greuges va agafar com a emblema de la nova Institució l'escut del rei Martí l'Humà.

L'ombudsman

L'any 1809 es va aprovar una Constitució liberal a Suècia. En ella es va crear un comissionat parlamentari per a rebre les queixes dels ciutadans sobre l'actuació incorrecta de l'Administració. Aquest comissionat rebia el nom d' ombudsman, que literalment vol dir "l'home que fa els tràmits". El seu encàrrec era assegurar l'observança de les lleis i fer complir als funcionaris del rei les seves obligacions, en benefici dels ciutadans. Inicialment acusava els funcionaris infractors davant dels tribunals, però amb el temps es

va limitar a amonestar els infractors i a informar anualment el Parlament, informe que aviat va assolir una gran difusió i un gran impacte sobre l'opinió pública.

Durant més d'un segle va ser una institució específica de Suècia. L'any 1919 es va implantar a Finlàndia i fins l'any 1953 no es va implantar en un tercer país, Dinamarca. A partir d'aquell moment es va implantar progressivament en nombrosos països i encara avui continua la seva difusió. En cada país se l'anomena d'una manera diferent, com ara Parliamentary Commissioner for the Administration en Gran Bretanya (1967) o Médiateur de la République a França (1973).

L'any 1978 la Constitució Espanyola també va recollir la figura de l'ombudsman, amb el nom de Defensor del Pueblo i una innovació important: per primera vegada va rebre l'encàrrec de defensar els drets fonamentals dels ciutadans. En endavant, gairebé totes les institucions d'ombudsman que s'han creat al món han rebut també l'encàrrec de defensar els drets humans. D'aquesta manera, la figura de l'ombudsman s'ha vinculat al moviment internacional en defensa dels drets humans, que va començar amb la Declaració Universal dels Drets Humans aprovada per les Nacions Unides l'any 1948 i que es va reforçar especialment a partir de l'any 1966, amb la signatura dels Pactes Internacionals sobre Drets Civils i Polítics i sobre Drets Econòmics, Socials i Culturals.

Alguns Estatuts d'Autonomia van recollir també la figura de l'ombudsman, amb l'encàrrec de defensar els drets fonamentals i amb noms específics, alguns d'ells, com ara el Justícia d'Aragó, amb una gran tradició històrica.

El Síndic de Greuges

En arribar la democràcia, en el Congrés de Cultura Catalana que va tenir lloc l'any 1977 es va proposar el nom de Síndic de Greuges per a un comissionat parlamentari encarregat de "la defensa dels drets dels ciutadans i de fiscalitzar l'Administració". L'Estatut d'Autonomia de Catalunya que es va aprovar l'any 1979 va preveure el nomenament d'un "Síndic de Greuges per a la defensa dels drets fonamentals i llibertats públiques dels ciutadans". Finalment, el 20 de març de 1984 el Parlament de Catalunya va aprovar la Llei reguladora de la nova Institució a la qual s'encarregava la defensa d'"els drets fonamentals i les llibertats públiques dels ciutadans", i amb aquesta finalitat li atorgava facultats de supervisió sobre l'Administració pública de la Generalitat i sobre els ens locals de Catalunya. L'any 1989 es va modificar la Llei per habilitar el Síndic de Greuges per designar un segon adjunt amb l'encàrrec de defensar els drets dels infants.

Què fa el Síndic de Greuges? [Atenció al ciutadà]

Estudia les circumstàncies que afecten el contingut de la queixa, amb especial atenció a tot allò que pot afectar els drets dels ciutadans.

Demana a l'Administració afectada informació sobre la matèria concreta que ha motivat la queixa. L'Administració té l'obligació legal de respondre'l.

El Síndic de Greuges no pot modificar o anul·lar actes o resolucions administratius. No dicta sentències ni imposa sancions.

Valora l'actuació i els informes de l'Administració i pot formular advertències, suggeriments, recomanacions i recordatoris relatius als deures legals, que acostumen a ser acceptats per l'Administració.

Pot proposar també fórmules de conciliació o d'acord perquè les parts afectades arribin a una solució positiva i ràpida de les queixes.

Informa el Parlament sobre les queixes dels ciutadans i els resultats obtinguts. Aquests informes tenen caràcter anual i són debatuts tant a la Comissió del Síndic de Greuges com al Ple del Parlament.

Pot presentar també al Parlament informes extraordinaris sobre una matèria específica quan la seva urgència o importància ho facin necessari.

Tant els informes anuals com els extraordinaris tenen l'objectiu de facilitar la tasca legislativa i de control de l'acció de govern del Parlament.

Quan pot intervenir? [Atenció al Ciutadà]

El Síndic de Greuges pot intervenir a sol·licitud d'un ciutadà -o d'un col·lectiu- per solucionar un problema amb l'Administració o amb un servei públic regulat per l'Administració.

El Síndic de Greuges pot actuar també, per iniciativa pròpia, quan entengui que l'actuació d'una Administració pot produir una vulneració dels drets de les persones.

El Síndic de Greuges intervé en casos de:

- Retards indeguts en l'actuació administrativa.
- Tracte incorrecte als ciutadans.
- Negativa a facilitar informació.
- Inexecució de les resolucions.
- Insuficient motivació de les resolucions.
- Errors o arbitrarietats en l'aplicació de les normes.
- I, en general, actuacions que deteriorin el legítim exercici dels drets constitucionals.

Quan no pot intervenir? [Atenció al Ciutadà]

Si es tracta d'un problema entre particulars, que no implica cap Administració pública.

Si l'assumpte ha estat presentat en la via judicial.

Si la queixa és anònima, denota mala fe o no té prou fonament.

Fins i tot quan no pot intervenir, el Síndic de Greuges proporciona orientació sobre l'assumpte plantejat i les possibles gestions a realitzar.

Qui li pot presentar una queixa? [Atenció al Ciutadà]

Tothom pot presentar la seva queixa al Síndic de Greuges.

Poden presentar la seva queixa els menors d'edat, els estrangers indocumentats, els que es troben sota disciplina militar, els discapacitats psíquics i també les persones que han estat incapacitades legalment o es troben a la presó. Cap circumstància personal fa perdre el dret de queixa davant del Síndic de Greuges.

La confidencialitat és un valor prioritari en l'actuació del Síndic de Greuges. Les dades de la persona que presenta la seva queixa són reservades, tret del cas en què el contingut mateix de la queixa o la seva actuació personal comportin una renúncia a aquesta confidencialitat.

El servei del Síndic de Greuges és totalment gratuït. No requereix l'assistència de cap professional, ja sigui advocat, procurador o gestor.

Les persones jurídiques -com ara els sindicats, els partits polítics, les empreses o les organitzacions no governamentals- també poden presentar la seva queixa al Síndic de Greuges.

Com es presenta una queixa? [Atenció al Ciutadà]

Les queixes han de presentar-se per escrit. Es poden adreçar per correu postal o fax, o personalment a la seu de la Institució del Síndic de Greuges, al carrer de Josep Anselm Clavé, 31, 08002 Barcelona. L'horari de registre és de 9 a 14 hores i de 15 a 18:30 hores, de dilluns a divendres. A la temporada d'estiu, d'1 de juny a 15 de setembre, l'horari és de 8 a 15 hores.

L'escrit de queixa, que ha d'anar signat, ha de ser clar i concís, i indicar:

- Nom i cognoms, adreça postal, i, si pot ser, telèfon de la persona que la formula.
- El fet que motiva la queixa i aquelles circumstàncies que puguin ser d'interès.
- L'Administració contra la qual es planteja, així com també una explicació breu de les actuacions realitzades davant d'aquesta.

La queixa es pot enviar també a través d'internet -des del vostre correu electrònic o des d'aquest mateix formació al Ciutadà per efectuar les consultes oportunes i determinar si el fet que s'ha plantejat entra dins la competència del Síndic.

Aquest Servei orienta, a més, el ciutadà sobre l'organisme al qual adreçar-se per intentar resoldre el seu problema, quan aquest queda fora de la competència del Síndic.

Les consultes es poden fer personalment a la seu de la Institució, al carrer de Josep Anselm Clavé, 31, de Barcelona. L'horari d'atenció és de 9 a 14 hores i de 15 a 18:30 hores, de dilluns a divendres. A la temporada d'estiu, d'1 de juny a 15 de setembre, l'horari és de 8 a 15 hores.

També es poden fer les consultes a través del telèfon 93 301 80 75, en el mateix horari.

Periòdicament, el Síndic es desplaça a una comarca de Catalunya. Aquests desplaçaments s'anuncien prèviament als mitjans de comunicació de la zona, de manera que els ciutadans de la comarca poden acudir personalment a fer les consultes oportunes o presentar les seves queixes.

Text	d00318
Tema	Síndic de Greuges
Referència	Web de Generalitat de Catalunya http://www10.gencat.net/gencat/AppJava/cat/generalitat/generalitat/institucions [Consulta: juliol de 2004]

El Síndic de Greuges

El Síndic de Greuges és una institució nova, que només té precedents molt indirectes en les institucions històriques i en l'ordenament jurídic de Catalunya. Les funcions que se li encomanen responen a les necessitats actuals d'un sistema d'estat social de dret. La Constitució espanyola de 1978 preveu la institució del Defensor del Poble com "un alt comissionat" de les Corts Generals, designat per defensar els drets previstos en el títol primer de l'esmentada Constitució, supervisar l'activitat de l'Administració i donar-ne compte a les Corts. L'Estatut d'autonomia de Catalunya de 1979, per la seva banda, estableix que, "sens perjudici de la institució prevista en la Constitució i de la coordinació amb aquesta, el Parlament podrà nomenar un Síndic de Greuges".

Objecte, nomenament i requisits

El Síndic "té per missió defensar els drets fonamentals i llibertats públiques dels ciutadans. Amb aquesta finalitat supervisa l'actuació de l'Administració pública de la Generalitat i de les autoritats i del personal que en depenen o afectes a un servei públic. Supervisa també l'actuació dels ens locals de Catalunya en tot allò que afecta les matèries en què l'Estatut atorga competències a la Generalitat".

El Síndic és elegit pel Parlament amb una majoria de tres cinquenes parts o, subsidiàriament i transcorreguts tres mesos, per majoria absoluta. El seu mandat és de cinc anys, durant els quals gaudeix de les prerrogatives que són necessàries per exercir adequadament les seves funcions.

Funcions i prerrogatives

Poden adreçar-se al Síndic, sol·licitant-li que actuï en relació amb la queixa que formulen, les persones físiques o jurídiques que invoquin un interès legítim relatiu a l'objecte de la queixa, els diputats al Parlament de Catalunya, els diputats i els senadors a les Corts Generals elegits per les circumscripcions electorals de Catalunya, i també els càrrecs electius dels ens locals de Catalunya.

No és cap impediment per formular la queixa la nacionalitat, la residència, la minoria d'edat, la incapacitat legal del subjecte, l'internament en un centre penitenciari o de reclusió ni, en general, qualsevol relació de subjecció o dependència especial respecte a una administració o poder públic. Però, en cap cas, el Síndic no pot investigar queixes l'objecte de les quals es troba pendent d'una resolució judicial.

El Síndic de Greuges gaudeix de la inviolabilitat i la immunitat atorgades als diputats del Parlament de Catalunya, limitada, per tant, al territori català. D'altra banda, l'Administració i els poders públics dependents de la Generalitat estan obligats a auxiliar-lo, amb caràcter preferent i urgent, en les seves investigacions.

Text	d00319
Tema	Síndic de Greuges
Referència	Web de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya. Temaris d'oposicions per als cossos auxiliar i subaltern d'administració http://www.eapc.es/publicacions/temaris/ADM/Sumari.htm [Consulta: juliol de 2004]

II. El Síndic de Greuges

El Síndic de Greuges és la institució que té la missió de defensar els drets fonamentals dels ciutadans. Amb aquesta finalitat, supervisa l'activitat de l'Administració pública de la Generalitat i de les autoritats i del personal que en depenen o que són afectes a un servei públic. Supervisa també l'actuació dels ens locals de Catalunya en tot allò que afecta les matèries en què l'Estatut d'Autonomia de Catalunya atorga competències a la Generalitat. Acompleix la seva missió cooperant amb el Defensor del Poble i du a terme les seves funcions amb criteris d'independència i objectivitat.

El Síndic de Greuges és escollit pel Ple del Parlament, amb una majoria de tres cinquenes parts, entre els candidats presentats per una comissió del mateix Parlament. Si no s'assoleix la majoria especificada, es torna a iniciar el mateix procediment. Si, un cop transcorreguts tres mesos, cap candidat proposat no obté la majoria establerta, n'hi ha prou amb la majoria absoluta.

Per ser Síndic de Greuges s'ha de ser català, major d'edat i gaudir del ple ús dels drets civils i polítics. La condició de Síndic de Greuges és incompatible amb qualsevol mandat imperatiu, amb el compliment de funcions directives i afiliació en partits polítics, sindicats de treballadors i associacions empresarials, amb la de membre del Consell Consultiu de la Generalitat i del Tribunal Constitucional, amb qualsevol càrrec polític o funció administrativa de l'Estat, de les comunitats autònomes o de les corporacions locals, amb l'exercici de les carreres judicial, fiscal i militar i qualsevol activitat professional, mercantil i laboral.

El Síndic de Greuges pot ser separat del càrrec per majoria de tres cinquenes parts del Parlament en cas de negligència notòria en el compliment de les obligacions i els deures del càrrec.

El Síndic de Greuges actua a partir de la queixa d'un particular o de certes institucions o càrrecs. Pot tramitar o rebutjar aquestes queixes i, en cap cas, no pot realitzar l'acció investigadora quan la queixa es trobi pendent d'una resolució judicial. L'Administració, i en general tots els poders públics dependents de la Generalitat, estan obligats a auxiliar el Síndic en les seves investigacions, amb caràcter preferent i urgent.

El Síndic de Greuges presenta al Parlament un informe anual de la seva activitat.

Text	d00321
Tema	Sindicatura de Comptes
Referència	Web de la Sindicatura de Comptes http://www.sindicatura.org/ [Consulta: juliol de 2004]

Què és la Sindicatura de Comptes de Catalunya?

La Sindicatura de Comptes, que depèn orgànicament del Parlament de Catalunya, és un òrgan de control extern independent del poder executiu, que té com a finalitat la fiscalització de la gestió econòmica, financera i comptable del sector públic de Catalunya. Què s'entén per fiscalització? La fiscalització és el control que s'exerceix sobre l'activitat administrativa; té com a finalitat la verificació de l'adient i eficaç utilització dels fons públics, de la correcta comptabilització d'aquests, de la recerca d'una gestió rigorosa i de la regularitat de l'acció administrativa. La fiscalització externa és anàloga a l'auditoria externa practicada sobre les empreses privades, si bé en certs aspectes difereix o va més enllà del paper tradicional de l'auditoria. Les fiscalitzacions realitzades per la Sindicatura acaben amb l'emissió d'informes objectius i ponderats, que són lliurats tant als poders públics com directament al públic en general, per mitjà del Parlament. Aquests informes han de contenir les corresponents observacions i recomanacions. Com es duu a terme la fiscalització? La fiscalització utilitza normalment tècniques i procediments d'auditoria. Un cop presa la decisió de fer una fiscalització s'inicia un procés que va des de l'estudi preliminar i la definició d'objectius fins a l'elaboració d'un informe i el seguiment de les recomanacions que s'hi proposen.

Quins són els antecedents històrics de la Sindicatura de Comptes?

Els antecedents històrics de la Sindicatura de Comptes de Catalunya poden trobar-se en dues figures. Per una banda, trobem els mestres racionals de la Cort, que eren els funcionaris reials encarregats de la fiscalització de les finances del Rei. Foren institucionalitzats l'any 1283 per Pere el Gran, el qual seguí el model de la Magna Règia Cúria de Sicília. Conrad Llança fou el primer Mestre Racional. Per l'altra banda, els estaments del General de Catalunya disposaven d'oficis (equips) fiscalitzadors, integrats per tres oïdors de comptes, un per a cada braç, que apareixen amb caràcter temporal des de 1288 però amb tendència a esdevenir permanents a partir de 1359. Abolits per la Cort de Barcelona de 1379-1380, foren restablerts l'any 1413, moment en què els oïdors de comptes van quedar configurats definitivament com l'òrgan fiscalitzador de la gestió econòmica i administrativa de la Generalitat i, en particular, dels seus tributs o "generalitats". Les dues institucions estigueren vigents fins a l'any 1716, quan foren abolides pel Decret de Nova Planta. Hi ha institucions com la Sindicatura en altres indrets? Quasi tots els països del món tenen òrgans de control extern de les finances i de la gestió pública, tant d'àmbit nacional com, moltes vegades, d'àmbit regional. Les seves característiques, el seu grau d'independència, el destinatari dels seus informes i la publicitat que aquests reben, donen una indicació del nivell de democràcia del país. La universalitat d'aquestes institucions de control queda reflectida en l'existència de diverses organitzacions internacionals que les agrupen, entre les quals hi ha l'EURORAI (Organització Europea de les Institucions Regionals de Control Extern del Sector Públic), de la qual la Sindicatura de Comptes és membre fundador. A Espanya, a part del Tribunal de Comptes, moltes de les comunitats autònomes tenen un òrgan de control extern, amb competències similars a les de la Sindicatura i dependent del parlament autonòmic corresponent.

Quin és el marc legal que regula les funcions de la Sindicatura?

Les funcions de la Sindicatura vénen regulades per la Llei 6/1984, de 5 de març, de la Sindicatura de Comptes, modificada per la Llei 15/1991 de 4 de juliol.

De qui depèn la Sindicatura de Comptes?

Si bé la Sindicatura de Comptes depèn orgànicament del Parlament de Catalunya, funcionalment té una independència absoluta, ja que l'article 2.1 de l'esmentada Llei 15/1991 especifica que "...La Sindicatura de Comptes és un organisme que ha d'actuar amb submissió a l'ordenament jurídic, i amb total independència respecte als òrgans i ens públics que estan subjectes a la seva fiscalització." Les relacions amb el Parlament de Catalunya es realitzen mitjançant la Comissió de la Sindicatura de Comptes.

Quin és l'àmbit d'actuació de la Sindicatura?

L'àmbit d'actuació de la Sindicatura de Comptes se circumscriu al sector públic de Catalunya. D'acord amb la llei de la Sindicatura de Comptes aquest sector comprèn:

- La Generalitat i els seus organismes autònoms.
- Les corporacions locals i els seus organismes autònoms.
- Les empreses públiques i les empreses vinculades.

La Sindicatura de Comptes també pot fiscalitzar l'Administració perifèrica de l'Estat, prèvia delegació del Tribunal de Comptes.

Quan intervé la Sindicatura de Comptes?

La Sindicatura de Comptes intervé a petició del Parlament o per iniciativa pròpia; cap més causa no pot originar una intervenció de la Sindicatura de Comptes.

Quines són les funcions de la Sindicatura de Comptes?

Les funcions de la Sindicatura de Comptes es poden resumir en tres apartats:

- La funció fiscalitzadora (que es pot dividir en la fiscalització de regularitat i el control d'economia, d'eficiència i d'eficàcia).
- La funció consultiva.
- Les funcions en el terreny de l'enjudiciament comptable, delegades pel Tribunal de Comptes.

En què consisteix la fiscalització de regularitat?

La fiscalització de regularitat comprèn:

- Fiscalitzar l'activitat economicofinancera del sector públic de Catalunya.
- Vetllar perquè es respecti l'ordenament jurídic que regula aquesta activitat.
- Fiscalitzar l'ús o l'aplicació de:
 - Les subvencions.
 - Els crèdits i ajuts donats amb càrrec al pressupost dels ens públics.
 - Les exempcions fiscals concedides pels organismes que integren el sector públic de Catalunya.
- Fiscalitzar els contractes subscrits per la Generalitat de Catalunya i altres ens del sector públic indicat.
- Fiscalitzar la situació i variacions patrimonials de la Generalitat i dels altres ens públics.
- Fiscalitzar els crèdits extraordinaris, els suplementes, les incorporacions, les modificacions, les ampliacions, les transferències i altres modificacions dels pressupostos inicials.
- Examinar i comprovar el Compte general de la Generalitat.
- Confeccionar el Compte general agregat de totes les corporacions locals.
- Fiscalitzar allò que, d'acord amb el que preveu la llei, li delegui el Tribunal de Comptes.

En què consisteix el control d'economia, d'eficiència i d'eficàcia?

El control d'economia, eficiència i eficàcia, conegut a vegades com auditoria operativa o auditoria de les 3 Es, implica:

- Analitzar la utilització dels recursos disponibles atenent a criteris d'eficiència (controls d'economia i eficiència).
- Formular propostes que tendeixin a millorar els serveis prestats pel sector públic de Catalunya (controls d'eficiència).
- Fiscalitzar el grau de compliment dels objectius proposats en els diversos programes pressupostaris i en les memòries (control d'eficàcia) i indicar les causes d'incompliment.

En què consisteix la funció consultiva?

La funció consultiva de la Sindicatura de Comptes consisteix a emetre els dictàmens i resoldre les consultes que, en matèria de comptabilitat pública i gestió economicofinancera, li sol·licitin els ens que constitueixen el sector públic de Catalunya, a través dels seus representants legals.

Quines són les funcions de la Sindicatura en el terreny de l'enjudiciament de la responsabilitat comptable?

L'enjudiciament de la responsabilitat comptable és competència exclusiva del Tribunal de Comptes. Ara bé, les denúncies al Tribunal de Comptes poden tramitar-se a través de la Sindicatura de Comptes.

S'entén per responsabilitat comptable aquella en què incorren els qui tenen a càrrec seu el maneig de cabals públics i que, per culpa o negligència greus i amb actuacions contràries a la Llei, provoquin un perjudici econòmic a les administracions públiques.

L'objectiu que es persegueix és que el responsable rescabali l'Administració pública del perjudici que ha causat amb la seva actuació irregular.

El Tribunal de Comptes pot delegar de forma discrecional i específica en la Sindicatura de Comptes la instrucció de les actuacions prèvies a l'exigència de responsabilitat comptable, destinades a:

- determinar el presumpte responsable,
- fer una quantificació provisional del menyscapte produït, i
- prendre les mesures cautelars adients per garantir la indemnització deguda.

Amb què no s'ha de confondre la Sindicatura de Comptes?

La Sindicatura de Comptes no és:

- Un organisme dedicat específicament a la investigació de fraus.
- Una institució dedicada a la posada en marxa, regularització i execució de comptabilitats públiques.
- Un organisme que pugui resoldre qüestions que corresponen a altres competències com les contencioses administratives o penals, o les derivades de funcions concretes com les que puguin correspondre al Departament de Governació, al Departament d'Economia i Finances, a la Intervenció General de la Generalitat, o a altres.

Com són els informes de la Sindicatura de Comptes?

La Sindicatura compleix la funció fiscalitzadora mitjançant informes, que han d'ésser aprovats pel Ple de la Sindicatura i als quals s'han d'unir les al·legacions i justificacions que hagin pogut presentar els ens fiscalitzats.

Aquests informes, pel seu abast, poden ser de diferents tipus:

- Informes de Compte general: Són els informes que s'elaboren cada any sobre la liquidació pressupostària i els estats financers del govern autonòmic o de les entitats locals. Aquest tipus d'informe, per la seva naturalesa i per comprendre un gran nombre de centres de cost, no pot ser gaire aprofundit; és un informe dels anomenats de regularitat, si bé també es comenten els fets relatius a la gestió que apareguin en el transcurs de la fiscalització i que siguin rellevants; així mateix, s'hi pot incloure algun aprofundiment en àrees determinades.
- Informes verticals: Són informes que fan referència a un centre de gestió en conjunt; per exemple, una escola, un hospital, un organisme autònom o una direcció general.
- Informes horitzontals: Aquests informes analitzen un aspecte que afecta diferents centres de gestió; per exemple, un informe sobre la política de personal de la Generalitat o sobre un programa en què intervenen diferents departaments; un estudi comparatiu sobre el servei de bombers de diferents ajuntaments, o un informe sobre l'absentisme en general.
- Informes puntuals: Són aquells informes que tracten una sola àrea o subàrea d'un centre de gestió, o un problema o fet concret; per exemple:
 - Una persona natural o jurídica (utilització d'una subvenció per part del subvencionat).
 - Una actuació en un lloc (depuració d'aigües d'un riu determinat).
 - Un esdeveniment (un determinat festival).
 - Un acte (un contracte).
 - Un programa (la lluita contra la processonària).

- Un servei (el servei d'arxiu d'un organisme públic).

Segons el seu objectiu les fiscalitzacions poden ser:

- Auditories integrades: Cobreixen tots els aspectes de la fiscalització del sector públic.
- Auditories de regularitat: Poden ser una verificació del compliment de la legalitat (compliment de les disposicions legals), i/o una fiscalització per determinar l'exactitud i fiabilitat dels estats financers i de les liquidacions pressupostàries. Aquesta última té una gran similitud amb les auditories financeres fetes a les empreses privades.
- Auditories operatives: Aquestes poden considerar les següents qüestions:
- Eficàcia: S'analitza el grau de compliment dels objectius explícits o tàcits continguts en els programes d'actuació.
- Eficència: S'examina la relació entre els recursos humans, materials o financers utilitzats, i els béns adquirits o els serveis prestats.
- Economia: S'estudien les condicions en què un organisme adquireix els recursos humans i materials.
- Equitat: Es comprova la no discriminació en el gaudiment dels serveis públics.

A qui es trameten els informes elaborats per la Sindicatura de Comptes?

Els informes de la Sindicatura són tramesos:

- Als ens fiscalitzats, a fi i efecte que puguin presentar les seves al·legacions i justificacions.
- Quan els informes es refereixen a l'àmbit autonòmic, al Parlament de Catalunya, per a la seva aprovació, junt amb les esmentades al·legacions i justificacions. Una comissió parlamentària és l'encarregada de les relacions entre el Parlament i la Sindicatura de Comptes.
- Quan els informes es refereixen a les corporacions locals o a les entitats del sector públic que en depenen, als òrgans competents de les esmentades corporacions i, a títol d'informació, al Parlament.

Quina publicitat es dona als informes de la Sindicatura de Comptes?

Els informes de fiscalització que fan referència a la Generalitat i a les seves empreses públiques i als seus organismes autònoms són publicats íntegrament en el Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya, i les resolucions en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, un cop aprovades pel Parlament. L'informe sobre el Compte general de les corporacions locals, pel seu abast geogràfic, per la gran quantitat d'entitats que cobreix i pel seu valor estadístic, és posat a la venda, un cop tramès al Parlament i als ens locals. Per a detalls sobre els altres informes, cal posar-se en contacte amb el Servei de Publicacions de la Sindicatura.

Què contenen els informes?

El contingut d'un informe concret dependrà de l'abast del treball, fixat en el moment de programar la fiscalització. En general, els informes de la Sindicatura de Comptes poden contenir:

- Els resultats de la fiscalització, amb els errors observats i indicant les rectificacions que calguin.
- El grau d'observança de la Constitució i de l'Estatut d'Autonomia.
- El grau de compliment de les lleis reguladores dels ingressos i de les despeses del sector públic de Catalunya.
- Les infraccions, els abusos o les pràctiques irregulars que s'hagin observat.
- Les responsabilitats en què s'hagi incorregut i les mesures per a exigir aquestes responsabilitats.
- Les observacions.
- Les recomanacions, amb les mesures de millorament oportunes.
- La correcta aplicació de les normes que afecten l'activitat economicofinancera i comptable del sector públic.
- El nivell de compliment de les previsions i de l'execució dels pressupostos.
- La racionalitat en la despesa pública basada en criteris d'eficiència i economia.
- El grau d'execució dels programes d'actuació, d'inversions i de finançament (control d'eficàcia).
- L'avaluació dels plans i previsions que regeixen l'activitat de les empreses vinculades al sector públic de Catalunya.
- L'ús i l'aplicació de les subvencions.
- Les exempcions fiscals concedides.

Quins són els òrgans de la Sindicatura de Comptes?

La Sindicatura està constituïda pels òrgans següents:

- El Ple.
- La Comissió de Govern.
- El Síndic Major.
- El Secretari General.

El Ple

El Ple és un òrgan col·legiat, integrat per set síndics, les resolucions del qual són adoptades per majoria dels assistents. És l'òrgan suprem de la Sindicatura de Comptes, i li correspon adoptar totes les disposicions necessàries per a complir els fins que té encomanats la institució.

Podem destacar com a funcions concretes del Ple:

- Exercir la funció fiscalitzadora.
- Aprovar tots els informes, memòries, propostes, dictàmens i consultes que elabora la Sindicatura.
- Proposar el nomenament d'un dels seus membres com a Síndic Major.
- Designar els síndics que han de formar part de la Comissió de Govern.
- Assignar a cada síndic el departament de la Sindicatura que ha de dirigir.
- Nomenar el Secretari General.
- Establir criteris de coordinació entre els departaments de la Sindicatura i resoldre els conflictes d'atribucions i qüestions de competència entre els seus diversos òrgans.

La Comissió de Govern

Formada pel Síndic Major i dos síndics més, la Comissió de Govern:

- Exerceix la potestat disciplinària.
- Distribueix les tasques de la Sindicatura entre els òrgans que la componen.
- Decideix sobre l'acceptació de les delegacions del Tribunal de Comptes.
- Exerceix les facultats que li delegui el Ple.

El Síndic Major

Són atribucions del Síndic Major:

- Representar la Sindicatura de Comptes.
- Convocar i presidir el Ple i la Comissió de Govern.
- Exercir el govern interior de la Sindicatura.
- Exercir la direcció superior del personal i les funcions relatives al nomenament, contractació i govern del personal.
- Autoritzar la contractació d'obres, béns i serveis, i subministraments.
- Autoritzar les despeses i ordenar-ne el pagament.
- Exercir el vot de qualitat en els empats del Ple.
- Resoldre les qüestions d'ordre intern no assignades a cap altre òrgan de la Sindicatura.

El Secretari General

Les funcions del Secretari General són:

- Donar el suport adient al Ple, a la Comissió de Govern i al Síndic Major, en tot allò que fa referència al règim intern de la Sindicatura.
- Establir el règim de treball del personal.
- Redactar les actes del Ple i de la Comissió de Govern.
- Redactar els avantprojectes de la memòria i del pressupost de la Sindicatura.

Els Departaments de la Sindicatura de Comptes

La Sindicatura de Comptes s'organitza en set departaments, al capdavant dels quals hi ha un síndic. Cada departament té assignada la fiscalització de determinats sectors o classes d'entitats, dins el sector públic de Catalunya, com per exemple:

- Els departaments de la Generalitat.
- Les empreses locals.

- Els organismes autònoms de la Generalitat.
- Els ajuntaments.
- El sector sanitari.
- Les actuacions delegades del Tribunal de Comptes.

Cada departament té, sota la direcció del síndic, un equip de tècnics, auditors i ajudants d'auditors, supervisats i coordinats per un supervisor (un auditor amb més experiència).

El síndic té assignada també una secretària.

Com es nomenen els síndics?

Els síndics són nomenats pel Parlament mitjançant votació per majoria de les tres cinques parts, i per un període de sis anys.

El Síndic Major, proposat pel Ple entre els seus membres, és nomenat pel President de la Generalitat per un període de tres anys.

Qui pot ser designat síndic de comptes?

La designació dels membres de la Sindicatura de Comptes de Catalunya es fa entre:

- Consellers del Tribunal de Comptes.
- Magistrats.
- Fiscals.
- Censors jurats de comptes.
- Funcionaris públics pertanyents a cossos per als quals s'exigeix titulació acadèmica superior.
- Advocats amb més de deu anys d'exercici.
- Economistes amb més de deu anys d'exercici.
- Professors mercantils amb més de deu anys d'exercici.

Tots ells han de tenir una reconeguda competència professional.

Què implica la condició de síndic?

La designació dels síndics és irrevocable i aquests han d'exercir les seves funcions amb independència.

La condició de membre de la Sindicatura és incompatible amb:

- La de diputat al Parlament de Catalunya.
- La de diputat al Congrés dels Diputats.
- La de senador.
- La de membre del Tribunal de Comptes.
- La de Síndic de Greuges.
- La de Defensor del Poble.
- Qualsevol càrrec polític o funció administrativa de l'Estat, de les comunitats autònomes i de les entitats locals o dels seus organismes autònoms, de les empreses públiques i de les empreses vinculades, sigui quina sigui la forma jurídica.
- La funció executiva o directiva dels partits polítics.
- La de membre de qualsevol dels organismes assessors del Consell Executiu de la Generalitat.
- L'exercici de la seva professió o de qualsevol altra activitat remunerada.

A més a més, no poden ser designats síndics els qui els dos anys anteriors hagin ocupat el càrrec d'Interventor General de la Generalitat o el de Director General de Pressupost i Tresor.

Quines són les causes d'abstenció i recusació dels síndics?

Per als síndics regeixen les causes d'abstenció i de recusació següents:

- Tenir interès personal en l'assumpte, l'empresa o l'ens fiscalitzat, o tenir qüestió litigiosa pendent o relació de servei amb algun interessat.
- Tenir parentiu de consanguinitat fins a quart grau o d'afinitat fins a segon grau amb qualsevol dels comptedants o administradors dels ens subjectes a fiscalització.
- Tenir amistat íntima o enemistat manifesta amb alguna de les persones esmentades en l'apartat anterior.

L'abstenció s'estén també a qualsevol síndic quan, amb anterioritat al seu nomenament i en relació amb un acte o expedient determinat, hagi estat:

- Autoritat o funcionari encarregat de la gestió, la inspecció o la intervenció dels ingressos i de les despeses del sector públic de Catalunya.
- President, director o membre del consell d'administració d'un organisme autònom o d'una empresa integrada en el sector públic de Catalunya.
- Administrador, recaptador o custodiant de fons o valors públics.
- Perceptor de subvencions amb càrrec a fons públics.
- Comptedant davant la Sindicatura de Comptes.
- Beneficiari d'avalis o d'exempcions fiscals directes i personals concedits per qualsevol dels ens subjectes a fiscalització.

Índex

- Què és la Sindicatura de Comptes de Catalunya?
- Què s'entén per fiscalització?
- Com es duu a terme la fiscalització?
- Quins són els antecedents històrics de la Sindicatura de Comptes?
- Hi ha institucions com la Sindicatura en altres indrets?
- Quin és el marc legal que regula les funcions de la Sindicatura?
- De qui depèn la Sindicatura de Comptes?
- Quin és l'àmbit d'actuació de la Sindicatura?
- Quan intervé la Sindicatura de Comptes?
- Quines són les funcions de la Sindicatura de Comptes?
- En què consisteix la fiscalització de regularitat?
- En què consisteix el control d'economia, d'eficiència i d'eficàcia?
- En què consisteix la funció consultiva?
- Quines són les funcions de la Sindicatura en el terreny de l'enjudiciament de la responsabilitat comptable?
- Amb què no s'ha de confondre la Sindicatura de Comptes?
- Com són els informes de la Sindicatura de Comptes?
- A qui es trameten els informes elaborats per la Sindicatura de Comptes?
- Quina publicitat es dona als informes de la Sindicatura de Comptes?
- Què contenen els informes?
- Quins són els òrgans de la Sindicatura de Comptes?
- El Ple
- La Comissió de Govern
- El Síndic Major
- El Secretari General
- Els Departaments de la Sindicatura de Comptes
- Com es nomenen els síndics?
- Qui pot ser designat síndic de comptes?
- Què implica la condició de síndic?
- Quines són les causes d'abstenció i recusació dels síndics?

Text	d00320
Tema	Sindicatura de Comptes
Referència	Web de la Generalitat de Catalunya http://www10.gencat.net/gencat/AppJava/cat/generalitat/institucions [Consulta: juliol de 2004]

La Sindicatura de Comptes

És una institució creada per l'Estatut de Catalunya. La Sindicatura de Comptes és l'òrgan de fiscalització de la gestió econòmica, financera i comptable del sector públic de Catalunya.

La Sindicatura, que depèn orgànicament del Parlament de Catalunya, actua "sens perjudici de les competències que la Constitució confereix al Tribunal de Cuentas" i, fins i tot, pot exercir per delegació d'aquest en tot allò que legalment s'hagi previst. Les lleis a què ens hem referit expressen com ha d'exercir la Sindicatura de Comptes les seves funcions: ha d'actuar amb submissió a l'ordenament jurídic i amb total independència "respecte als òrgans i als ens públics que són subjectes a la seva fiscalització"; s'ha d'organitzar d'acord amb la Llei de funcionament de la Sindicatura de Comptes; i ha d'elaborar el seu pressupost, que s'ha d'integrar en el de la Generalitat "perquè sigui sotmès a l'aprovació del Parlament".

El sector públic que ha de fiscalitzar la Sindicatura és compost per: la Generalitat i els seus organismes autònoms; les corporacions locals i els seus organismes autònoms; i les empreses públiques i les empreses vinculades, qualsevol que en sigui la forma jurídica. La funció fiscalitzadora que li ha estat encomanada, l'ha de complir mitjançant informes o memòries, que s'han d'integrar a la Memòria anual de les seves activitats. Un cop elaborada, aquesta Memòria s'ha d'eleva al Parlament perquè la publiqui i l'aprovi, i la trameti al Govern de la Generalitat.

Organització i funcionament

La Sindicatura de Comptes es compon de quatre òrgans: el Ple, la Comissió de Govern, el síndic major i el secretari general. El Ple l'integren set síndics, designats pel Parlament mitjançant votació per majoria de tres cinquenes parts i per a un període de sis anys, i es renova per meitats cada tres anys; les seves resolucions són adoptades per majoria dels assistents. La Comissió de Govern està formada pel Síndic Major i per dos síndics designats pel Ple. El Ple, per la seva banda, proposa el nomenament d'un dels seus membres com a Síndic Major, el qual és nomenat pel President de la Generalitat per un període de tres anys. D'acord amb la Llei, la Sindicatura s'organitza en set departaments –davant cadascun dels quals hi ha un síndic–, que es distribueixen les tasques. La Secretaria general compleix les funcions conduents a donar suport adequat a les competències governatives del Ple, de la Comissió de govern i del síndic major en tot el que fa referència al règim intern de la Sindicatura de Comptes.

Text	d00322
Tema	Sindicatura de Comptes
Referència	Web de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya. Temaris d'oposicions per als cossos auxiliar i subaltern d'administració http://www.eapc.es/publicacions/temaris/ADM/Sumari.htm [Consulta: juliol de 2004]

III. La Sindicatura de Comptes

La Sindicatura de Comptes és l'òrgan de fiscalització de la gestió econòmica, financera i comptable del sector públic de Catalunya. Les seves funcions són, en resum, fiscalitzar l'activitat econòmica i el patrimoni, emetre dictàmens, analitzar la utilització de recursos disponibles per optimitzar-ne els resultats i controlar el grau de compliment dels programes pressupostaris de la Generalitat i dels seus organismes autònoms, de les corporacions locals i dels seus organismes autònoms, de les empreses públiques i de les empreses vinculades. En l'exercici de les seves funcions, la Sindicatura de Comptes ha d'actuar amb submissió a l'ordenament jurídic i amb total independència respecte als òrgans i als ens públics subjectes a la seva fiscalització. Per això, la Sindicatura de Comptes té facultats per organitzar tots els afers relacionats amb el seu ordre intern i amb el seu personal. A més, per acomplir les seves competències, pot requerir la col·laboració i la cooperació de tots els ens a què hom s'ha referit. Presenta una memòria anual de la seva actuació al Parlament, on consten, si escau, les infraccions, els abusos o les pràctiques irregulars que haurà d'observar, la responsabilitat en què, a criteri seu, s'hagi incorregut i les mesures per exigir-la.

S'organitza mitjançant:

- El síndic major, que representa la Sindicatura de Comptes.
- El Ple, integrat per set síndics designats pel Parlament per majoria de tres cinquenes parts i nomenats per un període de sis anys.
- La Comissió de Govern, que distribueix les tasques de la Sindicatura entre els seus òrgans.
- El secretari general, que vetlla especialment per la redacció de les actes de sessions del Ple i de la comissió de Govern i elabora els avantprojectes de pressupostos i els de les memòries que s'han de sotmetre al Ple.

Atesa la naturalesa quasi jurisdiccional, per als síndics regeixen causes d'abstenció i recusació quan aquests tenen algun interès relacionat amb l'ens o l'afer, o són parents, o tenen amistat íntima o enemistat manifesta amb algun dels cridats a retre comptes en el cas que estudia la Sindicatura de Comptes.

Text	d00328
Tema	Organització administrativa de la Generalitat
Referència	Web de la Generalitat de Catalunya http://www10.gencat.net/gencat/AppJava/cat/generalitat/administracio/estructura/index.jsp?accio=print [Consulta: juliol de 2004]

Inici
Generalitat
L'Administració
Estructura i organització de l'Administració

Els òrgans superiors i els alts càrrecs

Índex
Els òrgans superiors i els alts càrrecs
Els consellers
Els secretaris generals
Les secretaries sectorials
Els directors generals
Estructura i organització de l'Administració

La Llei d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat estableix un dels principis bàsics de tota administració pública en dir: "L'Administració de la Generalitat, constituïda per òrgans jeràrquicament ordenats, té personalitat jurídica única, serveix amb objectivitat els interessos generals de Catalunya i actua amb submissió plena a la llei i al dret".

Classificació dels òrgans administratius
Els òrgans superiors i els alts càrrecs
Empreses públiques i entitats autònomes
Comissions interdepartamentals i consorcis

Classificació dels òrgans administratius

Els òrgans administratius es classifiquen en centrals i territorials o perifèrics, i en consultius i actius. Són òrgans centrals de la Generalitat aquells la competència dels quals s'estén a tot el territori de Catalunya. L'Administració territorial de la Generalitat s'estructura en delegacions territorials del Govern, els titulars de les quals tenen categoria de director general i són nomenats i separats del càrrec per decret del Govern. Els delegats territorials del Govern tenen les funcions de representació, informació, coordinació i règim interior que reglamentàriament es determinen. Són òrgans consultius de l'Administració de la Generalitat els que tenen assignats expressament funcions d'informe, consulta, assessorament o proposta. Entre aquests òrgans s'ha de destacar la Comissió Jurídica Assessora, que és l'alt òrgan consultiu del Govern. Aquest òrgan exerceix les seves funcions en els termes que assenyalava la seva normativa específica. Són òrgans actius de l'Administració les subdireccions generals, els serveis, les seccions i els negociats. La direcció d'aquests òrgans és exercida per funcionaris de carrera, d'acord amb els criteris que estableix la Llei de la funció pública de la Generalitat

Els òrgans superiors i els alts càrrecs

Els òrgans superiors de l'Administració de la Generalitat són el President, el Govern i els consellers. Són alts càrrecs els Secretaris Generals i els Directors Generals.

Els consellers
Els secretaris generals
Les secretaries sectorials
Els directors generals

Els consellers

Sens perjudici de les facultats que li pertocuen com a membre del Govern, cada conseller, com a cap del seu departament, té atribuïdes les funcions següents:

Representar el departament.
Dirigir, organitzar i establir les prioritats del departament i dels organismes que li són adscrits.
Proposar al Govern els avantprojectes de llei i els projectes de decret.
Exercir la potestat reglamentària en l'àmbit i amb els límits que li són propis.
Proposar el nomenament i la separació d'alts càrrecs del departament, i nomenar-ne i separar-ne d'altres.
Resoldre conflictes d'atribucions entre les autoritats i els òrgans del departament.
Suscitar conflictes d'atribucions amb altres departaments.
Resoldre en última instància recursos i reclamacions administratives.
Autoritzar les despeses pròpies del departament.
Signar els contractes relatius a afers propis del departament.
Exercir les altres facultats que li atribueix la legislació vigent o que li deleguin el president o el Govern de la Generalitat.

L'Administració de la Generalitat s'organitza en setze departaments de govern, cada un dels quals gestiona les competències de la Generalitat que li són atribuïdes:

Departament de la Presidència
Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca
Departament de Benestar i Família
Departament de Comerç, Turisme i Consum
Departament de Cultura
Departament d'Economia i Finances
Departament d'Educació
Departament de Governació i Administracions Públiques
Departament d'Interior
Departament de Justícia
Departament de Medi Ambient i Habitatge
Departament de Política Territorial i Obres Públiques
Departament de Relacions Institucionals i Participació
Departament de Salut
Departament de Treball i Indústria
Departament d'Universitats, Recerca i Societat de la Informació

La direcció de cada departament correspon al conseller corresponent. En cada departament hi ha una secretaria general i les direccions generals imprescindibles que exigeixen els serveis especialitzats que s'hi integren. A més de les secretaries generals dels departaments el Govern pot crear secretaries sectorials quan l'especificitat o la complexitat tècnica o organitzativa d'un determinat àmbit material ho requereix. El Govern de la Generalitat pot crear comissions de govern, amb caràcter permanent o temporal, i d'àmbit central o territorial, per exercir unes determinades funcions que aquell els atribueixi o delegui. El règim de funcionament d'aquestes comissions s'ha d'ajustar als criteris del Govern.

Els secretaris generals

El secretari general, proposat pel conseller i nomenat pel Consell Executiu, és la segona autoritat del departament després del conseller i deté una sèrie de facultats que, en síntesi, són:

Representar el departament per delegació del conseller i exercir les funcions que aquest li delegui.
Assumir la inspecció dels centres, les dependències i els organismes adscrits al departament i dirigir i organitzar els serveis generals que en depenen.
Vetllar per l'organització, la simplificació i la racionalització administratives i assegurar el suport tècnic i jurídic general del departament.
Coordinar l'actuació del departament en relació amb les transferències de funcions i serveis.
Ser el cap superior de tot el personal del departament.
Coordinar, sota la direcció del conseller, els programes i les actuacions de les diferents direccions generals i dels organismes adscrits al departament.
Tramitar les disposicions generals.
Elaborar, conjuntament amb els directors generals, l'avantprojecte de pressupost del departament per sotmetre'l al conseller.
Supervisar l'adquisició de subministraments, béns i serveis.
Elaborar els programes de necessitats del departament.
Proposar les reformes encaminades a millorar i perfeccionar els serveis dels diferents centres del departament i preparar els mètodes de treball.

Els secretaris generals de cada departament integren el Consell tècnic, al qual correspon fer l'anàlisi i l'estudi de les disposicions i els afers que s'han de sotmetre a l'aprovació del Govern, d'acord amb les seves normes de funcionament.

Les secretaries sectorials

En el si d'un departament es poden crear secretaries sectorials amb rang orgànic de secretaria general en cas que l'especificació o la complexitat tècnica o organitzativa d'un determinat àmbit material així ho requereixi. Són les següents:

Departament de Benestar i Família
Secretaria de la Família
Departament de Cultura
Secretaria General de l'Esport
Departament d'Economia i Finances
Secretaria de Promoció Econòmica
Departament de Governació i Relacions Institucionals;
Secretaria d'Administració i Funció Pública
Departament de Justícia i Interior
Secretaria de Seguretat Pública
Secretaria de Serveis Penitenciaris, Rehabilitació i Justícia Juvenil
Departament de Política Territorial i Obres Públiques
Secretaria per a la Mobilitat
Secretaria per a la Planificació Territorial
Secretaria per a les Actuacions Concertades
Departament de la Presidència
Secretaria del Govern
Secretaria de Comunicació
Secretaria per a la Immigració
Secretaria de Relacions amb Confessions Religioses
Secretaria General de Joventut
Secretaria de Relacions Exteriors
Departament de Treball, Indústria, Comerç i Turisme
Secretaria d'Afers Laborals i d'Ocupació
Departament d'Universitats, Recerca i Societat de la Informació
Secretaria de Telecomunicacions i Societat de la Informació

Els directors generals

En cada departament hi ha les "direccions generals imprescindibles que exigeixen els serveis especialitzats" que s'hi integren. La creació, la modificació, la supressió, l'agrupació, la divisió i el canvi de denominació de les direccions generals s'acorda per decret del Govern. D'altra banda, si cal, en vista del volum de gestió o la complexitat, es pot establir una direcció de serveis, amb categoria de direcció

general. El director general és nomenat pel Govern, a proposta del conseller, i en l'àmbit de la seva direcció general. Té les facultats següents:

Dirigir i gestionar els serveis i proposar o resoldre els afers del departament que li pertocuen.
Exercir el comandament i vigilar, organitzar i inspeccionar les dependències a càrrec seu.
Proposar al conseller o al secretari general les resolucions sobre les matèries pròpies de la direcció general.
Elaborar i elevar anualment al conseller un informe sobre l'eficàcia, el cost i el rendiment dels serveis a càrrec seu.
Exercir les altres facultats que li atribueixin les lleis i les disposicions vigents.

Cal afegir que els directors generals, com també els secretaris generals, poden dictar circulars i instruccions per dirigir l'activitat dels seus subordinats en relació amb l'organització interna de la direcció general. Aquestes circulars, si bé en cap cas no constitueixen una manifestació de l'exercici de la potestat reglamentària, es poden publicar en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya (DOGC).

Empreses públiques i entitats autònomes

La importància de l'empresa pública com a instrument que pot utilitzar l'Administració és reconeguda per l'Estatut d'autonomia, el qual autoritza la Generalitat a constituir empreses públiques que siguin el mitjà d'execució de les funcions de la seva competència.

L'empresa pública catalana es fonamenta en tres principis bàsics:

L'empresa pública pertany a la Generalitat com a ens públic territorial i, per tant, es constata la relació necessària entre finalitats de les empreses públiques i finalitats de la Generalitat, segons la qual la gestió de serveis públics o l'efectuació d'operacions econòmiques pròpies de les empreses ho són alhora de la mateixa Generalitat.

Control dels poders públics sobre l'activitat econòmica prestada per les empreses, com a instrument decisiu per a la qualificació d'aquestes com a públiques.

La definició concreta de l'empresa pública a l'entorn de dos elements bàsics: l'un de caràcter material, és a dir, la gestió de serveis de contingut econòmic, industrial o financer; l'altre de caràcter formal, consistent en la utilització de formes de dret privat.

Ambdós elements actuen a la vegada com a marc de distinció respecte als organismes autònoms administratius que desenvolupen activitats estrictament administratives, que componen l'anomenada administració institucional, i als quals s'aplica la legislació pròpia de l'activitat de l'Administració pública.

Són empreses de la Generalitat:

Les entitats de dret públic amb personalitat jurídica pròpia que són sotmeses a la Generalitat, però que han d'ajustar llur activitat a l'ordenament jurídic privat. La creació d'aquestes entitats ha de ser autoritzada per llei del Parlament, la qual ha de determinar les funcions, els recursos i les bases de llur organització. En cas de dissolució, els actius d'aquestes entitats, atesa la seva naturalesa, s'han d'incorporar bé al domini públic, bé al domini privat de la Generalitat.

Les societats civils o mercantils amb participació majoritària de la Generalitat, de les entitats autònomes que en depenen o de les societats en què la Generalitat o les entitats esmentades tenen també participació majoritària en llur capital social.

En altres ocasions, l'efectuació d'operacions econòmiques relacionades amb les funcions de la Generalitat es duen a terme mitjançant la constitució d'entitats autònomes que presten serveis de caràcter principalment comercial, econòmic o financer, o bé mitjançant les anomenades societats vinculades.

Les entitats autònomes de la Generalitat que efectuen operacions de caràcter comercial, industrial o financer són constituïdes per llei del Parlament, la qual en determina les funcions, els recursos econòmics que se li assignen i les bases de llur organització i règim jurídic, mentre que pertoca al Consell de Govern

desplegar, mitjançant decret, l'organització i el règim jurídic d'aquestes entitats, aprovar-ne els estatuts i determinar el departament a què queden adscrites.

D'altra banda, són societats vinculades a la Generalitat aquelles societats civils o mercantils que són gestores de serveis públics de què és titular la Generalitat i també aquelles societats que han subscrit convenis amb la Generalitat, i en les quals la Generalitat té la facultat de designar tots o una part dels òrgans de direcció o en què participa, com a mínim, amb un deu per cent del capital social.

En tot cas, l'actuació de les entitats i les empreses públiques a què ens hem referit en aquest apartat s'ha d'inspirar en criteris de rendibilitat, economia i productivitat, aplicats d'acord amb els objectius que són fixats pels òrgans corresponents i sota el principi de no-discriminació respecte al sector privat. També han de procurar contribuir al foment de l'ocupació i al desenvolupament tecnològic

Comissions interdepartamentals i consorcis

Un cop exposada l'estructura i organització de l'Administració de la Generalitat, s'ha de destacar que aquesta constitueix un sistema integrat d'agents informat pel principi de coordinació de tots els seus òrgans. Això implica que cada òrgan ha d'ajustar els seus mitjans no solament als fins propis, sinó també als de l'Administració de la Generalitat com a conjunt, sense impedir ni dificultar als altres òrgans el compliment de les competències que tenen assignades.

La coordinació de l'Administració es pot instrumentar mitjançant la facultat que té el Govern per crear òrgans temporals amb objectius ocasionals, per obtenir, a termini fix, els resultats previstos, o bé mitjançant la creació de comissions interdepartamentals amb la finalitat d'examinar i coordinar assumptes d'àmbit concret i específic que afectin diversos departaments.

L'Administració pública catalana ha d'ajustar la seva activitat als principis de col·laboració mútua i lleialtat institucional. Una aplicació concreta del principi de col·laboració entre les diferents administracions públiques són els consorcis. Aquests organismes s'han de constituir "per a finalitats d'interès comú". Els consorcis es poden establir també "amb entitats privades sense ànim de lucre que tinguin finalitats d'interès públic concurrents amb les de l'Administració".

Els consorcis tenen personalitat jurídica pròpia i en els seus estatuts s'han de determinar les finalitats per les quals es creen, com també les particularitats dels seus règims orgànic, funcional i financer. Els òrgans de decisió han de ser integrats per representants de totes les entitats consorciades en la proporció que es fixi en els estatuts respectius.

Text	d00329
Tema	Organització administrativa de la Generalitat
Referència	Web de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya. Temaris d'oposicions per als cossos auxiliar i subaltern d'administració http://www.eapc.es/publicacions/temaris/ADM/Main16.htm [Consulta: juny de 2004]

16. L'organització administrativa de la Generalitat de Catalunya. Els organismes autònoms. Les empreses públiques

Esquema

- I. Introducció
- II. L'organització administrativa de la Generalitat de Catalunya
- III. Els organismes autònoms
- IV. Les empreses públiques

I. Introducció

Amb el reconeixement del dret d'autonomia que estableix l'article 2 de la CE i l'assumpció de competències per part de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, a l'article 10.1.1 del règim jurídic i sistema de responsabilitat de l'Administració de la Generalitat i dels ens públics que en depenguin, s'estableixen les bases de competència per a la regulació de l'organització administrativa de la Generalitat de Catalunya. D'una banda, hi ha l'administració territorial (òrgans centrals i perifèrics) i, de l'altra, l'administració institucional, previstes a la Llei 13/1989 de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat. A més, s'ha de tenir present l'empresa pública, com a instrument que pot utilitzar la Generalitat per executar les funcions de la seva competència.

II. L'organització administrativa de Catalunya

Hi ha dues lleis principals sobre el disseny de l'estructura de l'Administració catalana: la Llei 3/1982, de 23 de març, del Parlament, el president i el Consell Executiu de la Generalitat, i, sobretot, la Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya. A la primera, hi ha un capítol dedicat a l'organització de les conselleries o departaments, i a la segona, hi ha un títol, el primer, dedicat a l'organització administrativa. L'Administració de la Generalitat està integrada per les conselleries o departaments en què s'organitza el Govern; funciona amb personalitat jurídica única i té la capacitat necessària per al compliment de les seves finalitats. Al capdavant de cada departament, hi ha un conseller. Els consellers, d'una banda, són titulars i caps superiors del seu respectiu departament administratiu i, de l'altra, són membres, juntament amb el president, del Consell Executiu o Govern. Cada departament introdueix una estructura interna relativament específica. L'estructura orgànica de cada departament es fixa per decret del Govern.

Com a cap del seu departament, el conseller:

- Representa, dirigeix i organitza el seu departament.
- Proposa al Consell avantprojectes de llei i projectes de decrets.
- Exerceix la potestat reglamentària.
- Proposa al Govern el nomenament i la separació dels alts càrrecs.
- Nomena i separa els alts càrrecs del departament.
- Resol els conflictes d'atribucions que s'hi produeixin.
- Resol recursos i reclamacions.

- Autoritza despeses i signa contractes.
- Realitza qualsevol altra funció que li confereixi la legislació o que li sigui delegada pel president.

La Llei 1/200, de 30 de març, que modifica l'article 9 de la Llei 13/1989 de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, faculta la presidència de la Generalitat per crear i determinar el nombre, la denominació i la competència dels departaments de la Generalitat, i també faculta el Govern per determinar el règim de relacions o l'adscripció d'altres òrgans, que abans era regulat per normes amb rang de llei. Així doncs, el nombre de departaments pot variar en funció de cada Govern.

Actualment, els departaments són:

- Presidència.
- Relacions Institucionals i Participació.
- Política Territorial i Obres Públiques.
- Justícia.
- Interior.
- Economia i Finances.
- Governació i Administracions Públiques.
- Ensenyament.
- Cultura.
- Sanitat i Seguretat Social.
- Agricultura, Ramaderia i Pesca.
- Treball i Indústria.
- Comerç, Turisme i Consum.
- Benestar i Família.
- Medi Ambient i Habitatge.
- Universitats, Recerca i Societat de la Informació.

Cada departament té una secretaria general i s'estructura en serveis, que es poden agrupar en direccions generals. Cadascun té les delegacions territorials corresponents que configuren l'Administració perifèrica de la Generalitat de Catalunya. Cal destacar les delegacions territorials del Govern a les demarcacions de Barcelona, Girona, Lleida, Tarragona i les Terres de l'Ebre. Són òrgans superiors de la Generalitat de Catalunya el president de la Generalitat, el Govern, les comissions que es constitueixen en el si del Govern i els consellers. Segons la Llei 13/1989, es consideren càrrecs de l'Administració pública els secretaris generals, els directors generals i els seus assimilats: secretaris sectorials, secretari general adjunt, directors de serveis, delegats territorials del Govern i director del gabinet jurídic de la Generalitat. Per decret del Govern, es creen, modifiquen o supprimeixen les secretaries sectorials, la secretaria general adjunta, les direccions de serveis i els altres òrgans actius fins a la secció (direccions generals, subdireccions generals i serveis). Per ordre del conseller, es creen, modifiquen i supprimeixen els negociats. A banda dels òrgans actius esmentats, hi ha òrgans de caràcter consultiu, com la comissió jurídica assessora.

III. Els organismes autònoms

Al costat de l'Administració territorial de la Generalitat, hi ha un conjunt d'entitats i organismes amb personalitat jurídica pròpia que configuren l'Administració institucional. L'Administració institucional està al servei de l'Administració territorial i té un seguit de funcions específiques i determinades. La Llei 13/1989 de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, a l'article 1, afirma: «Aquesta llei té per objectiu establir el règim jurídic de l'Administració pública de la Generalitat i s'aplica a la seva organització i a la dels seus organismes autònoms». Els organismes autònoms són un tipus d'administració institucional que tenen personalitat jurídica, pressupostos i funcions propis. A Catalunya, la creació d'organismes autònoms respon a diversos factors. D'una banda, en rebre els serveis transferits des de l'Estat, les comunitats autònomes s'han hagut de dotar d'organismes autònoms que duguin a terme els serveis i les funcions transferits. De l'altra, en la creació d'organismes autònoms s'ha vist un mitjà per agilitar i flexibilitzar l'actuació administrativa, perquè la seva activitat se subjecta, totalment o parcialment, al dret privat. Els organismes autònoms poden tenir caràcter administratiu o bé caràcter comercial, financer o industrial (aquest darrer, en l'àmbit d'aplicació de la Llei 4/1985, de 29 de març, de l'Estatut de l'empresa pública catalana, del qual es parla a l'epígraf següent) i la creació d'aquests organismes s'ha de dur a terme, o ha d'estar autoritzada, per llei del

Parlament, que en determinarà les funcions, els recursos econòmics, les bases de l'organització i el règim jurídic. Un cop establerts aquests elements pel Parlament mitjançant llei, correspon al Govern desplegar-ne l'organització i el règim jurídic, aprovar-ne els estatuts corresponents i determinar l'adscripció a un departament. El conseller i el secretari general del departament al qual s'adscriguin tindran potestats de direcció i inspecció sobre l'organisme autònom.

Dins l'estructura interna de l'organisme autònom, hi ha un òrgan col·legiat, amb un president i uns membres. El president pot ser un conseller i entre els membres hi ha alts càrrecs de l'Administració, representants d'interessos socials i econòmics i organitzacions representatives de les entitats locals.

IV. Empreses públiques

L'article 54 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya autoritza expressament la Generalitat per constituir empreses públiques. La determinació del seu estatus jurídic correspon essencialment a les lleis i les normes de creació i regulació d'aquestes entitats. Aquesta normativa haurà de respectar, en tot cas, les previsions contingudes al text refós de la Llei de finances públiques de Catalunya (Decret legislatiu 9/1994, de 13 de juliol) i a la Llei 4/1985, de 29 de març, de l'estatut de l'empresa pública catalana. Les empreses públiques es caracteritzen per la realització d'activitats econòmiques, industrials o financeres (element material) i per la dependència o vinculació a la Generalitat i la utilització de formes de dret privat o el règim jurídic privat (element organitzatiu). L'empresa pública pot prendre la forma d'organisme autònom comercial, industrial o financer o, com s'especifica a l'article 1 de la Llei 4/1985, de 28 de març, pot adoptar altres categories: a) Les empreses de la Generalitat, les quals se subdivideixen en:

- Entitats de dret públic sotmeses al dret privat.
- Societats civils o mercantils, amb participació majoritària de la Generalitat, dels seus organismes autònoms o de les societats en què la Generalitat o els seus organismes tenen també participació majoritària.

b) Societats civils o mercantils vinculades a la Generalitat, és a dir, les que són gestores de serveis públics de què és titular la Generalitat o les que hi han subscrit convenis, i en les quals té la facultat de designar tots o una part dels òrgans de direcció, o de participar-hi directament o indirectament, com a mínim, en el 5 % del capital social.

Punts clau

- El reconeixement del dret d'autonomia i la potestat organitzativa de la Generalitat de Catalunya implica la seva organització administrativa.
- S'ha de diferenciar l'administració territorial, que s'organitza en departaments, i alhora en òrgans centrals i perifèrics, i l'administració institucional.
- La participació de la Generalitat de Catalunya en el sector econòmic es fa mitjançant les diverses formes d'empresa pública.

Text	d00330
Tema	Organització administrativa de la Generalitat
Referència	Web de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya. Temaris d'oposicions per als cossos auxiliar i subaltern d'administració http://www.eapc.es/publicacions/temaris/subaltern/Sumari.htm [Consulta: juny de 2004]

L'organització administrativa de la Generalitat: els departaments.

I. L'organització general de l'Administració de la Generalitat

En el tema anterior ja s'ha fet una descripció dels trets principals que caracteritzen el president de la Generalitat i el Consell Executiu o Govern. Cal afegir ara que són els òrgans superiors de l'Administració autonòmica, la qual també ha estat tractada anteriorment, en el tema 2. Així, el president exerceix la direcció i coordinació del Govern de la Generalitat, el qual és l'òrgan col·legiat superior de l'Administració catalana. El president nomena i separa els consellers, que són els membres del Consell Executiu. Aquest òrgan, col·legiadament, nomena i separa els alts càrrecs de l'Administració de la Generalitat. Com s'ha dit, el Consell Executiu és l'òrgan col·legiat superior comú a tota l'Administració autonòmica, que s'estructura en departaments. Cadascun d'aquests departaments, que ja constitueixen una especialització funcional per sota de les atribucions genèriques del Consell Executiu, és encapçalat per un conseller. En aquest sentit, el conseller té un doble paper, com a membre del Consell Executiu, i, per tant, d'un òrgan no especialitzat, i com a cap d'un departament, on el conseller representa la màxima autoritat en una branca especialitzada de l'activitat administrativa de la Generalitat. El cessament del president de la Generalitat comporta el de tot el Govern. Ara bé, aquest ha de continuar en funcions fins a la presa de possessió del nou president. Els consellers estan afectats pel mateix règim d'incompatibilitats que el president de la Generalitat. Les conselleries o departaments de la Generalitat són les organitzacions administratives que, sota la direcció d'un conseller, actuen sobre els àmbits que els han estat assignats, on despleguen les polítiques públiques que estableixen les instàncies competents i executen les lleis aprovades per Parlament o les lleis estatals l'execució de les quals és competència de la Generalitat.

Actualment, hi ha els departaments següents:

- Presidència.
- Relacions Institucionals i Participació.
- Política Territorial i Obres Públiques.
- Justícia.
- Interior.
- Economia i Finances.
- Governació i Administracions Públiques
- Ensenyament.
- Cultura.
- Sanitat i Seguretat Social.
- Agricultura, Ramaderia i Pesca.
- Treball i Indústria.
- Comerç, Turisme i Consum.
- Benestar i Família.
- Medi Ambient i Habitatge.
- Universitats, Recerca i Societat de la Informació.

La Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, regula l'organització de les conselleries i la seva estructura. La Llei 1/2000, de 30 març, faculta el Govern de la Generalitat per a la creació i la determinació del nombre, la denominació i l'àmbit de competència respectius dels departaments en què s'estructura l'Administració de la Generalitat.

II. L'organització interna dels departaments

Cada departament és dirigit, com s'ha dit, per un conseller, que fa d'enllaç entre el Govern de la Generalitat i l'Administració autonòmica, ja que encapçala l'Administració en un dels seus àmbits d'activitat, alhora que forma part de l'òrgan col·legiat superior del poder executiu. L'estructura interna dels departaments és integrada, bàsicament, per un secretari general, amb tasques de coordinació, i les direccions generals, dedicades a la gestió de tasques específiques del departament sota la direcció d'un director general, proposat pel cap del departament, que es responsabilitza de l'acció administrativa en el sector que li és encomanat. El secretari general és la segona autoritat del departament, on actua com a cap administratiu. Els secretaris generals de tots els departaments integren el Consell Tècnic, que és un òrgan col·legiat de suport al Consell Executiu. Per sota del director general, les direccions de les diverses dependències administratives corresponen a funcionaris de carrera. Aquestes dependències inferiors són les subdireccions generals, els serveis, les seccions i els negociats. Tot i això, l'estructura orgànica de cada departament es fixa mitjançant un decret del Govern, que pot determinar peculiaritats organitzatives.

Els departaments, a banda de l'organització central (diversificada en les diferents direccions generals), també disposen de delegacions territorials, les quals desenvolupen l'activitat de la conselleria en la demarcació que els correspon. Hi ha delegacions territorials de Govern a les demarcacions de Barcelona, Girona, Lleida, Tarragona i les Terres de l'Ebre.

Punts clau

- L'Administració pública de la Generalitat s'organitza en departaments, cada un dels quals constitueix una especialització funcional sota la direcció del Govern.
- Cada departament s'estructura seguint el principi de jerarquia: direcció general, sotsdirecció general, servei, secció i negociat.
- Alhora, els departaments s'organitzem en delegacions territorials.

Text	d00331
Tema	Funció pública de la Generalitat
Referència	Web de la Generalitat de Catalunya http://www10.gencat.net/gencat/AppJava/cat/generalitat/administracio/recursos/index.jsp?accio=print [Consulta: juliol de 2004]

Recursos humans. La funció pública

Els funcionaris, que constitueixen l'element humà bàsic de la funció pública de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, són els qui ocupen els llocs de treball permanents que els són reservats en les relacions de llocs de treball corresponents. L'estructura formal de la funció pública resta definida pels cossos, en els quals s'agrupen els funcionaris, i per una classificació de llocs de treball, que és el veritable puntal sobre el qual descansa la gestió de la funció pública de la Generalitat. És personal al servei de l'Administració de la Generalitat el personal integrat en els seus departaments, com també en els seus organismes autònoms i en les entitats gestores de la Seguretat Social.

Classificació del personal; Organització de la funció pública; La selecció de personal; Condió i estatut del funcionari

Classificació del personal

El personal es classifica en:

Funcionaris. Són els qui, en virtut de nomenament i sota el principi de carrera, mitjançant relació professional sotmesa al dret públic, s'incorporen al servei de l'Administració de la Generalitat i ocupen places dotades en els seus pressupostos.

Personal eventual. És el format per aquells qui, en virtut de lliure nomenament del president o dels consellers i en règim no permanent, ocupen un lloc de treball, el qual, considerat de confiança o d'assessorament especial, no és reservat a funcionaris, i figura amb aquest caràcter en la relació corresponent de llocs de treball.

Personal interí. És el constituït per aquells qui, en virtut de nomenament, presten serveis amb caràcter transitori i ocupen places reservades a funcionaris de carrera mentre aquests no les ocupen.

Personal laboral. Format pels qui, en virtut de contracte de caràcter laboral, ocupen llocs de treball classificats com a tals.

El personal laboral complementa l'organització de la funció pública de la Generalitat de Catalunya, ja que, de conformitat amb les tendències modernes en matèria de personal al servei de les administracions públiques, s'aconsegueix un sistema flexible i dúctil a les necessitats reals del servei i es possibilita que determinades àrees puguin ser ateses per l'esmentat personal laboral.

Els òrgans superiors en matèria de personal són:

El Consell Executiu.

El conseller competent en matèria de funció pública.

La Secretaria d'Administració i Funció Pública, adscrita al Departament de Governació i Relacions Institucionals.

La Comissió Tècnica de la Funció Pública, adscrita al departament que té atribuïdes les competències en matèria de funció pública, la qual es configura com a òrgan de coordinació, consulta i proposta dels assumptes de personal.

El Consell Català de la Funció Pública, òrgan superior col·legiat de consulta, informe, proposta i participació del personal en relació amb les qüestions comunes que en matèria de funció pública poden afectar les diverses administracions públiques catalanes.

La Inspecció General de Serveis de Personal, adscrita al departament competent en matèria de funció pública, que té per funció única la vigilància del compliment de les normes en aquesta matèria

Organització de la funció pública

Els funcionaris s'agrupen en cossos per raó del caràcter homogeni de les funcions que cal dur a terme. Dins els cossos, en raó de l'especialització de les funcions, hi poden haver escales. Es consideren funcions homogènies les que requereixen, de qui les desenvolupa, la possessió d'un títol que habiliti per a l'exercici propi d'una professió.

Els cossos de funcionaris, per la seva banda, es classifiquen segons el nivell de titulació exigida per ingressar-hi, en els grups següents:

Grup A : títol de doctor, de llicenciat, d'enginyer, d'arquitecte o equivalent.

Grup B : títol d'enginyer tècnic, de diplomat universitari de primer cicle, d'arquitecte tècnic, de formació professional de tercer grau o equivalent.

Grup C : títol de batxillerat, de formació professional de segon grau o equivalent.

Grup D : títol de graduat escolar, de formació professional de primer grau o equivalent.

Grup E : certificat d'escolaritat.

L'Administració de la Generalitat disposa dels cossos i les escales següents:

Cos superior d'administració

Dins aquest cos hi ha l'escala superior d'administració general. Als funcionaris d'aquest cos els correspon complir les funcions de caràcter administratiu de nivell superior: de direcció administrativa, de gestió, d'estudi de propostes, de preparació de normativa i d'elaboració d'informes, que requereixen un coneixement complet de la legislació administrativa i similars. Per a l'accés a aquest cos i aquesta escala s'exigeix la possessió d'un dels títols del grup A.

Cos de gestió d'administració

Dins aquest cos hi ha l'escala de gestió d'administració general. Als funcionaris d'aquest cos els correspon complir les funcions de caràcter administratiu de col·laboració amb les de nivell superior, i també les funcions d'aplicació de normativa, les propostes de resolució d'expedients normalitzats, i els estudis i informes que no corresponguin a tasques de nivell superior. Per a l'accés a aquest cos i a aquesta escala s'exigeix la possessió d'un dels títols del grup B.

Cos administratiu

Aquest cos té també la seva escala corresponent. Als funcionaris d'aquest cos els correspon desenvolupar les tasques administratives de col·laboració preparatòries o que resulten de la gestió administrativa de caràcter superior, la comprovació de documentació i la preparació de la redacció dels documents que, per llur complexitat, no siguin atribuïdes a personal de categoria administrativa superior; tasques repetitives, bé manuals, bé mecanogràfiques, bé de càlcul numèric relacionades amb el treball de les diverses oficines; tasques d'informació i d'atenció al públic en matèria administrativa, i, en general, tasques similars a les esmentades. Per a l'accés a aquest cos i a aquesta escala es requereix la possessió d'un dels títols que es demanen per al grup C.

Cos auxiliar d'administració

Aquest cos disposa també de l'escala auxiliar administrativa corresponent. Els funcionaris que pertanyen a aquesta escala desenvolupen les tasques de mecanografia i despatx de correspondència, de transcripció i còpia literal de documents, de manipulació bàsica de màquines i d'equips d'oficina, de registre i similars. Per a l'accés a aquest cos i a aquesta escala s'exigeix la possessió d'un dels títols del grup D.

Cos subaltern d'administració

Als funcionaris d'aquest cos els correspon complir les funcions de vigilància dels locals; de control de les persones que accedeixen a les oficines públiques; de custòdia del material, del mobiliari i de les

instal·lacions; d'utilització de màquines reproductives, fotocopiadores i similars, en general, i altres tasques semblants. Per a l'accés a aquest cos s'exigeix la possessió de la titulació del grup E.

Els cossos de caràcter professional

Les funcions específiques homogènies no administratives que no exigeixen una titulació única poden donar lloc a la creació d'altres cossos.

Al marge dels cossos d'Administració general que s'han esmentat anteriorment, i també els nivells de titulació exigits per ingressar a la funció pública, n'hi ha uns altres que duen a terme tasques de caràcter professional. Aquests cossos són:

Cos de titulats superiors, corresponent al grup A. Per ingressar-hi és requisit imprescindible la possessió del títol de doctor, de llicenciat, d'enginyer o d'arquitecte.

Les funcions que han d'exercir els membres del cos de titulats superiors són les que corresponen a l'estudi, la proposta, el control, l'execució i la inspecció de les tasques tècniques que resulten de llur titulació acadèmica.

Cos de diplomats, corresponent al grup B. Per ingressar-hi és requisit imprescindible la possessió del títol d'arquitecte tècnic, d'enginyer tècnic o de diplomat universitari de primer cicle. Les funcions que han d'exercir els membres del cos de diplomats són les que resulten de l'exercici professional de llur titulació acadèmica i les de col·laboració en les tasques específiques d'estudi, control, execució i inspecció que corresponen als cossos del grup A.

Cos de tècnics especialistes, corresponent al grup C. Per ingressar-hi és requisit imprescindible la possessió del títol de batxillerat, de formació professional de segon grau o equivalent. Les funcions que han d'exercir els membres del cos de tècnics especialistes són les d'execució, col·laboració i similars, adients amb llur nivell de titulació i especialització.

Cos d'auxiliars tècnics, corresponent al grup D. Per ingressar-hi és requisit imprescindible la possessió del títol de graduat escolar, de formació professional de primer grau o equivalent. Les funcions que han d'exercir els membres del cos d'auxiliars tècnics són les d'execució i de col·laboració, adients amb llur nivell d'especialització.

Cos de bombers, corresponent al grup D. Per ingressar-hi és requisit imprescindible la possessió del títol de graduat escolar, de formació professional de primer grau o equivalent. Les funcions que han d'exercir els membres del cos de bombers són les actuacions contra incendis i en sinistres, el salvament de persones i béns i les tasques de col·laboració en les funcions específiques d'aquest camp.

Cos de mossos d'esquadra, corresponent al grup D. És requisit imprescindible per ingressar-hi la possessió del títol de graduat escolar, de formació professional de primer grau o equivalent. Les funcions que han d'exercir els membres del cos de mossos d'esquadra són les atribuïdes a la policia autonòmica de la Generalitat.

Cos d'agents rurals, corresponent al grup D. Per ingressar-hi és requisit imprescindible la possessió del títol de graduat escolar, de formació professional de primer grau o equivalent. Les funcions que han d'exercir els membres del cos d'agents rurals són les de policia i guarda de béns forestals, cinegètics i piscícoles, de vies pecuàries i d'espais naturals protegits i les tasques de col·laboració en les funcions específiques d'aquest àmbit.

La selecció de personal

L'Administració de la Generalitat selecciona el personal amb criteris d'objectivitat, d'acord amb els principis d'igualtat, mèrit i capacitat dels aspirants, i mitjançant convocatòria pública. En el procés de selecció s'ha d'acreditar el coneixement de la llengua catalana, tant en l'expressió oral com en l'escrita. L'accés als cossos i les escales de l'Administració de la Generalitat i a les categories laborals es fa mitjançant els procediments d'oposició, concurs oposició o concurs.

Condició i estatut del funcionari

La condició de funcionari s'adquireix amb el compliment successiu dels requisits següents:

- a) superar el sistema de selecció i, si escau, el curs de formació;
- b) ser nomenat per l'autoritat competent;
- c) jurar o prometre complir les lleis vigents en el compliment de les funcions que li siguin atribuïdes, i
- d) prendre possessió del lloc de treball dins el termini reglamentari.

La Llei de la funció pública de la Generalitat preveu tot el que afecta el funcionari: la previsió dels llocs de treball, la reserva de places per a disminuïts, la classificació i el grau i promoció, el règim de retribució, els drets, els deures i les responsabilitats, amb el règim disciplinari consegüent. Els funcionaris es poden trobar en diverses situacions perfectament delimitades: en actiu, en excedència voluntària, en serveis especials i en suspensió d'ocupació. Finalment, la condició de funcionari de la Generalitat es pot perdre per unes causes perfectament definides: renúncia escrita de l'interessat; a conseqüència d'una sanció disciplinària que comporti la separació del servei; per pena principal o accessòria d'inhabilitació absoluta o especial per a un càrrec públic; per pèrdua de la ciutadania espanyola, i per jubilació forçosa o voluntària

Text	d00332
Tema	Funció pública de la Generalitat
Referència	Web de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya. Temaris d'oposicions per als cossos auxiliar i subaltern d'administració http://www.eapc.es/publicacions/temaris/subaltern/Sumari.htm [Consulta: juny de 2004]

El personal al servei de l'Administració de la Generalitat de Catalunya. La llei de la funció pública de l'Administració de la Generalitat de Catalunya: contingut bàsic. Accés a la funció pública: requisits.

I. El personal al servei de l'Administració de la Generalitat de Catalunya

a) La política de personal: objectius

L'Administració pública, com a organització, necessita persones físiques que en manifestin l'existència i la voluntat, que posin en acció els seus mitjans i n'acompleixin les finalitats. Aquestes persones físiques són, fonamentalment, els funcionaris. Ara bé, els funcionaris no són els únics servidors de l'Administració, sinó que formen part d'un conjunt més ampli que es coneix sota el nom de personal al servei de l'Administració pública. Aquest personal constitueix un element indispensable per a la prestació adequada dels serveis públics. Amb la finalitat de satisfer els interessos generals, l'Administració disposa de potestats autoorganitzatives que li permeten, d'acord amb l'ordenament jurídic, estructurar la funció pública adequadament a la prestació del servei públic, regular-ne el règim jurídic i dirigir i fixar els objectius de les actuacions del seu personal. D'acord amb el marc normatiu vigent, la política de personal de la Generalitat de Catalunya ha d'orientar-se a garantir i aprofundir els principis constitucionals que obliguen l'Administració a servir amb objectivitat els interessos generals i a actuar amb eficàcia i submissió plena a la llei i al dret. Així mateix, aquesta política de personal ha d'emfasitzar entre el personal al servei de la Generalitat els valors d'autoresponsabilitat envers la pròpia feina, d'orientació cap al ciutadà i cap a la qualitat i la millora de la feina a fer, així com cap a la innovació i l'austeritat en la despesa pública com a mitjans per respondre als requeriments de la societat.

b) Classes de personal

D'acord amb el Decret legislatiu 1/1997, que refon determinats textos legals en matèria de funció pública, el personal al servei de l'Administració de la Generalitat es classifica en:

- Funcionaris: els qui, en virtut de nomenament i sota el principi de carrera, s'incorporen al servei de l'Administració mitjançant relació professional sotmesa al dret administratiu. En principi, aquesta relació és permanent.
- Personal eventual: els qui, en virtut de lliure nomenament del president o dels consellers i en règim no permanent, ocupen un lloc de treball considerat de confiança o d'assessorament no reservat a funcionaris.
- Personal interí: els qui presten serveis amb caràcter transitori en virtut d'un nomenament subjecte al dret administratiu i ocupen places reservades a funcionaris de carrera.
- Personal laboral: els qui, en virtut de contracte de naturalesa laboral, que s'ha de formalitzar sempre per escrit, ocupen llocs de treball classificats d'aquesta manera. És possible contractar personal laboral no permanent.

A banda d'aquesta classificació legal, encara s'hi pot afegir una darrera tipologia configurada pel que es podria anomenar personal polític, que ocupa els alts càrrecs de l'Administració.

De forma concreta, els funcionaris s'agrupen per cossos en raó del caràcter homogeni de les funcions a dur a terme i, dins els cossos, en raó de l'especialització de les funcions, poden haver-hi escales. De la

mateixa manera, segons el nivell de la titulació exigida per ingressar-hi, els cossos de funcionaris estan aplegats en els grups següents:

- Grup A: títol de doctor, de llicenciat, d'enginyer, d'arquitecte o equivalent.
- Grup B: títol d'enginyer tècnic, de diplomat universitari de primer cicle, d'arquitecte tècnic, de formació professional de tercer grau o equivalent.
- Grup C: títol de batxiller, de formació professional de segon grau o equivalent.
- Grup D: títol de graduat escolar, de formació professional de primer grau o equivalent.
- Grup E: certificat d'escolaritat.

II. La Llei de la funció pública de l'Administració de la Generalitat

El Decret legislatiu 1/1997, de 31 d'octubre, és la norma amb rang de llei que refon en un text únic els preceptes de determinats textos legals vigents a Catalunya en matèria de funció pública. S'aplica a tot el personal subjecte al règim funcionarial que presta serveis a l'Administració de la Generalitat, i també al personal laboral de l'Administració quan s'indica; al personal de les universitats, respectant l'autonomia universitària; al personal al servei de les corporacions locals catalanes, en els termes que estableix la legislació sobre funció pública local, i al personal al servei del Consell Consultiu, sense perjudici del que disposa la Llei reguladora d'aquest òrgan. Per contra, resten exclosos de l'aplicació de la Llei el personal del Parlament de Catalunya i del Síndic de Greuges, el personal al servei de la Sindicatura de Comptes i el personal que presta serveis en les entitats de dret públic subjectes a dret privat. El Decret legislatiu 1/1997 regula, entre altres qüestions, els òrgans competents en matèria de personal, la selecció dels funcionaris de l'Administració de la Generalitat, l'adquisició i la pèrdua de la condició de funcionari, la promoció del funcionari, les seves situacions administratives, els drets i els deures que té, el sistema de retribució i el règim disciplinari. Finalment, cal assenyalar que el marc normatiu en matèria de funció pública catalana es complementa amb normes específiques que regulen àmbits concrets, com ara: l'organització i les competències; l'accés, provisió de llocs i promoció professional i grau personal; el registre de personal i la relació de llocs de treball; el règim disciplinari; les retribucions; les condicions de treball; el règim d'incompatibilitats; la prevenció de riscos laborals; les normes d'integració i el personal laboral i eventual. Quant al personal laboral, cal destacar la vigència del V Conveni col·lectiu únic d'àmbit de Catalunya del personal laboral de la Generalitat de Catalunya, per al període del 15 d'octubre de 2000 al 31 de desembre de 2003.

III. L'accés a la funció pública

a) Criteris i principis de selecció

La Constitució reconeix el dret d'accés als càrrecs públics i, alhora, imposa a les administracions la necessitat de seleccionar tot el seu personal amb criteris d'objectivitat, en funció dels principis d'igualtat, mèrit i capacitat dels aspirants, i mitjançant convocatòria pública. En el procés de selecció s'ha d'acreditar el coneixement de la llengua catalana, tant en l'expressió oral com en l'escrita. En la selecció del personal cal tenir en compte especialment l'adequació del sistema selectiu al contingut dels llocs de treball que s'han d'ocupar.

b) Requisits personals

Els requisits per ser admès en les proves de selecció de funcionaris de l'Administració de la Generalitat de Catalunya són els següents:

- Tenir la nacionalitat espanyola, requisit que, en determinats llocs de treball de l'Administració, s'ha de modular per la pertinença de l'Estat espanyol a la Unió Europea, fet que permet, en alguns casos, l'accés de ciutadans d'altres estats de la Unió.
- Ser major d'edat i tenir l'edat mínima o bé l'edat màxima que disposin les convocatòries que estableixin limitacions d'edat.
- Posseir la titulació requerida o estar en condicions d'obtenir-la dins el termini de presentació de les sol·licituds per prendre part en les proves.
- Complir les condicions per exercir les funcions que poden ser encomanades.
- No estar inhabilitat per a l'exercici de la funció pública ni haver estat separat del servei de qualsevol administració pública mitjançant expedient disciplinari.

c) Sistemes de selecció

Les diverses administracions, en el marc de les seves competències, han regulat l'accés a la funció pública partint dels principis constitucionals i d'acord amb un procediment reglat. Aquest accés es concreta en la superació de les proves de selecció que estableixen per cobrir les places existents. Aquestes proves es concreten en tres modalitats: l'oposició, el concurs oposició i el concurs. La selecció per oposició consisteix en la realització per l'opositor de les proves que estableixi la convocatòria orientades a determinar la idoneïtat dels aspirants. La selecció per concurs oposició consisteix en la superació de les proves corresponents i, si s'escau, del curs selectiu de formació, i també en la possessió prèvia, valorada degudament, de determinades condicions de formació, de mèrits o d'experiència. La selecció per concurs, amb caràcter excepcional per adquirir la condició de funcionari, consisteix en la valoració dels mèrits, d'acord amb el barem inclòs en la convocatòria corresponent.

Punts clau

- Diferències entre funcionaris, personal eventual, personal interí i personal laboral.
- El Decret legislatiu 1/1997: la Llei de la funció pública catalana.
- Els principis d'igualtat, mèrit i capacitat en l'accés a la funció pública.
- Diferències entre oposició, concurs oposició i concurs.

Drets i deures dels funcionaris. Règim disciplinari. Promoció dels funcionaris.

I. Drets i deures dels funcionaris

a) Drets dels funcionaris

D'entrada, la llei catalana estableix que la Generalitat protegirà els seu personal en l'exercici de les seves funcions i li atorgarà la consideració social deguda a la seva jerarquia i a la dignitat del servei públic. Concretament es reconeixen als funcionaris els drets següents:

- La protecció de la Generalitat en defensa de la seva persona i dels seus béns respecte a qualsevol atemptat per raó de l'exercici de les seves funcions.
- Romandre en el lloc de treball, amb les limitacions imposades per l'organització dels serveis.
- Rebre una retribució adient al lloc de treball i al grau personal.
- Optar a les possibilitats de carrera administrativa i de promoció interna.
- Beneficiar-se de l'assistència sanitària i l'acció social.
- Gaudir de vacances retribuïdes i de les llicències i els permisos previstos en la normativa vigent.
- Gaudir del lliure exercici dels drets i les llibertats sindicals i, en particular, del dret de vaga.

Cal assenyalar que en l'àmbit dels drets del personal al servei de l'Administració de la Generalitat hi ha hagut diverses modificacions derivades de l'aprovació de les lleis anuals de mesures administratives que acompanyen les de pressupostos, així com de l'aprovació d'altres lleis més específiques, com ara la Llei 10/1998, de 15 de juliol, d'unions estables de parella o, encara de forma més concreta, la Llei 6/2002, de 25 d'abril, de mesures relatives a la conciliació del treball amb la vida familiar del personal de les administracions públiques catalanes i de modificació de dos articles del Decret legislatiu 1/1997. Totes aquestes modificacions han tendit en principi a consolidar el règim de drets dels funcionaris.

b) Deures i responsabilitats dels funcionaris

D'acord amb la Constitució espanyola, l'Administració pública serveix amb objectivitat els interessos generals i actua d'acord amb els principis d'eficàcia, jerarquia, descentralització, desconcentració i coordinació, amb sotmetiment a la llei i al dret. Així doncs, els funcionaris han d'actuar en conseqüència respectant de forma rigorosa aquests principis.

Especialment, el personal al servei de la Generalitat té el deure de:

- Complir la Constitució, l'Estatut d'autonomia de Catalunya i les lleis que facin referència a l'exercici de les seves funcions.
- Actuar amb imparcialitat i eficàcia, complint les ordres rebudes que es refereixen al servei.
- Guardar reserva respecte dels assumptes que coneguin per raó de les seves funcions.
- Comportar-se en les relacions amb els administrats amb la màxima correcció.
- Mantenir la cordialitat en les relacions amb els companys i esforçar-se per facilitar i exigir als subordinats el compliment de les seves obligacions.
- Procurar el perfeccionament professional propi.

- Complir la jornada i l'horari de treball.

Els funcionaris són responsables de la bona gestió dels serveis encomanats. D'altra banda i malgrat que l'Administració de la Generalitat és responsable del funcionament dels serveis públics i té el deure de rescabalar els danys causats, la mateixa Administració es podrà dirigir contra el funcionari que en sigui la causa, per culpa greu o per ignorància inexcusable, mitjançant la instrucció de l'expedient corresponent, amb audiència a la persona interessada. Es podrà procedir de la mateixa manera si, per culpa greu o per ignorància inexcusable, es produeixen danys o perjudicis als béns o als drets de la Generalitat. Finalment, també és possible que els particulars exigeixin al personal al servei de l'Administració de la Generalitat el rescabament dels danys o perjudicis causats en les seves persones o béns, si s'han produït per la culpa greu esmentada o per ignorància inexcusable.

II. Règim disciplinari

a) La responsabilitat disciplinària: tipus de faltes

L'incompliment de les obligacions pròpies dels funcionaris, si implica cometre fets o omissions constitutius de falta prevista expressament en la normativa aplicable, pot donar lloc a les sancions administratives que escaiguin, amb independència de la responsabilitat civil (mitjançant la indemnització per danys i perjudicis) o penal (si els actes en qüestió fossin constitutius de delictes o falta penal) que se'n puguin derivar.

Les faltes administratives poden ser de tres tipus:

- Molt greus.
- Greus.
- Lleus.

Igual que les sancions que s'hi puguin aplicar, les faltes han d'estar tipificades per una norma amb rang de llei.

b) Sancions

Les sancions que es poden imposar una vegada s'hagi provat la responsabilitat del funcionari en relació amb la comissió d'una o diverses de les faltes o infraccions previstes, són les següents:

- Separació del servei.
- Suspensió de funcions, amb pèrdua de retribucions.
- Trasllet del lloc de treball amb canvi de residència.
- Destitució del càrrec de comandament.
- Trasllet del lloc de treball dins la mateixa localitat.
- Revocació del nomenament d'interí.
- Amonestació.
- Deducció proporcional de retribucions.
- Pèrdua d'un a tres graus personals.

La separació del servei, la suspensió de funcions per més d'un any i menys de sis i el trasllet de lloc de treball amb canvi de residència, només es poden imposar per faltes molt greus. D'altra banda, no es poden imposar sancions que consisteixin en la reducció de la durada de les vacances o una altra minoració dels drets de descans del funcionari o en una multa d'havers. Les sancions en cap cas no poden comportar violació del dret a la dignitat de la persona o d'altres drets fonamentals.

III. Promoció dels funcionaris

Un dels drets del funcionari és optar a les possibilitats de carrera administrativa i de promoció interna que ofereix la normativa vigent, fins allà on li ho permetin els seus mèrits. Cal tenir en compte que el nombre global dels graus en la carrera administrativa és de trenta, amb intervals corresponents a cada grup. Amb caràcter general, les possibilitats de carrera administrativa poden incloure l'accés a les convocatòries de provisió de llocs de treball, el sistema de promoció interna, i fins i tot gaudir del sistema de formació i perfeccionament dels funcionaris. Quant a la promoció interna, es garanteix, d'una banda, la possibilitat d'accedir des d'un cos o una escala d'un grup a d'altres del grup immediatament superior, si es compleixen

els requisits legals de titulació, es té una antiguitat mínima de dos anys en el cos o l'escala a què es pertany, es compleixen la resta de requisits exigits en la convocatòria i se superen els processos selectius que es determinin. Per exemple, un subaltern (del grup E) podria ascendir, si posseeix el títol de graduat escolar, a un cos del grup D, com ara l'auxiliar administratiu. De l'altra, també és possible accedir a un altre cos o a una altra escala dins el mateix grup si es compleixen els requisits establerts per reglament i se supera la part dels processos selectius de l'especialitat del cos i de l'escala a què es pretén accedir. Ara bé, a part d'aquestes possibilitats de promoció interna, és a dir, dintre d'una mateixa administració, cal tenir present que un funcionari de la Generalitat té el dret d'ocupar un lloc del seu cos i nivell en altres administracions públiques (ajuntaments, consells comarcals, diputacions i, fins i tot, l'Administració de l'Estat). Això es produirà en la mesura que ho permetin les relacions de llocs de treball respectives.

Punts clau

- Drets i deures.
- Conseqüències de la responsabilitat del funcionari: civil, penal i disciplinària.
- Sancions.
- La carrera administrativa: en especial, la promoció interna.

Text	d00333
Tema	Patrimoni de la Generalitat
Referència	Web de la Generalitat de Catalunya http://www10.gencat.net/gencat/AppJava/generalitat/recursos/index.jsp?accio=print [Consulta: juliol de 2004]

Els recursos financers i patrimonials

L'exercici real de les competències assumides per la Generalitat, dirigit a assolir un autogovern que impliqui una autèntica autonomia política i administrativa, exigeix poder disposar dels mitjans financers necessaris perquè aquest autogovern sigui una autèntica realitat.

El sistema de finançament; El Pressupost; El Patrimoni de la Generalitat

El Patrimoni de la Generalitat

L'exercici normal de les competències que corresponen a la Generalitat exigeix, a més dels recursos humans i financers necessaris, l'existència d'un conjunt de mitjans materials que possibilitin fer efectives les funcions assumides estatutàriament i que es poden agrupar sota la denominació genèrica de patrimoni. L'Estatut d'autonomia descriu així el contingut del patrimoni de la Generalitat:

El patrimoni de la Generalitat en el moment d'aprovar-se l'Estatut (1979).

Els béns afectes a serveis traspassats per l'Estat a la Generalitat.

Els béns adquirits per la Generalitat per qualsevol títol jurídic vàlid.

Una llei de la Generalitat regula l'administració, defensa i conservació del seu patrimoni, el qual és constituït per tots els béns i els drets que li pertanyen per qualsevol títol. Respecte a la classificació dels béns, es fa la distinció tradicional entre béns de domini públic o demaniais i béns de domini privat o patrimonials. D'acord amb la llei, són béns de domini públic els béns afectes a l'ús general o als serveis públics propis de la Generalitat, com també aquells béns que una llei així ho declari i els edificis en què s'allotgen els òrgans de la Generalitat que l'Estatut defineix. Per la seva banda, són patrimonials els béns següents:

Els que són propietat de la Generalitat i no són afectes directament a un ús general o un servei públic.

Els drets que resulten de la titularitat dels béns patrimonials de la Generalitat.

Els drets reals i d'arrendament que li pertanyen, i qualsevol altre dret sobre cosa aliena.

Els drets de propietat immaterial que pertanyen a la Generalitat.

Les quotes, les parts alíquotas i els títols representatius del capital que li pertanyen d'empreses constituïdes d'acord amb el dret civil o mercantil.

Qualsevol altre bé la titularitat del qual correspon a la Generalitat i no és qualificat de domini públic.

Després d'aquesta classificació, la llei regula el règim jurídic dels béns enumerats i, en concret, estableix les regles relatives al canvi de qualificació i d'afectació, l'adquisició, la venda i la cessió, la utilització i l'aprofitament, i la protecció i defensa d'aquests béns.

Finalment, s'ha de destacar que l'exercici de les funcions de domini, és a dir, la gestió i l'administració del patrimoni que no s'atribueixi per la llei al Parlament o al Govern, correspon al Departament d'Economia i Finances, sens perjudici de les funcions i les responsabilitats d'altres departaments respecte als béns de domini públic que els siguin adscrits.

Text	d00334
Tema	Patrimoni de la Generalitat
Referència	Web de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya. Temaris d'oposicions per als cossos auxiliar i subaltern d'administració http://www.eapc.es/publicacions/temaris/ADM/Sumari.htm [Consulta: juny de 2004]

46. El patrimoni de la Generalitat de Catalunya. La Llei de patrimoni de la Generalitat. Adquisició, alienació, cessió dels béns de la Generalitat. Afectació i desafectació.

Esquema

I. El patrimoni de la Generalitat de Catalunya. Qualsevol ens públic té el seu patrimoni, constituït pel conjunt de béns o drets de contingut econòmic que no són diners, fet que no impedeix que aquest patrimoni pugui generar ingressos pecuniaris mitjançant la seva alienació o explotació.

II. La Llei de patrimoni de la Generalitat de Catalunya. És continguda en el Text refós aprovat pel Decret legislatiu 1/2002, i s'hi regulen els trets essencials de l'administració, la defensa i la conservació del patrimoni. També cal fer referència a la Llei del patrimoni cultural català.

III. Adquisició, alienació, cessió dels béns de la Generalitat. L'adquisició pot ser a títol oneros o gratuït, i es preveuen regles específiques en cada cas. L'alienació i la cessió també s'han de fer obeint unes regles específiques.

IV. Afectació i desafectació. Mitjançant l'afectació un bé de l'Administració passa a ser de domini públic, mentre que mitjançant la desafectació un bé de domini públic passa a ser de domini privat de l'Administració.

I. El patrimoni de la Generalitat de Catalunya

L'expressió hisenda o fisc, en el sentit més ampli i vulgar, fa referència al conjunt de tots els béns i drets de contingut econòmic dels quals són titulars l'Estat i els altres ens públics. Dins d'aquest conjunt, els diners públics es diferencien visiblement, pel règim jurídic peculiar de la obtenció, l'administració i l'ús d'aquests diners, de la resta de béns i drets de l'Administració que constitueixen, en sentit tecnicojurídic, el seu domini o patrimoni. Ara bé, s'ha de tenir en compte que l'explotació i l'alienació dels béns que constitueixen el domini o patrimoni dels ens públics pot donar lloc a la percepció de diners públics. Així és dedueix clarament de l'Estatut d'autonomia de Catalunya quan, d'una banda (art. 43) diu que el patrimoni de la Generalitat serà integrat per:

- El patrimoni de la Generalitat en el moment d'aprovar-se l'Estatut.
- Els béns afectes a serveis traspassats a la Generalitat.
- Els béns adquirits per la Generalitat per qualsevol títol jurídic.

I, d'altra banda (art. 44.10), ens diu que la hisenda de la Generalitat es constitueix, entre d'altres, pels rendiments del patrimoni de la Generalitat. En el mateix sentit, la Constitució (art. 157.1.d) inclou, entre els recursos que enumera de les comunitats autònomes, els «rendiments procedents del seu patrimoni (...)», i la LOFCA (Llei orgànica 8/1980, de 22 de setembre, de finançament de les comunitats autònomes,

art. 5.1) i el Text refós de la Llei de finances públiques de Catalunya (aprovat pel Decret legislatiu 3/2002, de 24 de desembre, art. 7.10), contenen una previsió idèntica. De tot l'anterior es desprèn que la Generalitat, com qualsevol altre ens públic, té el seu patrimoni, i que d'aquest patrimoni poden generar-se ingressos dineraris públics.

II. La Llei de patrimoni de la Generalitat de Catalunya

1. Introducció

Legalment, el patrimoni de la Generalitat de Catalunya està regulat al Text refós de la llei de patrimoni de la Generalitat (aprovat pel Decret legislatiu 1/2002, de 24 de desembre). També hi ha la Llei del patrimoni cultural català (Llei 9/1993, de 30 de setembre). El Text refós de la Llei de patrimoni de la Generalitat té com a finalitat establir el règim d'aquest patrimoni donant compliment al mandat de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (art. 43.2), que remet a una llei la regulació de l'administració, la defensa i la conservació del patrimoni de la Generalitat. Aquesta Llei és desenvolupada pel Reglament de patrimoni de la Generalitat (aprovat pel Decret 323/1983, de 14 de juliol). La Llei del patrimoni cultural català té com a finalitat la protecció, l'acreciment, la investigació, la difusió i el foment del patrimoni cultural català, entès com tots els béns especialment relacionats amb la història i la cultura de Catalunya, i desenvolupa una de les competències que l'Estatut autonomia de Catalunya (art. 9.4 i 5) reconeix a la Generalitat.

2. Concepte i classificació del patrimoni de la Generalitat

El Text refós de la Llei de patrimoni de la Generalitat (art. 1) diu que aquest patrimoni «és constituït de tots els béns i drets que li pertanyen per qualsevol títol». Òbviament s'està referint a tots els béns i drets que tinguin contingut econòmic i no siguin diners. D'acord amb el mateix Text refós (art. 2-4), aquests béns i drets es classifiquen en dues categories:

- a) els béns de domini públic, que són els afectats a l'ús general o als serveis públics propis de la Generalitat i aquells que ho són perquè una llei així ho declara. Aquests béns són els que generalment serveixen directament a les necessitats públiques de la Generalitat.
- b) els béns de domini privat, que són la resta de béns de la Generalitat que no estiguin qualificats de domini públic. Aquests béns són els que serveixen o poden servir com a fonts d'ingressos, com a instruments per aconseguir aquests ingressos.

3. El domini públic

Encara que els béns de domini públic estan destinats a satisfer de forma immediata necessitats col·lectives, la seva utilització té diverses característiques segons les diferents categories que el componen, alguna de les quals pot comportar que es generin ingressos públics.

D'acord amb el Reglament del patrimoni de la Generalitat (art. 67-71), el domini públic és susceptible dels següents usos:

- Ús general: és el que el correspon de forma igual a tots els ciutadans.
- Ús general amb concurrència de circumstàncies especials: és el que se subjecta a llicència perquè, malgrat que no impedeix l'ús que en poden fer els altres ciutadans, hi concorren circumstàncies anormals o especials de perillositat, intensitat d'ús o altres semblants.
- Ús privatiu amb instal·lacions o obres no permanents: és l'ús que se subjecta a permís temporal perquè, malgrat que no requereixi instal·lacions o obres permanents, implica alguna limitació a la utilització general del domini públic.
- Ús privatiu amb obres permanents: és l'ús que se subjecta a concessió perquè requereix la realització d'obres de caràcter permanent de manera que n'exclou la utilització per part dels altres interessats.

L'ús especial (b) o privatiu (c i d) comporta un avantatge per a aquella persona a qui l'Administració autoritza aquesta possibilitat, avantatge que és susceptible de ser mesurat en termes monetaris i que revela una certa capacitat econòmica. La llicència, permís o concessió d'aquests usos pot i ha de constituir el

pressupòsit de fet de l'obligació de realitzar una prestació de caràcter públic imposada per la llei, és a dir, de pagar un tribut i, més concretament, una taxa, tal com estableix la Llei de taxes i preus públics de la Generalitat de Catalunya (Llei 15/1997, de 29 de desembre, art. 6) i la normativa estatal concordant.

4. Els béns patrimonials

a) Els béns patrimonials com a font d'ingressos públics

Tant la LOFCA (art. 5) com el Text refós de la Llei del patrimoni de la Generalitat (art. 29) consideren els béns que integren el patrimoni de la Generalitat, essencialment i fonamentalment, com a fonts d'ingressos públics, com a instruments per aconseguir ingressos públics, no com a mitjans materials per satisfer directament una necessitat col·lectiva, com s'ha vist que succeeix amb els béns que formen el domini públic. No ha d'estranya, doncs, que la Llei i el Reglament del patrimoni de la Generalitat dediquin una atenció especial a l'explotació i a l'alienació en règim de dret privat d'aquests béns, és a dir, a la utilització d'aquests béns com a fonts d'ingressos públics de dret privat. Desenvolupant les directrius legals, el Reglament del patrimoni de la Generalitat (art. 82) estableix que «els béns de domini privat de la Generalitat que no interessi alienar han d'ésser explotats d'acord amb el criteri de major rendibilitat en les condicions usuales a la pràctica civil o mercantil (...)». «L'explotació podrà realitzar-se directament per la pròpia Administració de la Generalitat o per un organisme autònom, o atorgar-se a particulars mitjançant contracte.» «En aquest últim supòsit, la contraprestació econòmica no serà en cap cas inferior a la del mercat amb les adequacions periòdiques que es derivin de les fluctuacions del valor del diner.»

b) L'activitat empresarial de la Generalitat: el patrimoni comercial i industrial

L'intervencionisme creixent de les administracions públiques i, com una de les seves conseqüències, la necessitat d'agilitar l'actuació de l'Administració pública han determinat un fort augment i una vigorització de l'activitat empresarial pública. Aquesta activitat empresarial s'ha dut a terme, en general, seguint dues direccions, de dues maneres fonamentals:

b.1) En primer lloc, l'Administració assumeix en algunes ocasions, en major o menor grau, les tècniques de l'empresa privada per a la seva activitat de prestació. L'Administració pública, sense deixar de ser-ho, es converteix d'alguna manera en empresari (és el cas, per exemple, dels serveis de publicacions d'alguns òrgans de la Generalitat) o encomana aquesta actuació a una entitat pública menor, generalment creada amb aquesta única finalitat (és el cas, per exemple, del DOGC). No hi ha un criteri clar i absolut de validesa universal que ens serveixi per dir quins són els casos en què l'activitat empresarial de l'Administració origina un ingrés de dret privat i quan és de dret públic. Però, en general, es pot dir el següent: Quan l'ordenament entén que certa actuació de l'Administració defensa un interès general, públic, col·lectiu, la dota de poder d'imperi, de facultats exorbitants (fonamentalment, la possibilitat d'utilitzar la via de constrenyiment sense acudir a la justícia ordinària). En aquest cas estem davant d'un ingrés públic de dret públic, concretament una taxa o, en el supòsit que no estigui sotmès al principi de legalitat tributària, un preu públic. És, per exemple, el que succeeix amb el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya. Quan l'ordenament entén que certa actuació de l'Administració defensa un interès particular, privat, la dota dels mateixos poders que els particulars tenen en casos semblants. En aquest cas estem davant d'un ingrés públic de dret privat. És, per exemple, el que sol succeir amb els serveis de publicacions divulgatives dels òrgans de la Generalitat.

b.2) En segon lloc, l'Administració, sense fer directament una activitat empresarial, pot ser propietària única o participar en la propietat d'empreses constituïdes amb forma de societats privades i principalment sotmeses en la seva activitat al dret privat. Segons el Text refós de la Llei de finances públiques de Catalunya (art. 4.2 i 4) «són empreses de la Generalitat, als efectes d'aquesta Llei, les societats civils o mercantils amb participació majoritària de la Generalitat, de les seves entitats autònomes o de les societats en què la Generalitat o les esmentades entitats tenen també participació majoritària en el seu capital social, així com aquelles entitats de dret públic amb personalitat jurídica pròpia que són sotmeses a la Generalitat, però que hagin d'ajustar la seva activitat a l'ordenament jurídic privat». Tanmateix, s'especifica que «Les societats de la Generalitat es regiran per les normes de dret mercantil, civil o laboral, excepte en les matèries en què sigui d'aplicació la present Llei». Doncs bé, segons el Text refós de la Llei del patrimoni de la Generalitat (art. 4.e), són béns patrimonials «les quotes, les parts alíquotes i els títols representatius del capital que li pertanyen d'empreses constituïdes d'acord amb el dret civil o el mercantil». I, com qualsevol accionista, la Generalitat percebrà una part dels beneficis de les empreses en

proporció a la seva participació en aquestes, sigui majoritària (en empreses que són societats de la Generalitat) o no. Indubtablement es tracta d'ingressos públics de dret privat.

III. Adquisició, alienació, cessió dels béns de la Generalitat

1. Adquisició

a) Capacitat per adquirir

El Text refós de la Llei del patrimoni de la Generalitat (art. 11) estableix que «la Generalitat de Catalunya té capacitat plena per adquirir béns i drets pels mitjans establerts per les lleis, àdhuc per transferència de l'Estat o de les entitats locals (...)».

b) Adquisició a títol lucratiu

El Text refós de la Llei de patrimoni de la Generalitat (art. 12) preveu que:

- «Les adquisicions d'immobles i de drets reals a títol de donació de particulars o a títol de cessió gratuïta d'administracions públiques a favor de la Generalitat de Catalunya s'han d'acceptar per acord del Govern, a proposta conjunta del departament interessat en l'acceptació de la donació o la cessió i del Departament d'Economia i Finances (...)».

- Com és natural, el legislador preveu certes limitacions a l'hora d'acceptar adquisicions de béns i drets a títol lucratiu afectades per càrregues o per condicions.

- «Quant a l'adquisició lucratiu de béns mobles i quantitats en diners, oferts per persones físiques o jurídiques, llur acceptació correspon al titular del departament al qual s'hagin ofert, que els ha de destinar a allò determinat en

l'ofertament o la donació (...)».

- En tot cas, s'han de publicar al DOGC els detalls de l'adquisició lucratiu.

- «L'acceptació d'herències sempre s'ha d'entendre que és feta a benefici d'inventari.»

- El Reglament del patrimoni de la Generalitat (art. 19, 22 i 23) també regula les adquisicions de béns per ocupació, per transferència de l'Estat i per usucapió.

c) Adquisició a títol oneros

El Text refós de la Llei del patrimoni de la Generalitat (art. 13 i 14) preveu que:

- «Les adquisicions a títol oneros exigeixen el compliment de les regles de publicitat i de concurrència previstes per la regulació reguladora de la contractació administrativa» (continguda, a nivell bàsic, al Text refós de la Llei

de contractes de les administracions públiques, aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2000, de 16 de juny).

- Ara bé, quan l'adquisició es faci en el marc del procediment d'expropiació, s'observaran les normes específiques d'aquest. Tanmateix, per raons d'urgència, de les necessitats del servei, de les peculiaritats dels béns o de les limitacions del mercat immobiliari, pot ser que, prèvia petició del Departament interessat, s'autoritzi l'adquisició directa.

- També es preveuen certes regles especials sobre l'adquisició onerosa de solars amb edificis en construcció o en projecte, i sobre l'adquisició onerosa d'immobles respecte als quals se'n vinculi el pagament a una prestació periòdica relativa al dret de cens.

- D'altra banda, el legislador s'ocupa de donar certes regles sobre l'arrendament d'immobles necessaris per a les finalitats de la Generalitat. La més elemental diu que aquests arrendaments seran concertats pel Departament d'Economia i Finances mitjançant concurs públic, si no és que es donin algun dels supòsits que en permeten la contractació directa. Altres regles es refereixen a l'arrendament financer immobiliari (leasing) i als arrendaments d'immobles en construcció o en projecte. Finalment, cal assenyalar que aquesta normativa legal sobre les adquisicions oneroses es desenvolupa en el Reglament del patrimoni de la Generalitat (art. 9-25).

2. Alienació i cessió

a) Alienació

El Text refós de la Llei del patrimoni de la Generalitat preveu les regles següents en relació amb l'alienació de béns de la Generalitat:

- Els béns de domini públic no es poden alienar mentre tinguin aquesta condició, ja que són inalienables (art. 17).
- Els béns de domini privat que no siguin necessaris per a la Generalitat són alienables amb les condicions i els requisits establerts per la Llei i el Reglament. Aquests béns no es podran gravar si no és amb els requisits exigits per alienar-los. Tampoc no es poden fer transaccions sobre els béns i drets de la Generalitat ni es podran sotmetre a arbitratge les conteses que se suscitin sobre aquests, si no és mitjançant acord del Govern, a proposta del Departament d'Economia i Finances (art. 18-25).
- Com a regla general, l'alienació dels béns immobles i mobles s'ha de fer mitjançant subhasta pública (art. 18.2 i 20.1).
- L'aprovació de l'alienació dels béns immobles serà acordada pel conseller d'Economia i Finances si el valor del bé, segons taxació pericial, no excedeix de 6.010.121,04 euros, i pel Govern de la Generalitat, a proposta del Departament d'Economia i Finances, si llur valor, també segons taxació pericial, excedeix de la xifra esmentada i no ultrapassa els 12.020.242,09 euros; si excedeix d'aquesta quantitat ha de ser autoritzada pel Parlament de Catalunya (art. 18.1).
- Els immobles alienables poden ser permutats per d'altres, prèvia taxació pericial, sempre que d'aquesta taxació resulti que la diferència del valor entre els béns que es tracta de permutar no sigui superior al 50 % del que tingui un valor més alt (art. 19).
- El Departament d'Economia i Finances pot acordar la cessió gratuïta de béns mobles per a fins d'utilitat pública o d'interès social a favor d'institucions o de corporacions públiques o privades sense ànim de lucre (art. 20.3).
- L'alienació de títols representatius del capital en empreses mercantils correspon al Govern, a proposta del Departament d'Economia i Finances, sempre que l'import de la participació de la Generalitat en l'empresa no quedi per sota del 10 % una vegada feta l'operació. Però l'alienació de títols representatius del capital en una quantitat que impedeixi directament o indirecta la pèrdua de la condició majoritària o extingeix la participació s'haurà d'autoritzar per llei (art. 21).
- El Reglament del patrimoni de la Generalitat desenvolupa aquesta normativa, i cal destacar les regles que estableix sobre l'alienació d'obres d'art o d'objectes d'interès històric, de béns mobles, de deixalles, d'obligacions i del règim especial en entitats autònomes (art. 108-111 i 117).

b) Cessió

Pel que fa a la cessió de béns de la Generalitat, el Text refós de la Llei del patrimoni estableix que:

- La cessió de béns adscrits a funcions o serveis que es traspassin o deleguin en les corporacions locals s'haurà de fer en les condicions que estableixi la llei de transferència o delegació corresponent, la qual podrà preveure la reversió dels béns cedits en cas que no siguin necessaris per a la prestació del servei. En qualsevol cas, la reassumpció del servei o de la funció implicarà la recuperació dels béns que tingués adscrits (art. 23).
- Els béns immobles del domini privat de la Generalitat que no tinguin prevista una afectació es podran cedir gratuïtament en ús a favor de corporacions, institucions públiques o sense ànim de lucre que els hagin d'utilitzar per a finalitats d'utilitat pública o d'interès social. En aquests casos, l'interessat a ser cessionari ho sol·licitarà al Departament d'Economia i Finances. L'expedient serà tramitat per la Direcció General del Patrimoni, i el conseller d'Economia i Finances formularà la proposta pertinent, que serà elevada al Govern perquè dicti l'acord que calgui (art. 22).

IV. Afectació i desafectació

1. Concepte d'afectació

En el sentit que aquí interessa, l'afectació és l'acte segons el qual un bé de l'Administració es destina a les finalitats pròpies dels béns demaniais, i passa d'aquesta manera a formar part del domini públic. Aquest és el sentit que utilitza el Reglament del patrimoni de Catalunya (art. 28.1) quan ens diu que «l'afectació, a l'ús general o al servei públic, produeix la integració del bé en el domini públic de la Generalitat i la transferència al Departament interessat de l'exercici de competències demaniais en relació amb la conservació i la utilització per a la finalitat prevista».

2. Formes d'afectació

El Reglament del patrimoni de la Generalitat (art. 26-27) preveu dues modalitats d'afectació de béns al domini públic:

- Afectació tàcita: es refereix a una sèrie d'actes que porten implícita l'afectació dels béns a l'ús general o al servei públic de què es tracti. Aquests actes, concretament, són:
 - o Adquisició d'un bé a títol oneros amb alguna d'aquelles finalitats.
 - o Adquisició d'un bé a títol lucratiu o mortis causa sempre que el transmissor faci constar la finalitat a l'ús general o servei públic.
 - o Utilització de fet de béns patrimonials de la Generalitat per a finalitats d'ús general o de servei públic durant el termini d'un any.
 - o Adquisició per usucapió, segons les normes del dret civil català, de béns destinats a l'ús general o al servei públic.
 - o Adquisició de béns per expropiació forçosa, excepte els sobrants, que no es consideraran afectats.
 - o Afectació que resulti implícita dels plans, programes, projectes o resolucions aprovades pel Govern de la Generalitat.
- Afectació expressa: es refereix als béns que, sent de domini privat o patrimonials de la Generalitat, adquireixen la condició de béns de domini públic per resolució (expressa) del Parlament de Catalunya, o per resolució expressa del Govern de la Generalitat a proposta del conseller d'Economia i Finances.

En qualsevol cas, el Reglament del patrimoni de la Generalitat (art. 28.2) ordena que «tota afectació i adscripció es farà constar en l'inventari i, quan sigui procedent, en el registre de la propietat».

3. Concepte de desafectació

El concepte invers d'afectació és el de desafectació, el qual, en el sentit que aquí interessa, es pot definir com l'acte segons el qual un bé demanial de l'Administració deixa de destinar-se a les finalitats pròpies dels béns demaniaus, i passa d'aquesta manera a formar part del domini privat. Aquest és el sentit de desafectació que es dedueix del Reglament del patrimoni de la Generalitat (art. 29-31) quan regula les mutacions demaniaus i les desafectacions:

- Les mutacions demaniaus són els canvis de destinació dels béns de domini públic sense perdre aquesta naturalesa jurídica (per exemple, un immoble demanial on s'ubicava una caserna adscrita al Departament de Governació, ara es destina al Departament d'Ensenyament per ubicar-hi un institut públic de batxillerat; l'immoble pot haver canviat de destinació, però continua sent demanial, perquè continua estant adscrit a un servei públic de la Generalitat). Per contra, les desafectacions són els canvis de destinació dels béns de domini públic que provoquen la pèrdua d'aquesta naturalesa jurídica.

4. Formes de desafectació

El Reglament del patrimoni de la Generalitat de Catalunya (art. 30-31) regula dues formes de desafectació:

- Desafectació expressa: es dóna quan el departament al qual està afectat un bé de domini públic considera que aquest bé no és necessari per a les finalitats del departament i no hi ha cap altre departament interessat en el mateix bé ni és necessària ni previsible la seva adscripció a l'ús general o al servei públic. En aquest cas, el Departament d'Economia i Finances farà la proposta corresponent al Consell Executiu perquè aquest acordi traslladar l'expedient al Parlament. Si el Parlament acorda la desafectació, s'incorporarà el bé al domini privat de la Generalitat amb els efectes pertinents a l'inventari i al Registre de la propietat.
- Desafectació derivada d'amillament: es dóna quan de resultes d'un amillament del domini públic restin terrenys sobrants. En aquest cas, els terrenys sobrants quedaran desafectats i s'incorporen al domini privat, sense cap altre requisit ulterior.

D'altra banda, sembla evident que, si un determinat bé és considerat demanial perquè una llei així ho declara explícitament, aquest bé deixarà de ser demanial (quedarà desafectat) quan mitjançant una modificació legal es declari que és de domini privat.

Punts clau

- El patrimoni de la Generalitat de Catalunya: Concepte. Capacitat per generar ingressos públics.
- La Llei de patrimoni de la Generalitat de Catalunya: Finalitat. Concepte i classificació del patrimoni.
- Adquisició, alienació, cessió dels béns de la Generalitat: Conceptes. Regles específiques.
- Afectació i desafectació: Concepte i formes en què s'articulen.

Text	d00335
Tema	Organització territorial de Catalunya
Referència	Web de la Generalitat de Catalunya http://www.gencat.net/generalitat/cat/guia/organitzacio/index.htm [Consulta: juny de 2004]

Organització administrativa del territori

Barcelona, capital de Catalunya

La superfície de Catalunya, de 31.895 km², ha estat dividida administrativament en espais que, segons les èpoques, han rebut diverses denominacions. D'una banda, els nuclis de població urbans o municipis (946 el gener de l'any 2000) i, de l'altra, regions més extenses o comarques (41 en total). Encara que el nom de municipi sigui d'origen romà, i servís per indicar la població supeditada a Roma, a Catalunya els municipis són una creació medieval, fruit de l'organització de comunitats veïnals que començaren a ser regulades en època del rei Jaume I (s. XIII). Eren constituïts per representants de la ciutat o de la vila, i el seu àmbit de competència es dirigia a l'ordenació de la vida de la comunitat. Existeix, però, una altra divisió molt arrelada de la qual hi ha indicis en el segle XIII: la comarca. Es tracta d'una extensió territorial que presenta una certa unitat entre les agrupacions de població que la formen a causa de factors geogràfics, humans i històrics que vinculen els interessos dels seus habitants. Per aquest motiu s'ha considerat la comarca en dos aspectes: com a entitat natural i com a divisió administrativa i funcional. La importància de la comarca ha merescut l'estudi, en els seus diversos aspectes, de molts tractadistes, des d'Onofre Manescal, a final del segle XVI, i de Pere Gil, l'any 1600, fins a l'actualitat. Avui les lleis territorials elaborades pel Parlament de Catalunya regulen el règim local de Catalunya i la seva organització comarcal.

Els municipis

Les comarques

Les entitats metropolitanes

Altres administracions

Els municipis

El municipi és l'entitat bàsica a partir de la qual es defineix l'organització territorial de Catalunya, i és la que fa possible la participació dels ciutadans en la vida pública de la comunitat a la qual pertanyen.

Els ens locals

L'organització municipal

Responsabilitat política i informació ciutadana

Règim jurídic i finances locals

Els ens locals

L'Estatut d'autonomia preveu que la Generalitat "estructurarà la seva organització territorial en municipis i comarques", i especifica que gaudeixen de la condició política de catalans aquells que "tinguin veïnatge administratiu en qualsevol dels municipis de Catalunya". Aquests principis queden reflectits en la Llei municipal i de règim local de Catalunya, la qual estableix que "els municipis i les comarques són els ens locals en què s'organitza territorialment la Generalitat". Els municipis són regits pels ajuntaments, entitats que "serveixen amb objectivitat els interessos públics que els són encomanats i actuen d'acord amb els

principis d'eficàcia, descentralització, desconcentració, coordinació i participació, amb ple sotmetiment a la llei i al dret".

Les competències dels ens locals territorials s'entenen referides als territoris respectius. El territori del municipi és constituït pel terme municipal, àmbit en el qual cada "ajuntament exerceix les seves competències". Cada municipi té la seva denominació i la seva capitalitat. S'entén per capital del municipi el nucli de població on té la seu l'ajuntament. El municipi pot gaudir del títol de vila, si té més de cinc mil habitants, i del de ciutat, si supera els vint mil. Les corporacions locals es poden dotar també "d'un escut o d'un emblema distintiu", com també d'una bandera municipal.

La població d'un municipi és formada pels seus residents, condició que s'adquireix en el moment d'efectuar la inscripció en el padró municipal. Aquest padró, que té caràcter de document públic i feient a l'efecte administratiu, és constituït per la relació de residents i de transeünts en el terme municipal.

L'organització municipal

El govern i l'administració municipal corresponen a l'ajuntament, el qual és integrat per l'alcalde i els regidors".

Componen l'organització municipal:

- a) L'alcalde, els tinents d'alcalde i el Ple.
- b) Una comissió de govern que s'ha de constituir en els municipis amb una població de dret superior als cinc mil habitants, i en els de menys habitants si així ho acorda el ple de l'Ajuntament o bé ho estableix el seu reglament orgànic.
- c) La comissió especial de comptes. Poden completar l'organització municipal les comissions d'estudi, informe o consulta, els òrgans de participació ciutadana o qualsevol altre òrgan establert pel municipi.

Per aconseguir un millor funcionament dels òrgans de govern de la corporació es poden crear grups municipals". La constitució d'aquests grups és obligatòria en els municipis de més de vint mil habitants. Només es pot formar un grup municipal, però, per cada llista electoral.

La llei regula detalladament les funcions dels diversos òrgans municipals, el règim de les sessions que celebren, l'ordenació de les propostes i els debats i el procediment per estendre actes, que correspon al secretari de la corporació. Les actes han de ser aprovades i transcrites en el llibre o en els plecs de fulls habilitats legalment".

Els acords del ple de les corporacions locals s'adopten, per regla general, per majoria simple dels membres presents, si bé es requereix el vot favorable de les dues terceres parts i, en tot cas, de la majoria absoluta del nombre legal de membres de la corporació per adoptar acords sobre les matèries següents:

L'alteració dels termes municipals.

La creació, la modificació i la supressió de les entitats d'administració descentralitzades.

L'alteració del nom del municipi i de la seva capitalitat.

Hi ha altres matèries sobre les quals només es poden adoptar acords si obtenen el vot favorable de la majoria absoluta del nombre legal de membres de la corporació.

Responsabilitat política i informació ciutadana

D'acord amb el que estableix la legislació electoral, la Llei municipal i de règim local determina el procediment per exigir la responsabilitat política dels presidents de les corporacions locals i determina les regles per exercir la moció de censura.

Les corporacions locals han de facilitar la màxima informació possible sobre la seva activitat i la participació de tots els ciutadans en la vida local. Per això, entre d'altres exigències, la corporació, per acord del ple, "ha de determinar els mitjans necessaris per donar publicitat als acords adoptats per la corporació i les convocatòries dels òrgans les sessions dels quals siguin públiques, a fi de garantir el dret dels ciutadans a la més àmplia informació sobre activitats dels ens locals".

Per la seva banda, per a la defensa dels interessos generals o sectorials dels veïns, aquests es poden constituir en associacions, les quals tenen la consideració d'entitats de participació ciutadana. Els alcaldes, també, per acord previ del ple per majoria absoluta, poden sotmetre a consulta popular els assumptes de competència municipal i de caràcter local que siguin d'especial importància "per als interessos dels veïns, llevat dels relatius a les finances locals".

Règim jurídic i finances locals

Els actes administratius dels ens locals "són immediatament executius". Per això la llei en regula el règim jurídic i estableix el procediment per a la impugnació "d'actes i acords". La legislació sobre finances locals regula:

Els criteris de distribució dels ingressos, consistents en participacions en ingressos estatals i de la Generalitat i en subvencions incondicionades.

La intervenció de la Generalitat en la concessió de subvencions estatals.

El règim de subvencions concedides per la Generalitat.

El crèdit local.

Els ingressos de dret privat.

Les multes i els altres ingressos que els puguin correspondre.

El règim pressupostari.

Els criteris de finançament dels serveis transferits a altres ens locals.

La llei regula igualment el patrimoni, les obres, les activitats, els serveis i la contractació. Finalment, estableix les normes per les quals s'ha de regir el personal al servei dels ens locals.

Les comarques

La comarca és "una entitat local de caràcter territorial formada per l'agrupació de municipis contigus" i té "personalitat jurídica pròpia i plena capacitat i autonomia per al compliment dels seus fins".

La divisió comarcal

L'organització comarcal: el Consell Comarcal

Les competències comarcals

El finançament comarcal

La divisió comarcal

La comarca, com a entitat territorial amb autonomia i personalitat jurídica, si bé no és un element nou en l'organització territorial de Catalunya, és un concepte relativament recent. La base 5a de les redactades a Manresa, el 1892, "per a la Constitució Regional Catalana" o Bases de Manresa, establí que la divisió territorial "tindria per fonament la comarca natural i el municipi". La Generalitat de l'època republicana també aprovava, el 1936, la divisió comarcal de Catalunya. I l'Estatut d'autonomia de 1979 preveu que la

Generalitat de Catalunya estructurarà la seva "organització territorial en municipis i comarques" i "també podrà crear demarcacions supracomarçals". D'acord amb l'antecedent de la divisió del territori prevista el 1936, la legislació catalana estableix la divisió i l'organització territorial de Catalunya en comarques. La comarca és "una entitat local de caràcter territorial formada per l'agrupació de municipis contigus" i té "personalitat jurídica pròpia i plena capacitat i autonomia per al compliment dels seus fins". Tant la divisió com l'organització comarcal es regeixen per aquests criteris:

Els àmbits territorials han de coincidir amb els espais geogràfics en què s'estructuren les relacions bàsiques de l'activitat econòmica i han d'agrupar municipis amb característiques socials i històriques comunes.

Els àmbits territorials han de ser els més adequats per fer efectius els principis d'eficàcia, de descentralització i de participació en la prestació dels serveis públics.

Mapa comarcal de Catalunya. El territori actual de Catalunya es divideix en 41 comarques. La comarca és una entitat local i territorial amb personalitat jurídica pròpia i plena capacitat i autonomia per al compliment dels seus fins.

La llei preveu el procediment i els requisits per determinar la divisió territorial i per modificar i crear demarcacions comarcals, la seva denominació i la seva capacitat.

L'organització comarcal: el Consell Comarcal

El govern i l'administració de la comarca corresponen al Consell comarcal. El territori de la comarca és l'àmbit en el qual el Consell comarcal exerceix les seves competències, i és definit per l'agrupació dels termes municipals que la integren.

El Consell comarcal és constituït per regidors dels municipis que formen la demarcació, elegits d'acord amb els mecanismes establerts per la llei, segons el nombre total de membres que correspongui a cada Consell comarcal i d'acord amb els resultats electorals aconseguits en les eleccions municipals per "cada partit, coalició, federació o agrupació d'electors".

El nombre de membres del Consell comarcal es determina segons els residents de la comarca i d'acord amb l'escala següent:

Fins a 50.000 residents: 19.

De 50.001 a 100.000: 25.

De 100.001 a 500.000: 33.

De 500.001 endavant: 39.

Els òrgans del Consell comarcal són: el ple, el president i la comissió especial de comptes. També forma part de l'organització comarcal el gerent, que té funcions executives. De tots aquests òrgans, la llei en determina minuciosament quines són les atribucions i les funcions que tenen.

En la sessió constitutiva del Consell comarcal s'elegeix el president per votació de tots els membres que el componen. Qualsevol membre del Consell pot ser candidat a president. Serà elegit el qui hagi obtingut la majoria absoluta en la primera votació o la simple en la segona. En el cas d'empat entre dos candidats o més es procedeix a una tercera votació, i, si l'empat es dona novament, serà elegit president el candidat de la llista amb més consellers. El president pot ser destituït per moció de censura d'acord "amb el que estableix la legislació de règim local".

El president ha de nomenar, entre els consellers, un o més vicepresidents que l'han de substituir en cas de vacant, absència o impediment, i en els quals pot delegar les seves atribucions.

La durada del mandat dels membres del Consell comarcal coincideix amb el de les corporacions municipals.

La pèrdua de la condició de regidor determina també la pèrdua de la condició de membre del Consell comarcal.

El ple del consell és constituït pel president i els consellers, i la comissió especial de comptes és integrada pel nombre de consellers que determini el ple. Ha de comprendre almenys un membre de cada grup polític representat en el Consell comarcal.

El Consell comarcal pot complementar l'organització bàsica en els termes que preveu la legislació de règim local, o bé mitjançant acord del ple o amb l'aprovació del reglament orgànic comarcal corresponent.

Les competències comarcals

Les competències que exerceixen les comarques són les que els atribueixen les lleis del Parlament, les quals han d'atorgar competències sobre les matèries següents:

L'ordenació del territori i l'urbanisme.

La sanitat.

Els serveis socials.

La cultura.

L'esport.

L'ensenyament.

La salubritat pública i el medi.

La llei detalla també les funcions que respecte als serveis de competència municipal corresponen a la comarca. Igualment regula els serveis comarcals, la conversió de competències municipals en comarcals, els convenis que poden establir, el que correspon a la comarca en relació amb els plans territorials parcials i amb els diferents tipus de comarques, com també les relacions mútues de les comarques sobre la base de les tècniques de cooperació i col·laboració en projectes comuns del seu interès. Els consells comarcals també poden exercir la "iniciativa legislativa davant del Parlament de Catalunya", amb la presentació de proposicions de llei. La iniciativa, però, ha de ser adoptada per una cinquena part dels consells comarcals com a mínim, amb l'acord favorable del ple del Consell comarcal respectiu, adoptat per majoria absoluta. Aquestes proposicions s'han de presentar acompanyades d'una exposició de motius, dels antecedents i de la certificació acreditativa de l'acord adoptat. No es poden referir a les matèries que la llei exclou expressament, i han de seguir el tràmit que aquesta estableix.

El finançament comarcal

Un punt important per a la subsistència i el desenvolupament de la comarca és el seu finançament. Les comarques es nodreixen dels recursos següents:

Ingressos de dret privat.

Taxes per prestació de serveis o l'acompliment d'activitats de la seva competència.

Contribucions especials per a l'execució d'obres o per a l'establiment, l'ampliació o la millora de serveis de competència comarcal.

Participacions en impostos de l'Estat i de la Generalitat establertes a favor de les comarques.

Subvencions i altres ingressos de dret públic.

Els recursos procedents d'operacions de crèdit.

Les multes.

Les comarques, però, també participen dels ingressos provincials si assumeixen competències de les diputacions i del Fons de Cooperació Local de Catalunya, el qual es nodreix de recursos procedents de l'Estat i la Generalitat. Igualment, les comarques es nodreixen de les aportacions dels municipis que hi pertanyen. De fet, els municipis poden delegar en la comarca les seves facultats tributàries de gestió,

recaptació, inspecció i revisió. En tots els altres aspectes relatius al règim de finançament, pressupostari, d'intervenció i de comptabilitat s'apliquen les normes generals de la legislació bàsica de l'Estat i de la Generalitat reguladora de les finances locals.

Les entitats metropolitanes

La nova organització territorial de Catalunya havia de tenir repercussió en el que s'ha anomenat "fenomen metropolità", referit a la ciutat de Barcelona i a l'àrea de la seva influència immediata. Per això, simultàniament a la promulgació de la llei que determinava l'ordenació comarcal de Catalunya, s'aprojava una altra llei per la qual s'estableixen i regulen les actuacions públiques especials a la conurbació de Barcelona i les comarques compreses dins la zona d'influència directa.

La llei, doncs, té per objecte regular les actuacions de l'Administració de la Generalitat, de les entitats metropolitanes i dels altres ens locals, per a l'acompliment de les activitats i de la prestació dels serveis que, ateses les característiques econòmiques, socials i urbanes que concorren a la conurbació de Barcelona i les comarques compreses dins la seva zona d'influència directa, requereixen una ordenació especial i integrada.

Constitueixen instruments bàsics del règim especial:

la planificació i la coordinació en l'àmbit regional;
la creació d'entitats metropolitanes per a la planificació conjunta, la programació, la coordinació, la gestió i l'execució de determinats serveis, i
la devolució de competències als municipis afectats per la supressió de l'Entitat Municipal Metropolitana de Barcelona.

Els àmbits territorials es determinen en la mateixa llei, la qual regula les actuacions de les diferents administracions públiques, relatives a unes matèries concretes:

L'ordenació del territori i del litoral, i de l'urbanisme.
El transport públic de viatgers.
Els serveis hidràulics, i el tractament i l'eliminació de residus.

Per a la prestació d'aquests serveis hi ha dues entitats metropolitanes: l'Entitat Metropolitana del Transport i l'Entitat Metropolitana de Serveis Hidràulics i del Tractament de Residus.

El govern i l'administració de les entitats metropolitanes corresponen al Consell metropolità, el qual, semblantment als consells comarcals, es regeix pels òrgans següents: el ple, el president, el gerent, la comissió especial de comptes i les altres comissions creades i regulades pel mateix consell. Les funcions que corresponen a aquests òrgans són definides concretament per la llei, la qual estableix els recursos per al finançament de les entitats metropolitanes.

Altres administracions

A més de les institucions i els organismes propis de Catalunya, concorren en aquest territori altres institucions dependents de l'Estat.

Les diputacions provincials
La Delegació del Govern de l'Estat
L'Administració de Justícia
Les diputacions provincials

El territori de Catalunya, des d'abans del segle XII, es dividia en vegueries, que anaren augmentant en nombre i esdevingueren la demarcació bàsica de l'administració territorial. Sense modificacions essencials, les vegueries passaren a denominar-se corregiments, després del Decret de Nova Planta de Felip V (1716). Durant el segle XIX, però, i com a conseqüència de la Constitució de Cadis (1812) s'introdueix un element nou en l'estructura geogràfica del país, concebut a imitació de la divisió

departamental francesa: la província. Aquesta divisió s'implantà a partir del Decret del ministre Javier de Burgos (1833) i la Diputació va ser la corporació que n'exercí el govern.

En establir-se aquesta divisió territorial i administrativa, s'intentava modernitzar l'estructura i el govern de l'Estat. Malgrat ser un element estrany, va ser aprofitada d'una manera eficaç per al desenvolupament de l'activitat política de Catalunya. Cal recordar que el triomf de Solidaritat Catalana va portar a la presidència de la Diputació de Barcelona Enric Prat de la Riba, que, amb el seu esforç, va aconseguir, l'any 1914, la creació de la Mancomunitat de Catalunya –òrgan que reunia les quatre diputacions catalanes i antecedent immediat de la Generalitat republicana–, que malauradament va ser abolida pel règim dictatorial imposat el 1924. Quan l'any 1931 es va restaurar la Generalitat, a Catalunya van desaparèixer les diputacions. Foren novament constituïdes pel franquisme el 1949, deu anys després d'acabada la guerra civil. Per la seva banda, la Constitució espanyola de 1978, en definir la província com una entitat local amb personalitat jurídica pròpia, determinada per l'agrupació de municipis i la divisió territorial per al compliment de les activitats de l'Estat", preveu que el govern i l'administració autònoma de les províncies seran encomanats a diputacions o altres corporacions de caràcter representatiu".

L'Estatut d'autonomia de Catalunya, si bé esmenta les províncies per indicar el territori de Catalunya com el de les comarques compreses en les províncies de Barcelona, Girona, Lleida i Tarragona", estableix que la Generalitat estructurarà la seva organització territorial en municipis i comarques", i que també podrà crear demarcacions supracomarçals". Concreta, però, que una llei del Parlament regularà l'organització territorial de Catalunya.

L'aprovació, més tard, de la Llei sobre organització comarcal de Catalunya va establir aquesta nova estructura comarcal". S'havia de trobar, doncs, una solució a la duplicitat que representaven totes dues organitzacions territorials supramunicipals (la provincial i la comarcal) amb la convicció que, per tal d'evitar la complicació que això pogués comportar, s'havia d'aconseguir un sol estadi estructural per damunt de les entitats municipals. Per això mateix, una llei sobre el règim provisional de les competències de les diputacions provincials regula l'esmentat règim provisional de les diputacions catalanes i el seu exercici, mentre no es produeixin les condicions legals que facin possible que el govern i l'administració de les províncies s'integrin a la Generalitat amb la consegüent desaparició de la divisió de Catalunya en províncies". També determina que les lleis del Parlament de Catalunya han de distribuir les competències de les diputacions provincials entre l'administració de la Generalitat i les comarques". I la mateixa llei concreta que els acords relatius al traspàs de serveis i recursos seran adoptats per una Comissió mixta integrada per representants de la Generalitat i de les quatre diputacions catalanes".

El pas definitiu per assolir una província única amb el desplegament de l'estructura comarcal és establert així: el govern de la Generalitat, un cop constituïts els consells comarçals, ha de presentar al Parlament", en les condicions que es determinen, una proposta per tal d'obtenir, a través de l'alteració dels límits provincials, la integració en una sola província, denominada Catalunya, de les actuals províncies de Barcelona, Girona, Lleida i Tarragona".

El projecte haurà d'establir les bases per a la desconcentració i la descentralització dels serveis de la Generalitat i, entre d'altres principis, haurà de preveure la creació d'un nombre de regions no inferior a cinc.

La Delegació del Govern de l'Estat

La institucionalització de les comunitats autònomes va comportar la creació –tal com preveia la Constitució– de la figura del delegat del Govern central, amb la missió de dirigir "l'Administració de l'Estat en el territori de la Comunitat Autònoma" corresponent i coordinar-la, "si és procedent, amb l'Administració de la pròpia comunitat". El delegat del Govern "ostenta la representació del Govern de l'Estat en el territori de la Comunitat Autònoma i exerceix la seva superior autoritat sobre els subdelegats provincials i sobre tots els òrgans de l'Administració Civil de l'Estat en el territori de la Comunitat Autònoma". Cal tenir en compte, però, que la representació ordinària de l'Estat la deté el president de la Generalitat, que és la primera autoritat política de Catalunya.

El delegat ha de ser nomenat i separat, si escau, per reial decret acordat pel Consell de Ministres a proposta del president del Govern, i tindrà la seu en la localitat on la tingui "el Consell de Govern de la Comunitat Autònoma".

La llei assenyalava com a funcions del delegat: dirigir i coordinar l'Administració civil de l'Estat en l'àmbit de la comunitat autònoma i impartir, d'acord amb les directrius del Govern, les instruccions necessàries per ordenar l'activitat dels seus serveis; mantenir les relacions necessàries de cooperació i coordinació de l'Administració de l'Estat amb la de la comunitat autònoma, i exercir les altres atribucions que li confereix l'ordenament jurídic estatal

L'Administració de Justícia

La notable transformació operada en la distribució territorial del poder ha comportat l'existència de Comunitats Autònomes que tenen assignades, per la Constitució i els respectius Estatuts d'Autonomia, competències amb relació a l'Administració de Justícia.

La necessitat d'acomodar l'organització del poder judicial a les previsions constitucionals i estatutàries va provocar que per la Llei Orgànica 6 /1985, d'1 de juliol, del Poder Judicial, es reguessin, entre d'altres circumstàncies de diferent naturalesa i contingut, uns òrgans jurisdiccionals que culminen l'organització judicial en l'àmbit territorial de les Comunitats Autònomes: els Tribunals Superiors de Justícia. La qual cosa implica la desaparició de les Audiències Territorials existents fins al moment, com a òrgans jurisdiccionals supranacionals d'àmbit no estatal.

Després de la Llei abans esmentada, l'Estat s'organitzà territorialment, a efectes judicials, en municipis, partits, províncies i Comunitats Autònomes, sobre els quals, respectivament, exerceixen potestat jurisdiccional els Jutjats de Pau, els Jutjats de Primera Instància i Instrucció, les Audiències Provincials i els Tribunals Superiors de Justícia. Sobre tot el territori de l'Estat exerceix potestat jurisdiccional l'Audiència Nacional del Tribunal Suprem.

A efectes judicials, el municipi es correspon amb la demarcació administrativa de la mateixa denominació; el partit judicial és la unitat territorial integrada per un o més municipis confrontants que pertanyen a una mateixa província; la província s'acomoda als límits territorials de la demarcació administrativa del mateix nom i, per últim, la Comunitat Autònoma és l'àmbit del Tribunal Superior de Justícia.

El Tribunal Superior de Justícia de Catalunya igual que els altres tribunals superiors d'altres comunitats, està integrat per una sala Civil i Penal, una sala Contenciosa Administrativa i una sala Social.

Sens perjudici de la jurisdicció que correspon al Tribunal Suprem, el Tribunal Superior de Justícia pren el nom de la Comunitat Autònoma en l'àmbit territorial de la qual estén la seva jurisdicció, en aquest cas Catalunya, i és l'òrgan jurisdiccional en el qual finalitza l'organització judicial en aquest territori.

Text	d00336
Tema	Organització territorial de Catalunya
Referència	Web de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya. Temaris d'oposicions per als cossos auxiliar i subaltern d'administració http://www.eapc.es/publicacions/temaris/ADM/Sumari.htm [Consulta: juny de 2004]

6. L'organització territorial de l'Estat. L'Administració local: ens que la integren. El municipi. La província. l'organització comarcal de Catalunya.

Esquema

I. L'organització territorial de l'Estat: principis constitucionals

II. L'Administració local

1. Concepte

2. Naturalesa

III. Ens que integren l'Administració local

1. El municipi

1.2. Concepte

1.3. Elements

1.4. Competències

2. La província

2.1. Concepte

2.2. Elements

2.3. Organització

2.4. Competències

IV. L'organització comarcal de Catalunya

I. L'organització territorial de l'Estat

L'article 137 de la Constitució estableix que «l'Estat s'organitza territorialment en municipis, en províncies i en les comunitats autònomes que es constitueixen» i afegeix que «totes aquestes entitats gaudeixen d'autonomia per a la gestió dels interessos respectius.»

A diferència de l'Estat i de les comunitats autònomes, que tenen una administració pública, els ens locals no en tenen, sinó que són en ells mateixos Administració pública. Per tant, els ens locals no tenen poder legislatiu ni poder judicial; només Administració pública.

L'Administració local, els ens locals, és Administració pública, i, per això, gaudeix de les prerrogatives pròpies del poder públic: pot crear, en l'exercici de les potestats administratives que li atribueix l'ordenament jurídic, drets i deures per als ciutadans amb els quals es relaciona i, fins i tot, fer-los complir coactivament.

La Constitució garanteix l'autonomia dels ens locals (art. 137, 140 i 141). Tal com va assenyalar molt aviat el Tribunal Constitucional (STC 84/1982), aquesta autonomia significa una garantia institucional de les entitats que reconeix la Constitució (municipi, província, illa). Tot el territori estatal està organitzat en municipis i províncies, i els arxipèlags, en illes. La garantia institucional significa el reconeixement d'una esfera d'interessos propis i l'atribució de competències per a la seva gestió, encara que aquestes

competències no siguin determinades a la Constitució, sinó que es remet al legislador ordinari. D'altra banda, l'autonomia local implica que els ens locals autoseleccionin les persones que han de formar part dels seus òrgans de govern, i la seva capacitat per representar i governar els interessos de la comunitat que integren aquestes entitats. A més, l'autonomia implica atribuir als ens locals el poder d'ordenança; és a dir, la capacitat de dictar normes, si bé de rang reglamentari. I, finalment, es reconeix a l'Administració local suficiència financera per a l'exercici de les seves funcions (art. 142 CE).

II. L'Administració local

L'article 3 de la Llei reguladora de les bases de règim local fa una enumeració completa de les entitats locals, que classifica en dos grups. D'una banda, el municipi, la província i l'illa (a les Canàries i les Balears) i, de l'altra, les entitats d'àmbit territorial inferior al municipi, les comarques o altres entitats que agrupin més d'un municipi, les àrees metropolitanes i les mancomunitats de municipis. Dins el primer grup, hi ha els ens locals que estan reconeguts a la Constitució, d'existència obligatòria i de caràcter territorial, en el sentit que la seva competència és genèrica sobre tot allò que afecta la comunitat local. Els ens locals del segon grup són d'existència facultativa.

La regulació dels ens locals està constituïda, a més de la Constitució i la Llei 7/1985, de 2 d'abril, de bases del règim local, a la nostra comunitat autònoma, per les lleis catalanes 5/1987, 6/1987 i 7/1987, de 4 d'abril, i el Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la Llei Municipal i de Règim Local de Catalunya (abans Llei 8/1987).

III. El municipi

1. Concepte

El municipi és l'entitat bàsica i primària de l'Administració local. És la resposta jurídica a la unitat de convivència basada en vincles de veïnat (la ciutat, el poble o qualsevol altre nucli de població amb possibilitat de subsistència autònoma).

El municipi forma part de l'organització de l'Estat (art. 137 CE), i constitueix el conducte immediat de participació ciutadana en els afers públics.

El municipi és la personificació d'un conjunt d'interessos localitzats a la col·lectivitat corresponent, diferents dels interessos generals de l'Estat i de la comunitat autònoma, que són gestionats per una organització pròpia (autoadministració).

El municipi és també un ens prestador de serveis públics essencials per a la persona (subministrament d'aigua, evacuació d'aigües residuals, cementiris, mercats, etc.).

2. Elements

Són elements del municipi: el territori, la població i l'organització.

a) El territori d'un municipi s'anomena terme municipal i constitueix l'espai físic on el municipi exerceix les competències. L'alteració de termes municipals és una competència de les comunitats autònomes que es troba regulada a les lleis autonòmiques, d'acord amb les disposicions bàsiques de la Llei estatal de règim local.

b) La població d'un municipi és constituïda pels veïns del municipi, que són les persones inscrites al padró municipal. La condició de veí s'adquireix en el mateix moment de la inscripció. Qualsevol persona que resideixi a Espanya està obligada a inscriure's al padró del municipi en què resideixi habitualment. Qui resideixi en diversos municipis, s'haurà d'inscriure únicament al padró del municipi en què habita durant més temps durant l'any.

c) L'organització municipal, encarregada del govern i l'administració del municipi, correspon a l'ajuntament o consell obert. L'ajuntament té dos òrgans essencials, el ple i l'alcalde, que, juntament amb el tinent d'alcalde, existeixen a tots els ajuntaments. Un tercer òrgan essencial, la comissió de govern, només es preveu en l'organització d'alguns municipis. Es preveuen amb caràcter obligatori les comissions informatives.

El ple és integrat per tots els regidors, que són elegits per sufragi universal, lliure, igual, directe i secret pels veïns.

L'alcalde és el president de l'ajuntament. L'elegeixen els regidors i l'ajuden els tinents d'alcalde, que ell designa entre els regidors.

En els municipis de més de 5.000 residents hi ha una comissió de govern, formada per l'alcalde, que la presideix, i un nombre de regidors no superior a la tercera part del total de regidors que correspongui a l'ajuntament. Els regidors que integren la comissió de govern són nomenats i separats lliurement per l'alcalde.

El règim d'organització municipal de consell obert previst a l'article 140 in fine de la Constitució es basa en la democràcia directa. Es caracteritza perquè tots els veïns es constitueixen en assemblea o consell obert, òrgan fonamental que substitueix el ple de l'ajuntament. L'alcalde pot nomenar fins a un màxim de tres tinents d'alcalde entre els veïns per auxiliar-lo en les seves funcions. D'altra banda, els municipis de Madrid i Barcelona es regulen per lleis especials que preveuen una organització més complexa.

3. Competències municipals

La Llei estatal de bases de règim local estableix el principi del reconeixement del dret a la participació del municipi en l'exercici de competències que afectin l'esfera d'interessos de la comunitat veïnal, i reconeix la capacitat del municipi per promoure activitats i prestar serveis que satisfacin aquells interessos. A l'article 25 hi ha una llista de matèries respecte a les quals la llei, estatal o autonòmica, determinarà exactament l'abast de les competències municipals. En aquesta llista s'enumeren les matèries més directament relacionades amb la vida veïnal, com ara la seguretat en llocs públics, la protecció del medi ambient o el transport públic.

IV. La província

1. Concepte

La província, segons preveu l'art. 141.1 de la Constitució, té una doble naturalesa: divisió territorial de l'Administració perifèrica de l'Estat i entitat local. Com a ens local, és una entitat territorial amb personalitat jurídica pròpia, determinada per l'agrupació de municipis.

2. Elements: territori i població

El territori provincial inclou els termes dels municipis integrats a la província. L'art. 141.1 de la Constitució imposa que l'alteració dels límits provincials s'ha de fer mitjançant una llei orgànica de les Corts Generals, cosa que n'implica l'aprovació per majoria absoluta dels membres del Congrés dels Diputats.

La població provincial també integra la població pròpia de tots els municipis de la província.

3. Organització

L'organització provincial es basa en els òrgans següents:

a) El ple de la Diputació provincial, integrat per tots els diputats provincials. L'elecció dels diputats no es fa amb eleccions directes, sinó per un sistema que extrapola els resultats de les eleccions a regidors dels ajuntaments dels municipis de la província, condició que han de tenir necessàriament els diputats provincials.

b) El president, elegit pels diputats d'entre ells, per majoria absoluta en primera votació i simple en la segona. El president designa els vicepresidents.

c) La comissió de govern, integrada pel president i un nombre de diputats no superior al terç del total, que són nomenats i separats lliurement pel president, el qual n'informa al ple. Els estatuts de les comunitats autònomes uniprovincials han previst l'extinció de l'organització provincial. La representació, el govern i l'administració dels interessos provincials, les competències i els recursos financers de les províncies corresponents són assumits i exercits per la comunitat autònoma.

4. Competències

Les competències de la província giren sobre el municipi i la prestació efectiva dels serveis d'aquesta entitat bàsica. En primer lloc, li correspon una funció de coordinació i assistència als serveis municipals, per tal que es prestin efectivament, sobretot els serveis públics mínims obligatoris que especifica l'article 26 de la Llei estatal de bases del règim local, i, preferentment, als municipis amb menys capacitat econòmica. En segon lloc, li correspon la prestació de serveis de caràcter supramunicipal i, si escau, supracomarçals, exigits per una unitat d'explotació a àmbits superiors al municipi. Finalment, és una competència provincial el foment i l'administració dels interessos peculiars de la província.

D'altra banda, tant les comunitats autònomes com l'Estat poden delegar competències a les diputacions provincials.

V. L'organització comarcal de Catalunya

Als articles 141.3 i 152.3, la Constitució permet que les comunitats autònomes estableixin circumscripcions territorials pròpies, diferents de la província, basades en l'agrupació de municipis. L'article 5 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya preveu l'estructuració territorial d'aquesta comunitat en municipis i comarques. També es refereix a les comarques la Llei estatal de bases del règim local, que, a l'article 3.2.b, estableix que les comarques gaudeixen de la condició d'entitats locals.

La Llei catalana 6/1987, de 4 d'abril (modificada per la Llei 3/1990, el Decret Legislatiu 13/1994 i la Llei 8/2003), regula l'organització comarcal de Catalunya. Les referències a determinats articles d'aquesta Llei que es fan a continuació s'han d'entendre en la seva redacció final.

La comarca es defineix com una entitat local de caràcter territorial formada per l'agrupació de municipis, amb personalitat jurídica pròpia i plena capacitat i autonomia per al compliment de les seves finalitats (art. 3.1).

El territori de la comarca és l'àmbit en què el consell comarcal òrgan de govern i administració de la comarca? exerceix les seves competències, i és definit per l'agrupació dels termes municipals que l'integren (art. 3.2). Un cop establerta la divisió comarcal de Catalunya, qualsevol modificació de les demarcacions comarcals s'ha de fer per llei, excepte en els supòsits següents:

a) quan es tracti de modificacions que afectin parts de termes municipals i siguin conseqüència de la modificació dels límits dels corresponents termes municipals, i b) per acord del municipi i les altres institucions afectades, d'acord amb el que estableix l'article 8 bis (art. 7).

La població de la comarca és l'addició de la població dels municipis que la integren.

El govern i l'administració de la comarca corresponen al consell comarcal (art. 12). Són òrgans del consell comarcal: el ple, la presidència, la vicepresidència, el consell d'alcaldes i la comissió especial de comptes. També forma part de l'organització comarcal el/la gerent, que té funcions executives (art. 13).

El ple del consell comarcal és constituït pel president i els altres consellers comarcals (art. 15.1). Els consellers comarcals han de gaudir de la condició de regidors dels municipis de la comarca (art. 21.1). El ple ha d'elegir el president del consell comarcal (art. 15.2.a), i també li correspon nomenar i cessar el/la gerent, càrrec que és incompatible amb la condició de regidor o regidora (art. 15.3.b i 17.2). La comissió especial de comptes està formada per un representat de cada grup polític amb representació al consell i té per funció examinar i estudiar els comptes anuals del consell comarcal i emetre'n informe (art. 16).

La comarca exerceix les competències atribuïdes per la pròpia llei en matèria de cooperació, assessorament i coordinació dels ajuntaments, les que li atribueixen les lleis del Parlament, i les que li deleguin o encarreguin de gestionar l'Administració de la Generalitat, la diputació corresponent, els municipis, les mancomunitats i les comunitats de municipis, i les organitzacions associatives d'ens locals regulades al Títol XI del Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la Llei Municipal i de Règim local de Catalunya (art. 25). I, finalment, correspon a la comarca: prestar assistència tècnica, jurídica i econòmica als municipis; cooperar econòmicament en la realització de les obres, els serveis o les activitats dels municipis; garantir, subsidiàriament, la prestació dels serveis municipals obligatoris en els municipis que, per raó de llur població, no estan obligats a prestar-los;

cooperar amb els municipis en l'establiment de nous serveis necessaris per al desenvolupament del territori; establir i coordinar, amb l'informe previ dels ajuntaments afectats, les infraestructures, els serveis i les actuacions d'àmbit supramunicipal; i, en tot cas, la comarca ha d'exercir les funcions d'assistència i de cooperació que li corresponen tenint en compte les necessitats dels diferents municipis, tant pel que fa al nombre d'habitants com a la situació geogràfica o a llur tipologia quant a l'activitat econòmica predominant (art. 26).

Punts clau

- L'Estat s'organitza territorialment en municipis, províncies i comunitats autònomes.
- L'Administració local és Administració pública, ja que no té poder legislatiu ni poder judicial.
- Els ens locals d'existència obligatòria són el municipi, la província i l'illa.
- Segons l'Estatut d'Autonomia, Catalunya s'estructura territorialment en municipis i comarques.

Text	d00337
Tema	Finançament i pressupost
Referència	Web de la Generalitat de Catalunya http://www.gencat.net/generalitat/cat/guia/financament.htm [Consulta: juny de 2004]

El sistema de finançament; El marc financer autonòmic de l'Estat espanyol; El model actual de finançament.

El marc financer autonòmic de l'Estat espanyol

El model financer que regeix a les diverses comunitats autònomes respon a dos esquemes diferents. D'una banda, i recollint les seves tradicions forals, el País Basc i Navarra disposen d'un sistema de concert econòmic, el finançament del qual es basa en els ingressos obtinguts en la recaptació dels impostos estatals dins el territori concertat. Amb aquests recursos, les comunitats esmentades paguen a l'Estat els serveis que aquest conserva en els seus territoris. D'altra banda, la resta de les comunitats s'acullen al sistema anomenat comú, regulat per la Llei orgànica de finançament de les comunitats autònomes (LOFCA). Dins aquest grup, podem establir una classificació segons el nivell competencial: les comunitats constituïdes per les vies establertes en l'article 151 de la Constitució, com és el cas de Catalunya, i les instituïdes per la via de l'article 143.

Evolució legislativa del sistema de finançament

El sistema de finançament de les comunitats autònomes s'ha anat configurant en el temps d'acord amb la progressiva assumpció de competències i serveis per part de les comunitats autònomes. El model de finançament és un tema cabdal per a la constitució de les diferents comunitats autònomes, ja que és important que aquestes administracions tinguin els recursos suficients i amb plena autonomia de decisió per poder prestar uns serveis públics que són molt propers al ciutadà.

En els primers anys de configuració de les comunitats autònomes el sistema de finançament va consistir en un model per via de la despesa, és a dir, l'Administració central transferia a les comunitats autònomes els recursos necessaris per a finançar les seves competències. L'objectiu era dotar les comunitats autònomes d'uns recursos suficients perquè puguin prestar els serveis públics inclosos entre les seves competències. També es va incorporar al sistema de finançament la solidaritat entre les comunitats autònomes, la qual cosa va comportar la creació d'un fons de recursos amb un caràcter altament redistributiu (el Fons de compensació interterritorial).

Progressivament es van anar cedint els tributs a les comunitats autònomes, donant pas així als ingressos tributaris com a font de recursos autonòmics. De fet, ja en el primer redactat de la Llei orgànica de finançament de les comunitats autònomes (LOFCA) de l'any 1980 s'enumeraven els tributs que es podien cedir a les comunitats autònomes (l'impost de successions i donacions, el de patrimoni, el de transmissions patrimonials i actes jurídics documentats i la taxa sobre el joc).

Paral·lelament a aquest procés s'iniciaren els traspassos de serveis sanitaris i assistencials a determinades comunitats autònomes. Aquests serveis s'han finançat des de l'inici fins l'any 2001 mitjançant transferències de recursos, les quals provenien de diversos acords de finançament sanitari que determinaven el càlcul de les transferències que corresponien a cada comunitat autònoma i la seva evolució.

Tornant al finançament dels serveis comuns, els diferents acords de finançament varen començar a tractar i a incidir sobre la necessitat de dotar les comunitats autònomes de més autonomia financera i de coresponsabilitat fiscal. En un primer pas es va assignar a les comunitats un percentatge de la quota líquida de l'irpf declarada pels residents en el seu territori. Com a segon pas es va augmentar aquest percentatge amb la cessió d'un tram de l'impost a les comunitats autònomes i se les va dotar de certa capacitat normativa sobre els tributs cedits, incloent-hi el tram cedit de l'irpf.

El model actual de finançament

El 27 de juliol de 2001 el Consell de Política Fiscal i Financera va aprovar un nou acord de finançament per a les comunitats autònomes de règim comú, vigent a partir de l'any 2002. Aquest nou model de finançament representa un canvi molt important respecte del que fou vigent fins l'any 2001. Els avenços s'han donat en tots els principis legals que defineixen el finançament autonòmic: l'autonomia financera, la suficiència de recursos i la solidaritat.

Quant a l'autonomia financera les millores són:

L'assignació a les comunitats autònomes d'una part de la recaptació tributària del territori

L'increment de la capacitat normativa per a modificar els tributs

L'inici de la participació de les comunitats autònomes en l'Agència Tributària

Quant a la suficiència de recursos, es poden enumerar els aspectes següents:

Un nou repartiment dels recursos entre les comunitats autònomes segons unes variables i ponderacions determinades

L'existència d'altres fons de recursos

L'establiment de garanties en el finançament de la sanitat

I pel que fa a la solidaritat, s'estableixen els canvis següents:

Es preveu una nova regulació dels recursos del Fons de compensació interterritorial

En el càlcul de les necessitats s'inclouen uns fons de recursos que beneficien especialment les comunitats autònomes amb una renda per càpita inferior.

Els recursos de què disposen les comunitats autònomes de règim comú a partir de l'any 2002, derivats de l'acord de finançament del Consell de Política Fiscal i Financera, es poden agrupar en dos grans blocs:

Recursos tributaris

Assignacions procedents dels pressupostos generals de l'Estat

Els recursos tributaris de les comunitats autònomes són els formats pels tributs cedits -totalment o parcialment per l'Estat. Als anys vuitanta es varen començar a cedir tributs a les comunitats autònomes, però els impostos més importants continuaven en mans de l'Administració central. Als anys noranta es va començar a cedir una part de l'impost personal sobre la renda (IRPF) a les comunitats. En aquest nou acord de finançament es dona un pas endavant molt important, ja que assigna a les comunitats autònomes una part de la imposició indirecta sobre el consum generada en el seu territori.

Els tributs cedits a les comunitats autònomes són els següents:

L'impost de successions i donacions

L'impost sobre el patrimoni

L'impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats

Les taxes sobre el joc

Un 33% de l'irpf que constitueix el tram autonòmic d'aquest impost

Un 35% de l'iva

Un 40% de l'impost especial sobre els hidrocarburs

Un 40% de l'impost especial sobre els alcohols

Un 40% de l'impost especial sobre els tabacs

L'impost sobre l'electricitat

L'impost especial sobre determinats mitjans de transport

L'impost sobre vendes minoristes d'hidrocarburs.

L'assignació d'aquests impostos a cada comunitat autònoma es fa atenent al domicili fiscal del contribuent en el cas dels impostos de naturalesa personal i quan els tributs graven operacions immobiliàries, al lloc

on estiguin situats aquests béns immobiliaris. Pel que fa a la imposició sobre el consum, l'atribució es fa segons el lloc on es realitzi el consum o segons uns indicadors de consum calculats sobre una base estadística.

Les assignacions procedents dels pressupostos generals de l'Estat constitueixen el segon bloc de recursos autonòmics. Aquestes transferències de recursos són les següents:

El fons de suficiència

Els fons específics de la sanitat

Els fons de compensació interterritorial

Assignacions per l'anivellament dels serveis públics fonamentals

El fons de suficiència és el recurs que dota les comunitats autònomes (CA) de la quantitat de recursos necessària per poder cobrir les seves necessitats. Per a cada comunitat autònoma aquest fons és la diferència entre l'import definit com a necessitat de recursos i el que obté amb els ingressos tributaris, i s'anomena mecanisme de tancament del model, ja que dota les CA dels recursos que li calen per assolir el seu nivell de necessitats.

L'actual model de finançament integra el finançament de la sanitat al model general, de manera que les transferències de la Seguretat Social que finançaven els serveis sanitaris transferits a les CA desapareixen i aquests serveis passen a finançar-se igual com la resta de serveis de les comunitats autònomes.

No obstant això, i a causa de les peculiaritats dels serveis sanitaris, es doten dos fons específics en matèria sanitària: el fons "programa d'estalvi en incapacitat temporal" i el fons de cohesió sanitària.

L'acord de finançament de 27 de juliol de 2001 dota el fons "programa d'estalvi en incapacitat temporal" d'un import de 40.000 milions de pessetes (240,4 milions d'euros), a distribuir entre les comunitats autònomes en funció de la població protegida, amb l'objectiu de millorar la gestió dels serveis sanitaris de la Seguretat Social.

El fons de cohesió sanitària es constitueix com un mecanisme de facturació dels desplaçats entre les comunitats autònomes i també dels provinents tant dels països de la Unió Europea com d'altres amb els quals s'hagi subscrit convenis d'assistència sanitària recíproca. Aquest mecanisme de facturació serà establert i gestionat pel Ministeri de Sanitat i Consum.

El fons de compensació interterritorial (FCI) es destina a finançar projectes d'inversió que contribueixin a corregir desequilibris econòmics interterritorials i a fer efectiu el principi de solidaritat. L'any 1990 aquest fons van ser objecte d'una reforma de forma a partir de la qual només participen de l'FCI les comunitats autònomes de menor renda per càpita. L'actual acord de finançament modifica també alguns aspectes del Fons de compensació interterritorial. En primer lloc, és dona entrada a les ciutats de Ceuta i Melilla a les dotacions d'aquest fons. En segon lloc, es determina que una part del recursos d'aquest fons es pot destinar a finançar despeses de funcionament associades a les inversions, de manera que un 25% de les dotacions poden anar destinades a despesa corrent.

En l'acord de finançament també es fa referència a les assignacions d'anivellament per tal de garantir un nivell mínim de serveis públics fonamentals.

En aquest acord de finançament s'estableix que els serveis públics fonamentals són l'educació i la sanitat. D'altra banda, s'estipula que es dotarà d'aquestes assignacions les comunitats autònomes en què la taxa de creixement dels alumnes matriculats (en el cas de l'ensenyament) i de la població protegida (en el cas de la sanitat) sigui més de tres punts superior a la mitjana estatal.

La capacitat normativa sobre el tributs

L'actual acord de finançament estableix un increment de les facultats normatives de les comunitats autònomes sobre els tributs cedits. Amb l'acord de finançament per al quinquenni 1997-2001 les comunitats autònomes varen començar a tenir capacitat per modificar alguns elements dels tributs cedits; ara, amb l'acord vigent, aquestes facultats s'incrementen, ja que algunes de les limitacions que hi havia s'han eliminat i s'ha dotat les CA de capacitat sobre alguns elements dels impostos que abans eren matèria exclusiva de l'Estat.

Pel que fa a l'IRPF, les comunitats autònomes poden modificar la tarifa autonòmica amb l'única condició que sigui progressiva i amb el mateix nombre de trams que la tarifa estatal. Pel que fa a les deduccions, les comunitats poden definir deduccions a la quota íntegra.

Quant a l'impost sobre el patrimoni, les comunitats autònomes poden regular-ne el mínim exempt, la tarifa, les deduccions i les bonificacions.

En l'impost sobre successions i donacions s'amplien els supòsits sobre els quals les comunitats autònomes poden regular les reduccions de la base imposable a les donacions inter-vivos. També poden modificar la tarifa de l'impost, la quantia i coeficients del patrimoni preexistent, les deduccions i les bonificacions.

Amb relació a l'impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats, s'amplien les competències autonòmiques en la modalitat de tipus de gravamen en les transmissions oneroses. També poden decidir deduccions i bonificacions.

Pel que fa a la tributació sobre el joc, les comunitats autònomes ja disposaven d'unes facultats normatives àmplies i, per tant, l'acord de finançament preveu que continuïn disposant de les mateixes capacitats per modular aquesta tributació.

La cessió d'una part de l'IVA i dels impostos especials en fase de fabricació no va acompanyada de cap facultat normativa per part de les comunitats autònomes, ja que els imperatius de la UE dificulten l'assignació de capacitat normativa per modificar els tipus impositius d'aquests tributs.

Finalment, tant en el cas de l'impost sobre determinats mitjans de transport com de l'impost sobre vendes minoristes d'hidrocarburs les comunitats autònomes poden assumir competències normatives sobre el tipus de gravamen (dins d'unes bandes).

El Pressupost

L'Estatut d'autonomia de Catalunya estableix que correspon al Govern de Catalunya l'elaboració i l'aplicació del pressupost de la Generalitat, i al Parlament l'examen, l'esmena, l'aprovació i el control del pressupost. El pressupost és únic i ha d'incloure la totalitat de les despeses i els ingressos de la Generalitat i dels organismes, les institucions i les empreses que en depenguin.

La Llei de finances públiques de Catalunya defineix el pressupost com l'expressió quantificada, conjunta i sistemàtica de les obligacions que, com a màxim, podran reconèixer la Generalitat i les entitats autònomes i dels drets que podran liquidar-se durant l'exercici corresponent.

Pel que fa al contingut, el pressupost ha d'incloure la totalitat de les despeses i els ingressos de la Generalitat i de les entitats autònomes i empreses públiques. Concretament, el pressupost conté:

Els estats de despeses de la Generalitat i de les entitats autònomes de caràcter administratiu, amb l'especificació corresponent dels crèdits necessaris per atendre el compliment de les obligacions.

Els estats d'ingressos de la Generalitat i de les entitats autònomes de caràcter administratiu, que comprenen les estimacions dels diversos drets econòmics que cal reconèixer i liquidar durant l'exercici.

Els estats de recursos i dotacions amb les estimacions i l'avaluació de necessitats per a l'exercici corresponents, tant d'exploració com de capital, de les entitats autònomes de caràcter comercial, industrial, financer o anàleg i de les empreses públiques.

El procediment d'elaboració del pressupost s'ajusta a les normes següents:

Els organismes superiors de la Generalitat i els departaments corresponents han de trametre al conseller d'Economia i Finances, abans de l'1 de maig de cada any, els avantprojectes dels estats de despeses, degudament ajustats a les directrius aprovades pel Govern a proposta del conseller esmentat. Igualment, han de lliurar els avantprojectes dels estats d'ingressos i despeses de les entitats autònomes i empreses públiques.

L'estat d'ingressos del pressupost ha de ser elaborat pel Departament d'Economia i Finances. Aquest Departament, d'acord amb els avantprojectes de despeses i l'estimació dels ingressos, ha de formular el projecte de llei del pressupost i sotmetre'l a l'acord del Govern.

Finalment, el Govern ha de presentar aquest projecte de llei al Parlament de Catalunya abans del dia 10 d'octubre de cada any, per a l'examen, l'esmena i l'aprovació corresponents. En cas que, per qualsevol motiu, el pressupost no s'aprovés abans del dia 1 de gener, s'entendrà prorrogat automàticament el de l'any anterior en els seus crèdits inicials, fins a l'aprovació i la publicació del nou pressupost en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya.

Text	d00338
Tema	Finançament i pressupost
Referència	Web de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya. Temaris d'oposicions per als cossos auxiliar i subaltern d'administració http://www.eapc.es/publicacions/temaris/ADM/Sumari.htm [Consulta: juny de 2004]

42. El pressupost de la Generalitat: estructura i classificació. La Llei de pressupostos. El cicle pressupostari: preparació, discussió i aprovació. Modificacions pressupostàries: crèdits extraordinaris i suplementes de crèdits. Transferències

Esquema

I. El pressupost de la Generalitat

El pressupost és l'expressió quantificada, conjunta i sistemàtica de les obligacions que, com a màxim, poden reconèixer els ens públics. A més de tenir unes característiques molt peculiars, està regit per uns principis singulars com són els d'equilibri, unitat i universalitat, anualitat, especialitat i no-afectació d'ingressos. S'estructura en dos grans blocs, diferenciant l'autorització de despeses i la previsió d'ingressos. Els ingressos es classifiquen de forma orgànica i econòmica, mentre que les despeses, a més a més, també es classifiquen de forma funcional i per programes.

II. La Llei de pressupostos

Les diferents lleis anuals de pressupostos no només tenen naturalesa de llei formal, sinó també de llei material, i, per tant, poden modificar lleis precedents sempre que incideixin en la política d'ingressos i de despeses públiques.

III. El cicle pressupostari

Les lleis anuals de pressupostos tenen una tramitació especial i, per descomptat, poden ser modificades posteriorment, però si la modificació afecta algun principi pressupostari s'ha de seguir un procediment especial.

IV. Modificacions pressupostàries

Els crèdits extraordinaris són una excepció al principi d'especialitat qualitativa del pressupost, mentre que els suplementes de crèdits i les transferències són excepcions al principi d'especialitat quantitativa.

I. El pressupost de la Generalitat: estructura i classificació

1. Regulació legal, concepte i caracterització jurídica del pressupost En primer lloc, és convenient assenyalar que la regulació legal del pressupost de la Generalitat de Catalunya és continguda fonamentalment a l'Estatut d'autonomia de Catalunya (aprovat per la Llei orgànica 4/1979, de 18 de desembre), a la LOFCA (Llei orgànica 8/1980, de 22 de setembre, de finançament de les comunitats autònomes) i al Text refós de la Llei de finances públiques de Catalunya (aprovat pel Decret legislatiu 3/2002, de 24 de desembre). Precisament és en el Text refós de la Llei de finances (art. 27.1) es conceptua el pressupost de la Generalitat de Catalunya dient que «constitueix l'expressió quantificada, conjunta i sistemàtica de les obligacions que, com a màxim, poden reconèixer la Generalitat i les seves entitats autònomes i dels drets que podran liquidar-se durant l'exercici corresponent». Aquesta definició de

pressupost és, substancialment, similar a la definició de pressupost de l'Estat que fa la Llei general pressupostària (art. 48 del Reial decret legislatiu 1091/1988, de 23 de setembre) i a la definició de pressupost de les entitats locals que fa la Llei reguladora de les hisendes locals (art. 143 de la Llei 39/1988, de 28 de desembre).

I, encara més, en els tres àmbits esmentats (o sigui, l'autonòmic català, l'estatal i el local) el pressupost té uns trets característics comuns:

- En primer lloc, el pressupost és un acte legislatiu, en el sentit que emana de l'òrgan de màxima representació popular (el Parlament de Catalunya, les Corts Generals estatals o el Ple de la corporació local).

- En segon lloc, el pressupost és un acte d'habilitació perquè l'Administració pugui adoptar i executar les decisions de despesa. Això vol dir que sense l'habilitació que comporta el pressupost l'Administració roman privada de competències sobre la decisió de gastar.

- En tercer lloc, el pressupost és una mera estimació comptable o càlcul dels ingressos públics. Els ingressos pressupostats serveixen només per indicar la forma amb què les despeses poden ser finançades i, per tant, de justificar els nivells de despesa proposats per l'executiu.

- I, en quart lloc, el pressupost és una manifestació del control jurídicopolític del poder legislatiu (com a òrgan de màxima representació popular) sobre el poder executiu (com a òrgan al qual li pertoca realitzar l'activitat financera entesa com l'obtenció i la utilització de mitjans dineraris pels ens públics).

2. Principis pressupostaris

Un cop localitzades les fonts legals essencials del pressupost i coneguts el concepte i la caracterització jurídica d'aquests, és gairebé inexcusable fer una breu referència als principis pressupostaris entesos com a regles o criteris generals als quals s'ajusta l'elaboració i l'execució del pressupost.

a) Principi d'equilibri

El Text refós de la Llei de finances públiques de Catalunya (art. 27.2) estableix que «el pressupost de la Generalitat de Catalunya ha d'aprovar-se equilibrat entre l'estat d'ingressos i l'estat de despeses». És a dir, els ingressos i les despeses hauran d'estar anivellats. La Llei general d'estabilitat pressupostària (Llei 18/2001, de 12 de desembre) i la llei orgànica que la complementa dins l'àmbit autonòmic (Llei orgànica 5/2001, de 13 de desembre), pretenen endurir l'abast d'aquest principi.

b) Principis d'unitat i universalitat

Es tracta de principis complementaris que es diversifiquen en els que tot seguit s'indiquen:

b.1) Principi d'unitat en sentit estricte: L'Estatut d'autonomia estableix que el pressupost de la Generalitat serà únic (art. 49); pressupost que, d'acord amb el Text refós de la Llei de finances, també comprendrà les entitats autònomes i empreses públiques de la Generalitat (art. 29).

b.2) Principi d'universalitat: L'Estatut d'autonomia (art. 49) i el Text refós de finances (art. 29.1) estableixen que el pressupost de la Generalitat inclourà la totalitat de les despeses i dels ingressos, així com els de les seves entitats autònomes i empreses públiques.

b.3) Principi d'unitat de caixa: Del Text refós de la Llei de finances (art. 54 i següents) es dedueix que tots els ingressos de la Generalitat han d'utilitzar una caixa única materialitzada a la Tresoreria de la Generalitat.

c) Principi d'anualitat

Tant la LOFCA (art. 21.1) com el Text refós de la Llei de finances (art. 28) estableixen que el pressupost tindrà caràcter anual.

d) Principi d'especialitat

Aquest principi té els aspectes següents, recollits al Text refós de la Llei de finances (art. 35.1 i 2, i 38.1):

d.1) Especialitat qualitativa: Els crèdits pressupostaris únicament es poden utilitzar amb la finalitat

per a la qual s'han aprovat.

d.2) Especialitat quantitativa: Els crèdits pressupostaris tenen caràcter limitador i, per tant, no es poden autoritzar despeses en quantia superior a l'import del crèdit de què es tracti.

d.3) Especialitat temporal: Només es pot fer ús de l'habilitació de despeses durant l'exercici pressupostari, de manera que els romanents de crèdits (porcions no utilitzades d'aquests) s'anul·len en concloure l'exercici.

D'altra banda, cal deixar constància que el Text refós de la Llei de finances estableix diverses excepcions al principi d'especialitat. Les més rellevants són els crèdits ampliables, els suplementes de crèdit i les transferències de crèdit, que seran comentades més endavant.

e) Principi de no-afectació dels ingressos

El Text refós de la Llei de finances (art. 8) estableix que els ingressos de la Generalitat i de les seves entitats autònomes i empreses públiques es destinen a satisfer el conjunt de les obligacions respectives, llevat que per llei s'estableixi l'afectació d'alguns recursos a finalitats determinades.

3. Estructura i classificació

a) Concepte

Després de conèixer els principis pressupostaris bàsics, ja s'està en òptimes condicions de poder comentar l'estructura pressupostària i els criteris pels quals es regeix. Amb la denominació d'estructura pressupostària es vol definir el model d'ordenació de les previsions de despeses i d'ingressos en el pressupost, conforme a determinats criteris classificadors. Seguint el mandat de la LOFCA (art. 21.3), el Text refós de la Llei de finances (art. 30.1) estableix que l'estructura del pressupost de la Generalitat s'ajustarà a la normativa que amb caràcter general es disposi per al sector públic de l'Estat.

b) Estructura primària

El Text refós de la Llei de finances (art. 29.2) estableix l'estructura primària del pressupost de la Generalitat en termes semblants a la dels pressupostos generals de l'Estat i de les entitats locals, per tant, estableix que el pressupost ha de contenir els ingressos i les despeses dels diferents ens que per aplicació del principi d'universalitat han de figurar en el pressupost. D'aquesta manera, les diferents lleis de pressupostos anuals de la Generalitat contenen els estats d'ingressos i de despeses de:

- La Generalitat.
- Les entitats autònomes, tant de caràcter administratiu, com de caràcter comercial, industrial, financer o anàleg.
- Les entitats públiques que s'ocupen de la sanitat catalana (el Servei Català de la Salut i les entitats gestores de la Seguretat Social, l'Institut Català de la Salut i l'Institut Català d'Assistència i Serveis Socials).
- L'ens públic Corporació Catalana de Ràdio i Televisió i les societats per a la gestió dels serveis públics de radiodifusió i televisió (com, per exemple, Televisió de Catalunya, SA).
- Les empreses de la Generalitat (com, per exemple, els Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya).

c) Estructura desenvolupada

L'estructura desenvolupada del pressupost de la Generalitat també és, d'acord amb el que ja s'ha dit, substancialment igual que la dels pressupostos generals de l'Estat i de les entitats locals.

c.1) Estat de despeses

Pel que fa a l'estat de despeses, el Text refós de la Llei de finances (art. 30.2) preveu que reunirà les classificacions següents:

Classificació orgànica

Distribueix les quantitats que s'han de gastar entre els diferents centres gestors. A aquest efecte, es distingeix entre seccions (òrgans superiors i conselleries) i aquestes es divideixen en serveis. Per exemple la secció 0.2 és la de Presidència, i el seu servei 01 és el corresponent a la Secretaria General.

Classificació econòmica

Agrupa els crèdits atribuïts a cada centre gestor segons la naturalesa econòmica d'aquests, a partir de la distinció entre operacions corrents i del capital. A aquest efecte les despeses s'ordenen en capítols, articles, conceptes i subconceptes. Per exemple, el capítol VIII es refereix als actius financers, i l'article 80 d'aquest és el de l'adquisició de deute del sector públic, el qual es pot desglossar en conceptes i subconceptes.

Classificació funcional i per programes

Agrupa les despeses atenent els objectius que es pretenen aconseguir mitjançant els centres gestors. A aquest efecte, es distingeixen diversos grups, cadascun dels quals inclou diverses funcions que, tanmateix, es divideixen en subfuncions que agrupen els diferents programes, considerant com a tals conjunts de projectes que condueixen a un objectiu de caràcter general. Per exemple, el grup 4 és el de la producció de béns públics de caràcter social, una de les seves funcions és la de la sanitat, dins la qual es distingeixen diferents subfuncions, com poden ser la de les accions públiques relatives a la salut, la qual, aleshores, agrupa diversos programes, com és el cas del referent a l'oferta i l'ús racional de medicaments i productes sanitaris.

Classificació territorial

A més, quan escaigui, les despeses d'inversió es classificaran per àmbits comarcals i supracomarcals.

c.2) Estat d'ingressos

Pel que fa a l'estat d'ingressos, les diferents ordres ministerials que, d'acord amb la Llei general de pressupostos (art. 53.2), anualment n'han concretat els criteris classificadors parteixen de les classificacions orgànica i econòmica:

- La classificació orgànica fa referència als diferents centres gestors encarregats de la percepció de cadascun dels ingressos.
- La classificació econòmica es refereix a la distinció entre ingressos corrents i de capital.

II. La Llei de pressupost

1. Principi de legalitat i reserva de llei

Com s'ha assenyalat, atesa l'existència del principi de legalitat i la reserva de llei en matèria pressupostària, l'Estatut d'autonomia (art. 49) estableix que el pressupost de la Generalitat haurà de ser aprovat mitjançant llei. D'acord amb la Constitució (art. 134.1) el mateix succeeix en l'àmbit estatal. I segons la Llei reguladora de les bases del règim local (art. 22.2.e de la Llei 7/1985, de 2 d'abril), si bé a les corporacions locals el pressupost no s'aprova mitjançant norma amb rang de llei, ja que no tenen potestat legislativa, sinó que s'aprova per l'òrgan de l'entitat local (el Ple), que té la representació popular superior i exerceix la màxima funció normativa.

D'aquesta manera es respecta l'essència de l'autonormació que il·lumina el principi de legalitat i la reserva de llei en matèria pressupostària.

2. Naturalesa jurídica de la Llei de pressupostos. Contingut

Una qüestió tradicional és si la Llei de pressupostos és només una llei formal (entesa com a acte de l'òrgan legislatiu en forma de llei que no conté normes jurídiques, sinó una simple estimació prèvia d'ingressos i despeses) o, en canvi, és una veritable llei en sentit material entesa com a norma (que no es distingeix de la resta de normes d'aquest rang únicament en aspectes secundaris).

La qüestió no és sibil·lina, ja que si s'interpreta que és una llei merament formal, la Llei de pressupostos no podria derogar lleis materials preexistents en les quals es reguessin drets o deures dels ciutadans o matèries relatives als ingressos o a les despeses públiques.

Tal com ha dit el Tribunal Constitucional (Sentència 27/1981, de 20 de juliol), aquesta qüestió està «en aquests moments superada», ja que la mateixa Constitució (art. 134.5) preveu explícitament la possibilitat que tingui efectes materials quan diu que, si bé la Llei de pressupostos no pot crear tributs, sí que pot modificar-los quan una llei substantiva així ho prevegi. Conseqüentment no hi ha problema a considerar la Llei de pressupostos com una llei formal i material, per més que tingui algunes peculiaritats.

Aquestes peculiaritats són tant de procediments com de contingut.

Pel que fa a les primeres, destaca la reserva al Govern per a l'elaboració dels pressupostos (art. 134.1 de la Constitució, 49 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya i 149.1 de la Llei reguladora de les hisendes locals).

I pel que fa a les segones, el Tribunal Constitucional (Sentència 126/1987, de 16 de juliol) ha dit que: a) el contingut mínim, necessari i indisponible de la Llei de pressupostos és la totalitat dels ingressos i despeses de l'ens públic de què es tracti; b) a més, com a contingut eventual, inessencial i disponible, la Llei de pressupostos pot incloure matèries que incideixin en la política d'ingressos i despeses del sector públic o que la condicionin.

S'ha d'entendre que la resta de matèries que no formen part del contingut essencial o accidental de la Llei de pressupostos no poden ser regulades per aquesta.

III. El cicle pressupostari: preparació, discussió i aprovació

1. Preparació

El cicle d'elaboració del pressupost s'inicia mitjançant la fase de preparació dels pressupostos, la qual, segons el Text refós de la Llei de finances (art. 31), s'ajusta a les regles següents:

a) Els organismes superiors de la Generalitat i els seus departaments trametran al conseller d'Economia i Finances, abans de l'1 de maig de cada any: 1) els seus avantprojectes d'estats de despeses; 2) els avantprojectes dels estats d'ingressos i de despeses, i 3), quan escaigui, els avantprojectes de recursos i dotacions de les entitats autònomes i empreses públiques. Amb tota aquesta documentació cada organisme superior i departament formarà un sol avantprojecte, que comprendrà totes les seves activitats.

b) L'estat d'ingressos del pressupost serà elaborat pel Departament d'Economia i Finances.

c) El Departament d'Economia i Finances, tenint en compte els esmentats avantprojectes de despeses i l'estimació dels ingressos, formularà el Projecte de llei del pressupost i el sotmetrà a l'acord del Govern.

d) Al Projecte de llei del pressupost s'adjuntarà la documentació següent:

d.1) El compte consolidat dels projectes relatius a la Generalitat i a les seves entitats autònomes. d.2) Certes memòries explicatives sobre: 1) el pressupost en general; 2) el personal funcionari i contractat; 3) les subvencions, i 4) els lloguers o les compres d'immobles inclosos en el pressupost. d.3) Un informe econòmic i financer. d.4) La liquidació del pressupost de l'any anterior i un estat d'execució del vigent. d.5) El pressupost classificat per programes, en tots els departaments.

e) L'Estatut d'autonomia (disposició addicional 4) estableix que els pressupostos de les quatre diputacions provincials catalanes s'uniran al de la Generalitat. A la pràctica, potser a causa de dificultats de coordinació temporal, la norma es compleix d'una manera una mica estranya, ja que cada llei anual de pressupostos de la Generalitat ha disposat que al pressupost de la Generalitat s'uniran els de les diputacions catalanes corresponents a l'any anterior.

f) Tal com s'ha dit, el Projecte de llei de pressupost se sotmet al Govern.

2. Discussió i aprovació

El Text refós de la Llei de finances (art. 32) estableix que, un cop aprovat el Projecte de llei de pressupost, aquest es trametrà, juntament amb la documentació annexa, al Parlament de Catalunya abans del 10 d'octubre de cada any, per al seu examen, esmena i aprovació.

El procediment parlamentari està regulat al Reglament del Parlament de Catalunya (art. 112-114 del Text refós, aprovat per acord del mateix Parlament de data 20 d'octubre de 1987), on s'estableix que en l'estudi i en l'aprovació del pressupost s'ha d'aplicar el procediment legislatiu comú, llevat de certes especialitats referents a la preferència de tramitació, a la limitació en l'acceptació d'esmenes i al temps i contingut del debat. Concretament les especialitats són aquestes:

- El Projecte de llei del pressupost té preferència en la tramitació respecte dels altres treballs de la Cambra.
- Les esmenes al Projecte de llei del pressupost que comportaran augment de crèdits en algun concepte només seran admeses a tràmit si, a més de complir els requisits generals, proposen alhora una disminució d'igual quantia en algun altre concepte de la mateixa secció pressupostària.
- El debat de la totalitat del Projecte de llei del pressupost es tindrà únicament en el ple, abans de començar la tramitació en comissió, i es referirà exclusivament a les esmenes a la totalitat del Projecte. Els torns seran de trenta minuts.
- El debat en comissió s'ha de referir a l'articulat i a l'estat d'autorització d'ingressos i de despeses, sense perjudici de l'estudi d'altres documents que hagin d'acompanyar el Projecte. La sessió de la comissió en què tindrà lloc aquest debat serà pública. - Els presidents de la comissió i de la Cambra, d'acord amb la mesa respectiva, poden ordenar els debats i les votacions de la manera més adient amb l'estructura dels pressupostos.
- El debat final en el ple es referirà únicament a l'articulat i a les esmenes i els vots particulars que hi seran reservats i també a les esmenes a la totalitat reservades a les seccions o als serveis pressupostaris.
- Les disposicions precedents també són aplicables als pressupostos dels ens públics de la Generalitat per als quals la llei estableix la necessitat d'aprovació del Parlament.

3. Pròrroga

Finalment cal dir que, d'acord amb la LOFCA (art. 21.2) i el Text refós de la Llei de finances (art. 33), si el pressupost no s'hagués aprovat abans del dia 1 de gener, es considerarà prorrogat automàticament el de l'any anterior. Ara bé, la pròrroga no afectarà els crèdits per a despeses corresponents a serveis o programes que finalitzin durant l'exercici del pressupost prorrogat. IV. Modificacions pressupostàries: crèdits extraordinaris i suplements de crèdits.

Transferències

Com es recordarà, un dels principis pressupostaris és el d'especialitat, el qual té tres vessants: el qualitatiu, el quantitatiu i el temporal. El primer manifesta la finalitat concreta a la qual es destina un crèdit pressupostari, el segon indica el volum màxim de diners que es destina a la finalitat esmentada, i el tercer limita el temps en què es pot gastar aquesta quantitat per a aquesta finalitat. Doncs bé, mentre que els crèdits extraordinaris han d'entendre's, fonamentalment, com una excepció al principi d'especialitat qualitativa, els suplements de crèdit i les transferències de crèdit han d'entendre's, fonamentalment, com a excepcions al principi d'especialitat quantitativa.

En efecte, d'acord amb el Text refós de la Llei de finances (art. 39.1), el crèdit extraordinari serveix per quan s'hagi d'efectuar a càrrec del pressupost alguna despesa que no pugui ajornar-se fins a l'exercici següent, i per a la qual no hi hagi crèdit adient. Paral·lelament, el suplement de crèdit serveix per quan s'hagi d'efectuar a càrrec del pressupost alguna despesa que no pugui ajornar-se fins a l'exercici següent, i per a la qual hi hagi crèdit consignat però aquest sigui insuficient. En ambdós casos, el Text refós de la Llei de finances (art. 39.1) estableix la norma general consistent en el fet que el conseller d'Economia i Finances sotmetrà al Govern l'acord de trametre al Parlament el corresponent projecte de llei de concessió de crèdit extraordinari en el primer supòsit o d'un suplement de crèdit en el segon, i s'hi inclourà necessàriament la proposta de recursos concrets que els han de finançar.

Les transferències de crèdit poden ser definides com un canvi en la destinació de les despeses autoritzades que es concreta en un traspàs de fons entre els diferents capítols, articles i conceptes del pressupost, de tal manera que per poder gastar més amb una finalitat es fa disminuir el crèdit inicialment destinat a una altra finalitat. El Text refós de la Llei de finances (art. 41-43) regula les transferències de crèdits i determina

l'òrgan a qui pertoca ordenar-los (el Govern, el conseller d'Economia i Finances, els consellers dels diferents departaments o els presidents de les entitats autònomes) així com el procediment i les limitacions que en cada cas són aplicables preceptivament.

Per acabar, deixarem constància que el Text refós de la Llei de finances estableix altres excepcions al principi d'especialitat pressupostària, entre les quals cal destacar:

- Les bestretes de tresoreria, com a excepció a l'especialitat tant qualitativa com quantitativa.
- La incorporació de romanents, l'aplicació de crèdits al pressupost vigent per satisfer obligacions d'altres exercicis i, també, les despeses plurianuals, supòsits que són excepcions a l'especialitat temporal.
-

Punts clau:

- Pressupost: normativa aplicable, definició, característiques, principis, estructura, classificació de les despeses i dels ingressos.
- Llei de pressupostos: subjecció a reserva de llei, naturalesa de llei formal i material.
- Cicle pressupostari: tramitació especial de les lleis de pressupostos.
- Modificacions pressupostàries: crèdits extraordinaris, suplementes de crèdits i transferències de crèdits.

43. L'execució del pressupost. Procediment general d'execució: autorització, disposició, obligació i pagament. Documents comptables. Procediments especials d'execució de la despesa. Procediment de pagament. El control pressupostari

Esquema

I. Execució del pressupost

En un sentit estricte consisteix en la realització de les despeses que hi són habilitades, mentre que en un sentit ampli, abraça també la percepció dels ingressos que hi són previstos. El nostre ordenament jurídic segueix un sistema mixt, combinant els sistemes d'exercici i de gestió.

II. Procediment general d'execució

El nostre ordenament jurídic únicament es refereix al procediment d'execució de les despeses, i ho fa diferenciant les fases de proposta de despesa, d'autorització, de disposició, d'obligació, de pagament ordenat i de pagament material. Concreta qui és l'òrgan competent en cada fase.

III. Documents comptables

La comptabilitat és essencial per a l'activitat econòmica dels ens públics, i, per tant, és obligatori que portin els comptes que preveu el legislador.

IV. Procediments especials d'execució de la despesa

El legislador preveu determinats supòsits de despesa que s'aparten del règim general. Els més significatius són els pagaments que s'han de justificar i les despeses plurianuals.

V. Procediment de pagament

Consisteix en les actuacions que s'han de dur a terme perquè finalitzi l'execució de la despesa.

VI. Control pressupostari

Consisteix a comprovar si l'execució del pressupost s'ajusta als principis i normes, jurídics o d'una altra naturalesa, que la regeixen. Té diferents modalitats segons la naturalesa de l'òrgan que el realitza i segons el criteri que s'adopta per controlar-lo.

I. L'execució del pressupost

1. Concepte

En un sentit estricte, l'execució (o gestió) del pressupost consisteix en la realització de les despeses que hi són habilitades, mentre que en un sentit ampli, abraça també la percepció dels ingressos que hi són previstos.

2. Sistemes

Aquest tema apareix estretament lligat al principi d'annualitat pressupostària, segons el qual el pressupost té una durada limitada i, per tant, els crèdits pressupostaris que preveu també estan limitats temporalment, de manera que la despesa pública legitimada pels esmentats crèdits s'ha d'efectuar dins del termini en què estigui en vigor. Un cop transcorregut el termini, els crèdits s'extingeixen i queden anul·lats en la part no utilitzada (romanents de crèdit). Si a això li afegim el fet que la realització de la despesa pública constitueix una operació complexa que passa per diverses fases i conforma un procediment que s'estén en el temps, advertirem que és necessitat determinar quan una despesa pública es considera realitzada dins de l'exercici pressupostari. Des del punt de vista comptable, la qüestió consisteix a saber quan una despesa s'aplica a un determinat pressupost i s'inclou en la seva liquidació. La mateixa qüestió es presenta també respecte als ingressos, si bé jurídicament gairebé no té rellevància, atès que els ingressos pressupostats són una mera previsió. Per resoldre la qüestió enunciada, el dret pressupostari comparat registra dos sistemes fonamentals que permeten definir el moment del procediment de la despesa pública que considera decisiu a aquests efectes: el sistema d'exercici i el sistema de gestió. Per al sistema d'exercici (que és d'origen francès) el moment rellevant és el de la contracció en comptes de l'obligació assolida per l'entitat pública. Quant als ingressos, el moment rellevant és el de la liquidació. Per al sistema de gestió (que és d'origen anglosaxó) el moment esmentat és el del pagament dels fons o del cobrament dels ingressos, i es prescindeix del moment en què l'obligació va ser contreta. Tant l'un com l'altre tenen avantatges i inconvenients, per la qual cosa a la pràctica se solen donar de forma matisada. Això és el que succeeix en els àmbits del pressupost estatal (art. 49 i 83 de la Llei general pressupostària [Text refós aprovat per Reial decret legislatiu 1091/1988, de 23 de setembre]), local (art. 144 i 172 de la Llei reguladora de les hisendes locals [Llei 39/1988, de 28 de desembre]) i autonòmic. En tots aquests àmbits se segueix el sistema d'exercici amb certes matisacions. Concretament, el Text refós de la Llei de finances públiques de Catalunya (aprovat pel Decret legislatiu 3/2002, de 24 de desembre, art. 28 i 51.1 i 2) estableix que: a) L'exercici pressupostari coincidirà amb l'any natural i hi seran imputats els drets liquidats durant aquell mateix any, encara que procedeixin d'exercicis anteriors, i les obligacions que siguin reconegudes (liquidades) fins al 31 de gener de l'any següent, corresponents a qualsevol mena de despeses efectuades abans d'acabar l'exercici pressupostari amb càrrec als crèdits respectius. b) El pressupost de cada exercici es liquidarà, quant a la recaptació d'ingressos i al pagament d'obligacions, el dia 30 d'abril immediat al següent i aniran a càrrec de la Tresoreria de la Generalitat els ingressos i pagaments pendents, segons les respectives contraccions de drets i obligacions. Les operacions de la Tresoreria s'aplicaran per anys naturals. Nogensmenys, s'aplicaran al període corrent els ingressos ajornats, els fraccionats i els altres no incorreguts en via de constrenyiment.

II. Procediment general d'execució: autorització, disposició, obligació i pagament

1. Circumscripció a les despeses

A l'hora de tractar sobre el procediment d'execució del pressupost és obligat fer una observació important: la gestió dels ingressos, adreçada a la seva percepció o cobrament, no constitueix pròpiament una execució del pressupost, sinó l'aplicació de les corresponents normes reguladores dels diferents recursos, de caràcter tributari o no. Conseqüentment, doncs, tan sols des d'un punt de vista molt ampli es pot parlar de l'execució pressupostària dels ingressos. Per això, quan el Text refós de la Llei de finances públiques de Catalunya tracta de l'execució del pressupost de la Generalitat (a la secció tercera del capítol V), es refereix a l'execució de les despeses, no a l'execució dels ingressos. Partint d'aquest criteri científic, plenament adoptat per la normativa catalana pressupostària, en un sentit estricte les fases de l'execució del pressupost se circumscriuen a les despeses.

2. Fases del procediment general d'execució de la despesa

El Text refós de la Llei de finances públiques de Catalunya (art. 46) enumera quatre fases del procediment general d'execució de la despesa: l'autorització, la disposició, l'obligació i el pagament ordenat. Aquestes quatre fases constitueixen el nucli central del procediment general d'execució de la despesa, però també hi ha una fase prèvia (la proposta de despesa) i una fase final (el pagament material), les quals estan regulades, respectivament, al Reglament de la funció interventora (aprovat per Decret 133/1985, de 25 d'abril, art. 5) i a l'Ordre reguladora dels procediments de pagament de les obligacions contraetes per la Generalitat (Ordre de 4 de desembre de 1980, art. 1 i 2).

a) Proposta de despesa. La proposta de despesa és, purament i simplement, un acte intern de l'Administració que declara la voluntat o manifesta el propòsit de fer una despesa determinada.

b) Autorització. L'autorització de la despesa és l'acte pel qual s'acorda la realització d'una despesa a càrrec d'un crèdit pressupostari determinat sense sobrepassar-ne l'import pendent d'aplicació de manera certa o aproximada per excés, reservant a aquesta finalitat la totalitat o una part del crèdit disponible.

c) Disposició. La disposició (o compromís) de despesa és l'acte pel qual s'acorda o concerta, segons els casos, després dels tràmits legals que siguin procedents, la realització concreta d'obres, la prestació de serveis o el subministrament. Amb la disposició queda formalitzada la reserva del crèdit per un import i unes condicions determinats exactament.

d) Obligació. L'obligació (o liquidació) de despesa és l'operació de contreure en comptes els crèdits exigibles contra la Generalitat perquè hagi estat acreditada satisfactòriament la prestació objecte de disposició.

e) Pagament ordenat. El pagament ordenat o l'ordenació de pagament és l'operació per la qual l'ordenador expedeix, en relació amb una obligació concreta, el manament de pagament contra la Tresoreria de la Generalitat.

f) Pagament material. El pagament material és, com diu el seu nom, el pagament efectiu, la realització del pagament, i posa fi al procediment administratiu d'execució de les despeses.

3. Competència

El Text refós de la Llei de finances (art. 47 i 48) recull els òrgans competents en les diverses fases de la despesa que hi són regulades:

a) Quant a l'autorització, la disposició i la liquidació de les despeses distingeix segons que aquestes es refereixin a l'Administració general de la Generalitat o a les entitats autònomes. En el primer cas, la competència correspondrà, en principi, als òrgans superiors de la Generalitat i als consellers dels departaments, tret dels casos que per llei corresponguin al Govern. En el segon cas, la competència correspondrà als presidents o directors de les entitats autònomes, tret dels casos que per llei corresponguin al Govern. En ambdós casos es preveu que l'òrgan titular de la competència pugui delegar-la en els terminis previstos reglamentàriament.

b) En l'ordenació de pagaments també es diferencia segons que es tracti de l'Administració general de la Generalitat o de les entitats autònomes. En el primer cas, la competència correspon al conseller d'Economia i Finances o al titular de les ordenacions de pagaments secundaris que s'hagin pogut crear per tal de facilitar el servei (com de fet així ha succeït en la realitat). En el segon cas, la competència correspon als directors o presidents respectius de les entitats autònomes.

Pel que fa a la fase prèvia del procediment d'execució, la proposta de despesa, sembla evident que, com a mínim, seran competents els mateixos òrgans que tenen atribuïda la competència per autoritzar la despesa. I pel que fa a la fase última de procediment esmentat, el pagament material, el Text refós de la Llei de finances públiques de Catalunya (art. 55.a) n'atribueix la competència amb caràcter general a la Tresoreria de la Generalitat.

III. Documents comptables

1. Concepte de comptabilitat

La comptabilitat es pot definir com la ciència que tracta de representar quantitativament i per mitjà d'un sistema de comptes l'activitat econòmica d'un subjecte o grup de subjectes.

Des d'un punt de vista subjectiu, la comptabilitat pot ser pública (quan es refereix a l'Estat i altres ens públics) o privada (quan es refereix als particulars).

2. Obligatorietat de la comptabilitat pública

A ningú no li escapa la importància que per a qualsevol subjecte econòmic té la comptabilització precisa i clara de la seva activitat econòmica. Ni la importància que per a tots els membres de la comunitat té la comptabilització precisa i clara de l'activitat econòmica de l'Estat i altres ens públics. Per això, tant a l'àmbit estatal (art. 122 de la Llei general de pressupostos) i local (art. 181 de la Llei reguladora de les hisendes locals) com autonòmic (art. 72 del Text refós de la Llei de finances), es preveu la submissió dels ens públics a la comptabilitat pública.

3. El compte general

Centrant-nos en l'àmbit autonòmic català, el Text refós de la Llei de finances estableix que «la Intervenció General de la Generalitat és el centre directiu de la comptabilitat pública de Catalunya» (art. 75), i és l'encarregada de formar el compte general de la Generalitat (art. 82), la qual cosa té una importància decisiva a l'hora de controlar l'execució correcta dels pressupostos. D'acord amb el mateix Text refós (art. 80), el compte general de la Generalitat comprèn els documents següents:

1. En primer lloc, comprèn aquests tres documents que formen el compte esmentat:

- Compte de l'administració general de la Generalitat.
- Compte de les entitats autònomes de caràcter administratiu.
- Compte de les entitats gestores de la Seguretat Social.

2. En segon lloc, comprèn una sèrie de documents annexos:

- Els comptes generals de les diputacions provincials.
- Els comptes que la Sindicatura de Comptes ha d'afegir al compte general de la Generalitat. Aquests, concretament, són: b.1) el comptes de les entitats autònomes de caràcter comercial, industrial, financer o anàleg, i b.2) els de les empreses públiques i els dels altres ens de dret públic que no siguin entitats autònomes de caràcter administratiu, els pressupostos dels quals són aprovats pel Parlament.
- Qualsevol altre estat que es determini per reglament, i els que reflecteixin el moviment i la situació dels avals concedits per la Generalitat.

4. Compte de l'Administració general de la Generalitat

Finalment, el Text refós de la Llei de finances (art. 81) s'ocupa de regular el primer compte que conforma el compte general de la Generalitat, el qual, com se sap, és el compte de l'Administració de la Generalitat. Aquest compte comprendrà totes les operacions pressupostàries, patrimonials i de tresoreria efectuades durant l'exercici i constarà dels punts següents:

- La liquidació del pressupost.
- Una sèrie d'estats relatius a l'evolució i/o situació de certs aspectes essencials de les finances de la Generalitat, com són:
 - Els valors que s'han de cobrar i les obligacions que s'han de pagar procedents d'exercicis anteriors.
 - Les bestretes de tresoreria.
 - Les inversions.
 - Els compromisos de despeses adquirides amb càrrec a exercicis futurs.
 - Els recursos locals i institucionals administrats per la Generalitat.
- Els comptes relatius a:
 - La tresoreria.
 - El deute públic.
- El resultat de l'exercici.

IV. Procediments especials d'execució de la despesa

1. Concepte

Els procediments especials d'execució de la despesa són tots els que s'aparten del règim general, ordinari o comú, fixat per la llei en relació amb l'execució de la despesa.

2. Supòsits més significatius

Els més significatius són els pagaments que s'han de justificar i les despeses plurianuals.

a) Pagaments que s'han de justificar. El Text refós de la Llei de finances públiques de Catalunya (art. 50.1) estableix que «les ordres de pagament aniran acompanyades amb els documents que aprovin la realització de la prestació o dret del creditor, conforme a la respectiva autorització de la despesa». Aquest és el règim comú de la despesa. Doncs bé, un procediment especial el dóna el mateix Text refós (art. 50.2-4) quan regula els pagaments que s'han de justificar, entesos com els manaments que no puguin anar acompanyats dels documents justificatius en el moment d'expedir-los. Els perceptors d'aquests manaments quedaran obligats a justificar en el termini de tres mesos l'aplicació de les quantitats rebudes, i en el curs del mes següent a la data d'aportació dels documents justificatius es produirà l'aprovació o la rectificació del compte feta per l'autoritat competent. Les diferents lleis anuals de pressupostos de la Generalitat (normalment a l'article 15) han anat introduint, dins del sistema de manaments que s'han de justificar, els que es denominen renovables, per un import igual al justificat (se sobreentén, per primera vegada durant l'exercici), de manera que la quantitat lliurada romangui fixa al llarg de l'exercici.

b) Despeses plurianuals. Atès el principi d'annualitat pressupostària, les despeses es refereixen a una anualitat. No obstant això, es preveu la possibilitat de despeses plurianuals, les quals són una excepció al principi pressupostari esmentat, cos que provoca una modalitat especial d'execució referida a una despesa que no és anual. Aquesta modalitat especial d'execució de la despesa es regula en el Text refós de la Llei de finances públiques de Catalunya (art. 36) de la manera següent:

- L'autorització de despeses amb caràcter plurianual se subordinarà als crèdits que consignin el pressupost de la Generalitat per a cada exercici.
- Aquestes despeses es podran efectuar únicament si tenen com a objectiu finançar determinades atencions que la mateixa Llei enumera amb caràcter taxatiu (inversions reals i transferències de capital; transferències corrents derivades de lleis, convenis o contractes programa que emparin actuacions d'abast plurianual; despeses en béns i serveis la contractació dels quals no pugui ser estipulada o resulti antieconòmica en el termini d'un any; arrendaments d'immobles; càrregues derivades de l'endeutament, i actius financers).
- El nombre d'exercicis als quals es podran estendre les despeses plurianuals no serà superior al que fixa el mateix Text refós de la Llei de finances.
- Els compromisos de despeses plurianuals seran objecte de comptabilització independent.

V. Procediment de pagament

El procediment de pagament consisteix en les actuacions que s'han de fer perquè finalitzi l'execució de la despesa. Com se sap, aquesta execució comença amb la proposta de despesa i continua amb les fases d'autorització, disposició i obligació de la despesa, i conclou amb les fases del pagament, és a dir, l'ordenació del pagament i el pagament material. Aquestes dues fases ja han estat exposades, però aquí convé especificar el següent: a) El Text refós de la Llei de finances (art. 49) estableix que «l'expedició de les ordres de pagament a càrrec del pressupost de la Generalitat haurà d'ajustar-se al pla que sobre disposició del fons de tresoreria estableixi el Govern, a proposta del conseller o de la consellera d'Economia i Finances». b) L'Ordre relativa al procediment de la despesa de la Generalitat (Ordre de 4 de desembre de 1980) estableix que: b.1) Els manaments de pagament s'estendran a favor del creditor directe, sens perjudici que, en el supòsit d'endós, s'estenguin a favor de l'endossatari, indicant també el nom de l'endossant (art. 1). b.2) Els mitjans de pagament són la transferència bancària, el xec o taló contra els comptes corrents de la Tresoreria de la Generalitat i la formalització a altres conceptes del pressupost d'operacions del Tresor de valors extrapressupostaris (art. 2).

VI. El control pressupostari

1. Concepte

El control (o la fiscalització) pressupostària consisteix a comprovar si l'execució o la gestió del pressupost s'ajusta als principis i normes, jurídics o d'una altra naturalesa, que la regeixen.

2. Modalitats

El control pressupostari admet diverses modalitats. Les més importants es poden classificar atenent la naturalesa de l'òrgan que realitza el control i atenent al criteri adoptat per fer-ne el control:

- a) Classificació segons la naturalesa de l'òrgan que fa el control: control intern, extern i polític.
- Control intern (o administratiu): el practica un òrgan de l'Administració.
 - Control extern (o jurisdiccional): el practica un òrgan independent de l'Administració.
 - Control polític: el practica el mateix òrgan legislatiu.
- b) Classificació segons el criteri adoptat per fer el control.
- Control de legalitat: destinat a comprovar si l'execució s'ajusta a les normes reguladores de la despesa pública i si la gestió dels drets econòmics s'acomoda a les normes reguladores dels diferents recursos.
 - Control d'eficiència: destinat a comprovar la utilització productiva dels cabals públics. Submodalitats d'aquest control són, entre d'altres, els controls econòmic, d'oportunitat, d'eficàcia i el financer.

3. Control intern de la Generalitat

El control intern de la Generalitat és atribuït a la Intervenció General de l'Administració de la Generalitat, que utilitza els criteris següents:

- a) Control de legalitat. Segons el Text refós de la Llei de finances (art. 68.2) i el Reglament de la funció interventora (aprovat per Decret 133/1985, de 25 d'abril, art. 3), comprèn:

1. La intervenció dels aspectes essencials de l'activitat economicofinancera de la Generalitat. Concretament:

- 1.1) La intervenció prèvia o crítica de tots els actes, documents i expedients susceptibles de produir drets i obligacions de contingut econòmic o moviment de fons o valors.
- 1.2) La intervenció formal de l'ordenació de pagaments.
- 1.3) La intervenció material dels pagaments.
- 1.4) La intervenció de l'aplicació de les quantitats destinades a obres, subministraments, adquisicions i serveis i que n'inclourà també l'examen material.

2. La comprovació dels estats de situació personal, caixa i existències.

3. La interposició de recursos i reclamacions en els supòsits previstos per les lleis.

4. La comanda a l'òrgan o als òrgans competents, quan la naturalesa de l'acte, document o expedient que s'ha d'intervenir ho requereixi, dels assessoraments adients amb el cas, així com dels antecedents necessaris per exercir millor la funció interventora.

b) Control financer. Segons el Text refós de la Llei de finances (art. 71) i el Reglament de la funció interventora (art. 34-39), consisteix en l'examen dels comptes, documents i antecedents que afectin l'aspecte econòmic i financer dels ens i dels organismes que hi estan subjectes, a fi de comprovar-ne el funcionament. Es diversifica en un control universal sobre els ens públics i en un control particular sobre entitats de dret privat i persones físiques relacionades amb la Generalitat. En determinats casos (per exemple, en les empreses públiques) el control financer es farà mitjançant la tècnica de l'auditoria. El resultat del control financer es reflecteix en un informe.

c) Control d'eficàcia. Segons el Reglament de la funció interventora (art. 32.d i 41) és el que s'exerceix mitjançant l'anàlisi del cost de funcionament o la utilitat dels serveis o inversions respectius, i del compliment dels programes corresponents. Cal destacar que aquest Reglament inclou, dins el control d'eficàcia, un veritable control d'oportunitat econòmica.

4. Control extern de la Generalitat

El control extern de la Generalitat correspon a la Sindicatura de Comptes de Catalunya, ja que, segons es dedueix de l'Estatut d'autonomia (art. 42) i de la Llei de la Sindicatura de Comptes de Catalunya (art. 1 de

la Llei 6/1984, de 5 març, parcialment modificada per la Llei 15/1991, de 4 de juliol), la Sindicatura és l'òrgan de fiscalització de la gestió econòmica, financera i comptable del sector públic de Catalunya. Sens perjudici, és clar, de les competències que la Constitució (art. 136 i 153.a) confereix al Tribunal de Comptes estatal, el qual, no obstant això, podrà delegar les seves funcions a la Sindicatura de Comptes en els termes previstos a la Llei orgànica del Tribunal de Comptes (Llei orgànica 1/1982, de 12 de maig, art. 1 i 5).

La Llei de la Sindicatura de Comptes (art. 2, 6 i 10) en determina les funcions fiscalitzadores i especifica que aquestes funcions les compleix mitjançant informes o memòries, que en tots els casos ha d'eleva al Parlament, el qual ha de publicar les seves conclusions al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya. A més, la Sindicatura de Comptes pot emetre en qualsevol moment, a petició del Parlament o a iniciativa pròpia, informes o memòries relatius a les funcions que té encomanades. Així mateix, també s'especifica que la Sindicatura de Comptes ha d'elaborar i eleva al Parlament una memòria anual de les seves activitats.

5. Control polític de la Generalitat

El control polític de la Generalitat és exercit pel Parlament de Catalunya. Es pot distingir entre un control polític concomitant i un control polític a posteriori.

a) El control polític concomitant és el que es verifica durant l'execució del pressupost. El Parlament l'exercita mitjançant:

- La consideració dels documents que li pugui trametre la Sindicatura de Comptes (així es dedueix de la Llei de la Sindicatura de Comptes, art. 6, 10 i 11).
- La informació que en relació amb el pressupost ha d'anar donant el conseller d'Economia i Finances, d'acord amb el que s'estableix al Text refós de la Llei de finances (art. 79).
- La deliberació i l'aprovació, si escau, dels projectes de llei de crèdits extraordinaris i de suplementes de crèdit previstos al Text refós de la Llei de finances (art. 39).
- Els instruments normals de control polític previstos pel Reglament del Parlament de Catalunya (Text refós aprovat per acord del mateix Parlament de 15 d'octubre de 1987), com ara la moció de censura i la qüestió de confiança (art. 120-122) i les interpel·lacions i les preguntes (art. 128-133), a part de la possibilitat de constituir comissions d'enquesta o d'investigació.

b) El control polític a posteriori és el que es verifica un cop s'ha acabat l'execució del pressupost. El Parlament l'exercita mitjançant el debat i l'aprovació del compte general de la Generalitat, que es regula al Text refós de la Llei de finances (art. 80-82). El procediment per a aquesta tasca es regula en el Reglament del Parlament de Catalunya (art. 147), encarrilant-lo a través de la Comissió de la Sindicatura de Comptes, la qual ha d'emetre un dictamen. Aquest dictamen, amb les propostes de la resolució aprovades, ha de ser sotmès al ple del Parlament. Si el Parlament no aprova el dictamen esmentat sobre el compte general de la Generalitat, la Comissió n'ha de presentar un de nou. Un cop el Parlament l'hagi aprovat, l'acord es publicarà tant al Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya com al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya.

Punts clau

- Execució del pressupost: Concepte. Sistemes teòrics d'exercici i de gestió. A la pràctica s'aplica un sistema mixt.
- Procediment general d'execució: Circumscripció a les despeses. Fases. Òrgans competents.
- Documents comptables: Concepte de comptabilitat. Obligatorietat. El compte general i el compte de l'Administració general.
- Procediments especials d'execució de la despesa: Concepte. Procediments que s'han de justificar i despeses plurianuals.
- Procediment de pagament: Concepte. Especificacions.
- El control pressupostari: Concepte i modalitats.

ANNEX 2

CORPUS TEXTUAL DE GENÒMICA

– CORPUS DE CONTRAST –

NIVELL D'ESPECIALITZACIÓ ALT

NE 1

Textos

m00835	Tesi doctoral
m00873	Tesi doctoral
m00902	Tesi doctoral

Text	m00835
Gènere textual	Tesi doctoral
Referència	MARQUÈS, LAURA. <i>Regulación de la expresión de los genes tap1 y Imp2</i> . Universitat de Barcelona: Departament de Fisiologia, Facultat de Biología. [http://www.tdx.cesca.es/TDX-0314103-084938]. Data de defensa: 10.05.2002.

INTRODUCCIÓN

El sistema inmunitario está especializado en la defensa del individuo frente a las agresiones del medio externo, en particular de los agentes infecciosos. Para desarrollar sus funciones, el sistema inmunitario requiere, y está dotado, de un importante número de células y moléculas.

La forma más básica de defensa, conocida como inmunidad innata, la desarrollan un conjunto de diferentes tipos celulares, agrupados bajo el nombre de fagocitos. Su principal función es la de ingerir y destruir los agentes infecciosos. Existe también un conjunto de moléculas, englobadas en lo que se conoce como Sistema del Complemento que, por sí solas, son capaces de destruir bacterias y parásitos. Sin embargo, el sistema inmunitario ha desarrollado una serie de mecanismos más complejos y sofisticados que constituyen la respuesta inmunológica adquirida, y que se basa en la memoria inmunológica y la especificidad. Ambos fenómenos, trascendentes a lo largo de la evolución, constituyen la base de la vacunación, la forma de prevención de enfermedades infecciosas más eficaz de nuestros días.

La memoria inmunológica consiste, en realidad, en la expansión de clones de linfocitos T y B que perduran en el organismo durante largo tiempo.

Estos clones presentan en su superficie un sofisticado sistema de reconocimiento cuya principal característica es la especificidad. En los linfocitos B este sistema lo forman las inmunoglobulinas. Estas moléculas son capaces de reconocer estructuras antigénicas naturales, como las que se encuentran por ejemplo en la superficie de las bacterias. En los linfocitos T, el reconocimiento se produce a través de una estructura conocida como el Receptor de la Célula T (TCR, T cell receptor). A diferencia de las inmunoglobulinas que reconocen estructuras tridimensionales, el TCR está especializado en el reconocimiento de estructuras peptídicas lineales. Además, este reconocimiento no es directo, sino que precisa de la participación de otras moléculas de superficie que se encuentran en las células presentadoras de antígeno, y que se conocen por el nombre de moléculas de histocompatibilidad (MHC, Major Histocompatibility Complex). La relación que se establece entre estas moléculas y las distintas células del sistema inmunitario permiten que la respuesta inmunológica adquirida sea uno de los fenómenos más específicos, eficaces y finamente regulados de los organismos superiores.

EL COMPLEJO PRINCIPAL DE HISTOCOMPATIBILIDAD

El Complejo Principal de Histocompatibilidad (MHC, Major Histocompatibility Complex) es la región de genes más polimórfica que se conoce. Este grupo de genes fue descrito por primera vez en 1935 por Peter Gorer.

Inicialmente, los estudios sobre trasplantes mostraban que había numerosos genes que controlaban el rechazo del injerto (histocompatibilidad), pero sólo unos pocos eran altamente polimórficos y tenían una mayor influencia en el proceso de rechazo. Los elementos génicos que controlan las respuestas inmunitarias y determinan la especificidad del reconocimiento antigénico mediado por los linfocitos T fueron hallados en la misma región cromosómica. Los genes del MHC se encuentran situados en el ratón

en el cromosoma 17, y en el hombre en el cromosoma 6. El MHC humano se extiende a lo largo de unas 3500 Kb del ADN y comprende un gran número de genes, agrupados en tres regiones: clase I, clase II y clase III (International Human Genome Sequencing Consortium, 2001).

Los genes del MHC de clase I en humanos son los que ocupan una posición más telomérica, y son principalmente tres los que juegan un papel importante en los procesos de rechazo: HLA-B, HLA-C y HLA-A. Cada uno de estos genes codifica para una de las cadenas xxx del MHC de clase I. Las moléculas del MHC de clase I son glucoproteínas de membrana que tienen un peso molecular de 46 xxx (cadena pesada) a las que se asocia, mediante enlaces no covalentes, una unidad de 12 xxx denominada xxx (xxx). Ambas cadenas tienen una estructura parecida a la de las inmunoglobulinas. La cadena pesada es altamente polimórfica y está compuesta de una parte extracelular, una transmembranaria y una citoplasmática. La porción extracelular de la molécula la constituyen dos unidades estructurales distintas. La primera, representada por la región de unión al péptido, está formada por los dominios xxx y xxx, y la segunda, la región xxx, es la fracción que se une al receptor CD8 de los linfocitos T (Figura 1). La cadena xxx, que no es polimórfica, se caracteriza por no tener anclaje en la membrana plasmática y puede encontrarse de dos formas, o bien asociada a la cadena pesada de las moléculas de clase I, o bien, en forma libre en el plasma o en el líquido tisular. La cadena xxx está codificada por un gen situado en el cromosoma 15, fuera del complejo génico del MHC.

Figura 1

Estructura de las moléculas del MHC de clase I

N y C se refieren a los extremos amino y carboxi terminales respectivamente; S - S representan los puentes disulfuro; una cadena de carbohidratos; y P los sitios de fosforilación. En el ratón la región más proximal del complejo MHC corresponde a la familia de genes MHC de clase I. Sin embargo, el mapaje de los genes de clase I ha sugerido una posible recombinación intracromosomal, ya que algunos genes de clase I se localizan en la región distal del cromosoma. Los genes del MHC de clase I en el ratón fueron denominados K, D y L (Figura 2).

Figura 2

Organización de los genes del MHC en el genoma humano (a) y en el ratón (b)

Los genes del MHC de clase II en humanos son los que están situados más cerca del centrómero y son principalmente cuatro: DP, DM, DQ y DR. Las moléculas de clase II del MHC son glucoproteínas heterodiméricas formadas por la asociación no covalente de una cadena xxx de 32-34 xxx y una cadena xxx de 29-32. Los genes HLA-DP (DPA codifica para la cadena xxx y DPB para la cadena xxx) son los más proximales al centrómero y se encuentran situados junto a los genes HLA-DM (DMB y DMA). Entre estos y los genes DQ están localizados los genes Imp (low molecular mass polypeptide) y tap (transporter associated with antigen processing). Lmp y tap son genes que codifican para las moléculas involucradas en la generación de péptidos en el citosol a partir de proteínas endógenas y el transporte de los mismos a través de la membrana del retículo endoplasmático (RE). Los genes murinos más importantes del MHC de clase II son cuatro: Aa, As, Ea, Es, cuyas proteínas se emparejan y forman en la membrana celular las glucoproteínas heterodiméricas I-A e I-E, respectivamente. En el ratón se descubrieron también otros dos genes (xxx y xxx) con un patrón de expresión distinto del de los genes clásicos I-A e I-E.

En una posición más intermedia se encuentra la región de clase III. Esta región contiene los genes de algunos componentes del sistema del complemento, así como los genes codificantes para la 21-hidroxilasa, un enzima crítico en la biosíntesis de los glucocorticoides. También contiene los genes codificantes para los factores A y B del TNF (tumor necrosis factor).

PRESENTACIÓN DE ANTÍGENO A LOS LINFOCITOS T

El sistema inmunitario ha desarrollado mecanismos de defensa contra la invasión de los microorganismos cuyos constituyentes antigénicos se pueden encontrar, una vez producida la infección, tanto en el interior de la célula huésped como en el espacio extracelular.

En este último caso, los determinantes antigénicos pueden ser de naturaleza u origen distintos. Las proteínas exógenas, solubles o insolubles, deben ser procesadas por las células presentadoras de antígeno (APC, Antigen Presenting Cell). Las proteínas solubles son principalmente reconocidas, procesadas y presentadas por los linfocitos B. En el caso de las insolubles, los fagocitos, en especial los macrófagos y las células dendríticas, desempeñan el papel fundamental de procesamiento y presentación. En ambos casos la presentación del antígeno al linfocito T se lleva a cabo mediante las moléculas del MHC de clase

II, expresadas en la superficie de la célula presentadora, y que es reconocida por el TCR de los linfocitos xxx.

Las proteínas de origen endógeno suelen ser presentadas en el contexto de las moléculas de clase I, reconocido por el TCR de los linfocitos xxx, aunque en determinadas circunstancias, también pueden procesarse y ser presentadas por células APC en el contexto de las moléculas de clase II. Por último, se conoce que ciertas estructuras de naturaleza lipídica pueden comportarse como antígenos. Éstos suelen ser presentados por las moléculas CD1 (Figura 3).

Figura 3

Esquema de la presentación de antígeno

La presentación antigénica puede realizarse mediante diferentes moléculas. Los péptidos pueden ser presentados en el contexto de las moléculas de clase I y II, mientras que las moléculas CD1 están especializadas en la presentación de glucolípidos, pero no se sabe con certeza si estimulan a los linfocitos T in vivo. Aunque en el esquema se representan los distintos contactos celulares posibles, es improbable que una misma APC establezca contactos simultáneos in vivo.

Procesamiento y presentación de antígeno por el MHC de clase I

Las moléculas del MHC de clase I se expresan en la superficie de la mayoría de las células nucleadas y su función es la de presentar los antígenos a los linfocitos xxx. La degradación de los antígenos citosólicos es un proceso esencial para la presentación de antígeno por las moléculas del MHC de clase I. Los antígenos extraños deben ser reconocidos y degradados por los enzimas proteolíticos de la célula presentadora de antígeno para generar péptidos de longitud apropiada para que puedan ser transportados a través de la membrana del RE por el heterodímero xxx - xxx. En el RE los péptidos se asocian a las moléculas del MHC de clase I que han sido sintetizadas en los ribosomas y transportadas hasta el RE. Así se forma un complejo trimolecular (xxx) estable que es transportado a la superficie celular (Figura 4).

Figura 4

Presentación antigénica por el MHC de clase I

El ensamblaje del péptido cargado en las moléculas de clase I es reconocido por el receptor xxx de los linfocitos xxx. Los péptidos son derivados de las proteínas citosólicas degradadas por los proteosomas y transportadas dentro del retículo endoplasmático por el transportador TAP.

Proteosomas y generación de péptidos

La generación de péptidos de origen endógeno es el resultado de la actividad de diferentes proteasas localizadas tanto en el citosol como en el retículo endoplasmático. El proteosoma es la estructura que contribuye predominantemente a la generación de péptidos susceptibles de ser transportados al retículo endoplasmático y asociarse a las moléculas del MHC de clase I. El grupo de Rock y colaboradores (1994) fue el primero en demostrar que los proteosomas mediaban en la degradación de la mayoría de las proteínas endógenas citoplasmáticas. En estos experimentos, se demostró que en las células tratadas con inhibidores proteosómicos, las moléculas del MHC de clase I quedaban retenidas en el retículo endoplasmático debido a la ausencia de péptidos. Tradicionalmente se ha pensado que los sustratos específicos de los proteosomas eran proteínas a las que se había unido una cadena de ubiquitina. Actualmente, se han descrito tres enzimas diferentes (E1, E2 y E3) que llevan a cabo el proceso de ubiquitinación. Su actividad culmina en la unión de múltiples ubiquitinas a los residuos lisina de las proteínas que deben ser eliminadas. El proteosoma degrada las proteínas ubiquitinadas dando lugar a péptidos de 3 a 20 aminoácidos. Así pues, la unión de las moléculas de ubiquitina a las proteínas susceptibles de ser degradadas, era la señal necesaria para la digestión y consiguiente generación de péptidos en el proteosoma. Sin embargo, recientemente se han descrito también sustratos no ubiquitinados.

Estructura y función de los proteosomas

Los proteosomas, también referidos como proteasas multicatalíticas, contienen un núcleo xxx que es activo proteolíticamente y puede degradar proteínas de forma ATPindependiente. El proteosoma xxx está formada por 28 subunidades distintas organizadas en cuatro anillos alrededor de un canal central donde tiene lugar la proteólisis. Los dos anillos externos contienen siete subunidades xxx cada uno, cuya participación es necesaria para el ensamblaje de la partícula. Los dos anillos más internos contienen siete subunidades xxx cada uno, de las cuales tres están implicadas en la proteólisis. De esta forma, cada proteosoma contiene seis sitios activos (Figura 5).

Figura 5

Estructura de un proteosoma

El proteosoma genera fragmentos peptídicos a partir de proteínas citosólicas captadas a través de las subunidades xxx del proteosoma. La proteólisis ocurre en la cavidad central que está formada por dos anillos con siete subunidades xxx cada uno.

El complejo cilíndrico xxx fue aislado unido a otras dos unidades, un complejo ATPasa (xxx) y el complejo proteosómico PA28 (xxx). El conjunto de estas subunidades forman el complejo xxx y estas subunidades adicionales permiten el acceso del sustrato al interior del complejo xxx. El proteosoma 26S contiene el core xxx y subunidades adicionales que incrementan su masa y pueden degradar proteínas totales y sustratos ubiquitinados de forma ATP-dependiente. El complejo proteosómico PA28 se localiza en ambos extremos del proteosoma xxx y juega un papel activador en el procesamiento de antígeno.

Las proteínas LMP2 y LMP7 pertenecen a la familia de las subunidades proteosómicas xxx. El nivel de expresión de estas dos subunidades varía en los distintos tejidos y es inducida por el interferón gamma (xxx). En las células activadas por el IFN- γ se observó que había un desplazamiento, en el proteosoma xxx, de las subunidades X (xxx) e Y (xxx) que son constitutivas, por las subunidades LMP7 y LMP2. Posteriormente se encontró una tercera subunidad proteosómica inducida por el xxx, denominada MECL-1 (xxx), la cual reemplaza a la subunidad Z. La localización de estas subunidades en la región cromosómica de clase II y su inducción por el IFN- γ hizo pensar que podrían jugar un papel en la presentación de antígeno. Se ha sugerido que este cambio en los componentes del proteosoma incrementaba la variedad de péptidos que podrían ser producidos dentro de una célula. Esto se confirmó realizando experimentos en animales que carecían de subunidades LMP para ver su implicación en la presentación de antígeno. Los ratones que carecen de Lmp7 muestran una expresión reducida del MHC de clase I. Igualmente, los ratones que carecen de xxx son menos eficientes en la presentación de un antígeno del virus de la gripe (influenza) y muestran una respuesta citotóxica pobre frente a este antígeno in vivo, aunque sí expresan niveles normales de las moléculas de clase I del MHC. Parece ser que estas subunidades del proteosoma no son esenciales para el proceso de la presentación de antígeno por clase I, aunque sí lo incrementan.

Transporte peptídico y ensamblaje dentro del RE

El Transportador TAP es una proteína heterodimérica formada por dos subunidades xxx y xxx, cuyos genes codificantes se encuentran en la región cromosómica del MHC de clase II. Cada subunidad TAP tiene una región hidrofóbica N-terminal y un dominio de unión a ATP C-terminal citosólico. xxx y xxx pertenecen a la superfamilia de transportadores ABC, formada por proteínas de membrana transportadoras de diversas moléculas cuya función es dependiente de ATP. Todas las proteínas ABC xxx [hidrofóbico]3) y el motivo Walker C (xxx xxx). A partir de los análisis de hidrofobicidad y de los alineamientos de secuencia con otros transportadores ABC relacionados, se dedujo el modelo básico de la proteína TAP. Su estructura está formada por seis dominios transmembranarios más tres o cuatro hélices adicionales predecidas para las diferentes regiones amino-terminales. Los dominios transmembrana se encuentran unidos a los dominios de unión a nucleótidos, que a su vez contienen los motivos Walker A y B, localizados en el citosol y necesarios para la unión e hidrólisis de la molécula de ATP. El dominio C interacciona directamente con el último loop citosólico (E) de los dominios transmembrana (Figura 6).

Figura 6

Figura 6 Estructura del transportador TAP

El dominio

N-terminal de xxx y xxx es muy hidrofóbico y está formado por cuatro o tres hélices transmembranarias. El dominio de unión a nucleótidos consta de los motivos Walker A y B (A, B) y motivo Walker C que interacciona con el motivo E presente en el último loop citosólico de los dominios transmembranarios.

En la primera etapa del transporte se produce una asociación bimolecular en la cual el péptido se une a la molécula de TAP independientemente de ATP. Seguidamente tiene lugar la isomerización del complejo TAP, desencadenando la hidrólisis de ATP y la traslocación del péptido a través de la membrana. La actividad ATPásica es específica de sustrato, habiéndose demostrado en numerosos estudios el transporte selectivo de los péptidos de 8-12 aminoácidos mediado por TAP a través de la membrana del RE. Los estudios de transfección en RMA-S, una línea celular murina de linfocitos T mutada para el gen xxx, y en las células humanas con mutaciones en los genes tap, han establecido que el ensamblaje y la presentación de antígeno defectiva en estas células es corregida por la adecuada expresión de las dos proteínas TAP.

También se ha observado que los ratones knock out para el gen xxx no son capaces de presentar antígenos citosólicos a los linfocitos xxx. Además, debido a la ausencia de expresión de moléculas de clase I del MHC en su superficie, estos ratones carecen de linfocitos xxx. También, existen evidencias que muestran que en las células tap - negativas el transporte peptídico dentro del retículo endoplasmático está mediado por una secuencia señal N-terminal. Además, se conoce la existencia de una familia homocigótica xxx en la cual se ve reducida la expresión del MHC de clase I en la superficie celular y la cantidad de linfocitos T citotóxicos. Sorprendentemente, estos individuos no muestran un incremento en la susceptibilidad a las infecciones víricas. Los antígenos parece que son transportados al interior del RE de forma independiente de TAP, aunque en condiciones normales TAP parece ser la vía predominante. En algunos tejidos tumorales se ha observado una disminución en la expresión del ARNm de tap o también mutaciones de tap, sugiriendo que la supresión de la expresión de tap puede ser un mecanismo utilizado por las células tumorales para escapar de la respuesta inmunitaria.

Text	m00873
Gènere textual	Tesi doctoral
Referència	GONZÁLEZ, ANA ISABEL. <i>Homología entre el DNA humano y el fragmento SmaIA del genoma del virus herpes simplex tipo 1: nuevos minisatélites en el genoma humano</i> . Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela, Departamento de Bioquímica y Biología Molecular; Servicio de Publicacións e Intercambio Científico, febrero de 1993. [Tesis en microficha núm. 301].

HOMOLOGÍA ENTRE EL DNA DE LOS VIRUS HERPES Y EL GENOMA DE MAMÍFEROS

A comienzos de la década de los 80 Peden et al., (1982) llevarán a cabo una serie de investigaciones encaminadas a determinar las interacciones que los Herpesvirus establecían con sus huéspedes durante la patencia viral. Para ello utilizaron técnicas de hibridación con el genoma fragmentado de los virus y el DNA eucariota. Cuando en sus experimentos emplearon como controles tanto DNA humano como murino obtenido de individuos sanos, obtuvieron sorprendentemente una señal de hibridación positiva. Los patrones de hibridación indicaban que las secuencias responsables de la homología pertenecían a una familia de secuencias moderadamente repetitivas (xxx / genoma haploide). Las regiones del genoma de los virus responsables de la hibridación correspondían a las repeticiones terminales, donde existe gran variabilidad incluso entre los virus pertenecientes a una misma población.

Puga et al., (1982) investigando sobre el estado físico del genoma de los virus herpes simples (HSV) durante la patencia, encontraron tanto en el genoma humano como en el murino secuencias que hibridaban con el fragmento SmaIA del extremo Irs / TRs de HSV-1 (Figura 1A y 1B).

Sin embargo, los experimentos llevados a cabo por Jones y Hyman (1983), en los que se utilizó polidG como competidor de la hibridación, parecían demostrar que las hibridaciones detectadas por los grupos de Peden y Puga eran resultado de hibridaciones inespecíficas entre DNAs con alto contenido en C / G. Gómez-Márquez et al., (1985) demostraron que entre el fragmento SmaIA del genoma de HSV-1 y el genoma murino existía una homología real a nivel de secuencia de nucleótidos. Esta homología se debía principalmente a la existencia de ambos genomas de repeticiones en tándem del tetrámero xxx, que en los dos fragmentos de DNA murino analizados comprendían 450 y 300 pb respectivamente (figura 1C y 1D). Estos autores encontraron que secuencias similares a éstas se localizaban en las regiones S donde tiene lugar la reorganización de las cadenas pesadas de los genes de las inmunoglobinas.

Umene et al., demostraron en 1984 la presencia en humanos de secuencias homólogas al fragmento BamHI-Z de la región Irs / TRs del genoma de HSV-1. Los análisis de estas secuencias indicaron que se encontraban repetidas en el genoma humano, perteneciendo sus homólogas virales a regiones tanto en distintas cepas del virus como entre individuos pertenecientes a la misma cepa. Parks et al., (1986) encontraron también en el genoma de ratón secuencias homólogas a la región IR1 / TR1 de HSV-1. Estas regiones del genoma murino correspondían a la región central del rDNA 28 S, siendo copias repetidas en tándem del triplete xxx las responsables de la hibridación.

Hoy en día se han descrito numerosas secuencias en los genomas eucariotas con características similares a las descritas por estos autores. Estos DNAs genómicos cuya estructura es la de secuencias cortas que se disponen en tándem, pertenecen a un conjunto de secuencias agrupadas bajo el término de minisatélites o VNTRs (Variable Number of tándem Repeats).

Figura 1

Representación del genoma HSV-1

xxx y xxx representan las secuencias únicas contenidas respectivamente en los segmentos largo y corto del genoma. Trl TRs corresponde a las secuencias repetitiva terminales, Irs e Irl representan las repeticiones internas invertidas de TRs y TRl respectivamente. "a" y "a" corresponden a las únicas secuencias comunes a ambos segmentos. Esquema del fragmentos SmaIA contenido en TRs/Irs, se muestran las dos reiteraciones y el extremo xxx del gen que codifica la proteína ICP4. B, secuencia completa del fragmento SmaIA. C y D, comparación de la secuencia del fragmento viral SmaIA y los clones murinos T19S3A y T35EH.

CLASIFICACIÓN DE LAS SECUENCIAS REPETIDAS DE LOS GENOMAS EUCARIOTAS

Las primeras clasificaciones del DNA repetitivo en los genomas eucariotas, se hicieron utilizando una característica cuantitativa como es la tasa de reasociación del DNA desnaturalizado. Así se clasificó el DNA en único (aproximadamente una copia por genoma haploide), moderadamente repetitivo (xxx copias) y altamente repetitivo (xxx copias por genoma haploide). Sin embargo, hoy en día es posible realizar otras clasificaciones atendiendo a criterios cualitativos. Así, basándonos en la estructura de las secuencias que se repiten así como en su distribución, establecieron la clasificación de acuerdo con el recuadro que se presenta a continuación.

Las secuencias repetitivas dispersas en el genoma corresponden al grupo denominado moderadamente repetitivo. Dentro de este tipo de secuencias se distinguen las que en su origen y mantenimiento interviene un intermediario de RNA o Retroposones y aquellas en las que únicamente están implicadas moléculas de DNA denominándose Transposones.

El término pseudogenes procesados "polipeptídicos" se refiere a aquellos elementos del genoma que surge de la duplicación de un gen, pero que han perdido su capacidad de codificar una proteína funcional. La mayoría de los pseudogenes en los genomas eucariotas se parecen más a los mRNAs que a los genes correspondientes. Se localizan en lugares del genoma alejados del gen funcional y a menudo en diferentes cromosomas. Su secuencia incluye una cadena de poli A en el extremo xxx y carecen de intrones. Otros sin embargo, presentan secuencias que preceden al lugar de inicio de la transcripción y carecen de poli A. La existencia de este último tipo de pseudogenes no podría explicarse por el modelo universal de reversotranscripción a partir del RNA maduro y posterior integración en el genoma celular. Se ha postulado un modelo o mecanismo para la generación de esto pseudogenes consistente en la adquisición por parte de los retrovirus de genes celulares de manera que, durante el ciclo vital de estos virus y mediante procesamiento, se podrían eliminar los intrones de las secuencias celulares, generando una estructura de gen procesado en el siguiente estadio de DNA.

Los pseudogenes procesados "de RNA", son aquellos que se originan a partir de genes que codifican pequeños RNAs, como los tRNAs y el RNA xxx, que forma parte de la partícula reconocedora de la señal en la secreción proteica. La longitud de los miembros de esta familia de secuencias repetidas oscila entre 100 y 500 xxx y se engloban bajo el nombre de SINEs (short interspersed repeats). Cada especie u orden presenta su SINE mayoritaria, siendo una de las más estudiadas la secuencia ALU de primates, denominada así porque generalmente contiene la secuencia (AGCT) de reconocimiento para la enzima de restricción AluI. Las decencias AluI se encuentran flanqueando genes, en intrones, dentro del DNA satélite (ver más adelante) y en agrupaciones con otras secuencias de DNA; su abundancia en humano es de xxx copias por genoma haploide. Las secuencias Alu son dímeros compuestos de dos repeticiones directas de 130 pb, existiendo en la segunda repetición un fragmento extra de 31 bp y ambas tienen en su extremo xxx una región rica en poliA. Recientemente Quintín (1992) indicó que la evolución de las secuencias de la familia Alu se realizó a partir de monómeros que sufrieron una profunda remodelación con respecto al RNA xxx principalmente provocada por fenómenos de deleción. La unión de dos monómeros ya evolutivamente diferencias, daría lugar a la primera secuencia dimérica.

La homología entre las SINES y los genes de los que derivan implica la presencia en ambos de regiones promotoras de la transcripción de manera que las SINEs puede ser transcritas in vitro por la RNA polimerasa III. Estas regiones promotoras en las secuencias Alu han sufrido una serie de mutaciones que las asemejan más a las regiones reguladoras de los tRNAs; de ahí que, en su evolución, las regiones reguladoras de las Alu pudiera haber escapado de la regulación transcripcional de los genes del RNA 7SL del que derivan.

Los retrotransposones de clase I típicos constan de un segmento de DNA central de varias kpb flanqueado por repeticiones terminales largas (LTRs) cuya longitud puede estar entre varios cientos y miles de pb. Un número variable de nucleótidos de las LTRs son repeticiones invertidas. Generalmente los retrotransposones de clase I son transcritos y traducidos, y su transcripción se encuentra a menudo regulada durante la diferenciación y desarrollo. Algunos de los transcritos son de idéntico tamaño que el retrotransposón, éstos son los intermediarios en la transposición, siendo su retrotranscripción similar a la de los retrovirus. Los retrotransposones codifican varias proteínas y una de ellas es la reversotranscriptasa. Algunos son capaces de encapsidar, pero ninguno tiene una fase de vida extracelular como los verdaderos retrovirus.

Los retrotransposones de clase II, a diferencia de los anteriores, no presentan LTRs. Suelen tener dos pautas de lectura abierta, una de las cuales codifica una polipéptido de características similares a la enzima reversotranscriptasa. Constituyen este grupo las llamadas LINEs (long interspersed repeats), siendo la familia LINE-1 de mamíferos una de las mejor estudiadas. En esta familia el tamaño del elemento que se repite es 6-7 kpb estando representadas xxx copias por genoma haploide. La estructura prototipo de LINE-1 presenta una cola de poliA en su extremo xxx y está flanqueada por repeticiones directas de 5-15 pb. Estas características sugieren que los elementos LINE-1 se producen por reversotranscripción a partir de RNAs poliadenilados y posterior inserción en el genoma. Contienen dos pautas de lectura abierta, una comprendiendo 375 codones y la otra 1300 codones, esta última presenta una alta homología con la enzima reversotranscriptasa. La LINE-1 son transcritas por la RNA polimerasa II cuando están incluidas en el intrón de un gen, por consiguiente RNAs con homología con ambas cadenas son relativamente abundantes en el hnRNA. Sólo se han detectado transcritos cortos en el RNA-poliA en una línea celular de teratocarcinoma humano y en linfocitos de ratón, donde existen transcritos de la cadena que presenta las pautas de lectura abierta. No existen proteínas codificadas por estos DNAs identificadas hasta el momento.

Los transposones son secuencias que se transponen directamente de DNA a DNA y presentan repeticiones invertidas en sus dos extremos. Estas repeticiones, así como uno o más de los genes codificados dentro del elemento, son requeridos para la transposición. Estos elementos están presentes tanto en eucariotas como en procariotas.

El segundo grupo de secuencias repetitivas de los genomas eucariotas está formado por aquellas constituidas por unidades que se repiten en tándem. Dentro de este grupo trataremos primero de aquellas secuencias que pertenecen al DNA codificador.

En los genomas eucariotas existen genes en múltiples copias que se disponen en tándem que en algunos casos comprenden hasta 200000 copias. Así los genes que codifican con RNAs ribosómicos xxx, xxx y xxx de eucariotas están agrupados en este orden en una única unidad de transcripción para la RNA polimerasa I. El número de copias de los rDNAs varía entre 1-9000 en las distintas especies. Los genes del RNA 5s, que son transcritos por la RNA polimerasa III, aunque no están en general ligados con los otros rDNAs, también se disponen en tándem; las regiones codificadoras en *Xenopus* comprenden una zona de 120p rica en G/C y representa el 20% de la unidad que se repite. El número de copias del DNA que codifica esta RNA ribosómico en el genoma haploide varía de 150 en *S. cerevisiae* a 20,000 en el oocito de *Xenopus*. Los genes que codifican los RNAs transferentes (tDNAs), están presentes también en múltiples copias en los genomas eucariotas, existiendo tanto tDNAs agrupados en tándem como dispersos por el genoma.

En todas las células eucariotas existe además una gran variedad de pequeñas moléculas estables de RNA, muchas de ellas residen en partículas nucleoproteicas bien en el núcleo o en el citoplasma. Dentro de cada genoma existen varias copias de éstos DNAs, estando algunas de las regiones homólogas dispersas y otras agrupadas en tándem. Los genes de las histonas constituyen otro ejemplo dentro de los genes codificadores de proteínas que se disponen en tándem. En el DNA codificador existen genes cuyos exones parecen estar construidos a partir de repeticiones en tándem que han ido divergiendo a lo largo del proceso evolutivo. Citaremos como ejemplos la secuencia codificadora de la histona H1 aislada de trucha que fue posteriormente analizada por Ohno (1987). El cDNA de este gen de 630 pb, contiene 24 copias del pentámero xxx lo que supone el 20% de la región codificadora, además de 5 copias de xxx. Otro ejemplo lo constituye el gen que codifica el colágeno xxx que comprende al menos 52 exones, variando el tamaño de los intrones entre 80 pb y más de 2 pb. Todos los exones son múltiplos de 9 pb y la mayoría de ellos tiene una longitud entre 54 y 108 pb. Esta estructura podría verse como amplificada de repeticiones en tándem de 9 pb, explicando de esta manera la repetición del tripéptido en la cadena polipeptídica.

Las repeticiones en tándem fuera de las regiones codificadoras comprenden el DNA satélite, presente en telómeros y centrómeros y el DNA minisatélite.

A la fracción repetida del genoma de eucariotas, formada por secuencias cortas que se repiten millones de veces se le ha llamado DNA satélite. A menudo constituye una fracción importante (1,23%) del DNA genómico total variando según las especies. Estos elementos concentrados en centrómeros y telómeros de cromosomas de animales y plantas, forman frecuentemente "bandas satélites" cuando el DNA total se centrifuga hasta el equilibrio en gradientes de densidad. El término satélite se ha venido aplicando a otras bandas satélite formadas por el rDNA o el DNA de las histonas. Actualmente el término es más restrictivo y se refiere a agrupaciones largas de repeticiones en tándem de origen centromérico y telomérico independientemente de que forme o no bandas en gradientes de densidad.

En los centrómeros de cromosomas humanos existen diversos tipos de secuencias satélites. Los satélites I-III están presentes en los cromosomas 1, 9, 16 y en el brazo largo del cromosoma Y. El satélite xxx se encuentra en el centrómero de todos los cromosomas, mostrando variaciones en la longitud dependiendo del cromosoma. Y por último el satélite xxx que está presente en los cinco pares de cromosomas acrocéntricos. Los xxx son estructuras especializadas formadas por DNA y proteínas que constituyen el extremo de los cromosoma, son necesarios para la estabilidad del cromosoma y para que se produzca la replicación completa de los extremos xxx del DNA cromosómico. El DNA telomérico consiste en secuencias cortas repetidas en tándem que se caracterizan por agrupaciones de residuos de G en la cadena orientada xxx hacia el final del cromosoma. En esta cadena rica en guaninas existe un extremo xxx que sobresale de 12-16 nucleótidos. Cada especie tiene una repetición telomérica característica en los extremos de todos sus cromosomas y dentro de cada especie esta secuencia puede presentar ligeras variaciones entre las unidades que se repiten. La secuencia telomérica en humanos es xxx, también presente en otros vertebrados, en tripanosomas y en hongos filamentosos.

El DNA minisatélite se encuentra disperso en el genoma tanto de eucariotas como procariotas. Se trata de secuencias simples (xxx) que se encuentran dispuestas en tándem formando agrupaciones de xxx. Se han denominado minisatélites por analogía con el DNA satélite de mayores proporciones. Este tipo de secuencias suele mostrar variación alélica por lo que también se denominan secuencias hipervariables o VNTRs (número variable de repeticiones en tándem).

MINISATÉLITES EN EL GENOMA HUMANO

En 1980 Wyman y White describieron el primer marcador de DNA multialélico altamente polimórfico. Poco después secuencias hipervariables similares fueron descubiertas flanqueando los genes de la xxx, en el pseudogen de la Z globina, en la región xxx del gen de la insulina y en el extremo xxx del oncogén c-Ha-ras 1 demostraron que estas regiones altamente polimórficas estaban compuestas de repeticiones en tándem de secuencias cortas y que su variabilidad se debía a la diversidad en el número de las subunidades que se repetían. Estas regiones fueron denominadas minisatélites, regiones hipervariables o número variable de repeticiones en tándem.

Jeffreys y colaboradores fueron los primeros en demostrar que los minisatélites derivados del gen de la mioglobina humana eran capaces de reconocer simultáneamente varias VNTRs presentes en el genoma. En experimentos de hibridación con DNAs genómicos estas sondas generaban un patrón de bandas complejo específico de cada individuo que fue denominado "huella de DNA". Al analizar las secuencias de estas regiones polimórficas se comprobó que todas ellas compartían la secuencia de 10 xxx (R xxx purina), que resultó ser homóloga a la repetición consenso de las regiones hipervariables situadas en las proximidades del gen de la insulina, del oncogén c-Ha-ras 1 y de la agrupación de genes de la a-globina. Wrong et al., (1987) ampliaron la secuencia consenso a xxx. Paralelamente, se descubrió que otras sondas compuestas de 4-5 repeticiones de variaciones de los motivos GATA / GACA reconocían simultáneamente múltiples regiones variables en el genoma humano. Otras sondas con variaciones de estos motivos fueron analizadas y la que resultó ser más informativa fue (CAG)₅ que hibridó con la secuencia xxx. Por otro lado Vasart et al., en 1987 encontraron que cuando el DNA del bacteriófago M13 era utilizado como sonda con DNA humano, generaba "huellas de DNA" específicas para cada individuo. Esta hibridación se debía a la secuencia codificadora de la proteína III del fago que contiene repeticiones internas del pentapéptido Glu - Gly - Gly - Gly - Ser, correspondiente a la secuencia del oligonucleótido xxx (Y xxx pirimidina), homóloga a la consenso de Jeffreys. De estos datos podemos deducir que en el genoma humano existen una multitud de secuencias minisatélites ricas en G / C que en ocasiones se han agrupado

bajo el término de superfamilia de minisatélites relacionados con la secuencia chi de E. coli dada la similitud que todas las secuencias tienen con la señal de recombinación chi xxx.

En 1986 Knott et al., describieron la presencia de minisatélites ricos en AT situados en posición xxx del gen de la apolipoproteína B, cuya unidad básica de 11-16 pb es xxx. Este bloque que comprende 550 pb es específico de este locus y está flanqueado por repeticiones terminales cortas características de las secuencias dianas producto de la inserción de elementos móviles. Otra región rica en AT se encuentra a una distancia de 1,3 kpb del extremo xxx del gen del colágeno tipo II. Estas secuencias se extienden a lo largo de 650 pb y consisten en cuatro repeticiones idénticas de 34 pb seguidas de otras cuatro relacionadas con las primeras de 31 pb y de otros oligómeros derivados de las anteriores.

Además de la existencia de regiones repetitivas del genoma humano homólogas al genoma de los virus herpes existen también secuencias minisatélites relacionadas con los adenovirus. Así, Epstein et al., (1987) identificaron una región del genoma humano que hibrida con el DNA del adenovirus tipo 2 basada en repeticiones cortas de 15-20 pb ricas en G / C, no habiéndose descrito hasta el momento polimorfismos para estas secuencias.

El dinucleótido repetitivo xxx, constituye una familia de minisatélites, también llamados microsátélites, presentes en todos los eucariotas estudiados hasta el momento y que comprende aproximadamente el 0,5% del DNA humano. Una característica especial de estas secuencias consiste en la adopción de la conformación Z del DNA bajo condiciones in vitro e in vivo. La prevalencia de esta familia de secuencias simples en el genoma humano puede explicarse por la desaminación de los residuos de citosina metilados que causa una transición C - T, que en el genoma humano están en su 90% formando parte del dinucleótido CG.

EVOLUCIÓN DE LAS SECUENCIAS REPETIDAS EN TÁNDEM

En el capítulo anterior se han mostrado datos acerca de la variabilidad alélica que caracteriza a los minisatélites o VNTRs. El entrecruzamiento desigual y el deslizamiento durante la replicación son dos mecanismos que se cree juegan un papel esencial en la generación y mantenimiento de esta variabilidad.

El entrecruzamiento desigual de cromátidas hermanas durante la mitosis o de cromosomas homólogos es meiosis se considera un fenómeno universal en la evolución de las secuencias repetidas en tándem. Las similitudes entre secuencias repetidas en tándem a lo largo del genoma pueden causar alineaciones incorrectas entre dos moléculas de DNA de modo que un entrecruzamiento entre ellas tendrá como resultado la duplicación de una serie de repeticiones en una de las moléculas y la delección en la otra (Fig., 2). En el caso de que se produzca una mutación puntual, el entrecruzamiento desigual dará como resultado su amplificación o bien su delección. De este modo y con la única partición del azar, algunas variantes se perderán y otras aumentarán su frecuencia y eventualmente podrán llegar a reemplazar a las secuencias primitivas produciéndose el fenómeno llamado fijación por entrecruzamiento (Jarman y Wells 1989). En otras repeticiones en tándem la acumulación al azar de fijaciones por entrecruzamiento y la expansión concomitante de éstas por la población, conduce a la formación de un patrón de variación interespecífica conocido como evolución concertada. La conversión génica, fenómeno ligado a la recombinación, probablemente juegue un importante papel en el mantenimiento de la homogeneidad intraespecífica de los minisatélites.

El deslizamiento durante la repetición fue postulado en el año 1987 por Levinson y Gutman como uno de los principales mecanismos de evolución de lo que ellos llaman secuencias simples repetidas (1-10 nucleótidos). El deslizamiento durante la replicación implica una desnaturalización local y el desplazamiento de las cadenas del duplex de DNA seguido por el apareamiento no alélico de bases complementarias donde existen repeticiones en tándem. La consecuencia más simple de este error seguido de una replicación o una reparación, conduce a inserciones o delecciones de una o más de las unidades repetidas (Fig., 2b). Levinson y Gutman postulan que a medida que las regiones repetidas se expanden por este mecanismo estarán cada vez más predispuestas a que fenómenos interhelicoidales como el entrecruzamiento desigual intervengan contribuyendo a una expansión más rápida. Los cambios mutacionales pueden crear nuevos motivos que serán propagados de manera similar lo que daría lugar a repeticiones en tándem de motivos relacionados. También los patrones al azar de sustitución de bases podrían incrementar la longitud y abundancia de repeticiones simples particulares como en el caso de los tramos de TG / CA. Recientemente Schlötterer y Tautz (1992) han demostrado in vitro la expansión de secuencias simples en tándem por medio de reacciones de deslizamiento de las dos hebras del DNA que

producían continuamente extremos libres. Estas regiones de cadena sencilla se rellenan mediante la acción de una DNA polimerasa, siendo la tasa de crecimiento independiente de la longitud de los DNAs que son replicados. Estas observaciones contribuyen al esclarecimiento del fenómeno in vivo. Así, aunque in vivo las secuencias simples repetidas se encuentran flanqueadas por secuencias únicas y por consiguiente los extremos de una región de secuencia repetidas están fijos y no pueden deslizarse, no obstante es factible que se formen bucles transitorios de cadena sencilla. Estas regiones parecen ser, al menos in vitro, sustrato para endonucleasas específicas de DNA de cadena sencilla y por consiguiente serían sustrato para enzimas reparadoras in vivo. De los experimentos in vitro se deriva que la creación y elongación de tramos de secuencias simples ocurre predominantemente durante la replicación. Sin embargo, aun no está claro si el deslizamiento ocurre durante la propia replicación o si es necesario la existencia de extremos de DNA libres. Está demostrado que durante el fenómeno de replicación sí se producen extremos libres al menos en la cadena retrasada, de modo que si el extremo coincide con una región de secuencias simples es posible que ocurra un deslizamiento en la cadena de DNA antes de que el complejo de la polimerasa sea restablecido. La cadena sintetizada de novo tendría un bucle que sería necesario reparar y el subsecuente proceso reparador podría restituir la situación anterior o bien tener como resultado la elongación de la cadena complementaria.

Figura 2

Evolución de las secuencias minisatélite A, representación esquemática del fenómeno de entrecruzamiento desigual que da lugar a amplificaciones y deleciones y que puede tener lugar entre cromosomas homólogos o entre cromátidas hermanas. B, esquema correspondiente al deslizamiento durante la replicación. En el panel de la izquierda el deslizamiento de la cadena molde y la excisión del lazo formado, o bien la replicación a través del lazo resultante seguida de una reparación conduce a una deleción; en el panel de la derecha, el deslizamiento de una cadena que se está sintetizando, seguido de una reparación puede producir una amplificación.

MINISATÉLITES QUE SE UNEN A PROTEÍNAS: RECOMBINACIÓN Y REGULACIÓN

Es generalmente aceptado que las secuencias de nucleótidos se reorganizan por recombinación que puede tener lugar entre regiones homólogas y entre regiones no homólogas. La recombinación homóloga también llamada recombinación general, genera nuevas combinaciones de alelos intercambiando segmentos entre cromosomas homólogos en meiosis o cromátidas hermanas en mitosis. La recombinación homóloga rompe y rene cromosomas en la misma posición. La recombinación desigual que tiene lugar entre secuencias homólogas, pero en diferentes posiciones, conduce a la formación de duplicaciones o deleciones. La recombinación no homóloga en el mismo o en distintos cromosomas. Ejemplos de recombinación no homóloga son la integración y excisión de bacteriófagos y la reorganización de los genes de las inmunoglobulinas y la de los genes de los receptores de las células T de vertebrados.

La similitud observada entre la señal de recombinación generalizada de chi de *E. coli* con la secuencia consenso de los minisatélites descritos por Jeffreys et al., en 1985, la asociación entre los quiasmas meióticos y secuencias minisatélites y la presencia en posición 5' del complejo mayor de histocompatibilidad de ratón de una zona de alta frecuencia de recombinación próxima o incluida en una VNTR, llevó a Jeffreys y colaboradores a postular una función de estas secuencias minisatélite en la recombinación eucariótica. Dado que la recombinación inducida por la secuencia chi en procariotas implica la participación directa de una serie de proteínas, un papel similar de las secuencias minisatélite o VNTRs en eucariotas implicaría también la participación proteica.

Los primeros en constatar la asociación de una proteína con secuencias VNTRs fueron Kinzler y Vogelstein en 1990. Estos autores demostraron que la proteína GLI que contiene cinco motivos de unión al DNA del tipo dedo de zinc, se une al menos a tres loci diferentes dentro del genoma humano que tienen en común la decencia de 9 xxx, uno de los loci está formando parte de una VNTR cuya unidad repetitiva es de 64 pb. En la actualidad se desconoce la función de la proteína GLI, aunque la amplificación del GLI en algunos cánceres humanos, su expresión en líneas celulares de carcinomas embrionarios y la no expresión de GLI en la mayoría de los tejidos adultos excepto en testículo, sugieren que esta proteína juega un papel en el desarrollo normal y también en la neoplasia humana.

En 1990 Collick y Jeffreys detectaron en el cerebro murino la presencia de una proteína que une específicamente cinco copias en tándem de la secuencia xxx. Esta proteína con un peso molecular de 40 kDa fue denominada Msbp-1 (minisatellite binding protein-11). Posteriormente Collick et al., 1991, demostraron que Msbp-1 se unía únicamente a DNA de cadena sencilla y concretamente a la cadena rica

en G, siendo 2 el número mínimo de copias requeridas para la unión. Esta proteína era capaz de unirse tanto a secuencias minisatélites como a otros tipos de secuencias, siendo hasta el momento desconocidos los nucleótidos imprescindibles para la unión. Teniendo en cuenta que otras que unen DNA de cadena sencilla, como las proteínas *ssb* y *RecA* de *E. coli*, juegan importantes papeles en la recombinación de procariotas, *Msbp-1* podría considerarse una proteína con funciones análogas. Estos autores apuntan que *Msbp-1* podría promover la recombinación estabilizando el DNA minisatélite en una conformación de cadena sencilla activando una de las dos cadenas para el intercambio.

Las investigaciones de Wahls et al., en 1990 demostraron que el minisatélite (AAGGTTGGGGG)_{6,5} denominado (SAT)_{6,5} estimulaba hasta 13 veces la recombinación homóloga entre dos plásmidos no replicables introducidos en células somática humanas. Se promovían múltiples sucesos recombinatorios predominantemente por fenómenos de intercambio recíproco y en menor medida por conversión génica. En 1991 estos autores detectan dos proteínas *Msbp-2* de 77 kDa y *Msbp-3* de 115 kDa que se unen a SAT, estas proteínas requieren para la unión de más de una copia y permiten la sustitución de bases en los lugares de unión al igual que ocurría con *Msbp-1*. Hasta el momento se desconoce si estas proteínas unen DNA de cadena doble o sencilla.

En 1990 Krontiris et al., revisando las secuencias de varias VNTRs encontraron que muchas de ellas contienen en su secuencia el octámero xxx. Esta secuencia con una alta homología con el octámero chi fue detectada en 12 de las 21 VNTRs examinadas incluyendo algunas de ellas dos copias de la secuencia dentro de cada una de las unidades que se repiten. En sus resultados, la primera indicación de que el octámero similar a chi podría estar implicado en recombinaciones fuera de las regiones hipervariables surgió del análisis de una duplicación de los exones bisagra del gen de la inmunoglobulina xxx. Examinando las regiones relevantes en ambos padres se concluyó que la duplicación era el resultado de un fenómeno recombinatorio que implicaba directamente al octámero similar a chi. Para determinar si el octámero aparecía en sucesos recombinatorios somáticos como la translocación de oncogenes, los autores examinaron 25 puntos de ruptura de varios oncogenes que se reordenaron de manea aberrante dando lugar a tumores o a líneas celulares. Diez de las reordenaciones contenían copias de la meno 7 de los 8 nucleótidos del octámero consenso en las xxx que flanqueaban la rotura, seis de las reordenaciones de oncogenes conteniendo el consenso se producían en la región D y J de los genes de las inmunoglobulinas, ninguna de las producidas en regiones de switching contenía el consenso homólogo a chi. Excepto dos todas las roturas ocurren en posición xxx al consenso que siempre aparece en una de las cadenas parentales. Interesante es que estas dos características han sido adscritas a la recombinación mediada por chi. Estos autores especulan que la asociación del octámero consenso y la translocación a segmentos D y J podría implicar que ésta es una secuencia señal para la recombinasa VDJ, actuando como acelerador del octámero en las unidades de los minisatélites, así como su aparición en reordenaciones somáticas, apoyan fuertemente la hipótesis de que estas secuencias están implicadas en recombinaciones específicas de lugar. Por consiguiente se podría esperar que la variación polimórfica de los minisatélites ocurriese por entrecruzamiento desigual mediatizado por chi. No obstante debido a que existen evidencias de nuevos alelos de VNTRs surgen por mecanismos que no generan cambios en las regiones flanqueantes, los errores en la replicación son candidatos más firmes en la generación de os nuevos alelos que la simple recombinación. Así, Krontiris et al., (1990) sugieren que la génesis de las VNTRs estaría mediada por la recombinación requiriendo como mínimo la presencia de la secuencia consenso relacionada con chi donde eventualmente se generan las VNTRs y la diversificación de estas regiones se debería a errores en la replicación o a dobles entrecruzamientos. Por otro lado, Jeffreys et al., (1991) muestran la primera evidencia de que la recombinación interalélica o bien la conversión génica pueden tener un papel significativo en la inestabilidad de los minisatélites. Estos resultados reactivaron las especulaciones acerca de que los minisatélites pudieran estar activamente implicados en procesos relacionados con la recombinación meiótica y mitótica.

Las VNTRs presentes en los genomas virales ha llevado a algunos autores a especular que algunos minisatélites humanos podrían servir como regiones reguladoras de la transcripción celular o la replicación del DNA, tal como apuntaban Krontiris y colaboradores para el octámero chi. Así se ha descrito una moderada actividad exaltadora para la VNTR localizada en posición xxx del gel c-Ha-ras. El potencial regulador de esta región ha sido objeto de recientes investigaciones llevadas a cabo por Trepicchio y Krontiris en 1992. Estos autores han caracterizado la interacción de esta región con cuatro proteínas presentes en diversas células y líneas celulares humanas y murinas. Estas proteínas interactúan con la secuencia xxx similar a otra encontradas en las regiones promotoras y exaltadoras tanto virales como celulares que une al regulador de la transcripción xxx.

RESULTADOS

LOCALIZACIÓN DE REGIONES DEL GENOMA, HUMANO RELACIONADAS CON EL FRAGMENTO DE RESTRICCIÓN SmaIA DEL VIRUS HSV-1

La localización de regiones del genoma humano con secuencia homóloga al fragmento SmaIA del genoma del virus HSV-1, se realizó, mediante el sondeo de aproximadamente xxx fagos que procedían de una genoteca de hígado fetal humano construida en el vector xxx. Para ello se utilizó como sonda el fragmento SmaIA del genoma HSV-1 (Fig., 1 A) marcado por nick translation con xxx. Las condiciones de hibridación fueron las empleadas por Gómez-Márquez et al., (1985) para aislar los clones murinos homólogos a SmaIA. En el sondeo se obtuvieron 20 señales positivas, escogiéndose tres de los bacteriófagos que presentaban señales de hibridación más intensas que se denominaron xxx, xxx y xxx.

Para localizar los segmentos de los fagos recombinados que contenían las secuencias homólogas a SmaIA, sus DNAs fueron preparados a gran escala y digeridos con las enzimas de restricción EcoRI, HindIII y BamHI y con recombinaciones de estas enzimas; los fragmentos de restricción se separaron por electroforesis en geles de azarosa (Fig., 4), transfirieron a membranas de nitrocelulosa e hibridación con la sonda vírica SmaIA (secciones 3 y 4 de Métodos). Como se muestra en la figura 4, en el clon A42 las secuencias relacionadas con HSV-1 estaban incluidas en un fragmento de restricción de aproximadamente 4,0 kpb resultante de la digestión con la enzima EcoRI, no extendiendo en ese fragmento lugares de reconocimiento para Hindi y BamHI. En los clones A15 y A02 los fragmentos en que reside la región homóloga a SmaIA mostraron un patrón semejante cuando en las digestiones estaba incluida la enzima EcoRI. Debido a que la digestión con EcoRI provoca la separación de los insertos y los brazos del vector xxx, cabía pensar que estábamos ante porciones de genoma sino idénticas sí al menos similares.

Figura 4

Análisis por Southern blot de los clones recombinantes xxx, xxx y xxx seleccionados por hibridación con el fragmento SmaIA de HSV- 1

Alícuotas de xxx de cada uno de los fagos se digirieron con las enzimas de restricción indicadas. Los fragmentos de restricción fueron fraccionados electroforéticamente en un gel de azarosa del 1%, transferidos a nitrocelulosa e hibridados con xxx de la sonda SmaIA (xxx) en las condiciones descritas en métodos. En el panel de la izquierda se muestra una foto del gel de electroforesis teñido con bromuro de etidio y en el panel de la derecha el correspondiente autorradiograma. Las flechas muestran los fragmentos que fueron subclonados posteriormente en xxx. La escala representa los fragmentos del DNA del fago A cortado con HindIII.

Los fragmentos de xxx de los fagos xxx y xxx y el fragmento de xxx de A42 resultantes de la digestión con EcoRI se subclonaron el plásmido xxx linearizado con la misma enzima. Los plásmidos recombinantes generados fueron respectivamente xxx, xxx y xxx. El DNA de los nuevos recombinantes fue analizado mediante digestiones simples y dobles con las siguientes enzimas de restricción: BamHI, EcoRI, HindIII, PstI, SmaI, PvuII, XbaI, XhoI, KpnI, SphI. En la figura 5 se muestran geles representativos de los distintos análisis de restricción (parte superior), así como los mapas de restricción de cada plásmido (parte inferior). Comprobamos que los insertos de los plásmidos xxx y xxx presentaban el mismo mapa de restricción aunque habían sido clonados en diferente orientación, confirmando el resultado obtenido anteriormente con los bacteriófagos xxx y xxx. Para acotar las regiones que contenían las secuencias homólogas al genoma de HSV-1 se realizó un segundo experimento de hibridación con el fragmento viral SmaIA. Los plásmidos xxx y xxx se digirieron respectivamente con las combinaciones de enzimas PvuII / BamHI, PstI / EcoRI y EcoRI / BamHI y el plásmido xxx con PstI. Los DNAs fragmentados fueron separados por electroforesis en geles de azarosa (Fig., 6) y se transfirieron a nitrocelulosa, hibridándose con SmaIA tal como se indica en la sección 2 de Métodos. El autorradiograma resultante (Fig., 6) muestra que en xxx el fragmento de menor tamaño que contiene la homología se origina en la digestión con las enzimas PvuII y BamHI. Este fragmento se sitúa adyacente al lugar de clonaje múltiple de xxx, donde existe lugar de reconocimiento para BamHI (ver figura 5). Como el inserto del plásmido xxx es un fragmento de restricción de EcoRI procedente de A15 (figura 4), concluimos que en este clon la homología con SmaIA se localiza en un fragmento EcoRI - PvuII de aproximadamente 1 kpb. En el plásmido recombinante xxx la región homóloga a SmaIA se localiza en un fragmento de aproximadamente 1,2 kpb resultante de la digestión con PvuII y BamHI. Este fragmento resulta equivalente al de xxx de xxx, aunque en xxx su tamaño se ve incrementado al abarcar una parte del vector xxx (ver figura 5). Hay que indicar que la sonda SmaIA presentaba una contaminación con el plásmido xxx en el que anteriormente estuvo subclonada: esta combinación es la responsable de la hibridación cruzada que se observa en la figura entre los DNAs de los vectores xxx y xxx ya que ambos comparten la secuencia del gen de resistencia a ampicilina.

Figura 5

Análisis de restricción de los plásmidos recombinantes xxx, xxx y xxx

Alícuotas de xxx de los recombinantes fueron digeridas con distintos enzimas de restricción, fraccionados electroforéticamente en geles de azarosa del 0,8-1% y los tamaños de los distintos fragmentos calculados en relación con la distancia migrada por los marcadores. Los marcadores utilizados fueron el DNA del fago A cortado con HindIII y el DNA del fago xxx digerido con HaeIII. La parte superior de la figura muestra los geles de azarosa teñidos con bromuro de etidio. En la parte inferior se muestran los mapas de restricción respectivos. El trazo grueso identifica el vector de clonación xxx. En el lugar de clonaje múltiple (LCM) se encuentran los lugares de reconocimiento para las enzimas HindIII, PstI, HicII, BamHI, SmaI y EcoRI.

En el caso del plásmido xxx no obtuvimos una señal de hibridación significativa con SmaIA (Figura 6). Experimentalmente se ha comprobado que los fragmentos de pequeño tamaño se adhieren a nitrocelulosa con menor eficiencia que los de un tamaño. Este hecho se puede apreciar en nuestros experimentos si comparamos los canales 2 y 3 de la figura 6 correspondientes a la hibridación de xxx. Por lo tanto una posible explicación a la ausencia de señal de hibridación en xxx digerido con PstI sería que la homología con SmaIA estuviera contenida en un fragmento de restricción pequeño. Por ello, para acotar la región de homología con la sonda viral se llevaron a cabo pruebas diferentes. Primeramente, xxx se fragmentó en segmentos de mayor tamaño digiriendo con las enzimas BamHI y XbaI. En segundo lugar, debido a que la hibridación cruzada xxx / xxx podía enmascarar los resultados, se procedió a la purificación del inserto de xxx en un gel de azarosa de bajo punto de fusión realizándose un análisis de restricción con diferentes enzimas para buscar que generase fragmentos de restricción fácilmente analizables. Así como muestra la figura 7, la enzima NcoI producía dos fragmentos de xxx y xxx que, como se había comprobado en los casos de los otros dos plásmidos recombinantes, sí se unían eficientemente a membranas de nitrocelulosa.

Figura 6

Análisis por Southern blot de DNAs de los plásmidos recombinantes xxx, xxx y xxx

Alícuotas de xxx de cada uno de los plásmidos fueron digeridas con las enzimas de restricción indicados. Los fragmentos producidos en las digestiones fueron separados electroforéticamente en un gel de azarosa del 1%, transferidos a nitrocelulosa e hibridados con xxx de la sonda SmaIA (xxx) en las condiciones descritas en métodos. En el panel de la izquierda se muestra el gel de electroforesis teñido con bromuro de etidio. El panel de la derecha muestra el autorradiograma correspondiente. Los fragmentos que hibridan específicamente con SmaIA se señalan con una flecha. La escala que se muestra corresponde al DNA del fago xxx cortado con HindIII y al DDNA del fago xxx cortado con HaeIII.

Figura 7

Análisis por Southern blot del plásmido recombinante pHH42 y de su inserto de DNA humano

El inserto del recombinante xxx fue purificado y digerido con la enzima de restricción NcoI y el DNA de xxx se dirigió con XbaI y BamHI. Los fragmentos de restricción resultantes fueron separados electroforéticamente en un gel de azarosa del 1%, transferidos a nitrocelulosa e hibridados con xxx cpm de la sonda vírica SmaIA (xxx) en las condiciones indicadas en métodos. En el panel de la izquierda se muestra el gel de electroforesis teñido con bromuro de etidio. El panel de la derecha muestra el autorradiograma correspondiente. Los fragmentos que hibridan específicamente con SmaIA se señalan con una flecha. La escala que se muestran corresponde al DNA del fago xxx cortado con la enzima de restricción BstEII.

El resultado del análisis por Southern blot se muestra en el autorradiograma de la misma figura. Se observa que la hibridación con SmaIA se localizaba en el fragmento de Southern blot generado en el inserto humano al cortar con NcoI y en el de Southern blot producido por la digestión con BamHI / XbaI en el plásmido recombinante. La señal de hibridación correspondiente al fragmento de Southern blot, producto de la digestión con XbaI y BamHI, se debe a la hibridación cruzada xxx / xxx a la que anteriormente hemos hecho referencia.

Los análisis descritos anteriormente mostraron que los plásmidos xxx y xxx contenían fracciones equivalentes del genoma humano. Por esta razón, para obtener mayor información acerca de secuencias del genoma humano homólogas SmaIA, tomamos un tercer clon entre los bacteriófagos que habían mostrado una señal de hibridación positiva en el sondeo primario de la genoteca.

El mapeo del clon denominado A10 se realizó por digestión con las endonucleasas de restricción, EcoRI, PstI, BamHI, HindIII y PvuII, efectuándose digestiones sencillas, dobles y triples. Los fragmentos de restricción obtenidos fueron separados por electroforesis (Fig., 8), transferidos a nitrocelulosa e hibridados con SmaIA. Los resultados obtenidos muestran que la secuencias relacionadas con HSV-1 se incluyen en un fragmento de restricción de xxx generado por digestión con la enzima PstI.

Figura 8

Análisis por Southern blot del DNA del clon A10 seleccionado por hibridación con SmaIA. Alícuotas de xxx del DNA del fago recombinante fueron digeridas con las enzimas de restricción indicadas. Los fragmentos de DNA se separaron electroforéticamente en geles de azarosa del 1%, transfirieron e hibridaron con xxx de la sonda vírica SmaIA (xxx) en las condiciones indicadas en métodos. En el panel de la izquierda se muestra el del de electroforesis teñido con bromuro de etidio. El panel de la derecha muestra el autorradiograma correspondiente. El fragmento de menor tamaño donde reside la homología con SmaIA se señala con una flecha. La escala corresponde al DNA del fago A cortado con la enzima de restricción HindIII y EcoRI.

ANÁLISIS DE LA SECUENCIA DE DNA HUMANO DEL CLON A02 QUE CONTIENE LA REGIÓN HOMÓLOGA AL FRAGMENTO SmaIA DEL GENOMA DE HSV-1

Una vez localizado el fragmento de restricción de bacteriófago xxx que contenía las secuencias homólogas al fragmento viral SmaIA, llevamos a cabo el análisis de su secuencia nucleótidos. Para determinar la secuencia de DNA, el fragmento de restricción EcoRI / PvuII de xxx, procedente del plásmido xxx, se subclonó los bacteriófagos M13mp18 y M13mp19 tal como se indica en la sección 5 de Métodos. Para ello, sus RFs se linearizaron con la enzima EcoRI y con la enzima SmaI que genera extremos romos y por lo tanto compatibles con los producidos por PvuII. Las reacciones de secuenciación se realizaron a partir de DNA de cadena sencilla utilizándose el cebador universal para M13 tal como se indica en la sección 9 de Métodos. En las condiciones utilizadas en nuestro laboratorio, el número de bases secuenciadas en cada reacción fue de 250 nucleótidos. Con el fragmento de DNA subclonado en M13mp18 y M13mp19 en ambas direcciones pudimos secuenciar un total de 463 pb. Para obtener la secuencia completa (xxx) se construyó una librería de deleción utilizando la exonucleasa Bal31 (sección 9 de Métodos), obteniéndose una colección de fragmentos solapados subclonados en M13mp18 (Figura 9A).

La secuencia de nucleótidos completa de este fragmento del genoma humano (Fig., 9B) se corresponde con una región de 956 pb que denominamos HUMAN02. Dentro de esta región hay una zona de 456 pb, comprendida entre los nucleótidos 36-492, constituida por repeticiones en tándem de motivos de 5-6 pb con secuencias estrechamente relacionadas tal como se muestra en la figura 9C. las características estructurales de estas secuencias que se repiten en tándem permiten incluirlas dentro del grupo de los minisatélites (ver introducción). La figura 9D muestra un detalle del autorradiograma correspondiente a la secuenciación de uno de los subclones en el que se aprecia esta estructura de secuencias repetidas (nucleótidos 110 al 184). Figura 9

Análisis de la secuencia de HUMAN02

- A) representación esquemática del número de bases secuenciadas en cada uno de los insertos de los fagos M13 recombinantes utilizados en las reacciones de secuenciación.
- B) secuencia de nucleótidos completa HUMAN02. En negrita se muestran las regiones que contienen repeticiones en tándem. La región que contiene la secuencia ALU se representa subrayada.
- C) relación de los diferentes motivos que forman la región minisatélite.
- D) detalle de un gel de secuenciación donde se muestra una estructura de secuencias repetidas.

Para determinar cuáles eran las secuencias responsables de la hibridación entre SmaIA y HUMAN02, se realizó la comparación de ambos DNAs utilizando el programa SEQAID. En la figura 10 se observa que la homología entre ambos DNAs se debe a repeticiones del oligonucleótido CTGGG del genoma vírico y a los hexámeros xxx y xxx presentes en el fragmento de DNA humano. Hay que señalar que repeticiones del oligonucleótido xxx son también las responsables de la homología entre SmaIA y las secuencias del genoma de ratón T19S3A y T32EH aisladas por Gómez-Márquez y colaboradores (1985) tal como se muestra en la misma figura.

Figura 10

Análisis de la secuencia de HUMAN02

Comparación de la secuencia de HUMAN02 con la sonda viral SmaIA y con los clones murinos T10S3A y T35 EH homólogos a SmaIA, se muestran únicamente las regiones relevantes para la homología. Para verificar si esta zona del genoma humano había sido secuenciada anteriormente, se consultaron los bancos de genes GENEMBL y GenBank utilizando el programa FASTA comprobándose que no existía registro de estas secuencias. Además se encontró que este clon contenía secuencias pertenecientes a la familia de repeticiones dispersas Alu. La figura 11 muestra una comparación entre las secuencias Alu de HUMAN02 y de un intrón del gen de la timidina quinasa humana. También se presenta la comparación con la secuencia Alu consenso propuesta por Deininger et al., (1981).

Figura 11

Comparación de la secuencia de la región ALU de HUMAN02 con la secuencia consenso de la familia Alu (Alucon) y con la Alu presente en el gen de la timidina quinasa humana (Humtkr), ésta última proporcionada por los bancos de genes GenBank y GENEMBL

DISCUSIÓN

En el trabajo que aquí se presenta nos propusimos aislar y caracterizar regiones del genoma humano homólogas al fragmento SmaIA de la región xxx / xxx del DNA del virus HSV-1 los experimentos de García-Márquez et al., (1985) demostraron que en el genoma humano murino existían al menos dos regiones con secuencias homólogas al fragmento viral SmaIA. La homología observada era debida principalmente a repeticiones en tándem del oligonucleótido xxx. Para comprobar si en el genoma humano, huéspedes naturales para HSV-1, también existían secuencias homólogas al fragmento SmaIA, se realizó el sondeo de una librería genómica de hígado fetal humano. La librería empleada en este estudio fue construida por Lawn et al., (1978) a partir de fragmentos de xxx de Dna genómico clonados en el bacteriófago xxx. Dado el tamaño del genoma humano y el tamaño medio de los insertos, el número de clones a analizar para tener el 99% de probabilidades de detectar cualquier secuencia del genoma es de 8×10^8 recombinantes. Por consiguiente sembramos dicho número de bacteriófagos que fueron sondeados con SmaIA utilizando las mismas condiciones que la empleadas por Gómez-Márquez et al., (1985). De entre las 20 señales positivas detectadas se seleccionaron para su posterior estudio tres fagos recombinantes que fueron denominados xxx, xxx y xxx. El análisis de los insertos de estos recombinantes indicó que los clones xxx y xxx contenían porciones del genoma humano con idéntico mapa de restricción. La subclonación de los fragmentos de restricción de estos fagos que contenían las regiones homólogas a SmaIA dio origen a los plásmidos recombinantes xxx, xxx y xxx. El análisis mediante digestión con enzimas de restricción y por hibridación con SmaIA, permitió localizar las secuencias homólogas a la sonda viral en xxx y xxx en un fragmento de xxx y en el caso de xxx de xxx. Debido a que los resultados anteriores indicaban que la región de homología con SmaIA era la misma en dos de los clones recombinantes, decidimos analizar otro de los bacteriófagos que había positivos en el sondeo de la librería genómica humana. Así, el análisis del inserto perteneciente al nuevo recombinante A10, permitió localizar las secuencias relacionadas con SmaIA en un fragmento de restricción de xxx.

Las tres regiones del genoma humano aisladas y caracterizadas recibieron el nombre de HUMAN02, HUMAN10 y HUMAN42. La determinación de su secuencia de nucleótidos reveló que en las tres regiones humanas existían tramos de secuencias cortas repetidas en tándem y ricas en G / C que comprendía en HUMAN02 440 pb, en HUMAN42 410 pb y en el caso de HUMAN10 entre 180 y 220 pb. Estas características permitieron incluir estas secuencias repetitivas dentro del grupo denominado minisatélites por Jeffreys et al., (1985) y en las llamadas VNTRs por Nakamura et al., (1987).

Es interesante resaltar que durante el proceso de secuenciación de HUMAN10, se observaron variaciones en la secuencia perteneciente a la zona de los minisatélites. A este respecto, hay que tener en cuenta que las bacterias utilizadas durante la propagación de estas secuencias presentaban un fenotipo rec xxx. Existen datos a cerca de que los bacteriófagos recombinantes en tándem en sus insertos, sufren a menudo deleciones cuando son propagados en este tipo de huéspedes. Sin embargo existen también resultados que muestran el comportamiento inestable de secuencias del tipo minisatélite que han sido propagadas en bacterias rec A. Esta inestabilidad en algunos casos imposibilita la clonación de regiones del genoma en los vectores de clonación desarrollados hasta el momento. Algunos autores han apuntado que procesos de deslizamiento durante la replicación, considerados por otro lado como los mecanismos básicos en la evolución de los minisatélites (Levinson y Gutman, 1987), podrían ser los responsables de los cambios producidos durante los procesos de clonación y amplificación. En el caso de la secuencia correspondiente a HUMAN10, tanto mecanismos de deslizamiento durante la replicación como fenómenos de

recombinación promovidos por la maquinaria recombinatoria de las bacterias rec xxx, podrían ser los responsables de las variaciones observadas.

Las secuencias minisatélite fueron primeramente descritas por Jeffreys y colaboradores en 1985 localizándose en un intrón del gen de la mioglobina humana, consistiendo en cuatro repeticiones en tándem de una secuencia de xxx. Utilizando como sonda estas secuencias y en condiciones de hibridación poco selectivas, estos investigadores detectaron numerosas bandas positivas en el rango entre 4 y 20 kpb y una hibridación difusa correspondiente a fragmentos de menor tamaño. Estas bandas que mostraban una segregación mendeliana resultaron altamente polimórficas, hasta el punto de que el patrón de hibridación se consideró una huella específica de DNA para cada individuo. Los resultados que se obtuvieron indicaban que el minisatélite de mioglobina identificaba múltiples loci genómicos no ligados. La secuenciación de varios de estos loci reveló la presencia en todos ellos de la secuencia consenso xxx, (R = purina) Nakamura et al., (1987) ampliaron los resultados obtenidos por Jeffreys y colaboradores aislando más de 200 marcadores VNTRs. Estos autores utilizaron como sondas oligonucleótidos basados en las secuencias de los loci de mioglobina y de los loci polimórficos de la insulina. Ha-ras y el pseudogen de la Z globina. La alineación de las secuencias de los oligonucleótidos y de seis de las secuencias de las unidades básicas de las nuevas VNTRs, proporcionaron la secuencia consenso xxx (N= A, C, G o T). Esta secuencia, aunque diferente de la secuencia originas de Jeffreys, está contenida en el consenso revisado por Wong et al., (1987), xxx.

De los datos obtenidos de la secuencia de los minisatélites o VNTRs presentes en HUMAN10, HUMAN02 y HUMAN42, se comprueba que existe similitud entre éstos y las secuencias consenso mencionadas, aunque en ningún caso existe una homología que permita ajustar sus secuencias a las de dichos consensos. Podemos afirmar que el único oligonucleótido común pertenece a las secuencias base de nuestras VNTRs es el oligómero xxx, aunque únicamente en el caso de HUMAN10 puede considerarse la secuencia más representativa dentro de la VNTR. Hay que señalar que es la secuencia xxx la responsable tanto de las homologías entre las secuencias HUMAN02, HUMAN10 y HUMAN42 y SmaIA, así como el nexo común entre los clones humanos y los clones de ratón homólogos a SmaIA caracterizados por Gómez-Márquez et al., (1985). Por consiguiente se puede considerar al fragmento SmaIA del virus HSV-1 una sonda útil para detectar secuencias minisatélites o VNTRs en los genomas humanos y murino.

Es interesante comentar que al analizar la secuencia del motivo que se repite en cada uno de los minisatélites objeto de nuestro estudio, observamos que existe una considerable variabilidad. Así al alinear los diferentes motivos que se repiten en cada una de las VNTRs, vemos que unas variaciones se pueden derivar a partir de otras por mutaciones puntuales.

Las distintas variantes están presentes en diferentes copias y su distribución es difusa a lo largo de las tres VNTRs. Se ha postulado que una vez que aparece una variante, los posibles mecanismos de expansión de este tipo de secuencias (entrecruzamiento desigual entre cromosomas homólogos o cromátidas hermanas y deslizamiento durante la replicación) provocan meramente por azar la expansión de unas variantes y la disminución de otras. Las nuevas técnicas desarrolladas por Jeffreys y colaboradores para evaluar estas variantes llamadas MVRs (minisatellite variant repeats) a partir de minisatélites amplificadas por PCR (reacción en cadena de la polimerasa), han permitido incrementar de manera espectacular el número de alelos diferentes que pueden ser distinguidos en una población.

Además de las secuencias minisatélite, tanto en HUMAN02 como en HUMAN10 existen tramos del dinucleótido CA/GT, este dinucleótido está ampliamente distribuido en todos los genomas eucariotas estudiados hasta el momento. Existen numerosos estudios que relacionan las secuencias xxx con la generación de loci polimórficos. Su capacidad para adoptar la conformación Z del DNA tanto in vivo como in vitro así como la existencia de proteínas que une específicamente DNA Z apoyan la idea de que estas secuencias tienen alguna función biológica. Así han sido relacionadas con la promoción de la recombinación homóloga de eucariotas, además, se les ha atribuido un papel regulador de la expresión génica mediatizando por condensaciones y descondensaciones de la cromatina durante las distintas etapas del ciclo celular.

Hemos de destacar, por otra parte, la presencia de dos copias de la secuencia chi de *E. coli* en HUMAN42. Esta secuencia promotora de la recombinación en procariontes ha sido descrita en los genomas eucariotas en loci que sufren reorganizaciones tanto fisiológicas en el caso de los genes de las inmunoglobulinas (Kenter y Brishtein, 1981) como patológicas en lugares de rotura implicados en

translocaciones de oncogenes. Hasta el presente no se han descrito proteínas eucariotas que se unan a estas secuencias.

La frecuente asociación de secuencias minisatélites con loci polimórficos motivó la realización de un estudio mediante Southern blot con el ánimo de determinar la variabilidad asociada a las nuevas VNTRs aisladas. En este estudio decidimos eliminar de las secuencias HUMAN10 y HUMAN42 las regiones con tramos de (TG / AC)_n y de HUMAN02 la región que contenía la secuencia Alu ya que ambos tipos de secuencias son muy abundantes y están dispersas por todo el genoma humano. Así mediante digestiones con las enzimas de restricción adecuadas se construyeron las nuevas sondas xxx, xxx y xxx.

Destacaremos que las condiciones de hibridación que se utilizaron en el estudio de polimorfismos fueron altamente selectivas y nos permitieron en el caso de xxx y xxx detectar los diferentes alelos asociados con la secuencia representada en los recombinantes. En el caso de xxx detectamos numerosos fragmentos de restricción positivos, no pudiendo establecer cuáles de ellos correspondían al locus específicos de esta sonda. Hemos de tener en cuenta que el fragmento de restricción de PstI correspondiente a HUMAN10 no aparece en las digestiones con PstI de los DNAs genómicos de los distintos individuos. Existe la posibilidad de que este fragmento de 1439 pb corresponda a un alelo no presente en los individuos analizados. También pudiera ocurrir que sea el producto de deleciones o recombinaciones producidas durante el proceso de clonación y amplificación y por tanto no se encuentre tal fragmento en el genoma humano. Si esta última explicación fuese correcta, también serviría para explicar el complejo patrón de bandas obtenido con la sonda pRep10, ya que los cálculos concernientes a la temperatura de hibridación no se corresponderían con la secuencia real presente en el genoma. Otra posible explicación sería en que en el genoma humano existiera mosaicismo para esta secuencia tal y como se ha descrito para repeticiones e tándem del trímero xxx, cuya variabilidad es la base del síndrome de retraso mental denominado Frágil X. Si tenemos en cuenta la definición genética de polimorfismo como una variación hereditaria para la cual la proporción de cromosomas que portan el alelo más frecuente no existe el 99%, podremos decir que las consecuencias estudiadas están todas ellas asociadas a loci polimórficos.

Una importante aplicación asociada a las secuencias minisatélite es su utilización como marcadores genéticos. La posibilidad de encontrar un ligamiento en la segregación de un determinado marcador polimórfico y de un defecto hereditario ha permitido clonar genes implicados en enfermedades hereditarias cuyo defecto bioquímico era desconocido. Uno de estos casos corresponde a la fibrosis quística, enfermedad hereditaria inevitablemente fatal que afecta a 1 de cada 2500 caucásicos, siendo 1 de cada 25 personas heterocigota. La construcción de un mapa de ligamiento físico del genoma humano implica determinar la localización cromosómica de los distintos marcadores genéticos.

Así y para determinar la localización cromosómica de las nuevas VNTRs aisladas decidimos poner a punto en nuestro laboratorio la técnica de localización cromosómica por hibridación *in situ*.

Utilizamos un sistema de marcaje no radiactivo con biotina ligada a dATP, empleando para la identificación cromosómica la tinción de bandas de replicación. De este modo localizamos la sonda xxx en la zona pericentromérica del cromosoma 1 y en concreto en la banda xxx. Existe una extensa bibliografía acerca de secuencias repetidas en tándem implicadas en la formación centromérica y en concreto a proteínas formando en cinetocoro, aunque las secuencias implicadas en el centrómero funcional están aún por determinar. No obstante y como su presencia se circunscribe únicamente al cromosoma 1 como es el complejo centromérico. Para dilucidar el papel que estas secuencias pudieran representar en el genoma será interesante determinar si existen proteínas nucleares capaces de unirse a esta región. También la presencia o ausencia de esta VNTR en especie pertenecientes a distintos niveles de la escala evolutiva contribuirá a esclarecer si la posible función biológica de estas secuencias está o no generalizada.

Ante la presencia de pautas de lectura en la secuencia de las tres regiones humanas caracterizadas, llevamos a cabo un análisis por Northern blot utilizando como sondas xxx, xxx y xxx y RNA de rata procedente de timo, cerebro, testículo y riñón. Únicamente se obtuvieron resultados positivos con xxx. Así, detectamos en condiciones de hibridación altamente selectivas, un transcrito de aproximadamente xxx presente en testículo y ausente en los otros tejidos. Teniendo en cuenta que el inserto de xxx corresponde a la región de repeticiones en tándem altamente polimórfica de HUMAN10, será interesante determinar la naturaleza de este transcrito. Para ello será necesario ampliar el número de tejido testados, así como establecer si las secuencias presentes en xxx se encuentran también en especie perteneciente a distintos niveles de la escala evolutiva.

Sin embargo, el principal desafío lo constituirá el aislar y secuenciar el correspondiente cDNA. Debemos recordar que las VNTRs de xxx han mostrado un comportamiento inestable durante el proceso de secuenciación, por lo tanto se deberá tener en cuenta esta característica para elegir tanto los vectores de clonación como los huéspedes para clonar y amplificar este tipo de secuencias.

La homología entre las repeticiones en tándem presentes en el fragmento SmaIA y las VNTRs humanas aquí estudiadas ha quedado patente a lo largo de este trabajo de investigación. Sin embargo, no poseemos datos que induzcan a pensar que esta identidad desempeñe algún papel en las relaciones virus-huésped. Aunque a comienzos de los años 80 se barajó la hipótesis de que el genoma de HVS-1 se integraba en el genoma de sus huéspedes durante la patencia posiblemente por recombinación, hoy en día es generalmente aceptado que HSV-1 no se integra en el genoma humano en ninguna etapa de su ciclo vital. Por ello, es posible que la homología encontrada no tenga ningún significado desde el punto de vista funcional.

Por último, la presencia de las secuencias minisatélites tanto en el DNA codificador como en el no codificador sugiere que esta estructura peculiar del DNA constituye una materia prima, al igual que los mismos desoxinucleótidos, a la hora de construir DNA. A este respecto y si revisamos las teorías de Ohno a cerca del inicio de la vida en nuestro planeta, las secuencias repetidas en tándem serían, debido a su propensión a sufrir errores en el proceso de replicación, implicando en algunos casos su elongación, la materia prima a partir de la que se construyeron las primitivas moléculas de RNA. Bajo este punto de vista y según Ohno y Yomo (1991) denominado "basura" el DNA codificador y el DNA "egoísta", representarían distintas etapas en el ciclo vital del DNA.

El DNA denominado egoísta por su capacidad de autopropagarse, representaría las primeras etapas de la vida del DNA, el llamado codificador correspondería a la etapa intermedia y la etapa última estaría cubierta por el DNA denominado "basura" no repetitivo. Las características peculiares de los minisatélites los convierten en instrumentos valiosos desde varias perspectivas entre las que cabe citar: su posible papel en la evolución del DNA, su utilización en la investigación de la estructura de los genomas y su aplicación tanto en el campo de la medicina legal como en el estudio de enfermedades hereditarias.

Text	m00902
Gènere textual	Tesi doctoral
Referència	RODRÍGUEZ, JOSÉ MANUEL. <i>Estudio in vitro del minisatélite MsH42: Análisis poblacional y localización en el genoma humano, comparación de la capacidad recombinogénica de los alelos e interacción con proteínas nucleares</i> . Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela, Departamento de Bioquímica y Biología Molecular, Facultad de Biología. Febrero de 2002. [Tesi doctoral].

EL DNA REPETITIVO

Los estudios efectuados sobre la cinética de renaturalización del DNA fueron los primeros en sugerir la existencia de secuencias de DNA repetitivo. En general, el término DNA repetitivo incluye secuencias que presentan un elevado número de copias por genoma haploide, constituyendo una fracción importante del material genético de los eucariotas. En el genoma humano representan hasta un 50% del mismo o quizá más (International Human Genome Consortium, 2001). Como ilustra la Figura 1, dentro de las secuencias repetitivas se distinguen dos grandes grupos:

- 1) Secuencias repetidas en tándem, que incluyen el DNA satélite, minisatélite y microsatélite.
- 2) Secuencias repetidas que se encuentran dispersas en el genoma, como los elementos LTR (largas repeticiones terminales), las secuencias repetitivas cortas y dispersas (SINEs), las secuencias repetitivas largas y dispersas (LINEs) y los transposones.

Figura 1

Clasificación del DNA repetitivo existente en los genomas eucariotas

El DNA satélite está integrado por unidades repetitivas de tamaño generalmente superior a 100 pb, de las que podemos encontrar entre 103 y 107 copias por genoma haploide. Suele localizarse en las regiones heterocromáticas de los cromosomas, principalmente en los centrómeros. Por el contrario, los minisatélites y microsatélites se caracterizan por presentar un número menor de repeticiones en el genoma, sus unidades repetitivas son de menor tamaño y se encuentran situados principalmente en regiones eucromáticas.

EL DNA MINISATÉLITE

Los minisatélites son secuencias de DNA ampliamente distribuidas en una gran variedad de organismos. Están constituidos por motivos de 6 a 100 pb que se repiten en tándem, pudiendo abarcar desde pocos cientos de nucleótidos hasta varias Kb. Generalmente, poseen pequeñas variaciones de secuencia entre las unidades repetitivas que integran un locus. Además, las secuencias minisatélite suelen presentar variaciones de tamaño debidas a diferencias en el número de unidades repetidas que forman parte de un determinado locus, generando nuevas variantes alélicas del mismo (Figura 2). Esta fuente de variabilidad fue puesta de manifiesto inicialmente mediante la detección de polimorfismos en la longitud de los fragmentos de restricción que contienen este tipo de secuencias.

Posteriormente, al comprobar que la diferencia de tamaño se debía a un cambio en el número de unidades repetitivas, se acuñó el término VNTR (Variable Number of Tandem Repeats) para referirse a ellos.

El término minisatélite fue introducido por Jeffreys et al., (1985b) por la similar organización de estas secuencias con respecto al DNA satélite, aunque de menor tamaño.

Figura 2

Representación de la organización interna de tres loci minisatélite hipotéticos

La variación alélica en el locus A consiste en el diferente número de un solo tipo de unidad repetitiva. El locus B presenta variaciones de secuencia entre sus unidades repetidas, representadas con colores distintos, diferenciándose ambos alelos por el orden en que éstas se encuentran dentro del minisatélite. El locus C representa dos alelos de un locus minisatélite, que se diferencian tanto en el número como en el orden de sus unidades repetitivas.

Inicialmente, este término incluía minisatélites ricos en xxx, con una fuerte asimetría en la distribución de purinas y pirimidinas entre sus hebras, que presentaban homología con la secuencia Chi (xxx), reconocida como punto caliente de recombinación en procariotas. Desde entonces, dicho término ha ido incluyendo a otros loci de características más diversas. La homología de secuencia existente entre muchos loci minisatélite permitió detectar de manera simultánea, por hibridación de DNA genómico humano con una sonda minisatélite perteneciente a un intrón del gen de la mioglobina humana, un gran número de loci minisatélite. Dado el elevado polimorfismo de la mayoría de estos loci, esta técnica proporcionaba una huella genética (DNA fingerprint) específica de cada individuo. Por ello, las secuencias minisatélite han sido utilizadas en diversos ámbitos como el análisis de ligamiento, la identificación de individuos en medicina forense y la determinación de relaciones de parentesco entre individuos, entre otras aplicaciones. En el genoma humano los minisatélites tienden a agruparse subteloméricamente. Sin embargo, en otras especies su localización es más dispersa. De hecho, los genomas del cerdo, rata y ratón muestran unos niveles de agrupación subtelomérica bastante menores que en el hombre.

Algunos minisatélites presentan una elevada inestabilidad genética, inicialmente atribuida a mutaciones que tienen lugar en línea germinal, aunque también han sido descubiertos procesos de mutación somática. Sin embargo, existen loci minisatélite con un nivel de polimorfismo reducido, siendo incluso algunos de ellos monomórficos. La estabilidad o inestabilidad de un locus minisatélite no siempre se mantiene a lo largo de la escala filogenética. Un ejemplo lo constituye el minisatélite MS32, que es prácticamente monomórfico en los miembros de la familia Pongidae (chimpancé, gorila y orangután), a la vez que altamente inestable en el hombre.

Se ha observado que los minisatélites pueden estar implicados en diversos procesos biológicos. El descubrimiento de determinadas patologías de origen genético puso de manifiesto la existencia de minisatélites que forman parte de determinados genes o que modulan su expresión. Así, se descubrió la existencia de una secuencia minisatélite codificadora en los genes que codifican para el receptor D4 de la dopamina y para la mucina epitelial humana, entre otros.

Además, existen minisatélites que pueden llevar a cabo una función reguladora, pues su inestabilidad genética puede generar nuevos alelos que distorsionen la expresión de genes vecinos. Este es el caso del minisatélite INS, altamente polimórfico, que se encuentra en posición xxx con respecto al gen de la insulina humana, y que ha sido relacionado con la susceptibilidad a sufrir la diabetes mellitus insulino-dependiente de tipo II. De forma análoga, polimorfismos en el minisatélite HRAS1, localizado en posición xxx respecto del gen Hras- 1, parecen tener efecto sobre el riesgo de heredar algún tipo de cáncer, entre los que figuran el de colon, mama y vejiga.

Por otra parte, Turri et al. (1995) caracterizaron un minisatélite que proporciona múltiples lugares donantes para el corte y empalme de un transcrito inducible por interferón. Además, determinadas secuencias minisatélite han sido relacionadas con procesos de impronta genética en algunos loci, mientras que otras pueden constituir lugares frágiles en los cromosomas. En otros casos, existen minisatélites situados en las proximidades de los puntos de rotura detectados en las reorganizaciones génicas que tienen lugar en el locus IGHC, una agrupación de genes que codifican para las regiones constantes de la cadena pesada de la inmunoglobulina humana. También se han descrito minisatélites que participan en procesos recombinatorios que tienen lugar en la línea germinal y a nivel somático. Estos y otros procesos biológicos en los que pueda participar DNA de tipo minisatélite requieren la interacción de proteínas específicas. En este sentido, Collick y Jeffreys, en 1990, detectaron una proteína de 40 kDa, bautizada como Msbp-1 (Minisatellite-specific binding protein-1), en extractos nucleares de varios tejidos murinos, que se unía de manera específica a una sonda compuesta por cinco repeticiones de la secuencia consenso de los minisatélites humanos. Otras proteínas, cuya unión específica a secuencias minisatélite ha sido demostrada, son Msbp-2 y Msbp-3, que fueron parcialmente purificadas a partir de células humanas HeLa. Además, se identificó una proteína nuclear de 35 kDa (Msbp-4), presente en extractos de células FM3A, células tumorales de ascitos de Ehrlich y testículo de ratón, que se une al minisatélite

hipervariable Pc-2 de ratón. Se han descubierto otras proteínas en extractos nucleares de hígado, cerebro y riñón de ratón, que interactúan con varias secuencias de tipo minisatélite.

También se han detectado y aislado proteínas que se unen al minisatélite Pc-1 de ratón. Por otra parte, algunos autores han sugerido que los motivos repetitivos de los minisatélites INS, HRAS1 e IGH sirven como lugares específicos de unión para los factores de transcripción Pur-1, xxx y myc / HLH, respectivamente.

CAUSAS DE VARIABILIDAD EN EL DNA MINISATÉLITE

Existen dos clases de procesos que han sido propuestos para explicar las variaciones en el número de unidades repetidas de las secuencias minisatélite: el deslizamiento durante la replicación o slippage y procesos de tipo recombinatorio. Dentro de ésta última categoría, tales variaciones han sido explicadas mediante conversión génica o entrecruzamiento desigual, ya sea entre cromátidas hermanas o entre cromosomas homólogos.

El deslizamiento durante la replicación produce una hibridación incompleta entre ambas hebras de un dúplex de DNA, permitiendo la existencia de lazos de cadena sencilla. Para ello, una hebra debe desplazarse sobre la otra hasta que la complementariedad de bases, entre dos zonas de ambas hebras, establezca la estructura. Si, durante la replicación, la cadena que sirve de molde se desplaza sobre su complementaria se producirá una delección en uno de los dúplex después de la replicación (Figura 3). Si, por el contrario, el deslizamiento ha sucedido en la hebra de nueva síntesis se generará una duplicación. Estos emparejamientos inexactos entre ambas cadenas de un fragmento de DNA se ven facilitados por la existencia de repeticiones en tándem, ya que proporcionan múltiples posibilidades de hibridación entre determinadas zonas de ambas hebras.

Figura 3

El deslizamiento durante la replicación o slippage como generador de variabilidad en secuencias Minisatélite Solamente se muestra el proceso en una de las hebras del dúplex inicial. Los rectángulos de color verde representan las unidades repetidas, los de color negro representan las secuencias no repetitivas flanqueantes. El círculo de color rojo representa a la DNA polimerasa. La existencia de bucles de cadena sencilla en el dúplex de DNA será corregida por los sistemas de reparación del DNA.

La organización de repeticiones cortas en tándem presente en los loci minisatélite también favorece el entrecruzamiento desigual. Esta es una forma de recombinación homóloga que consiste en el alineamiento incorrecto entre dos moléculas de DNA bicatenario, pudiendo generar duplicaciones o delecciones, como ilustra la Figura 4.

Figura 4

Variación del tamaño de una secuencia minisatélite mediante entrecruzamiento desigual

Las cajas coloreadas representan las unidades repetitivas. En el caso de un entrecruzamiento de tipo igual (izquierda) el emparejamiento de ambas moléculas es correcto y los productos obtenidos presentan un número de unidades repetidas idéntico al de las moléculas de partida. Si ambas moléculas se emparejan incorrectamente (derecha), aunque el entrecruzamiento tiene lugar entre secuencias homólogas, los productos generados presentarán variaciones en la longitud de la secuencia repetida: uno de los productos sufrirá una delección, mientras que el otro producto presentará una duplicación.

Se conocen diversos ejemplos que apoyan la intervención de procesos recombinatorios y replicativos en la generación de polimorfismos en secuencias de tipo minisatélite. Así, en el minisatélite humano MS31 se descubrió un entrecruzamiento desigual en meiosis con intercambio de secuencias flanqueantes entre ambos. En el caso del minisatélite INS, se ha sugerido la participación de procesos de deslizamiento durante la replicación, aunque también parece que pueden intervenir procesos de tipo recombinatorio. Además, se ha observado que los loci minisatélite que presentan un gran número de alelos, con diferente número de unidades repetidas entre sí, generalmente poseen niveles bajos de variación de secuencia entre las unidades repetidas que los forman.

Puesto que la homogeneidad entre las unidades repetidas de una secuencia minisatélite favorece el entrecruzamiento desigual y el deslizamiento durante la replicación, este dato parece apoyar la implicación de ambos procesos en la generación de polimorfismos en este tipo de secuencias repetidas. Sin embargo, diversos resultados experimentales parecen apoyar la idea de que son los procesos de tipo

recombinatorio, en la mayoría de las ocasiones, quienes desempeñan un papel preponderante en la inestabilidad de esta clase de secuencias, la cual parece tener lugar, principalmente, durante la meiosis.

Por otra parte, algunos autores han sugerido que ambos procesos (entrecruzamiento desigual y deslizamiento durante la replicación) hayan podido intervenir en el origen de esta clase de secuencias. Así, se han descubierto pequeñas repeticiones directas de 5 a 10 pb que se sitúan a ambos lados de muchos minisatélites humanos y de levadura. Por ello, estos autores han propuesto que las pequeñas repeticiones que flanquean a muchos minisatélites son la materia prima, a partir de la cual el deslizamiento durante la replicación o el entrecruzamiento desigual generan las duplicaciones iniciales de los minisatélites. Su expansión subsiguiente tendría lugar mediante pasos adicionales de los mismos procesos. En esta misma dirección, se ha sugerido un modelo según el cual el deslizamiento durante la replicación actuando sobre secuencias similares no adyacentes generadas por mutación, puede conducir a la generación de secuencias minisatélite en el genoma.

RECOMBINACIÓN

El genoma de cualquier organismo debe ser lo suficientemente estable, para permitir su supervivencia, pero también debe poseer la plasticidad necesaria para tolerar cambios que al ser transmitidos a la progenie hagan posible la adaptación de ésta a las variaciones ambientales del medio. La recombinación es un proceso estrechamente relacionado con la generación de diversidad genética dentro de la especie, ya que consiste en una reorganización del material genético existente para producir nuevas combinaciones de alelos que incrementen el potencial evolutivo de los genomas. La recombinación participa en procesos como la meiosis, la reparación del DNA, la segregación cromosómica, la reorganización de los genes de las inmunoglobulinas, e incluso puede afectar a la expresión génica y a la estabilidad de los genes repetidos. Principalmente, podemos diferenciar los siguientes tipos de recombinación genética:

Recombinación homóloga o general

Ocurre entre cualquier par de secuencias de DNA con amplias zonas de homología. Las proteínas que la efectúan no son específicas de una secuencia sino que dependen de la existencia de homología.

Recombinación específica de sitio

Se caracteriza por la presencia de secuencias cortas tanto en la molécula de DNA donante como en la receptora, que son reconocidas de modo específico por las proteínas que realizan este proceso.

Transposición

Al igual que el anterior depende de secuencias de DNA cortas y específicas, sin embargo, éstas solamente se encuentran en una de las moléculas de DNA participantes, denominada elemento transponible.

Recombinación ilegítima

Ocurre entre secuencias de DNA sin homología entre si como consecuencia de procesos celulares aberrantes. La recombinación homóloga o general se caracteriza por el intercambio de información genética entre dos moléculas de DNA homólogas (recombinación homóloga intermolecular) o entre zonas homólogas de la misma molécula (recombinación homóloga intramolecular). Dicho intercambio puede tener lugar por medio de un entrecruzamiento o mediante conversión génica. A nivel molecular, el entrecruzamiento consiste en una transferencia recíproca de información entre zonas homólogas de dos moléculas de DNA, presentando los productos obtenidos un intercambio de las secuencias que flanquean a la zona en la que tuvo lugar el entrecruzamiento. Éste puede ser igual o desigual (ver Figura 4), pudiendo suceder ambos entre cromosomas homólogos o entre cromátidas hermanas. Por el contrario, la conversión génica es una transmisión unidireccional (no recíproca) de información, en la cual solamente una de las moléculas que participa en el proceso sufre cambios, pero sin que se produzca un intercambio de las secuencias flanqueantes.

Históricamente, varios modelos han sido propuestos para explicar cómo sucede la recombinación homóloga a nivel molecular (Figura 5). El primer modelo propuesto suponía la existencia de cortes de cadena sencilla localizados en posiciones equivalentes en dos moléculas de DNA homólogas. A continuación se producía el intercambio recíproco de las hebras que han sido cortadas, generando una región de DNA híbrido o heterodúplex simétrica en ambas moléculas.

La estabilización mediante el emparejamiento complementario de bases y la posterior ligación de las hebras intercambiadas en sus nuevas posiciones da lugar a la denominada estructura de Holliday. Tal

estructura puede sufrir migración de cadena, produciéndose una variación en la extensión de la zona de DNA heterodúplex, siendo posteriormente resuelta con o sin entrecruzamiento. El modelo de Meselson-Radding (1975) intentó explicar las evidencias empíricas que demostraban la existencia de DNA heterodúplex asimétrico.

En este modelo, el proceso se inicia mediante un corte efectuado en una hebra de uno de los dúplex de DNA participantes, produciendo un extremo libre de cadena sencilla que invade la molécula de DNA intacta en una posición homóloga, y genera un bucle de cadena sencilla (D-loop) y una región de DNA heterodúplex asimétrico. A continuación, se forma una unión de Holliday, cuya resolución ocurre de modo análogo al indicado en el modelo anterior (Figura 5).

El modelo de recombinación más aceptado en la actualidad es el de reparación por rotura de doble cadena. Este modelo surgió apoyándose en evidencias sobre la participación de las roturas de doble cadena (DSBs) como iniciadores de la recombinación en meiosis, hecho actualmente confirmado con el aislamiento y caracterización de la nucleasa (Spo11) que efectúa las roturas de doble cadena. Así, la recombinación se inicia en una de las moléculas participantes con la generación de un DSB. La acción de exonucleasas genera dos extremos xxx de cadena sencilla, uno de los cuales invade la secuencia homóloga del dúplex intacto.

Dichos extremos xxx actúan como cebadores para la síntesis de DNA que repara la secuencia de DNA degradada. La ligación de los extremos genera un intermediario que presenta dos uniones de Holliday. En los dos últimos modelos la búsqueda de homología por parte de un extremo xxx de cadena sencilla puede implicar la formación de estructuras de triple hélice.

Figura 5

Modelos de recombinación homóloga

El modelo de Holliday se inicia con dos cortes de cadena sencilla que tienen lugar en posiciones equivalentes de ambos dúplex: a) para después producirse intercambio de hebras b) seguido de su ligación y de la migración de la unión de Holliday formada c) Después se produce la isomerización de la molécula d) y la resolución de la unión de Holliday (e-f)

El modelo de Meselson-Radding propone un único corte de cadena sencilla (a). El extremo xxx de la hebra cortada actúa como cebador para la síntesis de DNA (b), produciendo el desplazamiento del extremo xxx de esa misma hebra que invade el dúplex intacto formando un D-loop que será degradado (c). El DNA híbrido asimétrico originado puede convertirse en simétrico si tiene lugar la migración de la unión de Holliday formada. En el modelo de reparación por rotura de doble cadena, el proceso comienza con una rotura de doble cadena (DSB) en una de las moléculas, seguida por la degradación de los extremos xxx (a), uno de los extremos xxx de cadena sencilla resultantes invade el dúplex homólogo generando un D-loop (b) que se extiende (c) y sirve de molde para la reparación del otro extremo xxx (d), formándose dos uniones de Holliday. Si ambas uniones de Holliday se resuelven en el mismo sentido, mediante el corte de las hebras entrecruzadas inicialmente (interiores) o de las no entrecruzadas (exteriores) se originan productos sin entrecruzamiento. Por el contrario, la resolución de ambas uniones de Holliday en sentidos opuestos genera entrecruzamientos.

Otro aspecto de interés acerca de la recombinación es la distribución de los sucesos recombinatorios en el genoma. Desde comienzos del siglo XX, los mapas genéticos desarrollados por Morgan y sus discípulos Muller, Sturtevant y Bridges, estaban basados en la relación directa entre tasas de recombinación y distancia física entre marcadores. Sin embargo, la frecuencia de recombinación puede variar de 10 a 100 veces entre regiones diferentes del genoma de un organismo dado. Este dato refleja la existencia de zonas con una frecuencia de recombinación menor que el promedio (puntos fríos de recombinación) y zonas con una frecuencia mayor que la media (puntos calientes de recombinación). Por ello, los mapas físicos, obtenidos posteriormente, presentaban diferencias con respecto a los mapas genéticos. Se han identificado puntos calientes de recombinación homóloga en multitud de organismos, desde bacteriófagos y bacterias hasta humanos. Los puntos calientes de recombinación pueden ser activados por proteínas que los reconocen y potencian pasos limitantes del proceso de recombinación, pudiendo estar implicadas en otros procesos como replicación o transcripción, y potenciando la recombinación de modo indirecto.

También existen evidencias de que otros factores condicionan la actividad de estas zonas del genoma, como por ejemplo la existencia de una estructura cromatínica abierta, que facilite la formación de DSBs, así como también el ambiente cromosómico en que está ubicada una secuencia determinada.

SECUENCIAS MINISATÉLITE Y RECOMBINACIÓN

La posible relación entre las secuencias minisatélite y los procesos recombinatorios, en eucariotas, surgió al observar el alto grado de polimorfismo que presentaban estas secuencias. Además, se observó que la secuencia consenso que presentaban determinados minisatélites era similar a la secuencia Chi de procariotas. Hoy, conocemos diversas evidencias experimentales que apoyan la existencia de dicha relación. Una de ellas es la localización preferente de los minisatélites en las proximidades de los extremos cromosómicos humanos, que son regiones con altas tasas de recombinación, donde se cree que comienza el emparejamiento homólogo de los cromosomas durante la meiosis. Además, han sido localizadas secuencias minisatélite hipervariables en los quiasmas, los lugares de los cromosomas donde tiene lugar la recombinación. Otro argumento en esta dirección es que la frecuencia de mutación en algunos loci minisatélite humanos es marcadamente diferente entre mujeres y varones, lo cual recuerda a los patrones específicos de sexo que se observan en la recombinación meiótica.

Además, estas secuencias se encuentran, en ocasiones, en la vecindad de puntos de translocación, pudiendo participar en la formación de roturas del DNA, que eventualmente pueden conducir a recombinaciones aberrantes. Por otra parte, han sido identificadas secuencias homólogas a minisatélites hipervariables, en fragmentos de DNA repetitivo, que sufren reparación en meiosis. En estos fragmentos se encuentra presente el motivo xxx, al que se ha relacionado con la generación de inestabilidad en línea germinal. Esto sugiere que estas secuencias del genoma pueden potenciar la reparación en meiosis.

Además, ha sido demostrado que una secuencia minisatélite consenso sintética, estimula hasta 13.5 veces la recombinación homóloga entre dos plásmidos, sin capacidad para replicarse, introducidos en la línea celular humana EJ.

La inestabilidad de las secuencias minisatélite en línea germinal ha sido ampliamente caracterizada en varios loci humanos. Para conocer la organización de las unidades repetitivas en las moléculas mutadas, ha sido de gran utilidad la técnica denominada mapeo por PCR de variantes repetitivas dentro del minisatélite (MVR-PCR). Esta técnica ha sido empleada en la investigación de algunos de los productos generados por la inestabilidad de los minisatélites humanos MS31, MS32, MS205, CEB1 y B6.7. Este análisis reveló la existencia de procesos que implican transferencia de unidades repetitivas entre alelos mediante conversión génica en su mayoría, aunque también se han detectado entrecruzamientos, que muy probablemente ocurren durante la recombinación meiótica. Además, es interesante que la tasa de recombinación homóloga detectada en las secuencias minisatélite durante la meiosis sea aproximadamente 10 veces mayor que la de una secuencia cualquiera tomada al azar. Recientemente, se ha demostrado que el minisatélite humano CEB1 constituye un punto caliente de recombinación meiótico, estimulando la existencia de entrecruzamientos y de conversiones génicas complejas. Teniendo en cuenta todos estos datos, cabe la posibilidad de que algunas secuencias de tipo minisatélite actúen como puntos calientes de recombinación homóloga durante la meiosis.

LA SECUENCIA MINISATÉLITE HUMANA MsH42

Antecedentes

En 1982, tres grupos de investigación descubrieron la existencia de secuencias de DNA, pertenecientes a regiones conservadas del genoma de mamíferos, que hibridaban con secuencias presentes en varios miembros de la familia de los virus Herpes. En concreto, a partir de una genoteca de ratón, Puga et al. en 1982 aislaron varios clones que presentaban zonas de homología con el fragmento SmaIA del virus Herpes simplex tipo 1. Dos de estos clones fueron secuenciados, observándose que la homología entre las secuencias murina y viral era debida a secuencias cortas repetidas en tándem. Mediante el sondeo de una genoteca de hígado fetal humano, construida en el vector xxx Charon 4A, con el fragmento SmaIA, se aislaron y caracterizaron en nuestro laboratorio varios clones que contenían fragmentos de DNA que presentaban homología con la sonda viral. Uno de los clones aislados de la genoteca humana se denominó xxx. Este fue digerido con EcoRI e hibridado con la sonda viral, localizando la homología en un fragmento de DNA de xxx, que fue subclonado generando el plásmido xxx. Después de la digestión de xxx con diferentes enzimas de restricción, la homología quedó restringida a un fragmento de 1985 pb, delimitado por los enzimas de restricción EcoRI-XbaI (Figura 6), que se denominó Human-42 (xxx).

Figura 6

Aislamiento y clonación del fragmento de DNA portador de la secuencia H42 El rectángulo de color verde representa la secuencia minisatélite MsH42. La caja xxx representa el gen de resistencia a

ampicilina del vector xxx. La caixa de color negre representa el LCM (Lugar de Clonaje Múltiple) del vector. E, EcoRI; B, BglII; P, PstI y X, XbaI.

El minisatélite MsH42

El fragmento H42 contiene una secuencia minisatélite de 344 pb que denominamos MsH42 (Figura 7). Esta secuencia, responsable de la homología con la sonda viral SmaIA, es rica en xxx y sus hebras presentan una importante asimetría entre purinas y pirimidinas. El minisatélite MsH42 consta de 36 repeticiones de decámeros y nonámeros, siendo la unidad más abundante xxx con 14 repeticiones, presentando otras de sus repeticiones (xxx, xxx y xxx) pequeños cambios en la composición de bases. El nonámero más abundante es xxx, otros seis nonámeros tienen la secuencia xxx como motivo común (D puede ser según la unidad repetitiva G, T o A). El minisatélite MsH42 presenta una duplicación interna de 11 repeticiones, la cual da lugar a una agrupación triplicada exactamente en las repeticiones 7-11, 18-22 y 29-33. Esta simetría interna hace imposible determinar el tramo implicado en la duplicación. Flanqueando a la secuencia minisatélite hay dos secuencias Chi (xxx). Al principio del minisatélite hay una secuencia similar a Chi y, a ambos lados del minisatélite, dos secuencias (xxx y xxx, respectivamente) descritas como señales de recombinación en uniones VDJ de los genes de las inmunoglobulinas. Por otra parte, el propio minisatélite guarda una gran similitud con secuencias de DNA que están relacionadas con la recombinación de cambio de clase que tiene lugar en los genes de las inmunoglobulinas.

Figura 7

Organización interna del fragmento H42

A) Esquema del fragmento H42 que muestra la localización de los cebadores P1 y P2 empleados en las reacciones de PCR. El rectángulo de color verde representa la secuencia minisatélite MsH42. E, EcoRI; B, BglII; P, PstI y X, XbaI.

B) Secuencia de una parte del fragmento H42 que contiene al minisatélite MsH42.

Las unidades repetitivas del minisatélite MsH42 aparecen en los colores rojo, azul y verde. En negrita se muestran las señales de recombinación descritas en uniones VDJ de los genes de las inmunoglobulinas. Las secuencias Chi que flanquean al minisatélite se encuentran resaltadas en negrita y cursiva.

Además, indicamos en cursiva con doble subrayado una secuencia similar a Chi.

Las dianas de restricción del enzima PstI están subrayadas. La distancia entre dos puntos equivale a 50 nucleótidos. Las flechas rojas señalan dos fragmentos de 11 repeticiones dentro del minisatélite que son idénticos.

En los primeros estudios sobre el polimorfismo de esta secuencia minisatélite, la hibridación de DNAs genómicos humanos digeridos con el enzima BglII, usando una sonda del fragmento PstI de la secuencia H42 (862 pb), que contiene el minisatélite MsH42 (ver Figura 7A), puso de manifiesto la existencia de dos bandas de 1.3 Kb y 1.2 Kb. El análisis de esos DNAs genómicos mediante PCR utilizando los cebadores P1 y P2 (Figura 7A) mostró que las bandas de 1.3 Kb y 1.2 Kb se correspondían con un fragmento de 585 pb (alelo largo), cuya secuencia era la conocida para el fragmento H42, y otro de 480 pb (alelo corto), respectivamente. Por tanto, la diferencia de tamaño detectada entre ambas amplificaciones era equivalente a la diferencia entre las bandas de hibridación. La comparación de las secuencias de los fragmentos de 585 pb y 480 pb puso de manifiesto, que la diferencia de 105 pb se debía a una delección de 11 unidades repetitivas, pertenecientes a la zona de simetría interna que presenta el alelo largo. La herencia de las variantes alélicas detectadas es mendeliana simple de tipo codominante. La organización de repeticiones de ambos alelos se muestra en la Figura 8. En definitiva, MsH42 es un minisatélite de pequeño tamaño, que parece ser poco polimórfico.

Figura 8

Organización interna del minisatélite MsH42 para el alelo largo (L) y el alelo corto (S)

Las cajas coloreadas representan las distintas variantes de unidades repetidas presentes en este locus, cuya secuencia de nucleótidos se indica en la parte inferior. El alelo largo del minisatélite MsH42 es capaz de sufrir deslizamiento durante la replicación en reacciones de PCR, generando el producto esperado de 585 pb, un fragmento de 480 pb, cuya secuencia es idéntica a la del alelo corto y además otras bandas adicionales, cuya secuenciación puso de manifiesto la existencia de delecciones con respecto al alelo largo. Por el contrario, al amplificar el alelo corto no se detectaron fragmentos adicionales de intensidad relevante, en comparación con lo observado con el alelo largo, sugiriendo que ambos alelos pueden tener distinta capacidad para sufrir este tipo de procesos. Por tanto, la zona duplicada en el alelo largo del

minisatélite parece ser importante en la capacidad diferencial de ambos alelos para generar, *in vitro*, estructuras de cadena sencilla.

Además, se llevaron a cabo en nuestro laboratorio experimentos de cambio de movilidad en geles de poliacrilamida (*band-shifting*) incubando con extractos de proteínas nucleares de testículo de ratón y de células humanas NC-37, sondas obtenidas mediante la digestión con DdeI del producto de PCR del alelo largo. Estos experimentos pusieron de manifiesto la existencia de interacciones proteicas específicas con las sondas del locus MsH42 empleadas. En el caso de una de las sondas, las interacciones proteicas detectadas originaban bandas retardadas diferentes en presencia del extracto de testículo de ratón con respecto al extracto de las células NC-37. Esto sugería que diferentes proteínas en ambos extractos se unían específicamente a un fragmento del minisatélite MsH42.

Las características del minisatélite nos llevaron a investigar si la región MsH42, que incluye al minisatélite y las secuencias flanqueantes comprendidas entre los puntos PstI de la secuencia H42 (ver Figura 7A), era capaz de promover recombinación homóloga. Esto se ensayó en un sistema plasmídico que permitía detectar la existencia de recombinación intramolecular homóloga, comprobándose que la región MsH42 estimula de manera importante la recombinación homóloga intramolecular con respecto a una secuencia control, en presencia del extracto nuclear de testículo de ratón, no produciéndose al utilizar extractos nucleares de hígado de ratón y de células humanas NC-37. El análisis de los productos de los entrecruzamientos recuperados indicaba una alta frecuencia de entrecruzamiento igual (80%). Además, la secuenciación de algunos de los recombinantes surgidos por entrecruzamiento desigual, en los que el minisatélite se acortaba, sugería la posibilidad de que la zona de la tercera repetición del minisatélite participase en el inicio o resolución de los entrecruzamientos.

Discusión

En el presente trabajo de Tesis Doctoral hemos llevado a cabo un análisis molecular del locus MsH42, que nos ha permitido profundizar en el conocimiento de esta región del genoma humano con estructura de minisatélite.

En primer lugar, el estudio poblacional realizado nos ha permitido aislar y caracterizar un nuevo alelo del locus MsH42, que denominamos alelo mediano. Así, en la población gallega el alelo largo es el más abundante (83.4%), mientras que el alelo corto (16.1%) y el alelo mediano (0.5%) están menos representados, encontrándose las frecuencias de estos tres alelos en equilibrio Hardy-Weinberg. Por lo tanto, nuestros datos indican que el minisatélite MsH42 no pertenece al grupo de los minisatélites hipervariables, que ha sido objeto de amplio estudio en los últimos años, confirmando que se trata de un minisatélite poco polimórfico.

Anteriormente, demostramos que el minisatélite MsH42 es capaz de sufrir *slippage in vitro*. Los datos obtenidos en este trabajo muestran que los tres alelos del minisatélite son capaces de generar productos secundarios de amplificación durante la PCR, mediante *slippage*. Sin embargo, los alelos mediano y corto muestran una menor tendencia a sufrir este proceso que el alelo largo.

Dado que los tres alelos presentan los mismos tipos de repeticiones, es posible que las deleciones de 57 y 105 xxx, presentes en los alelos mediano y corto respecto del alelo largo, provoquen la atenuación de este proceso en ambos alelos, al limitar las posibilidades de que sucedan emparejamientos inexactos entre bloques de repeticiones localizados en diferentes posiciones de ambas hebras.

Para investigar la posible función biológica de la región MsH42, realizamos previamente en nuestro laboratorio experimentos que pusieron de manifiesto que el alelo largo de la región MsH42 potencia fuertemente la recombinación homóloga *in vitro*, en presencia de extracto de testículo de ratón. En el presente trabajo hemos realizado un análisis comparativo de la capacidad recombinatoria de los 3 alelos del locus MsH42. Nuestros resultados demostraron que el alelo largo presenta una mayor capacidad para estimular la recombinación que los alelos mediano y corto. Dado que las secuencias que flanquean al minisatélite MsH42 son idénticas en los tres alelos, las diferencias observadas en la potenciación de la recombinación entre dichos alelos deben estar relacionadas de algún modo con la organización de la zona repetitiva. Un factor que podría influir en estas diferencias podría ser el tamaño del minisatélite.

De hecho, se conocen minisatélites hipervariables, como CEB.1, B6,7 y xxx, en los que las tasas de mutación debidas a procesos recombinatorios en línea germinal se incrementan con el tamaño del

minisatélite. Sin embargo, tal relación no se ha observado al estudiar alelos pertenecientes a los loci minisatélite MS32 y MS205.

En nuestro caso, el hecho de que los alelos mediano y corto de la región MsH42 muestren similar potencial recombinatorio sugiere que el tamaño del minisatélite no es un factor determinante, ya que ambos se diferencian entre sí en una longitud semejante a la diferencia que hay entre el alelo largo y el mediano. Por otra parte, la mayor capacidad que presenta el alelo largo para sufrir slippage sugiere que éste puede presentar una mayor facilidad para generar estructuras de cadena sencilla, que podrían incrementar su capacidad recombinatoria frente a los otros alelos del minisatélite.

En la capacidad recombinogénica de la región MsH42 podrían influir, además del propio minisatélite, las secuencias de DNA inmediatamente adyacentes al mismo. En este sentido, los experimentos realizados con el alelo largo sin secuencias flanqueantes (plásmido xxx) revelaron un descenso en la capacidad recombinatoria del minisatélite con respecto a la secuencia utilizada como control. Esto podría deberse al menor tamaño de los fragmentos homólogos (xxx) entre los que sucede la recombinación, al haber eliminado las secuencias que flanquean al minisatélite. Dicha homología se encontraría en el límite mínimo requerido para una recombinación meiótica eficaz, que ha sido establecido entre 337 y 456 xxx en humanos. Además, se sabe que la tasa de recombinación homóloga aumenta proporcionalmente con la longitud de la homología existente entre las secuencias participantes. Sin embargo, los experimentos de recombinación realizados con los dos plásmidos empleados como control (xxx y xxx) muestran que tal diferencia de tamaño no es suficiente para explicar el descenso en potenciación de la recombinación mostrado por xxx. En consecuencia, nuestros datos sugieren que las secuencias que flanquean a MsH42 son importantes para la capacidad recombinatoria in vitro de la región del minisatélite. En relación a esto, otros autores han sugerido la influencia de las secuencias inmediatamente adyacentes a los minisatélites MS31, MS32, MS205, xxx y CEB,1 en su potencial recombinatorio. Concretamente, se ha observado la existencia de polimorfismos nucleotídicos en el DNA flanqueante xxx de los minisatélites MS32 y xxx, que tienen relación directa con la tasa de mutación detectada en esos loci como consecuencia de procesos recombinatorios.

Es interesante que, en nuestros experimentos, hayamos obtenido una elevada frecuencia de entrecruzamientos iguales con los tres alelos de la región MsH42 (73.1%-77.8%), a pesar de las posibilidades que existen de que ambas copias del minisatélite se alineen incorrectamente. Sin embargo, la eliminación de las secuencias flanqueantes del alelo largo de la región MsH42 (plásmido xxx) mostraron un fuerte descenso en la frecuencia de entrecruzamientos iguales, desde el 77.8% hasta un 31.4%.

La comparación entre las frecuencias de entrecruzamientos iguales y desiguales, que se indican en la Tabla 10, pone de manifiesto que la presencia de las secuencias flanqueantes produce un fuerte incremento en la frecuencia de entrecruzamientos iguales (xxx veces para los alelos mediano y corto y xxx veces para el alelo largo). Por el contrario, todos los sustratos plasmídicos de recombinación producen una frecuencia de entrecruzamientos desiguales similar, independientemente de si las secuencias flanqueantes están presentes o no. Estos datos sugieren que el DNA no repetitivo que flanquea al minisatélite pudiera facilitar también un alineamiento correcto entre ambas copias de la región MsH42. Esto reduciría los posibles errores de emparejamiento entre repeticiones que tendrían lugar en el minisatélite, favoreciendo de esta forma el mantenimiento de la organización del minisatélite después del entrecruzamiento. Otros autores también han sugerido que las secuencias adyacentes a algunos minisatélites facilitan el emparejamiento correcto entre las secuencias homólogas, para explicar la producción, superior a la esperada para este tipo de secuencias, de entrecruzamientos de tipo igual durante la recombinación meiótica.

Frecuencias de entrecruzamientos iguales y desiguales producidas por los diferentes sustratos plasmídicos de recombinación

Las fracciones de entrecruzamientos (iguales o desiguales) expresan la relación entre cada tipo de entrecruzamiento y los entrecruzamientos totales que se detectaron para cada sustrato plasmídico de recombinación.

Las frecuencias de entrecruzamientos (iguales o desiguales) fueron obtenidas multiplicando la media de las frecuencias de recombinación obtenidas con cada sustrato plasmídico por la fracción de

entrecruzamientos iguales o desiguales. Esta tabla ha sido elaborada utilizando los datos mostrados en la Tabla 8.

Otro argumento que apoya la posible función recombinogénica de las secuencias no repetitivas que flanquean a algunos minisatélites, es el sesgo observado en la localización de los entrecruzamientos hacia uno de los extremos del minisatélite (polaridad recombinatoria) en diferentes loci de este tipo). Esto sugiere que dichas secuencias flanqueantes pueden ser lugares de control de la capacidad recombinatoria del minisatélite, así como posibles sitios donde la recombinación se inicie.

Los productos de recombinación obtenidos a partir del plásmido xxx (región MsH42 del alelo largo), en los que el minisatélite se acorta, también presentan polaridad recombinatoria, ya que el punto del entrecruzamiento se encuentra localizado dentro de las primeras 5 repeticiones en 6 de 7 recombinantes analizados. No obstante, en los recombinantes obtenidos a partir de los plásmidos xxx (alelo mediano) y xxx (alelo corto) no se observa una clara polaridad en la localización de los entrecruzamientos hacia el extremo xxx del minisatélite. Puesto que las secuencias flanqueantes son idénticas en los tres alelos, estos datos sugieren que la organización interna del minisatélite también afecta a la posición en la cual tienen lugar los entrecruzamientos, ya sea como punto de iniciación o de resolución, dado que solamente en los recombinantes del alelo largo se detecta una marcada tendencia hacia la zona de la tercera repetición. Por otra parte, los productos de recombinación del plásmido xxx (alelo largo sin secuencias flanqueantes) presentan una tendencia bastante errática en la distribución de los entrecruzamientos. Estos datos indican que las secuencias adyacentes al minisatélite influyen en la localización del entrecruzamiento. En consecuencia, nuestros datos sugieren que tanto las secuencias inmediatamente adyacentes al minisatélite, como la propia organización del mismo, pueden influir en el proceso recombinatorio en nuestro sistema experimental *in vitro*.

El estudio de 5 recombinantes de cada uno de los alelos, en los que no observamos variaciones en el tamaño del minisatélite, demostró que no se habían producido alteraciones ni en el minisatélite ni en las secuencias flanqueantes, corroborando que habían sido generados mediante entrecruzamientos de tipo igual. Sin embargo, no se puede descartar totalmente que algunos de los recombinantes clasificados como producto de un entrecruzamiento igual, presenten alteraciones en la organización del minisatélite. Con respecto a los recombinantes en los que sí detectamos variaciones de tamaño, estudiamos aquellos que sufrieron un acortamiento del minisatélite, debido a que previamente, estudiando recombinantes generados por el alelo largo de la región MsH42, habíamos observado que los entrecruzamientos tenían lugar en el entorno de la tercera repetición. La generación de tales recombinantes podría ser interpretada en el contexto del modelo de hibridación de cadena sencilla. Sin embargo, aunque algunos pudieran haber sido originados por este proceso, parece improbable que mediante este mecanismo se obtuviesen las elevadas frecuencias de entrecruzamiento igual que hemos detectado, dado que al tratarse de una secuencia repetitiva se producirían hibridaciones inexactas que generarían variaciones en la longitud del minisatélite.

Además, este modelo de recombinación favorecería la aparición de contracciones del minisatélite sobre las expansiones, lo cual no concuerda con nuestros datos que indican que el porcentaje de contracciones del minisatélite iguala aproximadamente al de las expansiones detectadas (datos no mostrados). La generación de la mayoría de los recombinantes que se acortan podría ser fácilmente explicada mediante un entrecruzamiento desigual. No obstante, para explicar la generación de los recombinantes que presentan reorganizaciones complejas con duplicaciones y deleciones, como sucede en los recombinantes número 6, 12 y 15 del alelo largo (Figura 33), se necesitarían varios entrecruzamientos de tipo desigual consecutivos (5 en el caso del recombinante número 15), lo cual es poco probable. Estas reorganizaciones complejas podrían explicarse si durante la síntesis reparadora se produjesen sucesivas disociaciones e invasiones de la cadena de nueva síntesis sobre posiciones diferentes de la hebra molde, tal y como propone el modelo recombinatorio de hibridación de cadena dependiente de síntesis o SDSA (Synthesis- Dependent Strand Annealing) propuesto por Nassif et al. en 1994, y modificado por Pâques et al. en 1998 para explicar expansiones y contracciones de repeticiones en tándem, inducidas por la reparación de DSBs en levadura. Este modelo ya ha sido utilizado para explicar las reorganizaciones complejas observadas durante la recombinación en meiosis en otros minisatélites humanos, como es el caso del locus xxx. Sin embargo, esta no es la única forma posible de explicar tales fenómenos; también podrían explicarse mediante uno o más procesos de slippage durante la síntesis reparadora. Este tipo de eventos han sido utilizados para explicar la generación de mutantes durante la meiosis en el minisatélite CEB1, al ser insertado en el genoma de *Saccharomyces cerevisiae*. A este respecto, se ha estimado que durante la síntesis reparadora, que tiene lugar en la recombinación entre secuencias de DNA

microsatélite, ocurren procesos de slippage con una frecuencia 800 veces superior a la de estos eventos durante la replicación en fase S del ciclo celular. Por consiguiente, una secuencia repetida en tándem podría ser muy estable durante la replicación, como sucede con el minisatélite MsH42 y, sin embargo, sufrir slippage durante la reparación del DNA que tiene lugar en recombinación. De hecho, existen minisatélites que son bastante estables en mitosis y, sin embargo, presentan una elevada inestabilidad en meiosis. Según esto, no parece probable que las DNA polimerasas no específicas de recombinación sean responsables de tal inestabilidad. Así, se ha sugerido que el slippage ocurre, probablemente, cuando las DNA polimerasas específicas de reparación corrigen el DNA heterodúplex generado durante la recombinación en los loci minisatélite. Esta hipótesis es congruente con los resultados obtenidos por Ramachandra & Rao (1994), que han mostrado que la DNA polimerasa xxx es responsable de la alta tasa de reparación sufrida por DNA de tipo minisatélite durante la meiosis en rata. Por tanto, considerando que en nuestro sistema sólo hemos detectado recombinantes con reorganizaciones complejas en experimentos en los que hemos empleado el alelo largo del minisatélite, es posible que este hecho guarde relación con la mayor capacidad para sufrir slippage mostrada por este alelo de MsH42 con respecto a los alelos mediano y corto.

Debido a que las secuencias que flanquean a MsH42 influyen en el proceso recombinatorio en nuestro sistema experimental, nos planteamos la posibilidad de que éstas pudieran actuar como lugar de inicio de la recombinación. En un estudio comparativo de los loci minisatélite MS31, MS32 y CEB1 para investigar la existencia de características comunes en las secuencias adyacentes a estos minisatélites, que pudiesen condicionar su potencial recombinatorio, se observó que éste no está controlado por secuencias específicas situadas en el DNA que flanquea al minisatélite.

De manera similar, los DSBs generados durante la meiosis en levadura, los cuales actúan como iniciadores de la recombinación homóloga, generalmente no ocurren en una secuencia específica. Entonces, cómo podrían las secuencias que flanquean al minisatélite influir sobre el proceso recombinatorio en nuestro sistema?. Suponiendo que el minisatélite fuese un lugar de inicio de la recombinación, se podría especular con la posibilidad de que la secuencia flanqueante xxx pudiera favorecer la acción de una endonucleasa que efectuase un corte de doble cadena en las primeras repeticiones de MsH42, como ha sido sugerido para otros minisatélites. Esto explicaría el importante descenso observado en la potenciación de la recombinación al eliminar las secuencias flanqueantes del alelo largo. No obstante, esta hipótesis no sirve para explicar el fuerte descenso en la potenciación de la recombinación observado también con los alelos mediano y corto de la región MsH42, en donde si están presentes las secuencias flanqueantes. Otra posibilidad podría ser que la recombinación se iniciase fuera del minisatélite, en alguna de las secuencias flanqueantes. Entonces, en nuestro caso sería posible que la migración de la unión de Holliday generada se viese dificultada por estructuras secundarias generadas dentro del minisatélite, lo cual podría desencadenar la resolución del entrecruzamiento en esa zona. En ambos supuestos, la organización interna del minisatélite también influiría en el proceso recombinatorio, mediante su mayor o menor tendencia a generar dichas estructuras secundarias. De todos modos, los datos de que disponemos son insuficientes para poder establecer si el inicio de la recombinación ocurre fuera o dentro del minisatélite. Mosig propuso, en 1998, que varias rutas recombinatorias pueden coexistir y solaparse. Si analizamos las frecuencias de entrecruzamientos iguales y desiguales, obtenidas en nuestros experimentos de recombinación (Tabla 10), podemos comprobar que ambos parámetros se comportan de modo diferente ante la presencia o la ausencia de las secuencias que flanquean al minisatélite. Así, la generación de entrecruzamientos iguales se ve muy favorecida por la presencia de dichas secuencias, mientras que la frecuencia de entrecruzamientos desiguales no se ve afectada de modo importante por este factor. Esto nos lleva a proponer la existencia de dos rutas bioquímicas que actúan en nuestro sistema para generar los diversos productos de recombinación obtenidos.

En la primera ruta, las uniones de Holliday serían resueltas dentro del DNA minisatélite, como ha sido propuesto en un modelo previo. Según esto, partiendo de un alineamiento homólogo exacto entre ambas copias homólogas, el DNA flanqueante xxx estimularía el inicio de la recombinación y las uniones de Holliday migrarían desde dicho punto de inicio hasta el interior del minisatélite para ser resueltas, generando recombinantes mediante entrecruzamientos de tipo igual. Esto concuerda con las elevadas tasas de entrecruzamiento igual que se obtienen siempre que las secuencias que flanquean a MsH42 están presentes, ajustándose esta ruta recombinatoria aproximadamente al 75% de los recombinantes obtenidos. Esto se debe a que tras el DSB inicial en el DNA flanqueante, la degradación exonucleásica de ambos extremos xxx generaría un extremo xxx de secuencia no repetitiva, que dará lugar a una hibridación muy precisa sobre el dúplex homólogo. La segunda ruta recombinatoria utilizaría la hibridación de cadena dependiente de síntesis (SDSA) y originaría principalmente entrecruzamientos de tipo desigual. Dicha

ruta no se vería afectada por la presencia del DNA flanqueante, por lo que probablemente refleja la reparación de DSBs que tienen lugar dentro del minisatélite. Esto es lógico ya que si el DSB se produce dentro de MsH42, entonces el extremo xxx de cadena sencilla invasor contendría un fragmento de tamaño variable de secuencia minisatélite, lo cual probablemente hará más imprecisa la invasión del dúplex homólogo, generando entrecruzamientos desiguales. En la Figura 41 proponemos un modelo que explica, siguiendo esta segunda ruta, la generación de los recombinantes con acortamientos o expansiones del minisatélite, siendo ambos sucesos igualmente probables. El mecanismo que proponemos se basa fundamentalmente en el modelo de reparación de rotura de doble cadena (Szostak et al., 1983), asumiendo algunas características del modelo SDSA que explica variaciones en el tamaño del minisatélite, compatibles con la producción de entrecruzamientos. Posteriormente, durante la síntesis reparadora se producen fenómenos de slippage que, tras la resolución de los entrecruzamientos, darán lugar a recombinantes con acortamientos y expansiones de la secuencia repetitiva. La generación de recombinantes complejos, como el número 15 de la Figura 33, sería fácilmente explicable utilizando este mismo modelo de recombinación, mediante varias etapas del mismo proceso (Figura 42). Así, varios eventos de slippage aconteciendo en la cadena de nueva síntesis y en la cadena molde durante la síntesis reparadora, producirán duplicaciones y deleciones, respectivamente, en la organización del minisatélite, generando de dicha forma los recombinantes complejos.

Figura 41

Modelo de recombinación que explica la generación de los recombinantes con variaciones en el minisatélite, partiendo de un alineamiento perfecto de ambas copias homólogas. Se produce un corte de doble cadena en uno de los dúplex, indicado con puntas de flecha de color negro, que hemos situado entre las repeticiones 3 y 4. La degradación de los extremos xxx deja extremos xxx de cadena sencilla y uno de ellos invade el dúplex homólogo, dando lugar a una unión de Holliday. Slippage en la cadena molde que producirá una deleción en la hebra de nueva síntesis. El bucle de cadena sencilla (color negro) será eliminado por los sistemas de reparación, capaces de corregir bucles grandes de DNA. Slippage en la cadena de nueva síntesis, dando lugar a una duplicación en el minisatélite. El corte de la hebra molde (punta de flecha negra) permite la extensión del bucle que será utilizado para completar la otra hebra, dando lugar a una duplicación directa dentro del minisatélite (flechas huecas). En ambos casos la resolución de las dos uniones de Holliday genera dos productos de recombinación, tanto en el caso del entrecruzamiento como en el de la conversión génica, sin embargo nuestro sistema de recombinación *in vitro* solamente detecta los originados por entrecruzamiento.

Figura 42

Modelo de recombinación que explica, partiendo de un alineamiento exacto de ambos dúplex de DNA, la generación de las reorganizaciones complejas observadas en el recombinante número 15 de la Figura 33, generado a partir del alelo largo de MsH42. Sólo se muestra el dúplex sobre el cual se produce el corte de doble cadena (puntas de flecha en negro), que hemos situado entre las repeticiones 3 y 4. La degradación de los extremos xxx deja extremos xxx de cadena sencilla. Uno de los extremos de cadena sencilla invade el dúplex homólogo, produciendo el desplazamiento de una de las hebras y dando lugar a una unión de Holliday. Sucesivos eventos de slippage tanto en la hebra molde como en la hebra de nueva síntesis. El bucle de cadena sencilla representado en color negro será eliminado por los sistemas de reparación capaces de corregir bucles grandes de DNA. Se forma la segunda unión de Holliday. La resolución de ambas uniones de Holliday genera los productos de recombinación.

Los procesos recombinatorios que detectamos en nuestro sistema *in vitro*, al igual que los que tienen lugar *in vivo*, requieren la interacción de proteínas nucleares. De modo que nos planteamos estudiar las interacciones proteicas que tienen lugar con el minisatélite MsH42. En el presente trabajo, hemos observado la existencia de proteínas en extractos de testículo e hígado de rata, que interaccionan de modo específico con sondas que contienen diferentes grupos de unidades repetitivas del minisatélite MsH42. Sin embargo, no se han detectado interacciones proteicas claramente específicas al utilizar el extracto de cerebro. La explicación más evidente para este hecho es que no existan proteínas en ese extracto que reconozcan específicamente a MsH42. También pudiera suceder que dichas proteínas existan, pero que las condiciones de reacción utilizadas en estos experimentos no fuesen las adecuadas para detectarlas. Una tercera posibilidad podría ser que algunas bandas detectadas con el extracto de cerebro fuesen realmente dos bandas muy próximas, generadas por dos proteínas diferentes que se unen a la sonda. Si sólo una de dichas proteínas interacciona específicamente con la sonda, esta interacción no podría ser detectada claramente, pues al añadir competidores inespecíficos a la reacción observaríamos un fuerte descenso en la intensidad de la banda.

Resulta interesante que las sondas BS1, BS2 y BS3 con el extracto de hígado muestren una banda de interacción específica muy similar. Esto sugiere que la misma proteína se une a dichas sondas, indicando que el minisatélite puede contener varios lugares de unión para esta proteína nuclear hepática. Es notable que al utilizar la sonda BS4 no se detecte la interacción que observamos con la sonda BS3, ya que ambas sondas se diferencian únicamente en que la sonda BS4 no presenta una unidad repetitiva de tipo C, que sí está presente en la sonda BS3. Esto indica que la existencia de dicha unidad repetitiva en la sonda BS3 es importante para que se establezca la interacción proteica, aunque no sabemos si la eliminación de otra unidad repetitiva distinta a ésta provocaría el mismo efecto. Es destacable el hecho de que existan proteínas en el extracto de testículo que interaccionen específicamente con la sonda BS1, puesto que dicha sonda contiene el entorno de la tercera repetición de MsH42, en donde se producen los entrecruzamientos en casi todos los recombinantes generados por el alelo largo que hemos analizado. Por otra parte, es cierto que con este extracto también hemos detectado interacciones proteicas específicas con el resto de las sondas empleadas en este estudio.

Es muy interesante que el patrón de interacciones proteicas específicas que observamos al utilizar el extracto de testículo sea claramente diferente del observado en presencia de los extractos somáticos (hígado y cerebro), confirmándose los datos obtenidos anteriormente al utilizar la porción central del minisatélite como sonda. Otros loci minisatélite humanos como MS32, MS205, CEB1 y B6.7, cuya inestabilidad está prácticamente restringida a procesos recombinatorios que tienen lugar en meiosis, han mostrado un comportamiento diferente, respecto a la recombinación, en línea germinal y en tejidos somáticos. Por lo tanto, es lógico pensar que esto implique diferentes interacciones proteicas en un tejido de origen somático con respecto a las que puedan existir en un tejido de origen germinal.

Por su parte, los experimentos de footprinting demostraron la existencia de zonas protegidas tanto en las secuencias no repetitivas de la región MsH42 que flanquean al minisatélite, como dentro del minisatélite (en las inmediaciones de la tercera repetición), al emplear extractos de origen somático (hígado y cerebro). Es posible que la zona protegida que observamos en el minisatélite esté generada por la misma proteína que interacciona con la sonda BS1 en los experimentos de band-shifting en los que empleamos extracto de hígado. Sorprendentemente, la utilización de extractos de testículo de rata o de ratón en los experimentos de footprinting no puso de manifiesto la existencia de ninguna zona protegida ni dentro del minisatélite ni en las secuencias flanqueantes. Este resultado se contradice con los datos de los experimentos de band-shifting del presente estudio, los cuales muestran interacciones específicas con diferentes zonas del minisatélite al emplear el extracto de testículo de rata. La razón de tal discrepancia podría ser que las proteínas responsables de tales interacciones tuviesen una concentración muy reducida en el extracto proteico nuclear, de manera que la existencia de un reducido número de moléculas de la sonda que tuvieran unida a la proteína harían indetectable dicha interacción mediante protección contra DNasa I. También podría suceder que las condiciones empleadas en los experimentos de footprinting no fuesen las más adecuadas para la detección de esas proteínas, presentes en el extracto de testículo.

Una tercera posibilidad es que no existan proteínas en el extracto nuclear de testículo que reconozcan a la sonda. Sin embargo, esto es poco probable porque sabemos que el minisatélite MsH42 es recombinogénico *in vitro*, lo cual requiere la interacción de proteínas nucleares con dicha secuencia y además hemos observado, mediante bandshifting, la existencia de interacciones proteicas específicas con varias sondas que contienen diferentes zonas de la región MsH42.

Además, obtuvimos resultados interesantes al emplear un extracto proteico nuclear obtenido a partir de testículos de ratones deficientes en el gen *Dmc1*. Dicho gen es un homólogo eucariótico del gen *recAde* procariotas, que se expresa específicamente durante la meiosis. La falta del gen *Dmc1* produce en el testículo del ratón un bloqueo de la meiosis en el estadio de zigoteno, seguido de apoptosis. Los experimentos realizados con este extracto muestran que el patrón de zonas protegidas que se observa es similar al producido por los extractos obtenidos a partir de tejidos de origen somático, no detectándose tales interacciones al emplear extractos nucleares de testículos de ratones salvajes para el gen *Dmc1*. Esto parece indicar que en este extracto existen proteínas que protegen de la acción de la DNasa I a las mismas secuencias que cuando empleamos extractos somáticos. Esto puede deberse, entre otras posibles causas, al aumento en la proporción de células somáticas en este tejido con respecto a la existente en un testículo normal, producido como consecuencia del bloqueo de la meiosis que tiene lugar en los testículos de ratones deficientes en el gen *Dmc1*.

La existencia de proteínas nucleares en los extractos somáticos que interactúan específicamente con diferentes zonas de la región MsH42 del alelo largo, según lo observado mediante band-shifting y

footprinting, nos llevó a plantearnos si dichas proteínas podrían afectar o no a su capacidad recombinogénica *in vitro*, ya que dicha capacidad fue detectada empleando extractos de origen germinal. Para investigar este aspecto realizamos ensayos de recombinación con el alelo largo de la región MsH42, añadiendo diferentes cantidades de extractos somáticos (hígado o cerebro de rata) a la reacción de recombinación, que contiene extracto de testículo. Los resultados obtenidos pusieron de manifiesto que la adición de extractos somáticos provoca un fuerte descenso en la tasa de potenciación de la recombinación. Esto se debe al importante ascenso en la frecuencia de recombinación del plásmido control (xxx), que llega a ser 15.2 veces superior al añadir el extracto de hígado y 9.5 veces superior cuando añadimos el extracto de cerebro, mientras que la frecuencia recombinatoria de la región MsH42 del alelo largo aumenta 1.6 veces con el extracto de hígado y prácticamente no varía con el extracto de cerebro. Es importante indicar que los DSBs potencian por sí solos la recombinación y, por ello, cabe esperar que las elevadas actividades nucleásicas que aportan los extractos somáticos a la reacción en nuestro sistema experimental, produzcan un incremento en las frecuencias de recombinación obtenidas con ambos sustratos plasmídicos.

Esto explicaría los fuertes ascensos en la frecuencia de recombinación de la secuencia control con un extracto de actividad nucleásica elevada como el de hígado, mientras que con el extracto de cerebro, de menor actividad nucleásica, el incremento que se produce es menor. Sin embargo, tal explicación no puede justificar que la frecuencia de recombinación de la secuencia control se incremente de 9 a 10 veces más que la de la secuencia minisatélite. En consecuencia, es posible que la recombinación homóloga intramolecular se encuentre dificultada en la región del minisatélite en comparación con la secuencia control. Dicha hipótesis explicaría por qué la región MsH42 del alelo largo ha demostrado ser fuertemente recombinogénica en presencia de extracto nuclear de testículo, mientras que no promueve dicho proceso al emplear extractos somáticos como los de hígado de ratón y de células humanas NC-37. Por consiguiente, es posible que las interacciones proteicas detectadas mediante band-shifting y las zonas protegidas observadas en los experimentos de footprinting, al emplear extractos somáticos, sean originadas por proteínas de dichos extractos que disminuyan, de forma directa o indirecta, el potencial recombinatorio de la región del minisatélite en nuestro sistema *in vitro*. En este sentido, otros autores han sugerido la existencia de proteínas que reprimen la capacidad recombinogénica de secuencias de DNA *in vitro* (Edelmann et al., 1989) e *in vivo*.

Existen diferentes puntos de vista en relación a las condiciones que precisa una región determinada del genoma para ser un punto caliente de recombinación. Actualmente, se considera que un factor importante es que estas zonas presenten una estructura cromatínica accesible que facilite la generación de DSBs que estimularían la existencia de eventos recombinatorios. Estas estructuras cromatínicas abiertas podrían facilitar, además de la recombinación, procesos como la replicación o la transcripción, favoreciendo en este último la accesibilidad de la maquinaria transcripcional. En este sentido, se han observado evidencias en varios organismos de que recombinación y transcripción son procesos relacionados, no sólo en lo que respecta a los mecanismos que utilizan, sino también en lo referente a los lugares del genoma en que se manifiestan. Así, teniendo en cuenta que el minisatélite MsH42 es recombinogénico *in vitro* y que se encuentra en un intrón del gen Q9ULM1, es tentador especular con la posibilidad de que dicha capacidad recombinogénica pudiera reflejar una implicación en los procesos de control transcripcional de dicho gen. En este sentido, otros minisatélites han demostrado participar en diferentes procesos relacionados con la expresión génica. Así, el minisatélite INS localizado en la región promotora del gen de la insulina humana, influye en su transcripción. Otros minisatélites, situados dentro de intrones o en el límite entre intrón y exón, interfieren con el proceso de corte y empalme del RNA, como sucede en un transcrito inducido por interferón o en el gen que codifica para la cistationina xxx, entre otros.

Además, muchas secuencias repetitivas, como el minisatélite INS o el DNA repetitivo telomérico, son capaces de formar estructuras de cadena sencilla con patrones de plegamiento simples o complejos, originando estructuras con dobles plegamientos, cuartetos-G o motivos-i en parejas C-C, que son estables en condiciones fisiológicas gracias a emparejamientos de bases especiales y a plegamientos de las hebras del DNA. Estos autores sugieren que la formación de tales estructuras inusuales proporciona un mecanismo de desenrollamiento de la doble hélice que puede ser ventajoso durante la transcripción, además de proporcionar motivos de reconocimiento de proteínas muy diferentes a la doble hélice de Watson-Crick. La formación de estructuras inusuales, como el DNA tetracatenario, está muy relacionada con los DNAs de cadena sencilla que contienen repeticiones cortas ricas en G como demostraron Sen & Gilbert (1988). En este sentido, la generación de estructuras de cadena sencilla en el minisatélite MsH42, que posee un 52.6% de guaninas, podría ser el primer paso para la aparición de estructuras secundarias, como las ya mencionadas, que pueden ser importantes en la recombinación o en la transcripción. Debido

a su proximidad respecto del telómero, incluso cabe la posibilidad de que tales estructuras pudieran participar en el reconocimiento homólogo que tiene lugar en meiosis.

NIVELL D'ESPECIALITZACIÓ INTERMEDI

NE 2

Textos

m00320	Manual
m00545	Manual
m00831	Article de revista mèdica
m00841	Article de revista mèdica

Text	m00320
Gènere textual	Manual
Referència	OLIVA, RAFAEL. <i>Genoma humano</i> . “Capítulo 5. El proyecto genoma”. Barcelona: Masson, cop., 1996. Pàg. 67-95.

EL PROYECTO GENOMA HUMANO

QUÉ ES EL PROYECTO GENOMA?

El Proyecto Genoma Humano es un esfuerzo internacional con los objetivos primarios de construir mapas físicos y genéticos del Genoma Humano (y de otros genomas modelo) y de secuenciar los 3.000 millones de nucleótidos que lo componen. El objetivo último de este proyecto es interpretar el significado, el funcionamiento, la regulación, la evolución y la variabilidad de esta secuencia.

El Proyecto Genoma se ha comparado con el esfuerzo del Renacimiento simbolizado por la obra vesaliana para describir la anatomía humana en su más mínimo detalle. Actualmente, proyectos de una envergadura similar son conocidos en otros campos del conocimiento, como física o astronomía, pero el Proyecto Genoma se trata del primer proyecto a gran escala de la biología, lo que ha resultado en cierto debate inicial acerca de su justificación. Actualmente nadie duda de que los resultados del Proyecto Genoma aportarán una obra de referencia para la biología y la medicina. La disponibilidad de esta información junto con las nuevas técnicas de análisis desarrolladas hacen prever una revolución en medicina y en biotecnología sin precedentes.

INICIO DEL PROYECTO GENOMA

En 1984 se reunieron en Alta (EE.UU.) diversos científicos con el objetivo de discutir la posibilidad de detectar directamente mutaciones del genoma con los métodos disponibles. La conclusión de esta reunión fue que esto no era posible a no ser que se pusiera en marcha un programa de gran envergadura y coste. Pero la primera propuesta formal para secuenciar en su totalidad el Genoma Humano se produjo en 1986, cuando Renato Dulbecco sugirió que ésta sería la mejor forma de comprender el cáncer. También en 1986 se reunieron 50 expertos en Santa Fe (EE.UU.) y concluyeron que secuenciar el Genoma Humano era posible y además deseable, pues no tan sólo permitiría comprender el cáncer, sino que también serviría de referencia para cualquier otro campo de la biología y la medicina. A partir de ese momento se han producido numerosas reuniones de expertos donde esta propuesta inicial para secuenciar el Genoma Humano ha adquirido el nombre de Proyecto Genoma Humano o simplemente Proyecto Genoma. También como consecuencia de estas reuniones se estimó que el Proyecto Genoma se podía completar en 15 años. James Watson propuso en el congreso Human Genome I celebrado en San Diego en 1989 que la fecha de inicio del Proyecto Genoma Humano fuera el 1 de octubre de 1990. La fecha de finalización previsible es, pues, el 1 de octubre de 2005 (fig., 5-1).

OBJETIVOS PROPIOS DEL PROYECTO GENOMA

El planteamiento del Proyecto Genoma fue posible gracias a un conjunto de técnicas previamente existentes que permiten estudiar los genes a nivel molecular, es decir, a las técnicas de ingeniería genética o técnicas propias de la genética molecular (cap., 4). Estas técnicas básicas de genética molecular permiten analizar uno o varios genes y determinar su secuencia y algunos aspectos de su función, pero son insuficientes para un análisis masivo de los genes, tal y como se propone en el Proyecto Genoma.

De esta forma surgió la necesidad de nuevas técnicas y estrategias que permitiesen incrementar la gama de bases de DNA analizables simultáneamente. De hecho, el desarrollo de nuevos métodos es uno de los objetivos primarios del Proyecto Genoma Humano (fig., 5-1).

Las técnicas que permiten el análisis de los cromosomas en su nivel más fino son las técnicas de secuenciación del DNA. La limitación más importante de estas técnicas es que sólo permiten la determinación de unas 400 a 1.000 bases a la vez (fig., 5-2). Por consiguiente, la determinación de una secuencia continua de zonas más amplias debe realizarse por reconstrucción a partir de pequeñas secuencias parciales. Para conocer el orden y la posición de las distintas secuencias parciales del DNA es muy importante el análisis del Genoma Humano a niveles de resolución bajos, pero que nos ofrezcan una visión de conjunto (fig., 5-2). Si establecemos una analogía entre la secuencia de bases del DNA y los árboles de un bosque, entonces podríamos decir que necesitamos tener una panorámica aérea del bosque para ubicar los árboles. El primer objetivo del Proyecto Genoma es la construcción de mapas físicos y genéticos de baja resolución para ubicar en fases sucesivas niveles de resolución crecientes que permitan llegar al mapa más detallado (la secuencia del DNA). Siguiendo con la analogía entre los mapas geográficos y los mapas genómicos, el mapa de más baja resolución posible del Genoma Humano sería la división natural del genoma en cromosomas (fig., 1-1), de la misma forma que el mapa geográfico de menor resolución podría ser la división de la tierra en continentes. Entre estos dos extremos de resolución (cromosomas y secuencia de bases del DNA) existen diversos niveles que constituyen piezas clave del Proyecto Genoma (fig., 1-2). Por lo tanto, otro de los objetivos del Proyecto Genoma es la construcción de mapas. Otro objetivo clave del Proyecto Genoma consiste en determinar la secuencia de las xxx bases que lo componen (fig., 5-1). Pero a diferencia de lo que algunas veces se ha dicho, el Proyecto Genoma no acaba con la mera determinación de su secuencia de bases, sino que se propone además interpretar la secuencia. Esto significa encontrar todos los genes y regiones reguladoras y averiguar cómo se interrelacionan todos los elementos que componen el Genoma Humano. Para ello será preciso desarrollar programas de ordenador que permitan la comparación y el análisis rápidos de las secuencias de DNA obtenidas.

Figura 5-1

Distribución de los distintos esfuerzos en el Proyecto Genoma

CRONOLOGÍA

Contando con la metodología existente al inicio del proyecto (1990) muy difícilmente se podrían haber conseguido los objetivos del proyecto en los 15 años de plazo fijado. Por lo tanto, uno de los objetivos iniciales ha sido el desarrollo de métodos que permitan en fases subsiguientes construir mapas y secuenciar el genoma mucho más rápidamente (fig., 5-1). A los 10 años desde el inicio del proyecto se espera haber completado ya todos los mapas del genoma. Finalmente se prevé la secuenciación masiva del resto del genoma en los últimos 5 años (fig., 5-1).

MÉTODOS APLICABLES AL ESTUDIO DEL GENOMA

Los métodos más elementales o base ya se han introducido en el capítulo 3. En esta sección se pretende describir las combinaciones o variantes de estos métodos aplicadas a la resolución de cada uno de los casos planteados en su análisis. La secuencia de objetivos que pretende conseguir el Proyecto Genoma está determinada y limitada por la metodología existente. En la figura 5-2 se resumen las técnicas que tienen una aplicación importante en el Proyecto Genoma.

Ya se ha mencionado que para el nivel más fino de análisis posible encontramos las técnicas de secuenciación del DNA, pero sólo permiten analizar pequeños fragmentos. Las diferentes técnicas de secuenciación del DNA se explican con detalle en el capítulo 9. En el otro extremo de resolución encontramos las técnicas citológicas (fig., 1-1) y de células somáticas. Para cubrir el hueco de tamaños analizables entre estos dos extremos a fin de ubicar las secuencias del DNA es posible utilizar diversas técnicas de corte de los cromosomas, separación de los fragmentos, clonación y detección (figura 5-2).

Hay que hacer especial mención de dos métodos que han resultado claves para cubrir por completo la gama de tamaños analizables: la electroforesis de campo pulsante (cap., 7; figs., 7-1 a 7-4), que permite separar fragmentos de 10 kb., a 10 Mb., y la clonación en cromosomas artificiales de levadura, que está permitiendo la construcción de genotecas con insertos de hasta 1 Mb., (cap.,8; fig., 8-2).

Figura 5-2

Técnicas básicas utilizadas en el Proyecto Genoma

TIPOS DE MAPAS DEL GENOMA HUMANO

Existen multitud de mapas posibles del Genoma Humano. No obstante, existen dos tipos básicos de mapas claramente diferenciados tanto por las estrategias utilizadas para su construcción como por la

información que aportan: los mapas genéticos, cuya construcción se basa en la determinación de la frecuencia de herencia de los distintos marcadores genéticos, y los mapas físicos, donde se determina la distancia física entre los distintos marcadores.

Mapas genéticos

La construcción de los mapas genéticos se basa en la determinación de la frecuencia de herencia de distintos marcadores genéticos o características fenotípicas en cada uno de los individuos de un árbol genealógico o pedigrí. Se dice que dos loci están genéticamente ligados si los alelos correspondientes detectables se heredan juntos con una frecuencia significativamente superior a la que se heredarían si los dos loci se ubicasen en cromosomas independientes. Si dos loci están unidos genéticamente es que pertenecen al mismo cromosoma, ya que éste establece la unión física entre ellos y consigue que tengan tendencia a heredarse juntos. El que dos alelos específicos se hereden juntos o no depende de la formación de un entrecruzamiento entre ellos durante la meiosis. Cuanto más cerca estén dos loci, menor será la probabilidad de entrecruzamiento y mayor la probabilidad de que se hereden juntos (fig., 6-1). Y a la inversa, cuanto más alejados estén dos loci dentro del cromosoma mayor será la probabilidad de que se forme entrecruzamientos entre ellos y de que se hereden independientemente. A base de analizar las frecuencias de herencia de los distintos marcadores en multitud de individuos de un árbol genealógico es posible calcular la distancia genética entre ellos. Pero la distancia entre los marcadores de los mapas genéticos no guarda una relación proporcional con la distancia física entre los distintos puntos del cromosoma debido a que la capacidad de formación de entrecruzamientos a lo largo del cromosoma durante la meiosis no es constante.

Por esta razón los mapas genéticos sólo pueden darnos una idea aproximada de la localización de los genes en los cromosomas. La distancia genética se mide en centiMorgans (cM.). De una manera aproximada 1 cM., equivale a 1 Mb.

Mapas físicos

Un mapa físico es un mapa que nos indica la distancia física existente entre los distintos marcadores. Existen diversos tipos de mapas físicos, de los que dos tipos básicos merecen especial mención dada su importancia dentro del Proyecto Genoma Humano: los mapas físicos de restricción y las genotecas ordenadas.

Figura 5-3

Integración de distintos tipos de mapas del Genoma Humano

Figura 5-4

Dos tipos básicos de mapas físicos: los mapas de restricción (A) y las genotecas ordenadas (B) La construcción de mapas físicos de restricción se basa en la fragmentación de los cromosomas y el ordenamiento preciso de los fragmentos resultantes. Para ello se empieza cortando el DNA en fragmentos grandes, ya que cuantos menos fragmentos se tengan que ordenar más fácil resultará la construcción del mapa (fig., 5-4 A). Una vez cortados los cromosomas hay que separar los distintos fragmentos resultantes. Esto se consigue mediante electroforesis. El paso final consiste en detectar y ordenar los distintos fragmentos (cap., 7). Un mapa de restricción está terminado cuando se ha conseguido demostrar la continuidad entre los distintos fragmentos delimitados por los sitios de restricción. Dado que se parte del cromosoma intacto y se suelen generar relativamente pocos fragmentos, este método proporciona un mapa completo aunque de baja resolución (fig., 5-4 A). El inconveniente de este tipo de mapas es que al final no se dispone de DNA en condiciones adecuadas para proceder a su secuenciación. Es decir, se obtiene solamente un mapa sobre el papel. El primer genoma para el cual se obtuvo un mapa físico de restricción completo correspondió a la bacteria *Escherichia coli*.

Para la generación de un mapa físico de tipo genoteca ordenada se parte de una colección desordenada de clones (fig., 5-4 B). La clave de la construcción de este tipo de mapas está en ordenar estos clones para reconstruir el cromosoma original como si se tratara de un puzzle. Un grupo de clones ordenados entre sí se denomina cóntigo. Para encontrar el orden de los distintos clones entre sí se pueden utilizar diversas estrategias. Por ejemplo, se puede analizar y comparar el patrón de fragmentos (número y tamaño) que se obtiene al cortar el DNA de clones individuales seleccionados al azar.

La detección de bandas comunes en dos o más clones es indicativa de que contienen regiones idénticas y, por tanto, de que se solapan (figs., 5-4 B, 8-5 y 8-6). De esta forma se consiguen ordenar los distintos

clones, aunque no necesariamente se obtiene un mapa de restricción. Otra estrategia consiste en realizar un mapa de restricción de cada clon individual, de tal forma que la comparación de los mapas de restricción de los distintos clones nos proporciona tanto una genoteca de clones ordenados como un mapa de restricción de elevada resolución. El inconveniente principal de cualquiera de estos métodos basados en la caracterización de clones al azar es que, a medida que nos acercamos al final de la construcción del mapa, la probabilidad de que nuevos clones que van siendo caracterizados correspondan a los pequeños huecos que falta cubrir disminuye de forma espectacular. Por tanto, en las etapas finales de construcción de mapas hay que abandonar este tipo de enfoques al azar y utilizar métodos más directos para cubrir estos huecos finales en el mapa en construcción. Por ejemplo, se pueden utilizar como sondas clones de los extremos del cóntigo a fin de ir directamente a detectar los clones que hacen falta para cubrir el hueco. La ventaja de las estrategias basadas en la ordenación de clones es que en cualquier momento se dispone de DNA listo para proceder a su secuenciación.

En la práctica, las distintas estrategias en la construcción de los diversos tipos de mapas suele llevarse a cabo simultáneamente, pues de esta forma es posible complementar las ventajas de cada una. Por ejemplo, aunque los mapas físicos no nos proporcionan DNA listo para secuenciar, resultan muy útiles en combinación con un mapa de cóntigos para detectar el tamaño y la ubicación de los huecos que se han de cubrir, permitiendo estrategias mucho más direccionales (fig., 5-4 B).

INTEGRACIÓN DE MAPAS

Ya se ha hecho mención de la necesidad de combinar la construcción de genotecas ordenadas con la construcción de mapas físicos de restricción a fin de detectar los huecos en la genoteca que necesitan ser direccionalmente cubiertos. La integración de los distintos tipos de mapas, además de servir de ayuda en su respectiva construcción, resulta también muy útil en su aplicación a la búsqueda de genes causantes de enfermedades. El mapeo genético mediante análisis de ligamiento es la única estrategia que permite detectar la región del genoma responsable de una enfermedad hereditaria de la cual solamente se conoce su manifestación externa (el fenotipo). Pero ya se ha mencionado que dos inconvenientes importantes de los mapas genéticos son su baja resolución y la falta de correspondencia entre distancia física (bases) y distancia genética (cM., centiMorgans) a lo largo del cromosoma. La integración del mapa genético con el mapa físico soluciona todos los problemas mencionados. En la figura 5-3 se muestran diversos tipos de mapas integrados hasta llegar a la secuencia del DNA.

La integración entre los distintos tipos de mapas se consigue a base de situar en los distintos mapas marcadores comunes a todos ellos. Inicialmente este tipo de marcadores solían ser sondas moleculares que detectaban fragmentos polimórficos, o bien eran clones, clones de ligamiento o genes. Actualmente los marcadores de integración por excelencia son los sitios marcados únicos o STS (sequence tagged sites).

Se trata de pequeñas regiones del genoma (xxx) amplificables por PCR y por lo tanto secuenciables rápidamente. Al estar al alcance de cualquier investigador la posibilidad de sintetizar los oligonucleótidos correspondientes (según su secuencia publicada) y de amplificar por PCR y detectar el STS, es posible la rápida comprobación de los resultados y/o la integración de los mapas existentes con nuevos mapas en construcción. Se ha dicho que los STS aportan un lenguaje común para el Genoma Humano. También en este sentido se ha dicho que la nomenclatura más precisa para nombrar las distintas secuencias del genoma «está descrita en la propia secuencia».

ESPECIES MODELO EN EL PROYECTO GENOMA

Si bien el Genoma Humano es uno de los más atractivos por sus implicaciones en medicina, existen diversos genomas cuyo conocimiento es también de gran relevancia. Un modelo experimental puede escogerse por su simplicidad, por su facilidad de obtención (abundancia y coste) o porque permite estudiar aspectos que de otra forma serían inabordables. En este sentido, el Genoma Humano es excesivamente complejo (cap., 1) y relativamente inaccesible para cierto tipo de estudios por razones éticas obvias.

Si se tratase de conseguir tan sólo la secuencia del Genoma Humano aún podría ser viable su abordaje directo. Ahora bien, teniendo en cuenta que entre los objetivos del Proyecto Genoma están interpretar el significado de esta secuencia y entender los mecanismos básicos de regulación y evolución, resulta fundamental la utilización de modelos experimentales. La utilización de genomas más simples que el humano sirve además como banco de pruebas de nuevas metodologías en desarrollo (fig., 5-5).

El ratón se ha convertido en una de las especies modelo favoritas a pesar de que su genoma tiene el mismo tamaño y es de la misma complejidad que el Genoma Humano. Las ventajas del ratón son su ciclo de reproducción relativamente rápido, la relativa proximidad al hombre (mamíferos), su facilidad de estabulación y la posibilidad de ser utilizado para el ensayo de fármacos o para crear modelos de enfermedades a través de productos transgénicos. Existen ya mapas genéticos del ratón y diversos proyectos en marcha para la secuenciación de su genoma. Recientemente se ha publicado también un mapa genético de la rata de laboratorio. La importancia de la rata dentro del Proyecto Genoma radica en que es el organismo modelo sobre el que se dispone de más información bioquímica. Entre los mamíferos cabe mencionar también el genoma de un pequeño cérvido (*Muntiacus muntjak*) cuya hembra posee tan sólo 3 cromosomas diferentes (1,2 y X) y el macho 4 cromosomas diferentes (1,2,X e Y). Si bien no existen planes específicos para secuenciar el genoma de esta especie en un futuro próximo, es una especie utilizada en estudios citogenéticos dada su reducida complejidad a este nivel. En un nivel más elemental de complejidad podemos encontrar el genoma de Fugu rubripes (fig., 5-5), un pequeño pez cuyo genoma es unas 7 veces más pequeño que el Genoma Humano o el de ratón, y que no obstante es un vertebrado completamente formado. Secuenciar un genoma de este tipo requeriría 7 veces menos trabajo que secuenciar el Genoma Humano.

Siguiendo a niveles más bajos de complejidad encontramos a la mosca *Drosophila melanogaster* con un tamaño de 165 Mb., (figura 5-5). Uno de los puntos fuertes de la mosca es su ciclo extraordinariamente rápido de reproducción, que permite completar numerosos experimentos y cruces genéticos en un tiempo muy rápido. La mosca fue el primer organismo modelo en que se completaron mapas genéticos.

A un nivel más reducido en la escala evolutiva encontramos el gusano *C. elegans* con un genoma de 100 Mb., (30 veces más pequeño que el humano; fig., 5-5). Se trata de un organismo interesante, pues es transparente, lo que ha permitido observar todas sus células y trazar su linaje con toda precisión. Se dispone ya de la secuencia continua del cromosoma III de *C. elegans*, que mide 2,2 Mb. A un ritmo de secuenciación de 25 Mb., por año está previsto que la secuencia completa del genoma de este gusano esté disponible en 1998.

Ya en eucariotas unicelulares encontramos las levaduras *S. pombe* y *S. cerevisiae* (fig. 5-5). *S. pombe* tiene 3 únicos cromosomas, de 3,5 Mb., 4,5 Mb. y 5,7 Mb. (figs. 5-5 y 7-3). La levadura *S. cerevisiae* tiene cromosomas cuyo tamaño oscila entre 200 kb., y 2,2 Mb., (figs., 7-3 y 7-4). Ya en 1994, a sólo 4 años del inicio del proyecto, se había conseguido la secuencia completa continua de varios cromosomas de levadura. La disponibilidad actual de la secuencia completa del genoma de levadura ha resultado muy productiva, al contener una densidad de genes muy superior a la que se encuentra en el Genoma Humano o en el de otros organismos más complejos (fig., 9-9).

En un nivel de complejidad más reducida aún encontramos el genoma de la bacteria *E. coli*, del cual ya se poseen mapas físicos de restricción completos (fig., 5-5) y genotecas ordenadas completas, y de la que en 1995 ya se había conseguido secuenciar el 40% de su genoma. A pesar de que inicialmente se pensaba que la secuencia del genoma de *E. coli* sería la primera en obtenerse por complejo, actualmente otros organismos con implicaciones médicas más inmediatas han tomado la delantera. Una compañía americana (Genome Therapeutics Corp.) ha secuenciado suficiente número de clones como para cubrir el genoma completo de la bacteria causante de la mayoría de las úlceras pépticas (*Helicobacter pylori*). También el genoma de la bacteria *Haemophilus influenzae* (1.830 kb.) ha sido secuenciado completamente. En el nivel más reducido de complejidad posible encontramos la bacteria *Mycoplasma genitalium*, un parásito humano no necesariamente patógeno, con un genoma de 580 kb., de la que ya se dispone de su secuencia completa (figs., 5-5 y 9-9).

Figura 5-5

Especies modelo en el Proyecto Genoma

Otros proyectos genoma

Aparte las especies modelo mencionadas, se halla actualmente en marcha un proyecto para secuenciar el genoma de 70Mb de la planta *Arabidopsis* (fig. 5-5). Se espera que este modelo sea de gran utilidad en la comprensión de los mecanismos de desarrollo vegetal, pero especialmente el interés de este proyecto deriva de la posibilidad de producción de fármacos. Otro proyecto en marcha corresponde al proyecto de secuenciación del genoma del maíz. En este caso el interés reside en la posibilidad de producción de variedades y alimentos con un mayor valor nutritivo. En biotecnología animal se están construyendo mapas del cerdo, del toro y del gallo.

Text	m00545
Gènere textual	Manual
Referència	STRACHAN, TOM; READ, ANDREW P. <i>Genética molecular humana</i> . “Capítulo 9. Huellas de la evolución” y “Capítulo 13. El Proyecto genoma humano”. Barcelona: Ediciones Omega, 1999. Pàg. 221-229; 363-371.

Huellas de la evolución

Los orígenes evolutivos del genoma humano, y de todos los genomas, se remontan por definición al origen mismo de la vida. Este capítulo no intenta ser una introducción a la teoría evolutiva básica, o un panorama general de la genética evolutiva molecular per se. Esto hace que muchas áreas fascinantes queden sin ser cubiertas, como la idea de que el RNA fuera utilizado como la molécula de información primaria antes de ser sustituido por el DNA, o que el código genético estuviera basado en un principio en dobletes, antes de evolucionar al código de tripletes que nos es familiar, etc. El lector interesado en estos temas puede consultar un libro de texto de genética evolutiva molecular de carácter más general. En este capítulo intentamos centrarnos en cómo los análisis comparativos de los genomas contemporáneos han arrojado luz sobre el origen evolutivo del DNA humano. Muchos de los datos derivan de la comparación de genomas de mamíferos, a pesar de que a veces se recurre a las comparaciones con genomas más distantes para explicar ciertas huellas de la evolución, por ejemplo para explicar el origen del DNA mitocondrial o de los intrones. Una sección final considera las particularidades del genoma humano comparado con modelos mamíferos, fundamentalmente el ratón (un modelo importante para entender el desarrollo temprano y también las enfermedades humanas) y los primates, nuestros parientes vivientes más cercanos.

Evolución del genoma mitocondrial

El genoma mitocondrial humano se originó probablemente tras la endocitosis de una eubacteria aeróbica y la subsecuente transferencia a gran escala de genes hacia el genoma nuclear.

La organización del genoma mitocondrial humano es radicalmente diferente de la del genoma nuclear. Los genomas mitocondriales de las células animales, incluyendo las humanas, presentan varias características de los genomas procariotas: pequeño tamaño, ausencia de intrones, un porcentaje muy elevado de DNA codificante, la falta generalizada de secuencias repetidas y genes de rRNA comparativamente pequeños, parecidos a los procariotas. El análisis filogenético de las secuencias de rRNA sugiere que las mitocondrias son particularmente próximas a la subdivisión xxx de las bacterias púrpuras. En consecuencia, se cree que las mitocondrias se originaron a partir de la endocitosis de una eubacteria aeróbica con un sistema de fosforilación oxidativa (probablemente una bacteria púrpura) por parte de una célula precursora eucariota anaeróbica. Según la hipótesis del endosimbionte, esto sucedió probablemente cuando el oxígeno comenzó a acumularse en cantidades importantes en la atmósfera terrestre, hace unos 1500 millones de años. En aquel tiempo, los precursores de los eucariotas eran células anaeróbicas sencillas. El cambio a una atmósfera cada vez más aeróbica proporcionó un poderoso sistema de selección para que las células anaeróbicas adquirieran la capacidad de realizar la fosforilación oxidativa. La endocitosis de una bacteria respiratoria constituyó entonces una gran ventaja para las células precursoras de los eucariotas: adquiriendo el sistema de fosforilación oxidativa bacteriano pudieron promover su propia rápida expansión y evolución en la atmósfera que contenía oxígeno (ver Figura 9.1). El tamaño del genoma mitocondrial humano (16,6 kb) y de los genomas mitocondriales de otras células animales (típicamente menores que 20 kb) es, sin embargo, mucho menor que el de muchos genomas bacterianos. Por ejemplo, el de *Escherichia coli* tiene 4,6 Mb. Es probable, entonces, que la mayor parte de los genes aportados por el endosimbionte eubacteriano hayan sido incorporados al genoma nuclear; el genoma mitocondrial retuvo presumiblemente una pequeña parte de los genes de la eubacteria,

incluyendo los genes principales de rRNA y de tRNA y unos pocos genes codificantes de algunos de los componentes del sistema de fosforilación oxidativa. Esto daría una explicación plausible de por qué las mitocondrias contemporáneas dependen tanto de los productos de genes nucleares (que son traducidos en el citoplasma antes de ser importados al interior de la mitocondria).

Figura 9.1

El genoma mitocondrial humano se originó probablemente después de la endocitosis de un procariota aeróbico y la subsecuente transferencia de genes a gran escala hacia el genoma nuclear.

A pesar de que el procariota endocitado era capaz al principio de sostener su propia síntesis de proteínas, al cabo de un tiempo de escala evolutiva la mayoría de sus genes fueron transferidos al genoma nuclear. Esto dejó un pequeño genoma remanente que en la actualidad sólo puede sintetizar rRNA, tRNA y unas pocas proteínas implicadas en el sistema de fosforilación oxidativa (Oxphos). La gran mayoría de las proteínas mitocondriales, incluyendo enzimas, proteínas ribosómicas y la mayor parte de las proteínas del sistema de fosforilación oxidativa están especificadas por genes nucleares, son sintetizadas en ribosomas citoplasmáticos y finalmente importadas al interior de las mitocondrias.

La evolución del código genético mitocondrial es probablemente el resultado de una presión de selección reducida en respuesta a una capacidad codificante muy disminuida. El código genético mitocondrial humano difiere ligeramente del código genético universal utilizado en la expresión de los polipéptidos codificados por los genomas procariotas, eucariotas nucleares y mitocondriales de plantas. Además, pese a que es idéntico al código genético de las mitocondrias de otros mamíferos, presenta algunas diferencias respecto del código utilizado por las mitocondrias de otros eucariotas, tales como *Drosophila* o levaduras. Es muy probable que la evolución de códigos genéticos mitocondriales alterados haya surgido como consecuencia de la pérdida progresiva de potencial codificador, debida a la transferencia de genes desde el genoma endosimbionte original al genoma nuclear; el minúsculo genoma mitocondrial de las células animales especifica la síntesis de unos pocos polipéptidos (13 en el caso humano). La bacteria endosimbionte original utilizaría el código genético universal. Sin embargo, una vez que la mayor parte de su capacidad codificadora se hubo transferido al genoma nuclear, la presión de selección para conservar el código original habría disminuido -pequeñas alteraciones del código universal no tendrían va consecuencias catastróficas ya que sólo afectarían a un número muy pequeño de genes. También es probable que los codones que han sido alterados no fueran muy utilizados en aquellas posiciones en las que los cambios de aminoácidos habrían sido perjudiciales. En contraste, existe una enorme presión de selección para conservar el código genético universal en las genomas mayores, como el genoma nuclear -la más mínima alteración puede resultar en la pérdida de función o en una función aberrante para un gran número de productos genéticos de importancia vital, lo que provocaría la muerte celular.

Evolución del genoma nuclear humano: duplicación del genoma y alteraciones cromosómicas masivas
En muchos aspectos el genoma nuclear humano es típico de los genomas nucleares de células de eucariotas pluricelulares complejos, como los mamíferos. El genoma es de un tamaño global grande, lo que con notables excepciones está correlacionado positivamente con la complejidad del organismo.

El genoma contiene una elevada fracción de secuencias de DNA no codificantes cuya importancia sigue siendo mayormente una incógnita. Además, una elevada proporción del DNA, tanto codificante como no codificante, es DNA repetitivo. En contraste, los genomas bacterianos contemporáneos son mucho más pequeños -el tamaño del genoma de *E. coli* no llega a ser 1/1000 de un genoma de mamífero típico- y tienen poco DNA no codificante o secuencias repetidas. Cabe suponer entonces que la evolución de los organismos pluricelulares complejos haya implicado un aumento progresivo del tamaño del genoma. Existen varios mecanismos diferentes que probablemente hayan contribuido al gran aumento del tamaño del genoma, incluyendo duplicaciones ocasionales de todo el genoma (tetraploidización) y una variedad de reacciones de duplicación subgenómica, mucho más frecuentes, resultantes de la acción de diferentes mecanismos genéticos incluyendo entrecruzamiento desigual, intercambio desigual de cromátidas hermanas y replicación de hebras deslizadas. En todos los casos el aumento del tamaño del genoma debió suceder sin comprometer inicialmente las funciones del DNA original. En lugar de ello, al proporcionar DNA adicional, mutaciones posteriores podrían haber contribuido a una relativamente rápida diversificación de las secuencias: en cada locus duplicado hay un gen que sobra para la función de la copia original, por lo que puede divergir rápidamente debido a que no hay presión de selección para mantener su función. En algunos casos estos genes divergentes pueden llegar a adquirir nuevas funciones que pueden ser una ventaja selectiva. Sin embargo, en la mayoría de los casos cabría esperar que las

secuencias adicionales acumularan mutaciones deletéreas y degeneraran hasta transformarse en pseudogenes no funcionales.

Figura 9.2

La duplicación génica puede llevar a la adquisición de una nueva función o a la formación de un pseudogén. La duplicación del gen A genera dos copias equivalentes del gen. La presión de selección sólo se ejerce sobre una de las copias (la superior) a fin de mantener la presencia del producto génico funcional original. La otra copia (parte inferior) continuará expresándose, pero ante la falta de presión de selección acumulará mutaciones (barras verticales) de una manera relativamente rápida. Puede sufrir mutaciones perjudiciales y transformarse en un pseudogén no funcional, que puede continuar expresándose al nivel del RNA durante algún tiempo, pero que a la larga será transcripcionalmente inactivo (xxx A). Sin embargo, en algunos casos las diferencias debidas a las mutaciones acumuladas pueden llevar a la aparición de un patrón de expresión diferente o alguna otra propiedad que resulte una ventaja selectiva (xxx). En caso de las duplicaciones génicas en tándem, los intercambios de secuencia entre las dos copias (debidos a mecanismos tales como el entrecruzamiento desigual, actuarán como un freno sobre la velocidad de divergencia de las secuencias de las dos copias génicas.

La evolución del genoma humano puede haber pasado por duplicaciones de todo el genoma, pero la evidencia ha quedado oscurecida por subsecuentes reordenaciones de los cromosomas y de su DNA. La duplicación es una manera efectiva de aumentar el tamaño del genoma y es responsable de la extendida poliploidía de muchas plantas con flores contemporáneas. Puede ocurrir naturalmente cuando se da un fallo de la división celular posterior a la duplicación del DNA, de forma que la célula que sufre el fallo pasa a tener el doble de cromosomas que lo normal. Las células somáticas humanas son normalmente diploides. Sin embargo, si hay un fallo en la primera división cigótica se pueden obtener tetraploides constitucionales. La tetraploidía puede ser dañina y suele ser seleccionada negativamente. Sin embargo, algunos animales, particularmente algunas especies de peces, son tetraploides naturales y por tanto resulta bastante posible que ciertas distantes células ancestrales sufrieran estos procesos de duplicación del genoma. De esta forma, una célula inicialmente diploide podría haber pasado por un estado transitorio tetraploide; subsecuentes inversiones, translocaciones y otras reordenaciones cromosómicas habrían provocado la divergencia de los cromosomas y restaurado la diploidía, pero ahora con dos veces el número inicial de cromosomas. Si la evolución del genoma humano atravesó alguna remota tetraploidización, mucho tiene que haberse mezclado el DNA intragénico desde la última vez que sucedió. Esto significa que la evidencia original de tetraploidización podría haber quedado oscurecida por subsecuentes inversiones, translocaciones y reordenaciones cromosómicas en general. Además, los rastros de las duplicaciones génicas producto de la duplicación del genoma han quedado probablemente eliminados tras el silenciamiento de un miembro de cada par duplicado y su posterior degeneración a pseudogén. Tras cientos de millones de años sin ejercer función alguna, los pseudogenes no procesados generados tras la posible última duplicación del genoma habrán divergido ya tanto de los genes originales que gran parte de su secuencia no será reconocida como relacionada con el gen funcional, incluso asumiendo que no se haya perdido durante reordenaciones ocasionales que provocaran delaciones de las regiones analizadas. Utilizando técnicas de bandeado de baja resolución existen ciertos pares de cromosomas que exhiben aparentes similitudes en el patrón de bandas (por ejemplo los cromosomas 1 y 2), que inicialmente fueron tomadas como evidencias de una antigua tetraploidía. Sin embargo, los análisis de alta resolución posteriores no apoyaron esta conclusión. Otra estrategia ha sido estudiar si genes no alélicos que tienen un parecido obvio tienen alguna regularidad en sus localizaciones cromosómicas.

Estos genes pueden tener secuencias parecidas (miembros de una familia génica) o funciones parecidas (participación en la misma vía metabólica, relaciones de receptor-ligando, subunidades de la misma proteína, etc.). Esta estrategia ha llevado a la identificación en el genoma humano de varios grupos de cromosomas no homólogos pero relacionados, que representan los también llamados segmentos cromosómicos parálogos (ver Recuadro 9.1). Probablemente la evidencia más importante de la existencia de segmentos parálogos proviene de la comparación de los cromosomas 12 y 17 (xxx -la HS por Homo sapiens) (Figura 9.4). Estos dos cromosomas contienen dos de los cuatro grupos de genes HOX, genes que contienen homeobox. Se piensa que los genes homeobox desempeñan un papel muy importante en el establecimiento del eje ántero-posterior durante el desarrollo, y debido a su papel crucial durante el desarrollo embrionario habrían sido muy conservados durante la evolución. Otros mamíferos poseen también cuatro grupos de genes HOX, y se piensa que el orden lineal de los genes en cada grupo dicta el orden temporal de su expresión durante el desarrollo, y también el límite anterior de su expresión a lo largo del eje ántero-posterior. Los cuatro grupos son tan parecidos que permiten identificar claramente

genes HOX parálogos, es decir, genes que están en todos los grupos pero que se parecen más entre ellos que a los genes vecinos del mismo grupo. Amphioxus tiene un solo grupo de genes HOX, cuya organización es muy similar a la de los mamíferos (ver Figura 9.5). Dado que se piensa que Amphioxus es el invertebrado más cercano a los vertebrados, es probable que el antecesor de los vertebrados tuviera un solo grupo de genes HOX. Durante la evolución de los vertebrados se habrían producido o bien sucesivas duplicaciones del grupo HOX o bien una o dos rondas de tetraploidía que habrían contribuido a la formación de los cuatro grupos que observamos actualmente. Los genes de la cadena A de la integrina no I (que participan en una variedad de interacciones intercelulares y entre las células y la matriz celular) se sitúan en posiciones similares a las de los genes HOX y podrían haber evolucionado con los grupos de genes HOX de forma coordinada, presumiblemente debido a su proximidad a los genes HOX en el grupo ancestral.

Figura 9.3

La duplicación del genoma puede llevar a un estado transitorio tetraploide antes de que la divergencia de cromosomas restablezca la diploidía. Tras la duplicación de un genoma diploide, cada par de cromosomas homólogos (por ejemplo el cromosoma 1) se transforma en un par de pares idénticos. Sin embargo, del estado tetraploide resultante se puede volver a la diploidía debido a la divergencia entre cromosomas, por ejemplo a raíz de una delación intersticial (panel superior, a), por una delación terminal (panel inferior, c) o por una inversión (b).

Paralogía, ortología y homología

Paralogía significa que existe un gran parecido entre las secuencias de DNA o los segmentos cromosómicos no alélicos considerados dentro de una misma especie, lo que indica que tienen una estrecha relación evolutiva que puede o no ser anterior a la especiación. Por ejemplo, los dos genes humanos de xxx -globina son parálogos. En una familia de secuencias de DNA con más de dos miembros se pueden identificar diferentes grados de paralogía. Por ejemplo, pese a que los 38 genes humanos HOX están claramente emparentados y en cierta medida pueden ser considerados parálogos, existe una relación estructural y funcional especialmente estrecha entre genes específicos de cada uno de los cuatro grupos. En consecuencia, en la familia de genes HOX el término parálogo se reserva por costumbre para referirse a los grupos de genes particularmente relacionados.

Ortología significa que existe un gran parecido en las secuencias de DNA o los segmentos cromosómicos considerados de especies diferentes. Por ejemplo, el gen principal determinante del sexo en humanos es SRY, y su ortólogo en ratón es Sry. En familias génicas con miembros estrechamente relacionados puede ser difícil reconocer ortólogos verdaderos entre especies. Homología el término se utilizó inicialmente para describir la relación entre segmentos cromosómicos alélicos. Posteriormente ha sido cada vez más utilizado en sentido amplio para definir cualquier tipo de relación indicativa de un origen evolutivo común, sea dentro de una misma especie o entre especies diferentes.

Figura 9.4

xxx y xxx parecen tener segmentos cromosómicos parálogos.

En la figura se indican las posiciones aproximadas de algunos de los genes emparentados que se sitúan sobre los cromosomas humanos 12 y 17. El tamaño de las barras marca el margen de incertidumbre sobre la posición exacta de cada miembro de un grupo de genes; probablemente la mayoría de ellos estén agrupados en posiciones muy próximas. Obsérvese que el gen de la aldehído deshidrogenasa, xxx, ha sido localizado de una manera muy laxa sobre el cromosoma 17, pero está claramente emparentado con el gen xxx situado en xxx.

Figura 9.5

La organización del grupo de genes HOX en los mamíferos y en Amphioxus sugiere la posibilidad de una o dos rondas de duplicaciones de un genoma ancestral. Los grupos parálogos indicados están formados por genes con patrones de expresión muy parecidos y presumiblemente funciones similares. En el momento de escribir este libro se habían aislado 10 genes HOX Amphioxus, el invertebrado considerado como el pariente más próximo a los vertebrados. Se supone que los genes equivalentes de Drosophila se organizaron en un único grupo en un genoma ancestral, antes de una translocación que generó los grupos Ultrabithorax (Ubx) y Antennapedia (Antp). El antecesor de los vertebrados tenía probablemente 13 genes HOX, pero la pérdida de genes individuales tras la duplicación de los grupos ha llevado a que cada uno de los grupos HOX de mamíferos carezca de uno o más de los genes originales. Los recuadros rosas indican los grupos de genes con homeoboxes claramente relacionados.

Durante la evolución de los genomas de los mamíferos tuvieron lugar numerosas e importantes reordenaciones cromosómicas. Además de la duplicación del genoma existen varios mecanismos posibles de duplicación del DNA subgenómico, que resultan en el intercambio entre cromosomas no homólogos (translocaciones), en los intercambios desiguales entre homólogos o entre las cromátidas hermanas de un mismo cromosoma y de reacciones de transposición con copia del DNA. Algunos de estos mismos mecanismos pueden producir también la pérdida de material genético. Además, otros mecanismos (inversiones cromosómicas, transposiciones no duplicativas del DNA y translocaciones equilibradas) pueden no generar ni pérdida ni ganancia de material. La evolución en el tiempo del genoma de los mamíferos parece haber atravesado sucesivas duplicaciones subgenómicas y también reordenaciones sin producirse pérdida neta de DNA. Por ejemplo, se tienen buenas evidencias de la existencia de grandes regiones parálogas sobre los dos brazos del cromosoma 1 humano, y en menor medida sobre los diferentes brazos de otros cromosomas (ver Figura 9.6). Las supuestas duplicaciones de gran escala podrían haber sido el fruto de duplicaciones de cromosomas completos por fusión robertsoniana o por duplicaciones subcromosómicas seguidas de inversiones pericéntricas. Las comparaciones entre los genomas contemporáneos de la especie humana y de otros mamíferos sugieren también que las reordenaciones de gran escala han sido fenómenos frecuentes, y que la evolución fenotípica y el cariotipo podrían no estar acoplados. Por ejemplo, el muflón de la India (*Muntiacus Muntjak*) tiene sólo tres tipos de cromosomas, muy grandes, mientras que su pariente más cercano, el muflón chino (*Muntiacus reevesi*), tiene 23 cromosomas diferentes. El cariograma humano es bastante diferente al del ratón, e incluso el grupo de ligamiento del cromosoma X, muy conservado, muestra señales claras de numerosas diferencias organizativas entre las dos especies (ver Figura 9.10). Los grandes simios son extremadamente cercanos a los humanos, pero presentan diferencias citogenéticas claras que son consecuencia de varias inversiones, de una translocación exclusiva del linaje humano y de otra exclusiva del linaje de los gorilas. Los monos del viejo mundo también son parientes cercanos de los humanos pero, exceptuando los gibones, han sufrido numerosas reordenaciones cromosómicas desde su separación del linaje humano.

Figura 9.6

El mapa de genes del cromosoma 1 sugiere la presencia de grandes regiones duplicadas en ambos brazos. Las barras verticales señalan las posiciones cromosómicas aproximadas de los genes situados en el mapa. Los duplicados son los siguientes: TRN, xxx y TRNL, parecido a xxx (del inglés TRN-Like); TRN, xxx y xxx, parecido a xxx, RNA pequeño nuclear xxx y xxx, pseudogenes 1-4 del RNA pequeño nuclear xxx; xxx, adenilato quinasa 2 y xxx, guanilato quinasa 1; xxx, secuencias 1 y 2 parecidas a la glutámico-oxalacético transaminasa 2; xxx, secuencias 1 y 2 parecidas a la cadena pesada de la ferritina; xxx y xxx, factores de coagulación III y V; xxx, proteínas del complemento xxx y finalmente xxx, proteína de unión a xxx del complemento, receptores 1/2 de componente del complemento.

El Proyecto Genoma Humano

Historia, organización y objetivos del Proyecto Genoma Humano

El Proyecto Genoma Humano es un proyecto internacional cuyo objetivo final es obtener una descripción completa del genoma humano a través de la secuenciación del DNA. Una vez que se ha completado ya la secuenciación del genoma mitocondrial humano, el genoma que se investiga es el genoma nuclear. Dada la escala del esfuerzo que el proyecto supone, representa lo que podríamos considerar el primer proyecto de "gran ciencia" en biología.

El Proyecto Genoma Humano fue concebido a partir de la necesidad de un proyecto de gran escala para desarrollar nuevos métodos de detección de mutaciones. Un catalizador importante del desarrollo del Proyecto Genoma fue un workshop que tuvo lugar en Alta, Utah, en diciembre de 1984. Apoyado parcialmente por el Departamento de Energía norteamericano (DOE), el workshop iba dirigido a evaluar la situación de las técnicas de detección y caracterización de mutaciones, y a proyectar direcciones futuras para superar las limitaciones del momento. En él se discutieron los papeles crecientes de las nuevas tecnologías de DNA, fundamentalmente las emergentes metodologías relacionadas con la clonación y la secuenciación de genes. A pesar de que habían estado utilizándose durante una década, los esfuerzos de los laboratorios individuales de intentar clonar y caracterizar genes uno por uno se consideraron una pérdida relativa de los recursos y tiempo de los científicos. Debido a la percepción de la existencia de tantos obstáculos técnicos se llegó a la conclusión de que los métodos serían incapaces de medir mutaciones con sensibilidad suficiente, a no ser que se pusiera en marcha un programa enormemente grande, complejo y caro. Un informe posterior en *Technologies for Detecting Heritable Mutations in Human Beings* (tecnologías para la detección de mutaciones heredables en seres humanos) originó la idea

de un proyecto genoma humano por la DOE, y en marzo de 1986 esta agencia respaldó una reunión internacional en Santa Fe, Nuevo México, para evaluar la factibilidad y la deseabilidad de ordenar y secuenciar clones de DNA que representaran el genoma humano en su totalidad. Prácticamente todos los participantes concluyeron que tal proyecto sería factible y que constituiría un logro extraordinario para la biología. Tras innumerables discusiones con la comunidad científica estadounidense, la DOE respondió a la reunión de Santa Fe con la elaboración de un informe sobre la Iniciativa del Genoma Humano (Report on the Human Genome Initiative) en la primavera del año 1987. Había que implementar básicamente tres objetivos principales:

- generación de mapas físicos refinados de los cromosomas humanos;
- desarrollo de tecnologías de apoyo y de instalaciones para la investigación en genoma humano;
- expansión de redes de comunicación y de capacidad computacional y de almacenamiento de información en bases de datos.

Una vez que se comenzó la implementación de este programa en un pequeño número de proyectos piloto, diversas organizaciones de los Estados Unidos iniciaron sus propios estudios de política y estrategia. En el año 1988 aparecieron dos informes muy difundidos emitidos por la US Office of Technology Assessment y por el National Research Council, y los National Institutes of Health (NIH) americanos crearon la Office of Human Genome Research (que más tarde sería renombrada National Center for Human Genome Research) para coordinar todas las actividades que estuvieran relacionadas con el genoma dependientes del NIH en cooperación con otras organizaciones gubernamentales americanas. El mismo año el congreso de los Estados Unidos aprobó oficialmente un proyecto genoma humano americano de 15 años de duración, a comenzar en 1991. El presupuesto pedido para este proyecto fue estimado en alrededor de 3000 millones de dólares.

Organización del Proyecto Genoma Humano

El Proyecto Genoma Humano americano sigue siendo el principal soporte de la investigación que se realiza a nivel internacional en esta área. La coordinación de este proyecto ha sido confiada a la DOE (a través de la Office of Energy Research, de la Office of Health and Environmental Research y de la Office of Human Genome Program) y al US Department of Health and Human Services [Public Health Service, National Institutes of Health (NIH) y National Center for Human Genome Research]. Los NIH tenían un interés natural muy claro en el Proyecto Genoma Humano, al haber sido uno de los principales apoyos para la investigación en genética y biología molecular. Además, se consideraba que la DOE tenía un papel sumamente importante a desempeñar, una especie de continuación de su programa tradicional de investigación genética dirigido a mejorar su capacidad de valorar los efectos de la radiación y de agentes químicos relacionados con la energía sobre la salud humana. Reconociendo la complementariedad de las actividades de las dos instituciones, la DOE y los NIH acordaron coordinar sus actividades individuales relacionadas con el genoma. La actividad dependiente de los NIH se canaliza fundamentalmente a través del National Center for Human Genome Research, mientras que las actividades de la DOE quedan representadas fundamentalmente por programas pluridisciplinarios que están siendo llevados a cabo en el Lawrence Berkeley National Laboratory, en Los Alamos National Laboratory y en el Lawrence Livermore National Laboratory.

El Proyecto Genoma Humano es actualmente un verdadero proyecto internacional, y existen importantes programas ya establecidos en el Reino Unido, en Francia y en Japón. Siguiendo el ejemplo de los Estados Unidos existen países europeos como Dinamarca, Francia, Alemania, Italia, Holanda, el Reino Unido y algunos países de la antigua URSS que han establecido programas nacionales, al igual que la Unión Europea a nivel transnacional. Además, los países nórdicos han propuesto una iniciativa de cooperación en la investigación del genoma que les permitirá contribuir de manera conjunta al esfuerzo de cartografiado del genoma humano.

Fuera de Europa y los Estados Unidos se han establecido proyectos genoma nacionales en Australia, Canadá, Japón, Corea y Nueva Zelanda. Se ha creado la Organización del Genoma Humano (HUGO, de Human Genome Organization), que coordina los diferentes esfuerzos que se están realizando a nivel nacional, facilita el intercambio de recursos de investigación, estimula el debate público y ofrece consejo sobre las implicaciones de la investigación en genoma humano (McKusick, 1989). Concebida en 1988, la HUGO se administra actualmente a través de tres centros: HUGO Europa (con sede en Londres), HUGO América (con sede en Bethesda, EEUU) y HUGO Pacífico (Tokio).

La secuencia completa de nucleótidos del genoma humano es sólo uno de los varios objetivos del Proyecto Genoma Humano

La principal justificación del proyecto Genoma Humano es la adquisición de información fundamental relativa a nuestra constitución genética, que pueda aumentar nuestra comprensión científica básica sobre la genética humana y el papel de varios genes en la salud y en la enfermedad. El principal estímulo científico que ofrece el Proyecto Genoma Humano tiene relación con la construcción de mapas genéticos y físicos de alta resolución del genoma humano, un prelude del mapa físico definitivo, el de la secuencia completa del genoma humano. Gran parte de este trabajo se está realizando en unos pocos centros principales dedicados al cartografiado. También existe una extensa colaboración con la investigación centrada en el cartografiado de genes de enfermedades, que se realiza actualmente en numerosos laboratorios distribuidos por todo el mundo (ver Figura 13.1). Los principales objetivos de estos 15 años incluyen un compromiso para obtener mapas y secuencias completas de los genomas de diversos organismos modelo, y desarrollar técnicas auxiliares incluyendo análisis de datos (ver Tabla 13.1).

También se está dedicando un presupuesto considerable a los aspectos éticos, legales y sociales, y al apoyo de la transferencia de tecnología a la comunidad médica.

Al comenzarse el proyecto Genoma Humano se reconoció claramente que la tecnología de secuenciación disponible en aquel momento no podría permitir cumplir con el objetivo principal (obtener la secuencia completa del genoma humano en 15 años) con las limitaciones presupuestarias que se impusieron. Las mejoras en la tecnología han sido graduales, no espectaculares, de forma que los costos de la secuenciación del DNA han ido cayendo progresivamente, pero sin aumentar enormemente la eficiencia de la técnica. En el momento de escribirse este libro las regiones más largas de secuencia del DNA humano que estaban a punto de publicarse tenían menos de 0,2 Mb, con la sola excepción de una secuencia en el cluster del gen TCR B. A pesar de ello en organismos modelo se han podido secuenciar segmentos mucho más largos. Como consecuencia de las limitaciones tecnológicas percibidos el énfasis inicial del proyecto ha sido puesto en la construcción de mapas genéticos y físicos de alta resolución, más que en la secuenciación a gran escala. No se espera que se encare este último aspecto hasta que se disponga de un número significativo de contigs que abarquen cromosomas completos. Mientras tanto, el progreso de los proyectos de secuenciación a gran escala del genoma de organismos modelo (véase más adelante) ha sido escudriñado cuidadosamente a fin de obtener beneficios de su experiencia antes de comenzar la secuenciación a gran escala del genoma humano. Como consecuencia de la experiencia de la secuenciación de los genomas modelo se espera con cierto optimismo poder lograr la secuenciación completa del genoma humano mucho antes de la fecha objetivo inicial del año 2005.

Figura 13.1

Principales estrategias científicas utilizadas en el Proyecto Genoma Humano

El principal impulso científico del Proyecto Genoma Humano comienza con el aislamiento de clones genómicos y de cDNA humanos (utilizando clonación basada en sistemas celulares o en PCR). Estos clones se utilizan para construir mapas genéticos y físicos de alta resolución, como paso previo a la obtención del mapa físico definitivo, la secuencia completa de nucleótidos de las 3000 Mb del genoma nuclear. Es inevitable que el proyecto acabe interactuando con la investigación sobre el cartografiado y la investigación de genes de enfermedades humanas. Además existen proyectos auxiliares, como el estudio de la variabilidad genética (el Proyecto Diversidad del Genoma Humano); los proyectos genoma de organismos modelo y la investigación sobre las implicaciones legales, éticas y sociales del proyecto. Los datos que se producen son canalizados a bases de datos de mapa y secuencia, lo que permite el rápido acceso y análisis de datos por vía electrónica. EST: etiqueta de secuencia expresada; STS, sitio de secuencia etiquetada.

Objetivos a 15 años del Proyecto Genoma Humano

Construcción de un mapa genético de alta resolución del genoma humano

Producción de varios mapas físicos de todos los cromosomas humanos, y del DNA de organismos modelo seleccionados, con énfasis en mapas que hagan el DNA accesible para un mayor análisis por parte de los investigadores.

Determinación de la secuencia completa del DNA humano y del DNA de los organismos modelo seleccionados.

Desarrollo de la capacidad para coleccionar almacenar distribuir y analizar los datos que se produzcan.

Creación de las tecnologías apropiadas necesarias para cumplir estos objetivos.

Mapas genéticos humanos

El primer mapa genético humano fue publicado en 1987, y se basaba en marcadores RFLP. Desde hace décadas que se dispone de mapas genéticos clásicos de organismos experimentales como *Drosophila* y ratón, mapas que además se han ido refinando continuamente. Están contruidos cruzando diferentes mutantes a fin de determinar si dos loci génicos estaban ligados o no. Durante la mayor parte de este período los genetistas humanos habían sido meros espectadores envidiosos, ya que la idea de construir un mapa genético humano se consideraba en general inviable. A diferencia de los organismos experimentales, el mapa genético humano no podía jamás basarse en genes debido a que la frecuencia de apareamiento entre dos individuos que sufren de anomalías genéticas distintas es extremadamente pequeña. Todo lo que se podía hacer era establecer un mapa genético basado en marcadores polimórficos, que no necesariamente debían estar relacionados con enfermedades o con genes. El mapa genético humano era posible de obtener en la medida que los marcadores presentaran segregación mendeliana y fueran suficientemente polimórficos de forma que se pudieran registrar los recombinantes en un número razonable de meiosis. El problema era que hasta hace poco no se disponía de marcadores polimórficos adecuados.

Los marcadores genéticos humanos clásicos eran polimorfismos proteicas, principalmente el grupo sanguíneo y marcadores de proteínas séricas. Ambos polimorfismos son poco frecuentes y no muy informativos. Hacia 1981 se habían podido obtener mapas de ligamiento muy parciales, y sólo en el caso de algunos cromosomas. Sin embargo, la identificación de polimorfismos basados en DNA llevó a una revisión radical de las ideas, y durante la primera parte de la década de los 80 se oyeron serias discusiones acerca de la posibilidad de construir un mapa genético humano por primera vez. Botstein et al. (1980) argumentaban que era posible construir un mapa de ligamiento completo del genoma humano empleando RFLP. Era claro que la obtención de un mapa de ligamiento completo del genoma humano era un objetivo muy deseable. Además de proporcionar un marco de trabajo para el estudio de la naturaleza de la recombinación en humanos, otras áreas podrían beneficiarse:

- Localización de genes: cualquier gen para el que pudiera tipificarse un polimorfismo podía situarse inmediatamente sobre el mapa genético, y obtenerse su localización cromosómica. Desde el punto de vista médico, esto era muy atractivo: los análisis de ligamiento podrían emplearse en familias en las que el gen de una enfermedad estuviera segregando, lo cual permitiría situar en el mapa, por primera vez, a los genes causantes de muchas condiciones hereditarias.
- Clonación de genes: la localización génica proporcionaría puntos de partida para los esfuerzos de clonación de genes (ver clonación posicional).
- Diagnóstico: el diagnóstico prenatal o presintomático de los genes de enfermedades hereditarias mediante el análisis de ligamiento se vería enormemente facilitado si se dispusiera de muchos marcadores de DNA en los alrededores del locus de la enfermedad.

Era casi inevitable que la toma de conciencia de que se podía obtener un mapa genético humano completo disparara serios esfuerzos para construir uno. En 1987 se publicó el primero de estos mapas, basado en el empleo de 403 loci polimórficos, incluyendo 393 marcadores RFLP. La empresa fue mayúscula: el estudio requirió la tipificación de todos y cada uno de los miembros de 21 familias de tres generaciones para cada locus polimórfico, y el análisis posterior de los datos de ligamiento por ordenador. Los resultados arrojaron 23 grupos de ligamiento (segmentos lineales de marcadores ligados) que corresponden a los 22 autosomas y al cromosoma X (es posible construir un mapa genético de la región pseudoautosómica del cromosoma Y pero no del resto, ya que no participa en procesos de recombinación). A pesar de la importancia que tuvo este logro existían serias limitaciones respecto a lo que podría considerarse por comparación lo deseable en un mapa genético idealizado (ver Tabla 13.2). La distancia media entre marcadores (xxx 10 cM) era todavía considerable. Más importante era la principal limitación, que el mapa estaba basado en marcadores RFLP, no muy informativos y de difícil tipificación (ver Recuadro 12.1).

Hacia un mapa genético ideal

Densidad de marcadores El espacio medio entre marcadores polimórficos debe ser considerablemente inferior a 1 cM, de forma que prácticamente todas las regiones del genoma contengan un marcador inmediatamente vecino.

Tipificación de marcadores Cada marcador debe ser de sencilla tipificación, y la información y las instalaciones para la tipificación deben ser de fácil disponibilidad.

Utilidad de marcadores La heterozigosis de cada marcador debe ser alta, preferentemente cercana a 1,0. Esto implicará que cada marcador será informativo en un gran porcentaje de meiosis diferentes.

Orden de marcadores La utilidad del mapa genético depende claramente de la confianza en que el orden secuencial de marcadores de un grupo de ligamiento es el correcto. Los análisis de ligamiento genético no pueden proporcionar una certeza absoluta en relación al orden de los marcadores. En lugar de ello hace falta realizar un estudio estadístico que dé una probabilidad relativa de cierto orden. La confianza en el orden de marcadores depende de hallar la mayor cantidad posible de recombinantes. Para un mapa de alta resolución, esto significa evaluar un gran número de meiosis informativas.

Familias de referencia Debe utilizarse un único grupo de familias de referencia; las muestras provenientes de cada miembro de una familia de referencia utilizadas para la construcción del mapa deben estar disponibles, de manera que diferentes laboratorios puedan colocar nuevos marcadores sobre el mapa y continuar mejorándolo.

Utilidad del mapa Los nuevos marcadores deben ser integrados en un único mapa cuya resolución aumente continuamente; debe evitarse el empleo de mapas genéticos diferentes basados en grupos de marcadores distintos.

Recientemente se han podido obtener mapas genéticos humanos de alta resolución, fundamentalmente gracias al empleo de marcadores microsatélites

El siguiente hito en la construcción de mapas genéticos humanos sino de la mano del empleo de marcadores mucho más polimórficos que los marcadores RFLP. Los polimorfismos del DNA minisatélite hipervariable eran una alternativa, pero limitada. Esto se debe a que su distribución no es general a lo largo del genoma, sino que tienen una tendencia marcada a aparecer cerca de los telómeros.

Los marcadores microsatélites también denominados STRP, de las iniciales inglesas de Short Tandem Repeat Polymorphisms (polimorfismos cortos repetidos en tándem), tienen la ventaja de ser abundantes, estar dispersos a lo largo del genoma, ser muy informativos y fáciles de tipificar. Centrándose en este tipo de marcadores, los investigadores del laboratorio Généthon en Francia fueron capaces de generar rápidamente un mapa de ligamiento de segunda generación del genoma humano. Este tour de force supuso la selección de repeticiones CA/TG adecuadamente polimórficas, su adscripción a cromosomas específicos a través de la tipificación de paneles de híbridos de células somáticas humano-roedor y la realización de un análisis estadístico del ligamiento entre marcadores de cromosomas individuales. Se emplearon 813 marcadores de los cuales 605 presentaban una heterozigosis superior a 0,7. Estos marcadores fueron organizados en 23 grupos de ligamiento.

El importante avance del laboratorio Généthon fue posible gracias al soporte económico aportado por la organización francesa de la distrofia muscular, la Association Française Myopathique (AFM) que permitió una estrategia de investigación tipo factoría, empleando métodos automatizados de gran escala. Con posterioridad se han producido mapas con un número de marcadores genéticos superior, especialmente marcadores microsatélites, y con una resolución aún mayor. Se han construido varios mapas genéticos diferentes (basados en diferentes conjuntos de marcadores). El problema con esto es doble. En primer lugar, no todos los mapas genéticos han utilizado las mismas familias de referencia. En segundo lugar, los diferentes mapas genéticos se basan en grupos de marcadores distintos, y las relaciones de ligamiento que existen entre marcadores empleados en mapas diferentes no tienen por qué ser conocidas.

Habiendo detectado estas limitaciones la comunidad investigadora internacional reconoce cada vez más la importancia de la colaboración:

- Familias de referencia. El grupo de familias de referencia más ampliamente distribuido es el que deriva del CEPH (Centre d'Études du Polymorphisme Humaine), una colaboración de más de 100 laboratorios independientes.

- Integración de mapas. El estudio de las relaciones de ligamiento entre los marcadores utilizados en los diferentes mapas genéticos proporciona un mapa integrado. El mapa publicado por Murray et al. en 1994 es un ejemplo, ya que presenta unas 4000 STRP (en su mayoría provenientes del laboratorio Généthon) más unos 1800 marcadores adicionales, fundamentalmente RFLP, que en su conjunto aportan una densidad promedio de marcadores de uno por cada 0,7 cM.

La resolución del mapa de Murray et al. (1994) era considerablemente superior a la resolución media de 2-5 cM que se deseaba obtener al cabo de cinco años del inicio del proyecto. Sin embargo, será difícil avanzar más en la resolución de los mapas debido al poco éxito obtenido en la identificación de nuevos marcadores microsátélites; a menudo ocurre que marcadores microsátélites recientemente descubiertos acaban siendo idénticos a otros previamente caracterizados. Además, existe una percepción generalizada de que la resolución de marcadores actual es suficiente para tener el marco de trabajo necesario para construir un mapa físico completo del genoma humano. El mapa genético publicado por Dib et al. en 1996 representa una de las últimas versiones del mapa de Génethon, y el esfuerzo principal ha sido recientemente reconducido hacia la construcción de mapas físicos de alta resolución del genoma humano.

Mapas físicos del genoma humano

Se están construyendo varios mapas físicos diferentes del genoma humano

Al igual que el mapa genético, un mapa físico del genoma humano estará formado por 24 submapas que corresponden a los 24 tipos de cromosomas diferentes. Los mapas genéticos del genoma humano que se han compuesto hasta el momento representan todos el mismo concepto: conjuntos de marcadores polimórficos ligados (grupos de ligamiento) que corresponden a los diferentes cromosomas. Sin embargo, en los mapas físicos existe menos uniformidad, en el sentido que se puede construir varios tipos de mapa físico. En cierto sentido el primer mapa físico del genoma humano se obtuvo cuando las técnicas de bandedo citogenético fueron empleadas no sólo para diferenciar a los cromosomas, sino también para poder diferenciar las regiones subcromosómicas entre sí. Pese a que la resolución es muy baja (una banda cromosómica de una preparación de 550 bandas contiene unas 6 Mb de DNA), los mapas de esta clase han sido de gran utilidad como armazón para ordenar las secuencias de DNA humano mediante técnicas de hibridación in situ de cromosomas.

Existe otro grupo de mapas que se han obtenido cartografiando puntos de rotura cromosómica naturales (empleando paneles de híbridos de células somáticas que contienen fragmentos derivados de cromosomas de translocación y deleción; o bien cartografiando los puntos de rotura artificial utilizando híbridos de radiación. Sin embargo, aquí también hay limitaciones de resolución, ya que la distancia media entre las roturas vecinas en estos paneles de células híbridas puede ser bastante elevada para grandes partes del genoma. En consecuencia, es deseable poder disponer de mapas físicos de resolución más elevada. Está claro que el mapa físico definitivo, el de mayor resolución, será el que llegue al nivel del par de bases individual, es decir, el que contenga la secuencia completa de los nucleótidos que forman el genoma humano. Dado que esto no se logrará hasta dentro de un cierto tiempo existen esfuerzos para la construcción de mapas físicos de resolución intermedia. En algunos pocos cromosomas humanos se ha logrado obtener mapas completos de RH y de enzimas de restricción de corte infrecuente. Un ejemplo es el cromosoma 21, del que se dispone de un mapa de restricción NotI para el brazo largo completo.

Además, gran parte del esfuerzo dedicado en la actualidad al cartografiado físico va dirigido a la obtención de mapas de las secuencias de DNA codificante, con lo cual lo que se está produciendo son mapas de transcripción exhaustivos.

El genoma nuclear humano puede cartografiarse utilizando diferentes tipos de mapas físicos

Tipo de mapa Ejemplos/metodología Resolución

Citogenético Mapas de bandas cromosómicas Una banda media contiene varias Mb de DNA

Mapas de puntos de rotura cromosómicos Paneles de híbridos de células somáticas que contienen fragmentos de cromosomas humanos derivados de cromosomas con translocaciones o deleciones naturales.

Mapas de híbridos de radiación (RH) monocromosómicos

Mapas de RH del genoma completo La distancia entre los puntos de rotura adyacentes en un cromosoma suele ser de varias Mb. La distancia entre los puntos de rotura suele ser de muchas Mb. La resolución puede llegar a 0,5 Mb

Mapa de restricción Mapas de restricción de rare cutters, o enzimas de corte infrecuente, p. ej. mapas NotI varios centenares de kb Mapa de cóntigos Clones YAC solapantes. Clones cosmídicos solapantes El tamaño medio de un inserto en YAC es de varios cientos de kb. El tamaño medio de un inserto en un clon cosmídico es 40 kb

Mapa de sitios de secuencia etiquetada (mapa de STS) Requiere disponer de información previa sobre la secuencia de clones ya ordenados, de manera que se puedan ordenar los STS. Un objetivo es tener un espaciado promedio de 100 kb.

Mapa de etiquetas de secuencia expresada (mapa de ETS) Requiere la secuenciación de los cDNA y la localización posterior del cDNA sobre otros mapas físicos. El menor espaciado posible es aproximadamente 40 kb.

Mapa de secuencia de DNA. Secuencia completa de nucleótidos del DNA cromosómico. 1 bp.

Figura 13.2

Se están construyendo varios tipos de mapas físicos de los cromosomas humanos. La figura muestra la integración de varios mapas físicos del brazo largo del cromosoma 21 humano. Al lado del mapa citogenético estándar, sobre la izquierda, se han representado las posiciones de las roturas del cromosoma 21 observadas a partir del estudio, fundamentalmente, de translocaciones del 21 (6;21, 4;21, 3;21, 2;21, etc.). El mapa de STS se muestra dos veces para facilitar las comparaciones con los otros mapas, entre los que se incluyen el mapa de ligamiento genético de Chumakov et al. (1992), el mapa de restricción NotI basado en PFGE de Ichikawa et al. (1993) y el mapa de híbridos de radiación (medido en centiRays tras una exposición a 8000 red). Reproducido de Nature, vol. 359, página 385 con autorización. xxx 1992 Nature, Macmillan Magazines Limited.

Text	m00831
Gènere textual	Article de revista mèdica
Referència	MACARIO, ALBERTO J. L. “Genes, genomas y más allá”. <i>Sangre. Revista de biología y patología sanguínea</i> , núm. 43. Zaragoza: Asociación Española de Hematología y Hemoterapia, 1998. Pàg. 251-254.

INTRODUCCIÓN

La Hematología ha evolucionado en paralelo con el resto de las disciplinas médicas. Hoy en día estamos viviendo el momento de la genética molecular, particularmente en los laboratorios de investigación. Cuanto de la información obtenida en esos laboratorios llega al médico práctico es variable; posiblemente menos de lo deseado. El problema que se presenta es cómo proporcionar al hematólogo práctico, abrumado por sus obligaciones clínicas, al menos un mínimo de información básica en genética molecular. Esta es cada día más necesaria para entender métodos diagnósticos, interpretar resultados, conocer mecanismos de acción de muchos medicamentos, y prever y controlar efectos secundarios indeseados. Una manera de atacar el problema y proporcionar un comienzo de solución, es la de describir los conceptos fundamentales de genética molecular en términos simples y claros. Esto es muy difícil, y está lleno de peligros, por ejemplo exceso de simplificación y distorsión de la realidad. No obstante muchas revistas clínicas han comenzado a incluir artículos sobre genética molecular dirigidos al médico general. SANGRE inicia con este artículo una serie cuyo objetivo es preparar al médico hematólogo práctico para lecturas más complejas y específicas.

EL GEN

La genética molecular comienza en el gen. Actualmente aun lo más elemental, definir el gen, no puede ser simplificado demasiado. Esencialmente el gen es un segmento del ADN de una célula. El problema de explicar el gen comienza a hacerse difícil desde el momento en que se menciona la célula. Esta puede ser procariótica o eucariótica. La definición del gen en células procarióticas no puede ser la misma que la del gen de células eucarióticas.

Aquí cabe la pregunta para qué considerar los genes procarióticos en una revista como SANGRE, que se refiere a seres humanos, eucariotas? La respuesta tiene varios componentes. Algunos son eminentemente prácticos, mientras que otros son más básicos y pertinentes a los principios generales de biología que actualmente están renovando las ciencias médicas.

Desde el punto de vista práctico, conocer la genética molecular de los procariotas, por ejemplo bacterias, es esencial para entender métodos diagnósticos basados en principios y procedimientos desarrollados usando esos microbios. Si por otro lado se considera cómo la genética molecular está revolucionando el estudio de los mecanismos patogénicos, y cómo su lenguaje está invadiendo los textos de Medicina y Hematología, hay que concluir que conviene familiarizarse con los nuevos conceptos, muchos de ellos derivados de estudios en procariotas. Además el advenimiento del uso terapéutico de genes, y la utilización de bacterias para clonaje, hace necesario entenderlos sistemas microbianos en los cuales los genes son manipulados.

LOS TRES DOMINIOS FILOGENÉTICOS

Aun más importante, los avances en filogenética molecular han revolucionado nuestra manera de ver a las células. La subdivisión entre pro- y eucariotas no tiene ya tanta importancia. Las células que viven en nuestro planeta han sido clasificadas en tres grupos, o dominios filogenéticos: Bacteria, Arquea y Eucarya.

Por qué es necesario tratar aquí la clasificación de las células desde el punto de vista de la filogenética contemporánea?

La filogenética molecular estudia y compara secuencias de nucleótidos y de aminoácidos, y deduce relaciones evolutivas. Este método ha demostrado que los eucariotas (incluidos los seres humanos) están relacionados con las arqueas. No solo eso, muchos datos sugieren que la célula eucariótica es un mosaico formado por componentes recibidos de bacterias y de arqueas en los primeros estadios de la evolución, miles de millones de años atrás. Desde hace tiempo se acepta que la mitocondria deriva de una bacteria Gram negativa que invadió el lejano predecesor de la célula eucariótica actual, y se instaló en su citoplasma para siempre. Lo mismo se piensa del cloroplasto de la célula vegetal.

ANATOMÍA DEL GEN PROCARIÓTICO

Pero qué tiene que ver todo esto con la definición del gen?

Muchos estudios de genética molecular están demostrando que los genes eucarióticos tienen características típicas de genes de bacterias y de arqueas, dependiendo de qué gen y de qué porción del gen se examine. Pareciera entonces que también el núcleo, el ADN eucariótico, incluyendo el humano, es una quimera.

Es como si el núcleo se hubiera originado en una fusión entre el ADN de una antigua arquea y el ADN de una antigua bacteria, en los comienzos de la evolución de la célula eucariótica. Es más, la mayoría de los genes que estaban en el cromosoma de las bacterias que dieron origen a la mitocondria y al cloroplasto migraron al núcleo, donde se las encuentra hoy en día.

Queda claro entonces que para entender el gen eucariótico es necesario conocer las bases proporcionadas por los estudios de bacterias y arqueas. Para entender el significado y la razón de ser de una palabra de un lenguaje contemporáneo, es conveniente saber los lenguajes antiguos, en los cuales la palabra de hoy se originara. Lo mismo sucede con los genes. En el mensaje que contiene un gen se descubren las huellas del pasado, las marcas recibidas de los organismos primitivos que nos precedieron. Estas marcas, distinguibles en los genes eucarióticos de hoy, tienen a veces funciones desconocidas. Sus antecesores en bacterias o arqueas son generalmente conocidos, y entonces se puede inferir las funciones de las correspondientes porciones (marcas) en el gen eucariótico.

En procariotas el gen es continuo. El mensaje que contiene no está interrumpido, como ocurre en la mayoría de los genes eucarióticos. Pero antes de comenzar a explicar el gen procariótico y sus diferencias con el eucariótico, es necesario aclarar que el gen comprende dos partes: una contiene el mensaje para producir otra molécula de ácido nucleico, o sea el ARN, y la otra alberga señales para su expresión y regulación. También conviene señalar ahora que si bien todos los genes tienen información para producir moléculas de ARN, no todos codifican proteínas. Los genes que codifican los ARN ribosomales y de transferencia por ejemplo, no producen proteínas. El clásico esquema ADN ARN - proteína es válido solamente para una parte de los genes de una célula. Para otros genes el esquema es truncado: ADN - ARN.

El gen que codifica una proteína es un segmento del ADN que es transcrito a una molécula de ARN mensajero (ARNm), el cual a su vez es traducido en el ribosoma a otro lenguaje. En este último, los elementos a combinar para formar las palabras del mensaje ya no son nucleótidos sino aminoácidos.

Aquí conviene recordar que en las células pro- y eucarióticas el ADN está constituido por una sucesión de bases púricas (adenina y guanina) y pirimidínicas (citosina y timidina), dispuestas en dos cadenas complementarias.

Una de las cadenas se denomina codificante porque lleva el mensaje para ser transcrito, y la otra cebadora ya que provee la secuencia de bases complementarias a aquellas del ARN (de tal manera que en el ADN adenina complementa con timidina, y guanina con citosina). Por convención, cuando se representan las

dos cadenas del ADN, la codificante se coloca arriba de la cebadora. El ARN tiene una sola cadena cuya secuencia es igual a la de la cadena codificante del ADN pero contiene uridina en vez de timidina. Cada base está unida a una molécula de desoxiribosa en el ADN y a una molécula de ribosa en el ARN formando así un nucleósido. El nucleósido se une a una molécula de ácido fosfórico formando un nucleótido. Los nucleótidos están conectados uno con otro por un puente de fosfato para formar una cadena que tiene la polaridad xxx hacia xxx. Por convención el extremo xxx de la cadena codificante se coloca a la izquierda, y el de la cadena cebadora complementaria a la derecha. El ARN, que tiene una sola cadena, se representa con la misma orientación que la de la cadena codificante del ADN. En el ADN las dos cadenas están unidas por puentes de hidrógeno entre los pares de bases complementarias.

La parte del gen que codifica la secuencia del ARN nunca sería transcrita si el gen no tuviese los medios para recibir e interpretar los comandos de la célula, es decir las señales para su expresión y regulación que mencionábamos antes.

Estos medios son el promotor y otros sitios reguladores, que están localizados en el ADN, cerca del comienzo de la zona codificante (figura 1).

Figura 1

Representación esquemática de un gen procariótico con mensaje para codificar una proteína. Por convención se representa el extremo xxx de la cadena codificante a la izquierda, y el extremo xxx a la derecha. Los nucleótidos, o bases (adenina, guanina, citosina y timina-uracilo en el ARN) se cuentan a partir del sitio de iniciación de la transcripción, que se considera número 1. La cuenta es positiva hacia la derecha (o sea hacia el extremo xxx) y negativa en la dirección opuesta (la primera base que sigue al punto de iniciación -número 1- hacia el extremo xxx es -1). La porción transcrita por la polimerasa que sintetiza el ARNm se extiende desde el punto de iniciación hasta el punto de terminación, pero la parte finalmente traducida a proteína es más corta, extendiéndose entre los codones de iniciación y stop.

Este segmento del gene se designa " open reading frame " (ORF) o marco abierto de lectura, y está marcado con una línea más gruesa; la dirección de la transcripción está indicada por una punta de flecha en el extremo derecho del ORF. Hacia la izquierda del punto de iniciación se extiende la zona que controla la actividad del gene y contiene los segmentos de secuencia reconocidos por los factores de transcripción incluyendo la polimerasa. Estas secuencias son el promotor y los sitios reguladores. El primero es reconocido por la polimerasa y está compuesto por dos cortas secuencias de 6 bases agrupadas en lo que se designa región -35 y región -10 centradas en las bases -35 y -10, respectivamente. El promotor es el sitio donde la polimerasa contacta al ADN para comenzar la transcripción. Las secuencias reguladoras, con las cuales interactúan los factores activadores y supresores, están situadas entre la región -10 y el punto de iniciación de la transcripción o más allá de la región -35, hacia el extremo xxx. El promotor es una corta secuencia de nucleótidos, reconocida por los factores (proteínas) que inician la transcripción. Si el promotor está ausente (delección) o alterado (mutación) no hay transcripción. A su vez la frecuencia y rapidez de la transcripción dependen de la influencia de factores (proteínas) reguladores.

Estos, para poder regular al gen, deben reconocer y contactar los sitios reguladores en el ADN. Como en el caso del promotor, los sitios reguladores son cortas secuencias de nucleótidos que cuando están ausentes o alteradas causan ausencia o anomalías de la transcripción. El gen no se expresa, o se expresa menos de lo normal, o se expresa demasiado. Cualquiera de estas situaciones puede ocasionar patología.

En resumen, un gen es un segmento del ADN de una célula que contiene información para dirigir la síntesis de una molécula de ARN. Este último puede ser de un tipo que no es traducido a proteína (ARN ribosomal y de transferencia), o puede ser mensajero y ser traducido a proteína en el ribosoma.

El gen comprende una porción que codifica una molécula de ARN, y elementos reguladores, como el promotor, y los facilitadores y represores de la transcripción. El gen puede estar inactivo, a activo. Un gen activo está en el proceso de transcripción que resulta en la producción de ARN. La activación del gen comienza cuando la enzima que cataliza la unión de nucleótidos en una serie lineal para formar el ARN, siguiendo la secuencia codificada en el ADN, llega al sitio de iniciación y comienza a sintetizar el ARN. Esta enzima se llama ARN polimerasa ADN dependiente. El mecanismo que pone a la polimerasa en el punto de iniciación de la transcripción y la impele a sintetizar una cadena de nucleótidos varía con la clase de célula: bacteriana, arqueana, o eucariótica. Este tema será tratado en un próximo artículo.

El transcrito o ARN comienza en el nucleótido del ADN llamado punto de iniciación de la transcripción (figura 1). A partir de allí, la polimerasa viaja hacia el final del gen, sintetizando ARN en el camino hasta que llega al nucleótido en el ADN llamado punto de terminación. Por convención, se dice que la transcripción progresa de xxx hacia xxx, que es la dirección de la cadena codificante en el ADN. En procariotas, el ARNm es traducido inmediatamente desde el codón de iniciación (un triplete de nucleótidos que codifica el aminoácido metionina, al comienzo de la cadena polipeptídica, en su extremo xxx) hasta el codón stop (adyacente al codón que codifica el último aminoácido de la proteína, en su extremo COOH). Existen muchos casos en procariotas, en los cuales varios genes son transcritos en serie porque están colocados muy cerca uno de otro en el ADN. Esto produce un ARNm largo, con la información para producir varias proteínas, el cual es por lo general traducido después de que la parte correspondiente a cada proteína ha sido separada de las otras. La transcripción de esta serie de genes es controlada a partir de un solo promotor, y el conjunto-llamado operón- es regulado por un mecanismo común. En los eucariotas, particularmente cuando los genes son interrumpidos, los procesos de transcripción y traducción involucran otras etapas, las cuales serán explicadas en otro artículo de esta serie.

PERSPECTIVAS

Estamos viviendo la era del gen. Se tienden a explicar muchos procesos evolutivos y patológicos pensando en alteraciones de la secuencia de nucleótidos en la porción codificante o en la porción reguladora del ADN. Estas alteraciones pueden ocurrir en genes estructurales, o en genes reguladores.

La era del gen continuará en los próximos años, y se caracterizará por una expansión enorme de la ciencia del genoma. Actualmente ya se conoce la secuencia de nucleótidos del genoma de más de diez procariotas, bacterias y arqueas. El único genoma eucariótico totalmente secuenciado es el del hongo *Saccharomyces cerevisiae* (levadura de cerveza), pero la secuenciación de otros está en progreso. Más información se puede obtener visitando los Websites correspondientes a los diferentes genomas, como por ejemplo xxx a partir del cual es posible hacer conexión con muchos otros. La próxima década posiblemente se llamará la era del genoma. El análisis de las secuencias será una tarea extraordinariamente difícil. Los análisis de secuencias por computadora, comparando familias de genes en un genoma, y comparando diferentes genomas, deberían proporcionar información valiosa sobre la función y regulación de los genes y de sus productos (ARN de varios tipos y proteínas), y sobre los detalles estructurales de las proteínas con significado funcional. Además, estudios de laboratorio con técnicas masivas, actualmente en vías de desarrollo, aclararán cuáles genes son transcritos, cuáles son las proteínas producidas y cuándo. Esta estrategia y tecnología ha dado origen a la ciencia del proteoma ("proteomics"), cuyo objetivo es expresar los genes y estudiar sus funciones en larga escala. Esta ciencia florecerá sin duda en la década venidera. Es de suponer que los beneficios derivados de esta información y clase de estudios serán importantes para la Medicina, y la Hematología en particular.

Pero no todo está en el genoma, y no todo depende de la secuencia de nucleótidos de los genes. Hay quien sostiene que la próxima década será la era de la epigenética. Esta disciplina se refiere a modificaciones en la expresión de los genes -algunas hereditarias pero potencialmente reversibles- que no se deben a alteraciones en la secuencia de nucleótidos (por ejemplo mutaciones, deleciones, o traslocaciones). Los efectos epigenéticos son causados por cambios en la cromatina o en la metilación de algunas bases del ADN, que afectan el grado de actividad (transcripción) de los genes.

Finalmente, para mantener un balance de posibilidades futuras, debemos mencionar al príon. Aparentemente, el ADN tiene un protagonismo mínimo o secundario en la patología con la cual el príon está asociado. Es difícil predecir cuánto este concepto revolucionario del príon va a influir en la Hematología. Sin embargo, no habrá que sorprenderse si en el próximo futuro se descubre una conexión entre el príon y fenómenos patológicos pertinentes a esta especialidad.

Text	m00841
Gènere textual	Article de revista mèdica
Referència	CRUZ-COKE, RICARDO. "El genoma humano en medicina clínica". <i>Revista Médica de Chile</i> , núm. 117. Santiago de Chile: Sociedad Médica de Santiago, 1989. Pàg. 572-580.

Introducción histórica

Durante esta última década, la comunidad médica ha comenzado a tomar conciencia que la medicina está viviendo una etapa revolucionaria de su existencia, al recibir el impacto combinado de las Revoluciones de la informática, las comunicaciones y la biotecnología. En las páginas de esta Revista se han publicado artículos que tratan estos impactos referentes a ingeniería genética, informática, clonaje molecular, rol de genes y cromosomas y genoma mórbido. Pero todos estos artículos abordan una situación circunscrita, sin entregar una visión más global e integrada de este impacto tecnológico revolucionario.

Es importante tratar de definir y caracterizar la naturaleza del cambio trascendental que está operando en la historia de la Medicina. Es probable que estemos entrando en una nueva época de características equivalentes al Renacimiento, que se inició con la revolución de Vesalio, quien fundó las bases anatómicas modernas de la Medicina y que posteriormente forjaron Harvey en Fisiología (1628), Morgagni en Patología (1761) y Bernard en Medicina Experimental (1865). Concordamos con McKusick que estaríamos viviendo una revolución neovesaliana, por la magnitud y profundidad de los nuevos conocimientos de la estructura y funciones de la materia viva.

En efecto, las nuevas tecnologías nos han permitido llegar hasta el fondo del microcosmos, a nivel de una mil millonésima de milímetro y comenzar a manipular el material básico: las moléculas de la vida misma.

Hemos descubierto al Genoma de nuestra especie, y comenzando a descifrar su estructura y funciones. La fuente del origen de las enfermedades está en ese nivel. Hace 200 años, Morgagni correlacionó las lesiones anatómicas con las enfermedades. Hoy podemos relacionarlas con los genes mismos localizados en los cromosomas, formando lo que denominamos "genoma". Así, todas las funciones fisiológicas y toda la patología se originan en alteraciones del genoma. No existirían por tanto enfermedades hereditarias o genéticas y enfermedades no genéticas. Todo el morbo surgiría del genoma mismo.

El genoma humano

El neologismo "genoma" significa "grupo de genes". Se define como la serie completa de genes en el contenido de la serie haploide de cromosomas. El vocablo "haploide" significa; forma sencilla, o el número simple de cromosomas en células germinativas (xxx). Por el contrario, las células somáticas son diploides (xxx). Como los genes son moléculas de DNA formados por nucleótidos bases pares, el genoma es en realidad una molécula de DNA de 1,7 metros de largo, empacada en los 23 cromosomas de una célula haploide. Como cada cromosoma mide apenas 10 micrones, el DNA está condensado 5.000 veces.

El genoma haploide humano tiene unos 3,3 mil millones de bases pares (bp) que codifican aproximadamente unos 100.000 genes estructurales. Para dar una idea de la magnitud considerada, basta decir que para describir la secuencia de todos los nucleótidos del genoma humano sería necesario imprimirlos en 14 colecciones completas de la Enciclopedia Británica. Los genes se miden en Kilobases; miles de bases (kb), de los segmentos de la molécula de DNA. Por ejemplo, los 5 genes de la Hemoglobina: beta, delta, épsilon, gamas A y G se extienden en un segmento ligado de 65 Kb en el cromosoma 11.

El genoma haploide humano en el núcleo celular de cada célula germinativa está dividido en 24 tipos de cromosomas; 22 autosomas más los cromosomas sexuales X e Y. La longitud genética se mide por el potencial de recombinaciones de segmentos cromosómicos en: unidades centimorgan (cM). Los cromosomas presentan en las tinciones estándar más de 600 bandas, con un promedio de ScM por cada banda. Estas bandas contienen entre 100 y 200 genes estructurales.

De esta sumaria descripción anatómica del genoma se desprende el hecho que existe un nivel molecular (xxx) y otro nivel cromosómico (xxx). Haremos una breve descripción de estos niveles para orientar al lector hacia la comprensión de la etiología genómica de las enfermedades.

El genoma a nivel molecular

Los elementos más relevantes que hay que destacar en la anatomía del genoma molecular son los siguientes:

La mayoría de los genes estructurales tienen como promedio unas 1.200 bases pares de información codificada, distribuidas en secuencias codificadoras, llamadas "exones", y secuencias intermediarias no codificadoras, llamadas "intrones". Los genes de las grandes proteínas, como el colágeno 1, tienen como unos 50 "intrones". Estos permiten la recombinación sin alterar la función de los "exones" que controlan la producción de proteínas y la evolución de sus funciones. En el complejo proceso de transcripción participan transcriptores RNA y RNA mensajeros controlados por genes ubicados en los cromosomas 1 y 17.

Entre cada gen hay muchas kilobases de DNA, llamadas espaciadores ("spacer"), cuya función no está muy clara aún. Están formadas por secuencias repetitivas, que permiten la acción de las enzimas de restricción en toda la extensión del genoma y son la base de la posible manipulación del DNA recombinante y la acción de la "ingeniería genética".

El mapa cromosómico

A nivel de magnitudes de 1 micrón es posible describir el "mapa" de los cromosomas con los lugares ("loci") donde están ubicados los genes estructurales. Hasta 1988 se habían ubicado cerca de 1.000 genes estructurales en todos los cromosomas humanos. Cada año se descubren unos 100 nuevos genes de los 100.000 que se supone existen para controlar el organismo humano.

La variedad de funciones y estructuras que codifican los genes estructurales es tan compleja y grande que es difícil de clasificar. Provisionalmente es posible clasificar los genes en las siguientes estructuras y funciones:

- a) Elementos estructurales celulares (actina, miosina, y colágeno);
- b) Proteínas séricas (albumina, haptoglobina);
- c) Enzimas (fosfatasa ácida, adenosin kinasa, aldolasa);
- d) Hormonas (insulina, crecimiento, gonadotróficas);
- e) Proteínas receptoras (interferón, beta receptor);
- f) Factores de crecimiento;
- g) Factores de coagulación: F 1 a F 12;
- h) Virus (herpes, hepatitis, etc.);
- i) Toxinas;
- j) Protooncogenes (abl, myc, sis, etc.);
- k) Antígenos (grupos sanguíneos);
- l) Fenotipos patológicos, cuyas bases bioquímicas o celulares son aún desconocidas (Corea de Huntington, distrofia motórica, Prader-Willi, etc.)

La distribución de estos genes en los cromosomas no sigue ninguna norma conocida, pero algunos se agrupan en los llamados "clusters" o agrupamientos.

Los más importantes son los "clusters" de las inmunoglobulinas en los cromosomas 2, 14 y 22; las hemoglobinas (xxx y 16); la miosina (xxx) y el Complejo Mayor de Histocompatibilidad (en xxx).

La Figura 1 muestra el último mapa cromosómico, de 1987.

Figura 1

The Morbid Anatomy of The Human Genome Para los efectos de facilitar la ubicación de los genes, McKusick ha ideado dos tipos de Mapas Cromosómicos; el Mapa de los Genes y el Mapa Mórbito en que ubica solo las enfermedades hereditarias. Este genoma mórbito ya tiene ' 400 genes patológicos asignados en 1988.

Anatomía comparada y evolución

Como el genoma es un elemento universal de los seres vivos, es importante considerar las anatomías comparadas de los genomas de diversas especies que tienen segmentos y agrupamiento de genes en cromosomas homólogos.

Cuando hay genes que están en un mismo cromosoma se dice que son sintéticos. Hay genes que son sintéticos en el hombre y en el ratón. Por ejemplo, el cromosoma 17 tiene 8 genes estructurales que están también sintéticos en el cromosoma 11 del ratón. El grado de homología de sintenia entre el hombre y el ratón es muy grande, ya que en todos los cromosomas hay genes sintéticos en ambas especies. Esta cercanía de genes sintéticos ha permitido predecir la ubicación de genes en el hombre después de conocer la ubicación en los ratones. En las tablas informáticas de la lista de genes se indica la posición de los genes en las dos especies.

Anatomía funcional del genoma

A pesar que recién estamos comenzando a descubrir la estructura del genoma, es posible ya definir las características funcionales de los genes estructurales.

McKusick ha definido las siguientes:

- a) Los genes que codifican estructuras y funciones de los órganos del cuerpo humano no se agrupan en un determinado cromosoma. Es decir, no hay correlación entre anatomía humana y cromosomas específicos.
- b) Los genes que codifican enzimas no son sintéticos, pues están en cromosomas diferentes como son las del ciclo de la Urea ARG1 (6), ASL (7), ASS (9), CPSI (2), OTC (21). Lo mismo sucede con muchos genes que codifican las proteínas heteroméricas como la hemoglobina (xxx, 16); inmunoglobulina (xxx, 14, 22); hormona glucoproteicas (xxx 11,19). Algunos genes codifican mas de un polipéptido, como las, cadena alfa y, beta de la haptoglobina por un solo gen en el cromosoma 16.
- c) Una gran parte de la extensión del genoma está formada por pseudogenes, que tiene igual secuencia que genes similares pero han perdido el mecanismo de transcripción, sus "intrones", los cuales serían genes ya procesados, originados por la integración de las transcripciones de RNA reverse.

La posición lineal de los genes que participan en el desarrollo tiene un significado ontogénico. En efecto, los genes de las hemoglobinas y de las inmunoglobulinas tienen una posición en los cromosomas relacionados con otros genes para permitir el desarrollo y crecimiento de los embriones en la vida prenatal y postnatal.

En efecto, el gen épsilon es activo en el período embrionario, después se activa en los genes beta y delta que son activos en el período postnatal. El gen alfa que fabrica la otra cadena (alfa) de la hemoglobina, (activa en la vida adulta) está en otro cromosoma (xxx).

Los genes de las inmunoglobulinas que tienen acciones evolutivas y de desarrollo tan complejas están en "clusters" en distintos cromosomas, en las distintas especies.

Técnicas de desciframiento del genoma

La identificación de los lugares de los cromosomas donde se ubican específicamente los genes se inició en 1911, cuando Wilson ubico el gen de la visión de colores en el cromosoma sexual X. Cuando el Profesor Noé me hizo clases de genética, en 1943, me enseñó que la Hemofilia estaba controlada por un gen ubicado en el cromosoma X. La primera asignación de genes autosómicos se logró en 1968 cuando el equipo de McKusick ubicó el gen Duffy en el cromosoma 1.

Se usaban métodos clásicos de análisis de segregación y ligamiento factorial, estudiando los recombinantes de los genotipos en familias a través de varias generaciones. Así se lograban identificar ligamentos entre genes sin saber aún en que cromosomas estaban. En 1951 Mohr estableció el ligamento entre el gen Lutheran y el gen secretor de ABH. No se supo en qué cromosoma estaban hasta que fueron ubicados en 1985 en el cromosoma 19, mediante las nuevas técnicas de mapeo cromosómico que enumeramos a continuación.

Al cabo de 15 años de mapeo moderno de los cromosomas humanos es posible describir 10 métodos de mapeo:

- 1) Ligamento
- 2) Hibridización de células somáticas
- 3) Hibridización in situ del gen clonado
- 4) Test de Southern
- 5) Endonucleasas de restricción
- 6) Homología con cromosomas de otras especies
- 7) Dosificación de actividad enzimática en delección de cromosomas
- 8) Análisis de aberraciones cromosómicas
- 9) Translocaciones autosómicas y lyonización en cromosomas X
- 10) Desequilibrio de ligamento

Un detalle de estos métodos lo describe McKusick. Los de uso más frecuente son los cuatro primeros que se usan en forma combinada. Más aún, hay al menos 5 tipos diferentes de análisis de ligamento usando diversos sistemas moleculares o cromosómicos combinados. Así mismo hay diversos procedimientos de hibridización y de uso de manipulación de cromosomas.

Los métodos de ligamentos se usan principalmente para detectar enfermedades dominantes. Son métodos indirectos de ubicación de genes en cromosomas. En cambio los métodos que usan sondas de DNA son más directos, ya que ubican en forma precisa los genes, como es el caso de la albúmina (xxx), colágeno (xxx), hormona de crecimiento (xxx) y alfa globina (xxx). Mediante el desequilibrio del ligamento del gen HLA-A3 y hemocromatosis, se ubican estos genes en el cromosoma 6, ya que en fases de acoplamiento y repulsión, los dobles heterocigotos no eran igualmente frecuentes.

Los métodos para ubicar genes en el cromosoma X son muy variados e "inteligentes". Tal es el método de lyonización, cuando hay un mosaico genotípico en mujeres heterocigotas portadoras, como es el caso de la enzima OTC (Ornitina Transcarbamilasa) en madres de varones con defecto de esta enzima.

Finalmente, debemos agregar que las sondas de DNA son el resultado de la introducción de la técnica de recombinación de DNA in vitro por Cohen et al., en 1976, que permitió la manipulación del genoma de todas las especies vivas ya que el DNA podría ser sintetizado, recombinado y transferido a otras células de todas las especies, sin restricciones. Esta técnica se ha denominado clonaje molecular o ingeniería genética y para su más detallada comprensión referimos al lector a las revisiones de Cabello en estas revistas y la serie de DNA en Medicina publicada en 1984 en el Lancet.

Todas estas nuevas técnicas de desciframiento del genoma permiten organizar una completa base para aplicaciones médicas clínicas, desde los estudios de etiología, patogenia y diagnóstico de enfermedades, hasta hacer prevención epidemiológica, sintetizar nuevos productos biológicos y desarrollar una efectiva terapia a nivel molecular.

Etiología y patogenia

El descubrimiento del genoma humano y la identificación de centenares de genes estructurales que codifican enzimas, proteínas, hormonas, virus y antígenos, permite ampliar el concepto de la etiología de las enfermedades clásicas. En efecto, las enfermedades se originan por defectos en la morfología y fisiología de todos estos factores. La patología endocrina se origina en base a alteraciones de las hormonas y éstas están controladas por genes. Por lo tanto, toda etiología tiene necesariamente una base genética. La etiología de las enfermedades es parte de la función del genoma. La enfermedad surge de un defecto o mutación en el genoma, ya sea a nivel molecular o cromosómico, en células germinativas o en células somáticas. En este sentido toda enfermedad es en su naturaleza misma, genética. Pero en este amplio concepto genético hay una gran variación del grado del compromiso directo del genoma, en el desarrollo de la enfermedad. Patogenia y etiología estarían envueltas en un mismo proceso integrado.

La morbilidad del genoma se puede clasificar en varios tipos: enfermedades clásicas, desórdenes fisiológicos, malformaciones congénitas y aberraciones cromosómicas. Por otra parte, la mutación se puede clasificar en mutaciones germinales y mutaciones somáticas. Las primeras producen los tres tipos clásicos de enfermedades mendelianas o genéticas; las monogénicas, por mutación de un gen estructural; las aberraciones cromosómicas y las poligénicas, en las cuales múltiples genes interactúan

con el ambiente. Las mutaciones somáticas afectan también los genes, cromosomas y poligenes de las células somáticas, que no se transmiten a los descendientes, por lo que no son hereditarias. Producirían cáncer, enfermedades autoinmune y malformaciones congénitas.

Considerando estos conceptos generales de etiología del genoma, McKusick ha propuesto una clasificación genética que comprende todas estas variables; genes, cromosomas, células germinales, células somáticas, poligenes y factores ambientales. De este modo, en el origen y desarrollo de muchas enfermedades actúan no solo mutaciones de genes en células germinales, sino que en células somáticas con alteraciones cromosómicas y también factores ambientales (radiación y otros). La patogénesis de estas enfermedades se desarrollaría en un complejo proceso de interacción entre todos estos factores, a lo largo del tiempo de vida del individuo. Habría diversos, grados de enfermedad; algunos serían solo "desórdenes" no alcanzando a ser enfermedades propiamente tales, en el sentido clásico.

Dentro de todo este complejo contexto de etiología y patogenia basado en el genoma hay dos realidades: la existencia de lo multifactorial y de lo heterogéneo. Es decir, toda morbilidad, llámese enfermedad, desorden o malformaciones, se origina por interacciones de múltiples factores sobre un fondo genómico de gran heterogeneidad. Esto es obvio, ya que todas las enzimas son controladas por genes estructurales ubicados en distintos cromosomas. Por último, hay interacciones entre lo germinal y lo somático; como sucede en el retinoblastoma familiar originado por 2 mutaciones génicas, del cromosoma 13, en células germinales y células somáticas sucesivamente.

Es indudable que en el futuro podremos llegar a comprender mejor el rol del genoma en el origen de la patología humana, cuando se complete el desciframiento de todas las bases nucleotídicas extendidas en el largo DNA de 170 centímetros que anida en cada núcleo celular.

Diagnóstico

La característica fundamental de esta revolución neovesaliana es la introducción de métodos moleculares de diagnóstico, que permiten descubrir la verdadera naturaleza de las enfermedades y definir nuevas fuentes biológicas de la morbilidad. Como las nuevas técnicas permiten descifrar la estructura molecular de todo el genoma, en forma directa, ahora la medicina tiene acceso a todas sus secuencias inactivas o silenciosas de morbilidad. Podremos así descubrir en el futuro como van a surgir nuevas fuentes de patología en nuevos locus activados del DNA.

Las primeras aplicaciones diagnósticas con clonaje molecular se usaron en el diagnóstico prenatal de las hemoglobinopatías del tipo de la talasemia y posteriormente para la detección del virus de la hepatitis B en los cromosomas de células hepáticas.

En el caso de la talasemia se pudo descubrir la naturaleza de dicha enfermedad por la capacidad de producir clones y secuencias de genes alfa y beta de la hemoglobina. La talasemia beta se produce cuando existe deficiencia de cantidad de beta globina en precursores eritropoiéticos. Las causas de esta deficiencia son variadas; ausencia de secuencia del gen beta; fallas en la regulación de la transcripción génica; síntesis prematura de la proteína, etc.

Se demostró así la heterogeneidad de la enfermedad, lo que permitió su detección en células del líquido amniótico en la etapa prenatal.

En el caso de la hepatitis B, el clonaje permite el diagnóstico en biopsias hepáticas, el estudio epidemiológico y su relación con el desarrollo de tumores hepáticos.

El desarrollo posterior de estas técnicas de diagnóstico se ha ampliado a todas aquellas enfermedades genéticas, cuyos locus mórbidos en el genoma han sido clonados, como por ejemplo; la deficiencia de antripsina (xxx); la fenilquetonuria (xxx); la deficiencia de ornitina transcarbanilasa (xxx); la deficiencia de argininasuccinato sintetasa (xxx) el síndrome de Lesch-Nyham (xxx) y los factores de coagulación VIII y XI (xxx).

Cuando un alelo mutante no es detectado por el análisis directo de su secuencia de DNA; se puede inferir su ubicación analizando sus variantes mediante las sondas de DNA específicas (RFLP: restriction fragment length polymorphism) que actúan como marcadores próximos al gen en cuestión. Si esta sonda

está muy próxima al gen en estudio, la recombinación sería muy rara. Por lo tanto, examinando el DNA de familiares enfermos y sanos se puede calcular con alta certeza mediante análisis de ligamento cual sonda está asociada con la enfermedad producida por ese gen mutante. Este método se está usando en el diagnóstico de los portadores de genes de la distrofia muscular de Duchenne (xxx); corea de Huntington (xxx); riñón poliquistico (xxx).

Oncogenes

La integración de etiología y diagnóstico en el genoma se logra en el ejemplo de los Oncogenes.

Durante la década de los 80, la Genética ha lo grado aclarar la naturaleza de la etiología del cáncer. Según Weiss,¹³ el DNA del genoma está en el corazón del cáncer pues existen numerosas evidencias que demuestran que se trata de una patología genética. En efecto:

- a) se ha demostrado la predisposición familiar al cáncer
- b) en las células cancerosas hay alteraciones en los cromosomas
- c) la susceptibilidad al cáncer está relacionada con la incapacidad de las células neoplásicas para reparar el DNA dañado
- d) existe correlación entre la mutagenicidad y la carcinogénesis en productos químicos y radiaciones
- e) el tratamiento del cáncer consiste en atacar el DNA de las células cancerosas; y finalmente
- f) se ha descubierto que las células llamadas protooncogenes, que son universales en las especies vivas y desarrollan funciones fisiológicas de crecimiento, se transforman en oncogenes que originan tumores de la más variada naturaleza

Actualmente la etiología y patogenia del cáncer solo se puede comprender en el contexto del estudio del genoma. La más reciente revisión del tema, en enero de 1987, debida a Bishop explica la complejidad de los mecanismos patogénicos, entre los cuales figuran las deleciones y translocaciones cromosómicas, cuyos estudios están al alcancé de la citogenética clínica.

El más clásico ejemplo de activación de oncogenes celulares por translocación recíproca es el de las leucemias con el cromosoma Philadelphia (xxx).

El xxx es un cromosoma 22 acortado que se origina por una translocación recíproca con el cromosoma 9. Esta aberración citogenética ocurre en pacientes con leucemia mielógena crónica (CML); leucemia linfoblástica aguda (ALL) y leucemia nucleógena aguda (AML), en menores frecuencias. La translocación xxx resulta del traslado del gen abl del cromosoma 9 al 22. Esta translocación altera el mecanismo fisiológico del crecimiento celular, transformando un protooncogen en oncogen.

El gen c-abl (protooncogen) está ubicado en la banda xxx del cromosoma 9. Tiene 230 kb y 11 exones. Este gen está presente en todos los vertebrados, incluso en la *Drosophilla*, siendo un gen conservado en la evolución, jugando por lo tanto un rol en la ontogenia humana.

En el cromosoma 22 se ha descubierto el gen bcr de 90 kb, en la región q11. El gen sis está en xxx. En esas bandas se producen puntos de ruptura para la translocación.

En la más reciente revisión de este tema se considera que la leucemia mieloide crónica CML es un cáncer clonal que surge de una transformación neoplásica de una célula ancestral hematopoyética, mediante un mecanismo de translocación de protooncogenes.

El otro ejemplo de tumorogénesis por oncogenes es el del cáncer colorectal relacionado con los oncogenes Ras y Fap ubicados en los cromosomas 1 y 5. El cáncer se desarrolla por deleciones del cromosoma 5, que eliminan el gen supresor del cáncer. Es el mismo mecanismo del Retinoblastoma del xxx 13 y del Tumor de Wilms del xxx.

La figura 2 muestra un mapa cromosómico circular de la ubicación de los oncogenes, con las respectivas translocaciones recíprocas y los diversos tumores que originan.

Tratamiento del genoma mórbido

Se espera que las nuevas técnicas resolverán el principal objetivo de la medicina, cual es la prevención de las enfermedades, en su defecto, la curación y finalmente su erradicación. La terapia genómica tiene dos

vertientes; la producción de medicamentos de acción molecular directa y la terapia génica directa por la substitución de los genes defectuosos por genes normales.

Las primeras sustancias terapéuticas obtenidas por procedimientos de síntesis biológicos mediante clonaje molecular fueron la insulina, la hormona de crecimiento y somatomedina. La lista de nuevos productos biológicos sintetizados mediante DNA recombinante sigue creciendo y se ha extendido a todo tipo de productos biológicos.

La base de la terapia génica es la de introducir genes en células " in vitro " y posteriormente en células " in vivo " en animales de experimentación.

Las normas éticas de terapia génica solo permiten introducir genes en células somáticas para curar individuos enfermos, pero no se deben introducir genes en espermios u óvulos, porque transmiten la nueva característica en otras generaciones.

En el futuro próximo, la terapia génica, puede justificarse en casos graves en que no hay otra alternativa de tratamiento y que el daño puede ser reversible.

Solo las enfermedades hereditarias clásicas, simples, mendelianas, son candidatas a la terapia génica pues el gen defectuoso y sus efectos son identificables.

Figura 2

Mapa de translocación de oncogenes

ABL, Abelson

murine leukemia; AKT, Murine Thymona; BEL, B Cell lymphoma; BLYM, Avian lymphoma; ERBA, Avian ethroblastic leukemia; ERB, Endogenous retrovirus; ES, Ewing sarcoma; ETS, acute avian leukemia; FES, Feline sarcoma; FMS, Mc Donough feline sarcoma; FOS, Murine osteosarcoma; HRAS, Harvey rat sarcoma; INT, Murine mammary tumour; KRAS, Kirsten rat sarcoma; MEL, Melanoma cell line; MET, osteosarcoma cell line; MOS, Maloney murine sarcoma; MYB, Avian myeloblastosis; MYC, Avian myelocytomatosis; NGL, Neuroglioblastoma; NMYC, Neuroblastoma myelocytomatosis; RAF, Murine leukemia; REL, Avian reticuloendoteliosis; SIS, Simian sarcoma; SK, Sloan-Kettering chicken; SKI, Avian sarcoma; SRC, Avian sarcoma; TRK, Colon carcinoma; YES, Yamaguchi sarcoma.

TUMORES

ALL, Acute lymphocytic leukemia; AML, acute myelogenous leukemia; ANLL, acute non-lymphocytic leukemia; APL, acute promyelocytic leukemia; BL, Burkitt lymphoma; CA, carcinoma; CLL, chronic lymphocytic leukemia; NB, Neuroblastoma; NML, Non Hodgkin lymphoma; CML, Chronic myelonegous leukemia; M2, Myeloid leukemia.

Actualmente están en experimentación terapias de reemplazo de médula ósea para enfermedades hematológicas, principalmente las hemoglobinopatías. Pero los métodos de inserción de genes son muy groseros y defectuosos aún, y no se han tenido los éxitos esperados. Otras técnicas de uso de introducción de retrovirus están en estudio en animales de experimentación.

En 1987, los principales, centros de investigación anglosajones y japoneses en biología molecular humana propusieron un programa para construir en forma sistemática el mapa físico completo del genoma humano. Se trata de una tarea gigantesca que exigiría, ingentes recursos, pero que se justifica a la luz de la revisión que hemos expuesto, y que ha encontrado apoyo en la comunidad científica biomédica. El artículo editorial del Lancet, del 16 de mayo de 1987, es concluyente. Al año siguiente; en septiembre de 1988; en Montreux, Suiza, se fundó " The Human Genome Organization " (HUGO), para promover la colaboración internacional para secuenciar y mapear físicamente el genoma humano. Finalmente, en

octubre de ese mismo año en Valencia, España, se aprobó una Declaración Universal en la cual se establecieron los principios, éticos y científicos de esta empresa destinada a descubrir toda la información genética del genoma para hacerla accesible en forma libre a todos los científicos y crear las normas técnicas para proteger, los derechos y la dignidad del ser humano.

NIVELL D'ESPECIALITZACIÓ BAIX

NE 3

Textos

m00824	Article de revista mèdica
m00826	Article de revista mèdica
m00827	Article de revista mèdica
m00828	Article de revista de difusió científica
m00830	Article de revista mèdica
m00862	Article de revista mèdica
m00869	Article de revista mèdica

Text	m00824
Gènere textual	Article de revista mèdica
Referència	GRISOLIA, S. "El genoma humano". <i>Anales del Sistema Sanitario de Navarra</i> , vol. 24, núm. 2. Departamento de Salud del Gobierno de Navarra: 2001. Pàg. 147-158. [http://www.cfnavarra.es/salud/anales/textos/indx24_2.html]

El Genoma debe ser entendido como la totalidad de información genética almacenada en el ADN de las células. Cada persona tiene su propio genoma, el cual guarda una gran similitud (99.8%) con todos los de su propia especie y tan solo se diferencia de la del chimpancé en algo más del 1%.

Esa información que se encuentra almacenada en todas y cada una de sus células y que le define e identifica como ser único e independiente, es lo que conocemos como su patrimonio genético o genoma.

El genoma humano, ese gran libro de la vida que contiene las instrucciones que determinan las características físicas y en parte psicológicas e intelectuales del individuo, ha sido recientemente descifrado en más del 99% de su totalidad, gracias al esfuerzo de un consorcio público internacional (Proyecto Genoma Humano) y una empresa privada (Celera).

Pero, habrá que esperar algunos años más, hasta disponer de la información completa del genoma. Una vez conocida la secuencia de letras contenidas en el ADN que simbólicamente podemos considerar que forman las palabras y frases de este gran libro de la vida, queda todavía un importante camino que recorrer, y es conseguir interpretar y comprender dicha información, saber la localización y relevancia de cada uno de los genes así como sus implicaciones en el diagnóstico de las enfermedades y en la terapéutica personalizada de cada individuo. En este sentido, la secuenciación del genoma abre una nueva avenida en el conocimiento y fundadas expectativas de interés en el área socio-sanitaria. Pero quedan todavía importantes cuestiones por resolver antes de que estas expectativas sean una realidad.

Figura 1

Esquema de la organización del genoma

ORGANIZACIÓN DEL GENOMA

Las personas estamos formadas por un ingente número de células y, aunque las que constituyen la piel, el hígado, el músculo, la sangre, el sistema nervioso, etc., muestran características morfológicas y funcionales diferentes, todas ellas encierran, en compartimentos específicos, una información genética idéntica, la cual no se expresa de forma simultánea en una misma célula sino que a lo largo del desarrollo se seleccionan grupos de genes que determinan su futuro estructural y funcional.

En este sentido, todas las células de nuestro organismo proceden, por divisiones sucesivas, de una célula precursora común que comparte una información materna y paterna para constituir su propio genoma, y las características morfo-funcionales propias de cada tipo celular dependen básicamente del particular grupo de genes que han sido seleccionados para manifestarse.

El ADN es la molécula responsable del soporte de la información genética, la cual está basada en una secuencia específica de otras moléculas muchísimo menores denominadas nucleótidos. El orden de estos nucleótidos en el ADN es de crucial importancia, porque define la secuencia específica de aminoácidos

que tendrá la futura proteína. Solo participan 4 nucleótidos diferentes que, combinados en grupos de tres, establecen un código específico que define el significado de esta información. Cada nucleótido dispone de tres elementos: una base nitrogenada, un azúcar (la desoxirribosa) y un grupo fosfato. La base es la verdaderamente responsable de la especificidad de la información y existen cuatro diferentes, que se identifican con las letras A (Adenina), G (Guanina), C (Citosina) y T (Timina), y representan las cuatro letras con las que se escribirá libro de la vida; los otros componentes del nucleótido (el azúcar y el grupo fosfato) desempeñan una función estructural y facilitadora de la polimerización mediante el engarce consecutivo de los diferentes nucleótidos.

Estructuralmente, el ADN es una molécula de doble cadena, cada una de las cuales está dirigida en sentido antiparalelo (considerando la dirección de su polimerización o crecimiento) y ambas cadenas forman una estructura en espiral (a modo de escalera de caracol) en donde los grupos azúcar- fosfato constituyen el esqueleto o armazón que representan los laterales paralelos de la escalera de caracol, mientras que las bases nitrogenadas están orientadas hacia el eje central de la espiral y representan los peldaños de la escalera.

El apareamiento de las bases entre ambas cadenas, se realiza con una extraordinaria selectividad, de acuerdo con la siguiente regla: Adenina con Timina (A-T) y Citosina con Guanina (C-G) y cada 10 pares de bases (peldaños) da lugar a una vuelta completa de la hélice.

La información contenida en el ADN es decodificada en dos etapas consecutivas denominadas transcripción y traducción. La transcripción supone la síntesis de ARN (ácido ribonucleico) constituido por una secuencia de cuatro nucleótidos (ribonucleótidos) conteniendo las mismas bases que los nucleótidos que forman parte del ADN (desoxirribonucleótidos), con la salvedad que la Timina es sustituida por Uracilo. El orden de los nucleótidos en el ARN viene definido por la secuencia de los mismos en una de las cadenas del ADN que sirve de molde.

Por último, la traducción supone el cambio del código basado en una secuencia de nucleótidos en otro basado en una secuencia de aminoácidos (proteína), merced a unas moléculas de ARN especiales denominadas ARNt (ARN de transferencia).

Figura 2

Tabla del código genético nuclear y mitocondrial

Ambos códigos son similares pero no idénticos. En la tabla se muestran las diferencias en la interpretación del código nuclear (negro) y el mitocondrial (rojo). Combinaciones de 3 nucleótidos (codones) en un ARNm son traducidos a aminoácidos en el trascurso de la síntesis de proteínas, de acuerdo con los significados indicados en la tabla. El apareamiento de bases codón-anticodón entre ARNm y ARNt permite que el reconocimiento de las dos primeras bases se realice con normalidad (A-U, C-G), pero a nivel de la tercera base se produce un tambaleo excepcional (hipótesis del tambaleo) permitiendo que en dicha posición el apareamiento G-U sea también admitido.

ESTABILIDAD DEL GENOMA

Dada la importante función que tiene asignada la molécula de ADN tanto en el propio individuo como en la preservación de la información genética a través de la evolución, el ADN debe garantizar la estabilidad de esta información que será transmitida a sus propias células y a la descendencia.

Para garantizar la estabilidad del genoma, éste no sólo se encuentra protegido y localizado en compartimentos específicos dentro de la célula, sino que además se establecen mecanismos de control que garantizan la ausencia de errores al realizar las copias del mismo.

En la actualidad se asume que durante la duplicación del material genético se comete sólo un error cada mil millones de pares de bases, lo cual permite apreciar la gran fidelidad de las copias y el elevado grado de estabilidad de la información en el proceso de la herencia. Pero, el genoma humano no es una entidad absolutamente estable sino que puede ser objeto de diferentes tipos de cambios denominados mutaciones, las cuales pueden llegar a ser transmisibles a la descendencia si estos cambios afectan a las células germinales.

Las mutaciones surgen como resultado bien de la actividad normal de la célula (mutaciones espontáneas) o bien de su interacción con agentes químicos o físicos del entorno (mutaciones inducidas) y pueden ser de diferentes tipos, oscilando entre la alteración de un simple par de bases (mutaciones puntuales) hasta las anomalías cromosómicas a gran escala.

Las mutaciones de genes y cromosomas han contribuido tanto a la biodiversidad genética de los individuos como a la aparición de patologías de origen genético.

El ADN no se encuentra en la célula como molécula desplegada y desnuda sino que habitualmente se repliega sobre sí mismo y se asocia con otras moléculas, fundamentalmente proteínas, para generar una estructura más estable y compleja denominada cromosoma. Cualquier cromosoma está constituido básicamente por un centrómero (región central), dos telómeros (uno en cada extremo) y un número variable de orígenes de replicación, distribuidos a lo largo del mismo, que son los puntos en donde se inicia, de forma asincrónica, la duplicación del material genético.

Figura 3

Decodificación de la información genética

Proceso que permite pasar la información genética de un lenguaje codificado en secuencias de nucleótidos a otro basado en secuencias de aminoácidos.

Para que el cromosoma sea realmente operativo, este ha de ser capaz de replicarse (realizar una copia exacta de sí mismo), segregarse en dos copias durante el proceso de la mitosis y autoconservarse en la célula durante generaciones, ya que el número de copias necesarias desde la primera célula hasta el individuo adulto, rebasa la cifra de la unidad seguida de catorce ceros (xxx).

Durante la división celular, las células hijas reciben una dotación genética idéntica a la célula progenitora mediante un proceso de replicación o duplicación del ADN durante el cual, las dos hebras de la doble hélice de ADN se separan y cada una de ellas sirve de molde para generar una nueva hebra complementaria, de acuerdo con la regla de apareamiento de bases anteriormente mencionada (A-T y C-G).

La transmisión o herencia de esta información en el ADN es de tipo semiconservativa, de forma que cada una de las células hija recibe una hebra de nueva síntesis su complementaria antigua, que ha servido de molde para generar la nueva.

LOCALIZACIÓN DEL GENOMA

El genoma humano está constituido por un genoma nuclear y otro mitocondrial. La parte más importante del genoma se localiza en el núcleo de la célula (genoma nuclear) el cual está separado del resto por una envoltura nuclear que limita y regula el intercambio que se establece entre el interior del núcleo (en donde se encuentra el ADN) y el exterior del mismo (citoplasma celular) donde se encuentra la maquinaria relacionada con la decodificación de la información genética, responsable en última instancia la síntesis de proteínas. El genoma nuclear, que está dispuesto en forma lineal y representa el genoma al que habitualmente nos referimos al hablar del genoma humano, está constituido por algo más de tres mil millones de pares de bases (o nucleótidos) conteniendo aproximadamente unos 35 mil genes. Cada cromosoma nuclear está constituido por una sola hebra de doble cadena de ADN (lógicamente asociada a proteínas) con una longitud de 1.7 a 8.5 cm, conteniendo entre 50 y 250 millones de pares de bases de nucleótidos.

Figura 4

Localización y herencia del genoma

Sin embargo, esta molécula habitualmente se encuentra en grados de mayor o menor empaquetamiento y esta especial forma de repliegamiento de los cromosomas permite que todo el genoma pueda ser almacenado en el espacio nuclear de la célula, que viene a representar una esfera con un diámetro de unas cinco milésimas de milímetro, en donde se almacena una información equivalente al contenido de 800 Biblias. El otro genoma es el genoma mitocondrial, ubicado en la matriz de un orgánulo celular (mitocondria).

La organización del genoma mitocondrial humano, es radicalmente diferente del genoma nuclear, pero tiene grandes similitudes con la mayoría de los genomas de las bacterias (células procariotas): es más simple, está constituido por unos dieciséis mil seiscientos pares de bases, conteniendo 37 genes y con una disposición circular.

Se cree que la célula eucariótica actual, conteniendo ambos genomas nuclear y mitocondrial, procede de la simbiosis entre dos células diferentes, una nucleada eucariota) y otra sin núcleo diferenciado (procariota). Esta simbiosis debe ser entendida en los orígenes de la vida. Ésta surgió en un ambiente con una atmósfera reductora y las células liberaban oxígeno al medio como residuo de su metabolismo. En ésta época, el oxígeno resultaba ser altamente tóxico para la inmensa mayoría de células eucariotas, aunque surgieron algunas células procariotas con capacidad para utilizar el oxígeno con fines metabólicos. La masiva liberación de oxígeno al medio (hace unos 1500 millones de años), provocó un enriquecimiento de oxígeno en la atmósfera de la tierra, incompatible con la vida. Sin embargo, gracias a la simbiosis de algunas células eucariotas primitivas con las células procariotas (con capacidad para consumir el oxígeno), las primeras pudieron adaptarse y sobrevivir en las nuevas condiciones oxidantes de la atmósfera.

HERENCIA DEL GENOMA

En nuestro organismo podemos diferenciar dos grandes grupos celulares, en función de la carga genómica disponible. Unas son las células somáticas las cuales participan estructural y funcionalmente en la actividad de nuestro organismo y son la mayoría de las que forman parte de nuestro ser.

Se caracterizan por disponer de una información genética nuclear duplicada (numero diploide de cromosomas) dispuesta en 22 pares de cromosomas homólogos (autosomas) y dos tipos de cromosomas sexuales X e Y, de cuya combinación depende el sexo femenino (XX) o masculino (XY) de la persona.

Las otras células, presentes en menor proporción, son aquellas cuya función esta relacionada con la fecundación y son las células germinales o gametos, denominadas óvulo (en el caso de la mujer) o espermatozoide (en el hombre). Todas ellas disponen de una dotación simple de cromosomas (numero haploide) constituido por 22 autosomas más un cromosoma sexual.

Durante la fecundación, cada una de las células germinales, aportará una dotación haploide de cromosomas, de cuya combinación dependerá el sexo masculino o femenino del nuevo ser, con una dotación final diploide de cromosomas.

De ahí que el genoma nuclear del nuevo ser esté constituido al 50% por la información genética derivada del padre y el otro 50% derivado de la madre. Esta información paterna y materna permanecerá almacenada en las células somáticas siempre de forma físicamente independiente (son cromosomas homólogos pero diferentes) mientras que en las células germinales se produce una recombinación entre cromosomas homólogos, generando cromosomas singulares basados en la recombinación del ADN materno y paterno. Además, cada célula germinal esta constituida por una de las 223 posibles combinaciones haploides de cromosomas maternos y paternos. En este sentido, el mecanismo de reproducción sexual garantiza la diversidad evolutiva de la especie, ya que asegura que el genoma nuclear del nuevo individuo es el resultado de una recombinación particular (en las células germinales) de los respectivos genomas de sus progenitores.

Sin embargo debemos destacar que la herencia mitocondrial es exclusivamente materna puesto que durante la fecundación el espermatozoide sólo aporta su núcleo al óvulo, mientras que en el óvulo se encuentran ambos genomas, el nuclear y el mitocondrial, ubicado este último en los orgánulos mitocondriales citoplasmáticos. En este sentido, el genoma mitocondrial es un instrumento de gran utilidad para seguir el linaje materno en el proceso de la herencia.

TECNOLOGÍA Y AVANCES SOBRE EL GENOMA

Los conocimientos requeridos para el avance del conocimiento sobre el genoma humano requieren al menos tres etapas consecutivas: i) completar la secuenciación de bases del ADN para obtener la información genética común a partir de un número suficiente de personas ii) conocer que genes o grupos de genes participan en cada tipo celular y en qué enfermedades podrían estar implicados iii) adquirir datos

referentes a todas las proteínas que se producen en la célula y su presencia relativa en los distintos tipos celulares y en las distintas enfermedades

Hasta la actualidad el conocimiento sobre la expresión de los genes se lleva a cabo de una forma muy reducida y selectiva, analizando o estudiando gen a gen su comportamiento e implicaciones en la salud y la enfermedad y a lo sumo estudiando simultáneamente un número reducido de genes.

Los nuevos procedimientos basados en análisis sobre micromatrices (microarrays) de ADN permitirán analizar de forma simultánea la práctica totalidad de los genes utilizando un soporte (chip) con una superficie aproximada de un centímetro cuadrado. Esta nueva capacidad de identificación simultánea y rápida de los genes, permitirá conocer el grado de interrelación entre genes o grupos de genes y su influencia en relación con la actividad funcional normal de la célula y por tanto, también de sus alteraciones e implicaciones en la patología. De igual modo, facilitará conocer la influencia de sustancias químicas exógenas sobre la expresión o alteración de los genes en los individuos. En un sentido amplio, nos permitirá comprender mejor, que el genoma es el soporte de un potencial desarrollo físico del individuo y que su manifestación definitiva, viene también definida por los factores ambientales que modulan la expresión del genoma de cada persona.

En la actualidad, los expertos están de acuerdo en que más de 6000 enfermedades tiene un origen claramente hereditario y de ellas, tan solo en un 3% de los casos se ha podido llegar a identificar el gen responsable de la misma.

Enfermedades como el parkinson, alzheimer, hemofilia, síndrome de Down, multitud de patologías cardíacas, etc., podrían beneficiarse directamente de los avances en el conocimiento del genoma pero, las aplicaciones diagnósticas y terapéuticas podrían incrementarse por un factor importante, considerando que la manipulación genética de células puede ser utilizada también de forma indirecta con fines terapéuticos, modificando o modulando la expresión génica de células normales, por ejemplo con el fin de potenciar la respuestas del sistema inmunitario, como es el caso de las vacunas.

Esto abre también nuevas expectativas en el diagnóstico y tratamiento de enfermedades adquiridas, como son el cáncer, las enfermedades infecciosas, etc.

En este contexto, surge la terapia génica como una parte especializada de este conocimiento que pretende estudiar y evaluar la posibilidad de reparar, sustituir o silenciar parte del repertorio genético de las células con fines terapéuticos.

Pero hay que destacar que detrás de estos importantes descubrimientos hay también importantes intereses económicos, con un gran potencial de suculentos beneficios, lo cual abre un amplio debate sobre la posibilidad de patentar los genes o las aplicaciones médicas de estos nuevos hallazgos. El desarrollo de nuevos fármacos basados en la información derivada de nuestro conocimiento sobre el genoma, abre, pues, un nuevo espacio en donde los conceptos bioéticos deberán aportar luz o límites a la hora de regular el posible conflicto de intereses que pudiera presentarse entre los beneficios a la humanidad y los intereses privados de empresas o grupos comerciales. En este sentido, no debe resultar baldío insistir en que el genoma humano es uno de los más valiosos patrimonios del ser humano y, por tanto, su información genética debe ser considerada como un patrimonio indiscutible de la humanidad.

PERSPECTIVAS DEL GENOMA

Con el fin de apreciar el insospechado potencial que tiene el conocimiento del genoma desde el punto de vista socio-sanitario, diremos que todo lo mencionado en relación con las enfermedades deriva del conocimiento que en la actualidad disponemos respecto de los genes, los cuales son aquellas regiones del ADN que se manifiestan en forma de proteína después de ser decodificada su información genética.

Los genes son la parte más importante del genoma porque es la región que define las características estructurales y funcionales de nuestro organismo. Sin embargo, debemos señalar que las regiones génicas representan solo el 3% del genoma, mientras que el resto de este gran libro de la vida, es decir, el 97% restante de las secuencias de nucleótidos presentes en el ADN, no tiene una función claramente codificante y desempeña funciones reguladoras, estructurales y, en gran medida, su función es desconocida. Algunos autores se refieren a estas regiones como ADN basura, lo cual no deja de ser una interpretación reduccionista. En cualquier caso, el mayor conocimiento sobre el significado y función de

cada una de las partes del genoma y la posibilidad de modular o regular las funciones de los genes, actuando no sólo directamente sobre los mismos, sino también sobre las regiones no codificantes, abrirá, sin lugar a dudas, un potencial de aplicación socio-sanitario con insospechadas ventajas. En este sentido, es razonable pensar que un conocimiento completo desde el punto de vista estructural y funcional del genoma humano no se alcanzará antes de varias décadas.

Sin embargo, los conocimientos actualmente disponibles son muy alentadores y ponen de manifiesto que constituyen los cimientos de la medicina molecular del siglo XXI.

Mientras tanto, debemos señalar que el conocimiento adquirido en los últimos años sobre el genoma nos ha de permitir comprender mejor la normalidad y la enfermedad, las limitaciones y expectativa de vida de un individuo, las bases moleculares de la enfermedad, los mecanismos de la diferenciación celular, la regulación de la expresión de los genes, la biodiversidad de los individuos y las especies en la naturaleza y de cómo en la actualidad los avances en la tecnología del ADN recombinante o ingeniería genética, sumados a los conocimientos derivados del Proyecto Genoma Humano, tendrán una repercusión directa en las nuevas terapias basadas en la utilización elementos genéticos (terapia génica), así como ofrecemos un marco de comprensión del significado potencial de la clonación humana y su potencial aplicación en el transplante, como fuente inagotable de tejidos y órganos.

Text	m00826
Gènere textual	Article de revista mèdica
Referència	ESTIVILL, XAVIER. “Proyecto genoma humano: realidades y esperanzas”. <i>Medicina Clínica</i> , núm. 100. Supl. 1. Barcelona: Ed. Doyma, SA, 1993. Pàg. 52-53. [núm. extraordinari del 50 aniversari, “Temas de nuestro tiempo”].

El Proyecto Genoma Humano se inició hace apenas 2 años y medio, en otoño de 1990. A finales de 1992 se produjeron los primeros frutos del proyecto con la publicación de los mapas de segmentos de ADN clonados de los cromosomas Y y 21, y de dos mapas genéticos de la totalidad del genoma del hombre. El progreso alcanzado ha sido considerable, en especial si se tiene en cuenta la gran ambición científica que supone el Proyecto Genoma Humano: descifrar los cerca de 100.000 genes distintos y obtener la secuencia completa de los más de 3.000 millones de nucleótidos del material genético de cada una de nuestras células. Los resultados obtenidos han sido sensiblemente superiores a los esperados, sugiriendo que el objetivo del proyecto podría alcanzarse hacia finales de este siglo.

La meta a medio plazo del Proyecto Genoma Humano no es obtener la secuencia total del mismo, sino la construcción de un mapa completo de cada uno de los 24 cromosomas distintos que constituyen nuestro material genético. Este mapa debe ser la integración de toda la información existente sobre cada cromosoma: mapa de los lugares con alteraciones cromosómicas, mapa genético de secuencias de ADN clonadas o marcadores, y mapa físico con secuencias aisladas en cromosomas artificiales en levadura (YAC, yeast artificial chromosomes).

Los avances tecnológicos que se han producido durante los últimos 5 años en el campo de la genética, han proporcionado las herramientas para conseguir este objetivo: la reacción en cadena de la polimerasa (PCR, polymerase chain reaction), que permite obtener millones de copias de pequeñas secuencias de ADN, y los YAC, que permiten aislar fragmentos relativamente grandes de material genético (100 a 1.000 kilobases) (1 kilobase xxx 1.000 bases).

Los productos de PCR que detectan puntos determinados de un cromosoma y de distintos YAC se denominan STS (sequence tag sites). Los YAC que tienen STS comunes permiten establecer un orden en la secuencia de los distintos fragmentos de un cromosoma. De este modo, cada cromosoma puede quedar señalado como si de una carretera se tratase, con los STS haciendo las veces de puntos kilométricos.

Los mapas genéticos se realizan mediante el análisis de la herencia de segmentos de ADN (marcadores) que muestran variabilidad. Para un cromosoma determinado la distancia entre estos segmentos puede establecerse de un modo preciso. Durante la formación de los gametos se produce intercambio de material genético (recombinación) entre los cromosomas homólogos (para cada cromosoma tenemos uno de herencia paterna y otro de herencia materna, con la excepción del cromosoma Y, que es sólo de herencia paterna). El análisis de marcadores en familias con una gran descendencia permite establecer las distancias entre los mismos. Para un mismo cromosoma los genes o marcadores se heredan juntos (a no ser que se produzca recombinación), mientras que cuando se sitúan en cromosomas distintos se heredan de forma independiente. De este modo, para un cromosoma determinado, los marcadores que se encuentran suficientemente próximos están ligados, pudiéndose interrumpir dicho ligamiento mediante recombinación durante la meiosis. Las distancias entre genes o marcadores (distancia genética) se establece en función de unidades de recombinación o centimorgans (cM), equivalente a aproximadamente 1 millón de nucleótidos.

El principio sobre los mapas genéticos se conoce desde hace más de 50 años, pero hasta hace poco no ha sido posible producir mapas genéticos detallados del genoma humano. La variabilidad de nuestro material genético puede explotarse para producir mapas de nuestros cromosomas y de nuestros genes. La mayoría de los marcadores existentes dependen de los denominados fragmentos de restricción de longitud polimórfica (RFLP) o secuencias repetitivas variables en tándem (VNTR), que se detectan mediante enzimas de restricción e hibridación del ADN. Recientemente se ha desarrollado un nuevo tipo de marcadores que dependen de secuencias repetitivas de pocos nucleótidos (2 a 5), las cuales muestran un alto grado de variabilidad en su longitud. Estos marcadores se conocen como microsatélites y tienen la ventaja que pueden analizarse mediante PCR. La alta informatividad de los microsatélites y su análisis rápido por PCR los ha confirmado como las herramientas ideales para la construcción del mapa genético de alta resolución para el Proyecto Genoma Humano.

Los mapas de ligamiento genético han servido, y sirven, para relacionar genes con fenotipos. En genética humana se estudian fenotipos, que se asocian con enfermedades. De este modo, el mapa del genoma humano tiene una gran relevancia médica al constituir también el mapa de un considerable número de enfermedades. Hoy día conocemos mas de 6.000 defectos genéticos en el hombre, los cuales están asociados a genes situados en regiones específicas de nuestros cromosomas. Estos 6.000 defectos genéticos son sólo una pequeña parte del conjunto de más de 100.000 genes responsables de la síntesis de las distintas proteínas que constituyen nuestro organismo.

Los mapas de ligamiento genético se han convertido en una de las principales herramientas en la investigación biomédica, especialmente para definir las bases moleculares de las enfermedades e identificar las mutaciones (lesiones en el material genético o ADN) responsables de las mismas. La localización cromosómica de una enfermedad determinada permite el análisis detallado de la región en que se encuentra. El estudio de los genes de la región en la que se ha localizado la enfermedad que se investiga permite aislar el gen, determinar la proteína para la que este gen codifica y analizar el defecto o defectos (mutaciones) responsables de la enfermedad.

El progreso alcanzado mediante la aplicación de los estudios de ligamiento genético ha sido impresionante. Hace pocos años parecía un sueño poder determinar las bases moleculares de enfermedades como la fibrosis quística, la neurofibromatosis, el retraso mental ligado al cromosoma X frágil, la enfermedad de Charcot-Marie-Tooth, la distrofia miotónica, la distrofia muscular de Duchenne, el síndrome de Marfan, el retinoblastoma, el tumor de Wilms y la poliposis colónica familiar y la corea de Huntington, entre otras. Debido a que estas enfermedades se heredan de forma mendeliana (autosómica dominante o recesiva, o ligada al cromosoma X), el estudio de familias con pacientes afectados facilitó el aislamiento de los genes responsables, permitiendo conocer las bases moleculares y facilitando el avance en la investigación básica sobre su patología.

Durante los últimos años se han aislado más de una veintena de genes implicados en enfermedades dependientes de alteraciones en un solo gen (monogénicas). El modelo de análisis de ligamiento es mucho más difícil de emplear en la patología común que afecta al hombre, como es el caso de la diabetes, el cáncer de colon, el cáncer de mama, la hipertensión arterial, y las enfermedades psiquiátricas. Estos procesos son debidos a varios genes independientes (poligénicos) que, a su vez, pueden recibir influencias de factores ambientales. Sin embargo, en algunas de estas enfermedades ya se han producido avances notables, como es el caso de la esquizofrenia, el cáncer de colon, el cáncer de mama y la diabetes.

El esfuerzo para conseguir un mapa genético detallado se ha plasmado en el mapa producido por el National Center for Human Genome Research (National Institutes of Health, USA) en colaboración con el Centre d'Étude du Polymorphisme Humain (CEPH, Francia), con mapas de cada cromosoma con marcadores altamente informativos, situados a menos de xxx. Este trabajo colaborativo, publicado en la revista Science, fue seguido, pocos días más tarde, por la descripción en Nature de otro mapa completo del genoma con 792 nuevos marcadores microsatélites analizados en miembros de las familias de referencia CEPH4. El trabajo, dirigido por Jean Weissembach y Mark Lathrop (CEPH / Genethon) en Francia, es el resultado de la aplicación a la investigación científica de un sistema de trabajo similar al de una cadena de montaje. Si bien estos mapas no son todavía lo suficientemente precisos, constituyen el armazón para la alta resolución requerida para abordar el siguiente paso en el Proyecto Genoma Humano, en el que se intentará conseguir un mapa de mayor precisión. El grupo francés de Genethon se ha consolidado como el grupo líder del Proyecto Genoma. El trabajo realizado por este grupo en el cromosoma 21 ha demostrado el gran nivel tecnológico y científico de la investigación que realiza. El cromosoma humano 21 tiene varias características relevantes para los investigadores, ya que se trata del

cromosoma humano más pequeño y a él se encuentran asociadas varias enfermedades genéticas, entre las que se incluyen el síndrome de Down (la causa más frecuente de retraso mental), algunas formas de enfermedad de Alzheimer, un tipo de epilepsia conocida como mioclónica progresiva, y la esclerosis lateral amiotrófica.

Recientemente se ha podido realizar la construcción de un mapa continuo de YAC del cromosoma 21, empleando STS como puntos de referencia, lo que constituye uno de los pasos más decisivos hacia el análisis completo del genoma humano. El grupo de Genethon que dirige Daniel Cohen en Francia ha empleado STS desarrollados por investigadores de distintos centros (entre los que se encuentra el Departamento de Genética Molecular del Institut de Recerca Oncològica de Barcelona) y los ha empleado para identificar un total de 810 YAC de entre los 70.000 que cubren la totalidad del genoma humano. Los distintos YAC fueron analizados en grupos de 92 mediante PCR para un total de 198 STS. Este trabajo ha permitido obtener una secuencia continua de fragmentos de ADN que, de forma solapada, cubre la totalidad del brazo largo del cromosoma 21 (21q). De este modo, los fragmentos de ADN en YAC se encuentran aislados y posicionados y cubren los 40 millones de bases de dicho cromosoma.

El trabajo realizado en el cromosoma 21 permite a los investigadores el empleo del clonaje posicional (detectar un gen en función de su localización en el genoma) para aislar los genes implicados en cualquier enfermedad localizada en el cromosoma 21. Por otra parte, será posible analizar la secuencia de nucleótidos de cada uno de los distintos YAC o estudiar la estructura de las distintas partes de un cromosoma mediante el análisis de los distintos YAC.

El estudio del cromosoma 21 ha venido acompañado por el realizado en el cromosoma Y por el grupo dirigido por David Page en los Estados Unidos en el que, de un modo similar al cromosoma 21, se ha construido un mapa continuo de YAC del cromosoma Y que permitirá el estudio de genes y secuencias implicadas en la determinación de las características sexuales.

El progreso conseguido en un período relativamente corto de tiempo sugiere que el Programa Genoma Humano se encuentra en el buen camino y que los esfuerzos realizados en Francia y en los Estados Unidos están dando sus frutos. Otros países están realizando un esfuerzo similar (Japón, Alemania, Italia o Gran Bretaña) con programas propios que favorecen la investigación en este ámbito. La información que proporcionará el Proyecto Genoma Humano permitirá una investigación biomédica totalmente distinta a la actual facilitando, a su vez, la prevención y el diagnóstico de las enfermedades comunes que afectan al hombre.

Text	m00827
Gènere textual	Article de revista mèdica
Referència	GAMBA, GERARDO. "Biología molecular en medicina. XI. El proyecto del genoma humano". <i>Revista de Investigación Clínica</i> , vol. 49, núm. 5. México: 1997. Pàg. 425-429.

A través de los siglos los seres humanos hemos emprendido grandes viajes de exploración para conocer el entorno y satisfacer nuestra curiosidad científica.

Algunos de estos viajes hicieron inmortales a sus protagonistas, como Marco Polo, Cristóbal Colón y Charles Darwin. Hacia el final del siglo XIX quedó razonablemente clara la geografía y cartografía de nuestro planeta, su diversidad biológica y el origen de sus especies. Entonces, la investigación científica en su esfuerzo por darnos elementos para interpretar el universo de manera coherente, inició viajes que plantearon objetivos desde la esfera subatómica hasta la cósmica. En el transcurso del siglo XX se han desarrollado mapas cósmicos de sitios tan lejanos como inimaginables a la mente humana y se han descrito las propiedades físicas de partículas que componen los átomos. La topografía del cuerpo humano no podía escapar a este continuo viajar en busca del conocimiento. Empezamos con la disección de cadáveres, seguimos con análisis de los tejidos a nivel microscópico, hasta llegar a la tecnología electrónica que permitió la topografía no sólo celular-sino subcelular y después, nos fuimos hacia la caracterización de las vías metabólicas, en grandes viajes de la imaginación que volvieron a hacer inmortales a protagonistas tales como Andrés Vesallio, Santiago Ramón y Cajal y Hans Krebs. De esta manera, llegamos a esta década en que los seres humanos nos hemos involucrado en un proyecto de grandes dimensiones que nos llevará sin duda a incrementar nuestro entendimiento de la biología humana. Se trata del proyecto del genoma humano (PGH).

El PGH es un proyecto de investigación internacional que tiene como objetivo principal determinar la secuencia de cada una de las 3 mil millones de bases que conforman el genoma humano, localizar los aproximadamente 100,000 genes dentro del genoma y construir mapas genéticos y físicos de cada cromosoma.

Paralelamente, con la idea de que el conocimiento de otros genomas también es útil para entender el genoma humano, se están llevando a cabo proyectos para secuenciar y mapear los genomas de varios organismos, desde unicelulares, como algunas bacterias, hasta mamíferos, como el ratón. Existe mucho interés en el PGH porque sabemos que en el genoma se encierra la explicación a múltiples fenómenos, desde algunos puramente biológicos, como los mecanismos por los cuales las neuronas, los hepatocitos y los leucocitos son tan diferentes a pesar de que tienen la misma información genética, hasta otros de interés público, como la determinación de los genes que predisponen a cierto tipo de enfermedades endémicas como la aterosclerosis, la hipertensión y la diabetes mellitus. Para esto se ha montado un megaproyecto que sólo puede ser comparado con empresas como los proyectos Apollo y Manhattan. Al igual que estos últimos, una de las ventajas del PGH es que el simple hecho de llevarlo a cabo está generando una serie de beneficios inmediatos, dada la gran inversión que se ha destinado para impulsar el desarrollo de tecnología de punta que permita cumplir con los objetivos del programa. El PGH requiere de la colaboración estrecha entre ingenieros, médicos, químicos, informáticos, matemáticos y abogados, en un equipo que tiene como fin no sólo la generación de una enorme base de datos, sino también su manejo apropiado desde el punto de vista ético-legal y de la informática.

Aunque el principal objetivo del PGH es la secuenciación del genoma, existen una serie de objetivos que deben cumplirse previamente y que de por sí generan gran cantidad de conocimientos útiles a la investigación biomédica. Es claro que a largo plazo el fin más buscado por el PGH será la utilización de

esta información para empezar a entender a escala molecular qué es lo que hace que una célula o tejido funcione en forma correcta o incorrecta, comprender cómo un embrión se convierte en un niño y un niño en un anciano o qué nos hace susceptibles o no a la toxicidad del medio. Además, genera recursos farmacéuticos que proveen al clínico con nuevas y mejores herramientas de tratamiento, incluyendo la terapia génica. Todo esto en el contexto de contar con mayor información para averiguar quiénes somos y de dónde venimos.

Objetivos del PGH

El genoma humano está compuesto de 3 mil millones de bases distribuidas en 23 pares de cromosomas que contienen la información sobre lo que somos y lo que fuimos. Distribuidos a lo largo del genoma tenemos alrededor de 100,000 genes que codifican para las proteínas, a las que podemos considerar como las efectoras de los mandatos del genoma. El resto del DNA no codifica para proteínas, es decir no son genes, y su función es aún en gran parte desconocida.

Existen únicamente 20 aminoácidos diferentes, pero la combinación entre ellos en cadenas polipeptídicas es suficiente para explicar la variedad de proteínas, así como 28 letras en el abecedario pueden componer un sin fin de palabras o 7 notas musicales generar diversidad de ritmos. El objetivo principal del PGH es conocer la secuencia de la bases del genoma, pero para lograr esto, el PGH se planeó con una serie de objetivos intermedios que permitan llegar a la secuencia final. La figura 1 es un dibujo que esquematiza cada uno de los objetivos utilizando un cromosoma como ejemplo. A continuación revisaremos cada uno de los objetivos del PGH.

Figura 1

Tipos de mapa en un cromosoma

Completar en 1995 un mapa de enlace génico con resolución de 2 a 5 centimorgans (Cm) Existen varias formas de mapear cromosomas, de la misma manera que existen varios tipos de mapas de la república mexicana (político, hidrográfico, holográfico, etc.). Uno de estos mapas se conoce como mapa de enlace génico y se refiere a determinar los patrones de herencia humana utilizando una serie de marcadores conocidos como microsatélites. Durante la gestación existe un proceso de recambio de DNA entre el espermatozoide con el óvulo conocido como recombinación genética en el que pedazos de material génico son intercambiados entre cromosomas pareados. Este es el proceso que nos da la individualidad. En este proceso, mientras más cerca estén dos genes entre ellos, menor será la probabilidad de que sean separados durante la recombinación. Cuando dos genes están suficientemente cerca como para suponer que la probabilidad de ser separados durante la recombinación es de 1 en 100, decimos que están separados por "una distancia de un centimorgan (1 Cm). En 1994 se completó este primer objetivo con la construcción de un mapa a base de 5,826 marcadores con brechas promedio de 1.6 Cm (para consultar el mapa completo ir a xxx). Esta información es extremadamente valiosa para identificar y localizar genes causantes de enfermedades hereditarias mediante una estrategia conocida como clonación posicional. Es decir, el proceso por el cual se han podido identificar y clonar genes gracias a su cercanía (en Cm) con alguno de los marcadores a lo largo del genoma.

Completar en 1998 un mapa físico con resolución de 100 kilobases

El término mapa físico se refiere a un mapa en el que en vez de medir las distancias entre marcadores con unidades génicas como los centimorgans, se mide con unidades físicas reales como el número de bases que separan cada marcador. Es decir, un mapa físico con resolución de 100 kilobases podría compararse por analogía con una mapa de las carreteras de la república mexicana en el que podamos determinar las distancias y localizar poblaciones separadas cuando menos por 100 kilómetros. Los mapas físicos se han desarrollado utilizando una combinación de técnicas como la hibridación in situ con fluorescencia en cromosomas (FISH) para localizar la posición de marcadores y enzimas de restricción' para poder cortar y clonar fragmentos de los cromosomas y estudiarlos con mayor detalle. Como muestra la figura 1, el mapa físico consiste entonces en una serie de fragmentos de DNA que pueden localizarse uno tras otro debido a que existe empalme entre ellos. La producción de un mapa físico de esta naturaleza requiere aproximadamente de 30,000 fragmentos de DNA que funcionen como "letreros de señalización" separados por 100 kilobases. Cada uno de estos fragmentos de DNA son conocidos como STS del inglés sequence-tagged site. De los STS es de donde se obtendrán puntos de partida para secuenciar todo el genoma. A la fecha se han producido más de 20,000 STS, aunque aún no todos se han localizado con precisión. Se calcula que para finales de 1998 se habrán producido alrededor de 50,000 STS de los cuales cuando menos 30,000 se habrán mapeado. Actualmente se han completado los mapas físicos de los

cromosomas 16 y 19.) El esfuerzo de crear mapas físicos se ha unido a otro que ha sido el de generar mapas génicos. En el genoma humano se calcula que existen 100,000 genes. Dado que estas son las regiones que codifican para las proteínas y que representa únicamente un pequeño porcentaje del genoma, se pensó que no tenía sentido esperar hasta que estuviera completa la secuencia del genoma para empezar a localizar los genes y se diseñó una estrategia que toma la ventaja de que los genes, a diferencia del resto del DNA, producen RNA mensajero que viaja al citoplasma para guiar la síntesis proteica. El RNAm puede ser sujeto a transcripción reversa y de ahí, a amplificación mediante PCR, con lo cual se han construido miles de fragmentos cortos de DNA complementario conocidos como EST del inglés expressed sequence tags. El esfuerzo de producción de EST se inició en 1992 y a la fecha se han producido más de 600,000 EST que representan el 60% de las secuencias depositadas en las bases de datos y que se calcula corresponden al 50% de los genes. Con los EST, en combinación con los mapas de enlace génico y físico, se ha logrado la generación del primer mapa génico del genoma humano en el que alrededor de 16,000 genes han sido localizados en la posición que ocupan en cada cromosoma (para consultar el mapa de cada cromosoma ver la dirección en Internet). Este mapa génico, junto con el físico y el de enlace génico han sido y seguirán siendo muy útiles para identificar genes asociados a enfermedades mediante metodologías como la clonación posicional.

Completar para el 2005 la secuencia completa del genoma humano

El objetivo de secuenciar todo el DNA humano se ha visto acelerado por la generación de tecnología automatizada para secuenciar DNA. A la fecha, se han secuenciado apenas 50 millones de bases, la mayoría en pequeños fragmentos como los STS y los EST. Sin embargo, la creación de los mapas de enlace génico, físico y genético han sentado la infraestructura que permitirá en forma relativamente rápida la secuencia del resto del genoma. Para acelerar la posibilidad de completar la secuencia para el año 2005, buena parte de los recursos del PGH se han destinado a impulsar el desarrollo tecnológico con el objetivo de idear metodologías más rápidas, automatizadas y baratas de secuenciar DNA, así como para el desarrollo de nuevos vectores de clonación. El progreso ha sido significativo en ambos rubros. El PGH inició con secuenciación de DNA que tenía un costo promedio de 5 dólares por base y en la que un investigador podía secuenciar alrededor de 20,000 bases por año. Actualmente se ha reducido el costo a menos de un dólar por base y la capacidad de secuenciar se ha incrementado a millones de bases por año. Por otro lado, se han desarrollado mejores vectores de clonación conocidos como YACS (yeast artificial chromosomes), BACs (bacterial artificial chromosomes) y PACs (PI-derived artificial cloning systems) que pueden albergar grandes fragmentos de DNA. Con estos avances tecnológicos se calcula que la secuencia del genoma humano se completará para el año 2005.

Desarrollar herramientas y, software para manejar e interpretar datos genómicos La información producida por el PGH ciertamente requiere del manejo de bases de datos de gran tamaño y con alto grado de complejidad. Esto significa que se requiere de gran infraestructura para la adquisición, manejo y análisis de mapas genéticos y físicos, secuenciación de cada una de las bases y análisis de la expresión génica en diversas circunstancias. Por lo tanto, el PGH ha invertido también en el desarrollo de informática que permita analizar y presentar esta información de manera amigable para su accesibilidad a la mayor parte de usuarios posibles. De hecho, por su tamaño, la mayor parte de los productos terminados del PGH no han, ni serán sido publicados en su totalidad en papel. La manera de obtener dicha información será exclusivamente a través de la vía electrónica. La tabla 1 muestra algunos de los sitios que son más útiles para obtener información sobre el PGH. Particularmente para la biomedicina es interesante analizar el mapa génico recientemente publicado del genoma humano.

Tabla 1 Sitios de interés en la red para obtener información del PGH

Fuente de información URL

Mapa génico integrado

Laboratorios involucrados

Genethon Francia

Centro Sanger-Inglaterra

Centro del genoma humano Stanford

Massachusetts Institute of Technology

Organizaciones

Human Genome Organization

National Human Genome Research Institut

US Department of Energy-Genome project

Bases de datos genómicas
National Center for Biological Information
European Molecular Biology Laboratory
El PGH en la UNAM

Explorar las implicaciones éticas, sociales y legales del PGH

En 1988, cuando James D., Watson anunció que había sido elegido para dirigir el PGH en el NIH, informó a la prensa que un porcentaje del presupuesto (5 %) sería designado para investigar las implicaciones sociales, éticas y legales asociadas con la investigación genómica. Dada la inversión millonaria que se ha dado para el PGH (xxx 200 millones de dólares anuales), la designación del 5 para este rubro representa la inversión más grande que ha existido en materia de investigación bioética.

Conforme tengamos mayor información génica a la mano, podremos saber si tenemos predisposición para ciertas enfermedades, inclusive antes del nacimiento. Sin embargo, es probable que con los mapas y la secuencia del genoma humano también se empiecen a encontrar genes o mutaciones asociadas, no sólo con enfermedades orgánicas, sino sociales como cierto tipo de conductas.

Aunque para algunos individuos puede ser útil y deseable saber si son portadores de una mutación asociada con el desarrollo de algún tipo de cáncer agresivo o enfermedades incurables como la corea de Huntington, para otros esto podría representar información que genere ansiedad y cambios en los patrones de vida. Cómo se va a regular la aplicación de estudios de escrutinio conforme contemos con el conocimiento de dichos genes? El derecho a la privacidad de la información genética es otro aspecto ético en que se está trabajando en el PGH.

Así cómo el conocimiento de nuestra propia secuencia nos puede ser útil a cada uno de nosotros, podría ser poco conveniente en manos de otros sujetos. Es fácil imaginarse que la predisposición genética para cierta enfermedad podría ser utilizada por las compañías de seguros para negar la extensión de un seguro de gasto médicos o de vida, o bien, por empresas para negar ciertos tipos de trabajo. Es decir, existe el riesgo de que la información producida por el PGH se utilice eventualmente con fines de segregación, lo que debemos evitar a toda costa; de lo contrario, el PGH podría resultar más peligroso que benéfico. A lo largo de la historia el hombre ha mostrado facilidad para inclinarse por la eugenesia al creer que existen razas superiores. Es imperativo también planear las estrategias para evitar que la información del PGH pueda ser utilizada para estos fines. Finalmente, otros asuntos importantes del PGH en cuanto a bioética y leyes se refieren a cómo va a ser patentada, distribuida y comercializada la información del PGH?

Conclusiones

A diferencia de otros viajes del hombre en que la aventura a lo desconocido era parte del juego, en este caso, sabemos cuál es el límite del proyecto, sabemos que la meta es secuenciar 3 mil millones de bases y sabemos como hacerlo, por lo que se puede proyectar con cierta precisión el tiempo para completar los objetivos. El PGH es una realidad. De hecho, ha cumplido los objetivos cabalmente y tiene planeado completar la secuencia del genoma para el año 2005.

Los beneficios del PGH ya se ven claramente en el ámbito de la investigación biomédica. No hay mes en que no sepamos de un nuevo gen descubierto, su localización precisa en algún cromosoma y la enfermedad de la que es responsable. Cuando se cuente con toda la secuencia habrá muchos más conocimientos aplicables a varias disciplinas como la biomedicina, química, biología, evolución, psicología, etc. Es necesario que tomemos conciencia de las implicaciones en biomedicina, inversiones, negocios, ética, legislación y avances científicos que representará el PGH porque, de lo contrario, será una fuente que incrementará nuestro subdesarrollo. Debemos hacer lo posible para implementar en nuestro país las tecnologías de punta para el análisis génico con la intención de que en el futuro seamos los mexicanos los que estudiemos la diversidad genética de nuestra población y la predisposición genética a las enfermedades que por nuestras particularidades endémicas sean más urgentes de resolver.

Text	m00828
Gènere textual	Article de revista universitària de difusió científica
Referència	SANTOS, MANUEL. "Las cuatro letras de la vida, 50 años después". <i>Revista Universitaria</i> , núm. 80. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, 2003. Pàg. 19-21. [http://www.ornl.gov/hgmis/home.html]

El 25 de abril de 1953, hace ahora medio siglo, se publicó un trabajo científico en la revista 'Nature' que cambiaría la historia de la ciencia y de la sociedad.

Se trataba del artículo de Watson y Crick que describía la estructura del ácido desoxirribonucleico (ADN), donde reside el material genético: que los seres vivos sean como son depende en gran medida de la combinación de cuatro bases nitrogenadas que se denominan con las letras C, A, G y T. El descubrimiento abrió la puerta a la manipulación y, con ello, la posibilidad de alterar el destino de los seres humanos y el de otras especies.

La era pre Watson y Crick: los primeros asombros

En 1865, el monje austríaco Gregor Mendel realizó un gran descubrimiento científico: demostró que los caracteres hereditarios se transmiten de una generación a otra a través de unos factores presentes en los gametos, donde reside la información para desarrollar las características biológicas de los descendientes. Estos factores, que residen en los cromosomas, como lo demostró elegantemente en 1908 el científico ganador del Premio Nobel Thomas Morgan, fueron posteriormente, en 1911, denominados genes por el botánico danés, Johanssen. Contemporáneamente a la realización de los trabajos de Mendel, un bioquímico alemán, Miescher, descubrió en 1869 los ácidos nucleicos presentes en los núcleos de las células («nucleína»), que luego se llamaría ácido desoxirribonucleico (ADN).

En 1900, con el redescubrimiento de los trabajos de Mendel por los científicos De Vries, Tschermack y Correns, y la universalización de las leyes mendelianas a todos los seres vivos de reproducción sexual, incluidos los humanos, comenzó una carrera científica por descubrir la naturaleza química de los factores mendelianos, los genes. Dado que, entre los componentes químicos de las células de los seres vivos las proteínas corresponden a moléculas muy variadas y complejas, se sostuvo que en ellas residía la información genética. Fue sorprendente y muy difícil de aceptar la idea de que los genes residieran en el ADN, una molécula extraordinariamente simple. Contiene sólo tres tipos de componentes: azúcar (desoxirribosa), fosfato y bases nitrogenadas. Existen cuatro tipos de bases nitrogenadas diferentes: adenina (A), citosina (C), guanina (G) y timina (T), las famosas «cuatro letras» (ATCG) del ADN. Cómo aceptar que en una molécula tan simple estuviera contenida información tan compleja como aquella de los genes.

En 1944, tres investigadores norteamericanos galardonados con el Premio Nóbel, los Dres., Avery; MacLeod y McCarthy, formalmente demostraron que la información genética residía en el ADN. En otras palabras, los genes no son otra cosa que segmentos de ADN.

La era Watson y Crick: una escalera que sabe mucho

En la década del 40 ya se conocía la composición química del ADN; sin embargo, no se sabía la estructura, es decir cómo sus componentes, las bases nitrogenadas, el azúcar y el fosfato se ordenaban espacialmente. En la década del 50 ya eran conocidas las llamadas reglas de Chargaff: la cantidad de adenina era igual a la de timina, y la de guanina, igual a la de citosina. Pero la estructura del ADN seguía siendo una incógnita. En 1951, la Dra., Rosalind Franklin, una científica judía que se dedicaba al estudio

de las moléculas cristalizadas, logró, a través de un microscopio electrónico, una serie de imágenes clave del ADN.

Estas fotografías, que mostraban claramente que el ADN poseía una forma de hélice, llegaron a manos del joven norteamericano James Watson, quien realizaba su postdoctorado en el laboratorio del físico Dr., Francis Crick, de la Universidad de Cambridge. Mediante la observación de las fotografías de la Dra., Franklin, con la ayuda del cristalógrafo Jerry Donahue y el modelamiento matemático de Crick, Watson llegó a una gran conclusión que daba cuenta de las reglas de Chargaff: las adeninas debían unirse a las timinas, y las guaninas, a las citosinas.

Por ello, el ADN debía estar formado por dos hebras complementarias, formando una suerte de escalera doblada en su eje principal (« alfa hélice »).

En esta «escalera» los «largueros» estaban constituidos por series de moléculas de azúcar unidas a moléculas de fosfato y los «peldaños» estaban formados por dos tipos de puentes, unos por adeninas unidos a timinas y otros por guaninas unidas a citosinas. Así publicaron este hallazgo el 25 de abril de 1953 en la prestigiosa revista científica Nature. En 1962 los científicos Watson, Crick y Wilkins (ya había fallecido la Dra. Franklin) recibieron el premio Nóbel en Medicina y Fisiología por este notable hallazgo.

Se había descubierto la estructura del libro o enciclopedia de la vida.

La era post Watson y Crick: conocer toca la secuencia

Desde el punto de vista científico básico, el descubrimiento de la estructura del ADN permitió conocer que ella era común a todos los seres vivos, desde una simple bacteria hasta los complejos seres humanos. Permitted explicar cómo se trasporta la información genética a lo largo de las generaciones: la doble hebra se abre y frente a cada hebra antigua se copia una nueva siguiendo el apareamiento «a lo Watson y Crick»: frente a una adenina se copia una timina, y frente a una guanina, una citosina. Así se logra mantener la composición de la información genética a lo largo del tiempo y las generaciones. También el descubrimiento de la estructura del ADN llevó, posteriormente, a entender qué eran los genes a nivel molecular y cómo se expresaban en las células: los genes corresponden a segmentos de ADN, de miles de letras de largo, con una combinación determinada de las cuatro letras, y cuya información puede ser transcrita a otro ácido nucleico, el ácido ribonucleico (ARN), de una sola hebra, que posee información complementaria a la del ADN que lo origina, y cuya información codificada (código genético) es la encargada de la elaboración de las proteínas que controlan las diversas rutas metabólicas de las células que estructuran sus componentes.

La estructura del ADN aportó el sustrato para la realización de los diversos proyectos genomas, que están intentando conocer toda la secuencia (el orden de las letras) del ADN de los seres humanos (Proyecto Genoma Humano), ratones, moscas, levaduras y gusanos. Muy recientemente, a fines de marzo de este año, el Proyecto Genoma Humano ha finalizado la secuenciación del 99,9% de los 3 mil 200 millones de letras; ya se conocen más de la mitad de los 30 a 40 mil genes normales que poseemos los seres humanos y muchos de los miles de genes involucrados en producir enfermedades. Además de estos proyectos genoma, ya se han obtenido datos tremendamente interesantes, tales como que las diferencias a nivel de ADN no sólo entre las razas humanas son mínimas, sino que entre los seres humanos y animales como los ratones son menores al 0,1%; además, que la mayoría del ADN presente en nuestro genoma no codifica información para proteínas, entre otros hallazgos. Desde el punto de vista de la medicina, el descubrimiento de la estructura del ADN y de los genes ha permitido conocer los mecanismos involucrados en la producción de muchas afecciones humanas, desde las enfermedades genéticas poco frecuentes, tales como la fibrosis quística, hasta enfermedades comunes con alta predisposición genética, tales como los cánceres (por ejemplo, el de mama), la diabetes, la hipertensión arterial y la enfermedad de Alzheimer, entre otras. Este conocimiento ha permitido el desarrollo de tests de ADN predictivos, que se realizan antes de que se produzca clínicamente la enfermedad, tal como ocurre con el test genético para el cáncer de mama.

Incluso, estas pruebas pueden ser aplicadas a fetos (diagnóstico genético prenatal) o embriones obtenidos por fertilización in vitro antes de implantarlos (diagnóstico genético preimplantacional).

Sin duda, lo más revolucionario en el aspecto médico es la terapia génica, es decir el uso del ADN para intentar corregir algún gen defectuoso. Este tratamiento ya está siendo utilizado para corregir algunos defectos genéticos, tales como inmunodeficiencia genética, la fibrosis quística y la hemofilia. Pero no sólo se está intentando la terapia génica para corregir enfermedades genéticas, sino que también esta tecnología se está utilizando para corregir afecciones tan diversas como el infarto del corazón. Sin embargo, han existido casos mortales derivados de la terapia de células somáticas (no germinales), que han retrasado estos esfuerzos.

Finalmente, en el último tiempo ha aparecido la clonación humana no sólo como alternativa para reproducirse sino también en su modalidad terapéutica. Es decir, el uso del ADN contenido en el núcleo de una célula del cuerpo de una persona para transplantarlo a un óvulo (al que se le ha retirado su propio núcleo), de modo de generar un nuevo individuo que posea la información genética de la persona que aportó el ADN somático, sin que haya aporte de ADN de un padre a través del espermio y de una madre a través del óvulo. Esto es, la producción de un clon en el laboratorio que supla la ausencia de un hijo, o de un repuesto para órganos que fallan.

Desde el punto de vista social, el descubrimiento de la estructura del ADN ha permitido el desarrollo de técnicas moleculares que establecen la identidad de las personas. Estas técnicas de identificación a nivel de ADN permiten en la actualidad los estudios de paternidad, la identificación de detenidos desaparecidos, la identificación de criminales.

En el campo de la biotecnología, el descubrimiento de la estructura del ADN llevó a la posibilidad real de la manipulación, tal como ocurrió en la década del 70 con el desarrollo de la ingeniería genética que permitió la introducción de genes de una especie en otra. Ello permitió generar bacterias y levaduras que, por ejemplo, producen insulina humana, superratones (ratones transgénicos que poseen el gen humano de la hormona de crecimiento), plantas que emiten luz (plantas transgénicas que poseen el gen de la luciferasa de insectos) y los controvertidos alimentos transgénicos. La manipulación biotecnológica ha conducido a la creación de verdaderos Zoo-clóricos. Se ha clonado exitosamente ovejas, ratones, carneros, etc. Y se han iniciado los intentos de clonar animales ya extintos, tales como el mamut.

Pero no todo depende de los genes

El gran desarrollo científico logrado luego del descubrimiento de la estructura del ADN ha motivado una corriente de pensamiento que atribuye todas las características de los seres vivos a los genes, incluso la naturaleza humana. Se trata del reduccionismo genético. Importantes científicos se han sumado a una nueva disciplina, denominada sociobiología, para debatir sobre ello. Dos de sus más connotados exponentes sostienen que «los genes hacen a los individuos, y como los individuos hacen a la sociedad, entonces los genes hacen una sociedad» (Dr., Richard Lewontin) y que «el hombre cree en dioses porque su cerebro está programado biológicamente, es decir, genéticamente para hacerlo» (Dr., Edward Wison). La ciencia es una forma reductiva de acceder a la realidad. La naturaleza de los seres humanos es más compleja que lo que la visión científica puede entregar. A la ciencia biológica no le compete explicar la naturaleza espiritual de los seres humanos. En otras palabras, el espíritu no descansa en el ADN. Más aún, ni siquiera toda la naturaleza biológica de los seres humanos reside en los genes. Existen complejas interacciones entre el ADN y el ambiente en el que se encuentra, que puede cambiar el destino de sus efectos. Al respecto conviene recordar el caso de los gemelos idénticos, que corresponden biológicamente a clones perfectos, es decir, poseen un ADN exactamente igual y, sin embargo, no presentan las mismas características biológicas, síquicas ni espirituales.

El descubrimiento de la estructura del ADN y su manipulación ha llevado a plantear hasta dónde es lícito aceptar aquello que es técnicamente posible realizar. Los albores del nuevo siglo XXI nos obligan a enfrentar esencialmente cuestionamientos de tipo ético. Por ello, la ética de los procesos biomédicos, la bioética, es la disciplina que mayor desarrollo está experimentando a nivel internacional. Un marco conceptual que pueda ayudar al debate de los problemas bioéticos importantes, tales como la clonación terapéutica, la terapia génica, el uso y selección de embriones humanos, lo entrega el gran científico genetista francés Jerome Lejeune, quien fuese el asesor científico del Papa Juan Pablo II: «El conocimiento del ADN (genoma) humano es bueno y, utilizado a favor del hombre, traerá grandes beneficios, tales como la terapia génica. Sin embargo, su utilización en contra del hombre traerá su propia destrucción. La decisión dependerá del hombre mismo». Lejeune esperaba que el conocimiento del ADN no se convirtiera en la herramienta que podrían, en el futuro, utilizar los científicos para diseñar genéticamente a voluntad a los seres humanos de las futuras generaciones. El Mundo feliz de Aldous Huxley podría estar mucho más cerca de lo que pensamos. Seguiremos pensando que nuestros hijos son

un regalo de Dios o los elegiremos según nuestro deseo, tal como hacemos con los productos de un supermercado?

El descubrimiento de Watson y Crick no sólo significó un gran aporte científico, sino que sus proyecciones han impactado profundamente a nivel social, motivándonos a reflexionar sobre la naturaleza humana y sobre el control que podamos o no ejercer sobre ella.

Text	m00830
Gènere textual	Article de revista mèdica
Referència	FIERRO, ALBERTO. "Breve historia del descubrimiento de la estructura del DNA". <i>Revista Médica Clínica Las Condes</i> , vol. 12, núm. 2. Santiago de Chile: Clínica Las Condes, Área Académica, 2001. http://www.clinicalascondes.cl/area_academica/Revista_Medica_Abril_2001/articulo_007

El 15 de febrero de este año las revistas Nature y Science, han publicado una primera versión de la secuencia de nucleótidos del genoma humano. Este avance traerá un profundo cambio en nuestra manera de ejercer la medicina, de comprender la enfermedad y la vida.

Para apreciar su significado debemos remontarnos a los hitos fundamentales de la genética y la biología molecular. En el siglo XIX, Mendel establece las leyes fundamentales de la herencia. En el primer cuarto del siglo XX se establece que el sustrato físico de la herencia se encuentra en los cromosomas. Luego se descubre la transferencia génica y se establece que el ADN es el componente fundamental de los cromosomas. Pasando la mitad del siglo se descubre la estructura del ADN y en el último cuarto se desarrollan los sistemas que permiten su secuenciación y la reacción de polimerasa en cadena.

En la mañana de uno de los últimos días de invierno, el joven de 25 años, James Watson jugaba en su escritorio con unos modelos de cartulina que él mismo había recortado el día anterior. De pronto, se dio cuenta que al juntar adenina con timina en ciertas posiciones tomaban la misma forma que al juntar citosina con guanina (Figura 1). Ese era el último eslabón que faltaba para imaginar la estructura del ADN. Esa misma noche le contó a su hermana que él junto a Francis Crick habían encontrado una respuesta que revolucionaría la biología. Y esa respuesta era increíblemente bella y simple.

Aquella mañana cristalizaba un esfuerzo en que participaron fundamentalmente cinco personas: James Watson y Francis Crick, de los laboratorios Cavendish de Cambridge, Rosalind Franklin y Maurice Wilkins, del King's College de Londres y Linus Pauling, del California Institute of Technology. Todos recibieron el Premio Nobel con la excepción de Rosalind Franklin. Ella, quien entregó la mayor parte de la evidencia experimental, falleció antes de recibirlo. El cáncer acabó con la vida de Rosalind a los 37 años. Su contribución al descubrimiento de la estructura del ADN se reconoce ahora en forma creciente.

Figura 1

Pares de bases adenina-timina y guanina-citosina, como lo comprendieron Watson y Crick Como se observa el área sombreada es igual en ambas combinaciones. Posteriormente se descubrió que la unión guanina-citosina tiene un tercer enlace hidrogenado. Las publicaciones recién aparecidas son el resultado de un esfuerzo en que han trabajado miles de científicos en cientos de laboratorios y cuyo inicio puede situarse en el descubrimiento de la estructura del ADN. Esa es la historia que pasamos, brevemente, a relatar. Sucede en Cambridge, Inglaterra, en el año 1953.

La doble hélice

Rosalind Franklin era una experta en cristalografía por rayos X. Había trabajado en París, en el Laboratoire Central des Services Chimique de l'Etat hasta que el jefe de la Unidad de Investigación en biofísica en el King's College de Londres: Sir John Randall la invitó a trabajar en su laboratorio. Para Rosalind era la oportunidad de aplicar sus conocimientos a la biología y el laboratorio de Randall se encontraba en el mejor nivel de desarrollo. Lamentablemente, una serie de malos entendidos condujo a un conflicto permanente con su colega de trabajo Maurice Wilkins. Este llevaba largo tiempo trabajando en

ADN y había tomado la primera fotografía relativamente clara de su difracción cristalográfica. Wilkins había sido el primero en reconocer en ésta los ácidos nucleicos y no estaba dispuesto a la competencia interna. Sin embargo, Rosalind Franklin era una mujer de carácter.

En ese tiempo se conocía la forma deshidratada de la molécula (forma A), la que no sugería una forma helicoidal. Rosalind se concentró primero en interpretar los patrones de difracción utilizando las laboriosas fórmulas de Patterson. Las primeras imágenes obtenidas en Londres con el ADN deshidratado se conocieron en Cambridge. Watson había tenido ocasión de asistir a la clase que dio Franklin en noviembre de 1951 sobre el avance de sus investigaciones. Rápidamente, con Francis Crick se pusieron a la tarea de imaginar su estructura y para ello, trabajaron principalmente con modelos atómicos a escala. Este primer intento terminaría en un fracaso rotundo. Watson y Crick invitaron a Franklin y Wilkins a Cambridge para darles a conocer su propuesta. Esta consistía en un modelo helicoidal con tres cadenas. Iones de Magnesio sostenían unidos los fosfatos y hacia la periferia las pentosas y las bases nitrogenadas. Rosalind Franklin pulverizó sus argumentos. La cantidad de agua en el modelo no correspondía al de los estudios de difracción. Los fosfatos y, por lo tanto, el "esqueleto" de la molécula tenían que estar en el exterior de la misma. No existía en realidad ningún indicio consistente de que la estructura fuera helicoidal. La conocida flema inglesa seguramente impidió la catástrofe. De todos modos, el rumor llegó a la cabeza del laboratorio: Sir Lawrence Bragg, quien decidió prohibir a Watson y Crick que sus estudios en el ADN continuaran. La astucia se impuso: James Watson se concentró en el estudio del virus del mosaico del tabaco. Este tiene al ARN como uno de sus constituyentes fundamentales. Dilucidar esta estructura le permitiría acercarse al ADN y de paso profundizar sus conocimientos en cristalografía.

Durante 1952 Rosalind Franklin repitió los estudios cristalográficos con diferentes grados de hidratación. Al hidratarse la difracción era completamente distinta (forma B). Como sabemos ahora, las fibras de ADN se alejan entre ellas y toman su forma nativa.

A principios de 1953 las imágenes de la forma B (hidratada) llegaron a las manos de Watson y Crick (Figura 2). Sin autorización de Rosalind, Wilkins se las mostró primero a James Watson y, posteriormente, un informe de Rosalind Franklin a Sir John Randall es entregado a Watson y Crick. Francis Crick había trabajado en descifrar cómo se verían las estructuras helicoidales de las proteínas en imágenes de cristalografía. Y eso era justamente lo que tenía al frente. Más aún, el reflejo de xxx en la meridiana (ver recuadro) implicaba que esa era la distancia entre los nucleótidos de una misma cadena de ADN. Al aplicar estas mediciones a la forma A y corregirla por la contracción y la densidad de la molécula sólo había lugar para dos nucleótidos en cada plano transversal. Si eso era así, lo más lógico es que las cadenas fueran también dos.

Figura 2

Fotografía de la difracción de rayos X de la forma, B, hidratada, esta figura se explica en el recuadro adjunto

Linus Pauling era, en esa época, un científico ampliamente reconocido. Sus contribuciones en la química inorgánica eran lugar común en las universidades y desde hacía algunos años se dedicaba al estudio de la estructura molecular especialmente de las proteínas. Su trabajo condujo a dilucidar la estructura de aminoácidos y polipéptidos; resaltó la importancia de las uniones de hidrógeno en la conformación de su estructura secundaria y contribuyó al descubrimiento de los pliegues helicoidales de las proteínas (hélices alfa y beta). Este fue uno de los peldaños que permitió imaginar la estructura del ADN.

En noviembre de 1952, Pauling se puso a la tarea de dilucidar su estructura. Partiendo de imágenes obtenidas por Robert Carey concibió una estructura helicoidal con tres cadenas. El manuscrito de este artículo llegó a manos de Watson y Crick quienes reconocieron inmediatamente el error. Los átomos de fósforo se encontraban neutralizados por átomos de hidrógeno y de esa forma el ácido desoxirribonucleico dejaba de ser ácido. Es decir el artículo desafiaba una de las leyes fundamentales de la química. Pauling no tuvo acceso hasta mucho después a las fotografías de Rosalind Franklin y Maurice Wilkins. Cosas de la política: cuando Pauling quiso visitar Inglaterra en mayo de 1952 su pasaporte no le fue otorgado por sospecha de comunismo. Si ello no hubiera sucedido la historia del ADN sería probablemente distinta.

La complementariedad de los ácidos nucleicos

A comienzos de 1953 tanto en Londres como en Cambridge estaba claro que el ADN sería una doble hélice, los grupos fosfatos formarían, por su cara externa, la estructura de sostén y los nucleótidos

mirarían hacia el centro. Aún faltaba por comprender cómo se unen los nucleótidos y determinan la especificidad biológica. Watson y Crick se esforzaron por enlazar los nucleótidos en el centro de la molécula. Se imaginaron primero cada nucleótido al frente de otro igual: adenina con adenina etc. (Figura 3). Dado que las purinas tienen un doble anillo y las pirimidinas uno simple, algunos segmentos serían anchos y otros estrechos. Ello no coincidía con el suave contorno del ADN. Más aún, Chargaff había descubierto que siempre adenina y timina se encuentran en el núcleo celular en igual cantidad y lo mismo sucedía entre guanina y citosina. Al enlazar estos elementos en la molécula de ADN la explicación salta a la vista.

Al combinarse adenina con timina en ciertas posiciones la forma y las distancias son las mismas que al combinar guanina con citosina (Figura 1), lo que hace posible que ambas combinaciones existan sin tensiones al interior de la doble hélice. Sólo esas combinaciones existen: adenina con timina y guanina con citosina lo que lleva a concebir las cadenas como complementarias: una es la base de la otra. Ello permite imaginar de inmediato la multiplicación celular y la herencia.

Figura 3

Una visión esquemática del ADN construido con pares de nucleótidos iguales. Este modelo no es posible pues los segmentos en que se unen timina con timina y citosina con citosina serían más angostos que los que unen adenina con adenina y guanina con guanina.

La simplicidad de la molécula contrasta con las múltiples combinaciones posibles de estos cuatro elementos a lo largo del ADN. Las posibilidades de formar diferentes proteínas son prácticamente infinitas y la secuencia de estos nucleótidos es la que ha sido recién publicada en su primera versión. En la tarde del mismo día en que imaginaron que las bases son complementarias Francis Crick visitó su fuente de soda habitual, The Eagle. Allí afirmó, sin modestia, a quien quiso escucharlo que él y Watson habían descubierto "el secreto de la vida".

CÓMO DERIVARON WATSON Y CRICK LA ESTRUCTURA HELICOIDAL DEL ADN A PARTIR DEL PATRÓN DE DIFRACCIÓN DEL B-ADN?

El patrón de difracción

del B-ADN puede comprenderse a partir de las leyes de difracción de Bragg. Si un objeto se interpone en un haz de rayos X, el rayo es reflejado (Figura 3) por la interacción con los electrones del objeto y porque las dimensiones del objeto están en el mismo rango que la longitud de onda λ de los rayos X (λ para la radiación más comúnmente empleada en los laboratorios) (Figura 1). La reflexión en un ángulo θ corresponde a una distancia d en el objeto (d es también la resolución). La relación está dada por la ley de Bragg: $n\lambda = 2d \sin \theta$. Unos pocos números que son importantes para el B-ADN se observan en la Tabla 1 del recuadro. Estos números significan -por ejemplo- que una reflexión observada a un ángulo de $26,2^\circ$ corresponde a una resolución de λ .

En la Figura A se observa un esquema del patrón de difracción del B-ADN. Para obtener este patrón de difracción el ADN debe separarse en fibras y debe ser expuesto a la radiación X en forma perpendicular al eje de las fibras. Las características más importantes de este patrón son: 1) La reflexión meridional en $3,4 \lambda$, la cual corresponde a los asentamientos de los anillos de las bases nitrogenadas. 2) Las reflexiones lineales en estratos de λ (B), con λ (no todas estas reflexiones son visibles en el patrón obtenido por Rosalind Franklin). Estas reflexiones corresponden a la repetición de la hélix cada λ y forman la típica cruz helicoidal (Figura 2).

Con este patrón, así como las dos regiones vacías E y F, Watson y Crick pudieron claramente deducir que la estructura era helicoidal y que debería contener 10 nucleótidos por vuelta. Francis Crick ya había publicado un artículo sobre la difracción que debería obtenerse con una hélix simple. Más aún, partiendo de las posiciones exactas de las reflexiones lineales en estratos era posible deducir el diámetro de la hélix que tendría aproximadamente 20λ .

El hecho que las reflexiones lineales en estratos sean relativamente estrechas sugiere que una porción sustancial de la masa de la hélix estaba en el perímetro externo

Estos tenían que ser los grupos fosfato pues tienen muchos más electrones que los átomos de nitrógeno o carbono. Este argumento no es especialmente sólido como se desprende del hecho que el primer modelo de Watson y Crick así como el modelo de Pauling tenían los grupos fosfato en el interior de la hélix. La región vacía C es provocada por la detención del haz y tiene sólo razones técnicas. También se observa un reflejo ecuatorial (D) que sugiere que las hebras ordenadas en forma paralela en la fibra se encuentran separadas a una distancia de xxx, lo cual es concordante con el diámetro deducido de aproximadamente xxx.

Todavía quedaba abierta la pregunta sobre el número de cadenas de la hélix. De hecho, los primeros modelos incorrectos de Watson y Crick así como el modelo de Pauling tenían tres cadenas en la hélix. Los cálculos de densidad fueron realizados, pero éstos no dieron una respuesta clara si se trataba de dos o de tres cadenas. El principal logro de Watson y Crick fue usar dos en vez de tres cadenas. Esta pregunta podría haberse respondido también a partir de las leyes de Chargaff puesto que sólo dos cadenas son compatibles con éstas. Siempre es más fácil decir en retrospectiva lo que podría o debería haberse hecho. La belleza del modelo de Watson y Crick es que era esteroquímicamente razonable, que explicaba todos los datos experimentales disponibles y que sugería inmediatamente mecanismos biológicos como la replicación, traslación y transcripción.

Text	m00862
Gènere textual	Article de revista mèdica
Referència	YOULTON, RONALD. "El proyecto del genoma humano y su impacto en la endocrinología". <i>Revista Médica Clínica Las Condes</i> , vol. 13, núm. 1. Santiago de Chile: Clínica Las Condes, Área Académica, 2002. http://www.clinicalascondes.cl/area_academica/Revista_Medica_Enero_2002

A mediados de los años ochenta un grupo de científicos consideró la posibilidad de analizar la secuencia del DNA humano y de localizar los genes, que en aquella época se estimaban en unos 100.000. El Proyecto del Genoma Humano fue oficialmente lanzado en 1990 como un esfuerzo de cooperación internacional (International Human Genome Sequencing Consortium), a 15 años plazo, para mapear nuestro genoma. A este esfuerzo se agregó posteriormente el de una empresa privada, Celera Genomics. En febrero de este año ambas entidades publicaron independientemente, un borrador con los resultados de la secuenciación del genoma. Ambas coinciden en que nuestro DNA consta de unos 3.200.000.000 pares de bases (3.200 Mbp), las que codifican para no menos de 26.000 pero no más de 38.000 genes (probablemente unos 33.000), cifra muy inferior a la considerada hace diez años atrás. Menos de 5% de nuestro DNA es codificante, lo que significa que los 33.000 genes estarían codificados por unos 160.000.000 de pares de base; el restante DNA es un mudo testigo de nuestra evolución.

Lo que se ha publicado este año es un borrador de la secuencia de los pares de bases que conforman nuestro DNA. Menos de la mitad del total de genes están identificados y de éstos, solo a una parte se le conoce su locus en los cromosomas. A modo de información, al 30 de julio de este año, la secuenciación se encontraba completada en un 47,1 %, en borrador en un 51,4% y no determinada en un 1,5%.

En forma paralela se ha estudiado el genoma de otras especies. La levadura *Saccharomyces Cerevisiae* tiene 6.034 genes, la mosca de la fruta *Drosophila Melanogaster* 13.061 genes, la pequeña lombriz *Caenorhabditis Elegans* 18.424 genes y la planta *Arabidopsis Thaliana*, 25.498 genes.

Se estima que 10% de los genes humanos tienen homología con genes de la mosca y del gusano y que la similitud del genoma humano con el del chimpancé alcanza al 99%, aunque la secuenciación del genoma de este último no está terminada. Se estima también que la similitud entre los distintos individuos de nuestra especie es superior al 99,9%.

Estas cifras son sorprendentes y echan por tierra nuestro concepto de que la complejidad biológica de una especie se relaciona con la cantidad de genes que posee. Surge entonces la pregunta: si tenemos algo menos que el doble de los genes del gusano qué nos hace tan diferentes? La respuesta hay que buscarla en el producto de los genes, que son las proteínas.

Los factores de transcripción (FT) son proteínas que tienen la propiedad de unirse al DNA y activar genes específicos, induciendo y regulando la transcripción y síntesis proteica. Se ha demostrado que existen familias y superfamilias de FT y que los miembros de cada familia aumentan de número en orden, desde la levadura al hombre. El genoma del gusano tiene unos 500 genes de FT, el de la mosca unos 700 y el del hombre, más de 2.000.

La complejidad biológica de las especies puede ser explicada entonces por el tamaño de la red de FT que posee, por la cantidad de genes que esta red regula y por la cantidad y diversidad de proteínas sintetizadas.

A su vez, las proteínas son mucho más complejas que el DNA. Un gen puede codificar para más de una proteína por procesamiento alternativo (splicing) del RNA. Un ejemplo es el de hormona de crecimiento (GH). Esta es una proteína de 191 aminoácidos cuyo peso molecular es 22 kd, cuyo gen estructural está en el cromosoma 17. Esta forma de GH constituye el 76% de la hormona circulante. Existe una variante de 20 kd que constituye el 16% de lo circulante y que se origina por procesamiento alternativo del RNA, de manera que los aminoácidos 32 al 46 del exon 2 quedan excluidos.

También hay que considerar que las proteínas pueden ser fosforiladas, glicosiladas, acetiladas, etc., cambios que pueden modificar sus funciones.

Más aún, algunas proteínas pueden ser subdivididas en fracciones menores después de sintetizadas, dando origen a polipéptidos que tienen acciones muy diversas.

Tal es el caso de la proopiomelanocortina (POMC) cuyo gen estructural está en el cromosoma 2. Es una proteína de 241 aminoácidos que da origen a la adrenocorticotrofina (ACTH), la hormona melanofórica (MSH), la lipotrofina (LPH) y a la beta-endorfina.

También hay que tener en consideración que mutaciones diferentes en un mismo gen pueden generar proteínas con diferente nivel de actividad funcional, lo que puede manifestarse como fenotipos clínicos diferentes. Dos ejemplos pueden ilustrar este punto: las mutaciones en los genes CYP21 B (21 Hidroxilasa) y FGFR3 (Receptor 3 del Factor de Crecimiento de Fibroblastos).

Las mutaciones que ocurren en CYP21B provocan pérdida total o parcial de actividad de la enzima 21 Hidroxilasa, necesaria para la síntesis de cortisol en las glándulas suprarrenales; su déficit hace que los metabolitos previos al bloqueo se desvíen hacia una producción excesiva de andrógenos. Esta deficiencia es la causa más frecuente del síndrome de Hiperplasia Suprarrenal Congénita (>90% de los casos). Las mutaciones que anulan la actividad enzimática provocan las formas clásicas que se manifiestan en el período neonatal; aquellas que permiten algún grado de actividad residual causan las formas no clásicas de manifestación tardía. Estas últimas eran consideradas hace algunos años como formas adquiridas y no relacionadas con las formas clásicas.

El gen FGFR3, cuyo locus está en el cromosoma 4, tiene funciones relacionadas con el crecimiento. Ratones en los que se ha anulado (knockout) ambas copias del gen (ratón *Fgfr3* xxx) tienen fémures muy largos, cuerpos vertebrales altos y una larga cola. Ello ha permitido concluir que la función de este gen es regular la osificación endocondral poniendo un freno al crecimiento.

Mutaciones que inducen un aumento o ganancia de función del FGFR3 producen una frenación exagerada del crecimiento esquelético y causan la Acondroplasia. Otras mutaciones en este gen causan la Hipocondroplasia, una condición más leve y de expresión variable, así como también la Displasia Tanatofórica, que es un defecto letal.

Por todo lo anterior se estima que el Proteoma (conjunto de proteínas que produce una especie) es un orden de magnitud más complejo que el Genoma.

Las enfermedades genéticas se pueden separar en tres grandes categorías: cromosómicas, monogénicas o mendelianas y poligénicas o multifactoriales.

Las enfermedades cromosómicas se deben al exceso o ausencia de un cromosoma o parte de él. Ellas se observan en 65% de los abortos espontáneos del primer trimestre, en 6% de los mortinatos y en 0,6% de los recién nacidos vivos.

Los genes están contenidos en los cromosomas. Tenemos dos copias de cada uno (materna y paterna), con excepción de algunos genes del X y del Y que existen en copia única (ejemplos: receptor de andrógenos en el X, gen SRY determinante testicular en el Y).

A la fecha hay asignados solo 7.505 loci cromosómicos de los 33.000, pero su distribución no es homogénea. Así, el cromosoma 2 que es el segundo en tamaño, tiene asignados 462 loci y al cromosoma 19, que es menos de un tercio del tamaño que del anterior, se le han asignado 492. Una cantidad tan grande de genes, que pueden estar en exceso o déficit, explica las múltiples anomalías o la muerte embrionaria que ocurren en los casos de aberraciones cromosómicas.

Las enfermedades monogénicas son producidas por la mutación o delección de un gen. El libro *Mendelian Inheritance in Man* (MIM) editado por Víctor McKusick en 1966 recopiló todas las enfermedades genéticas descritas en la época por los clínicos, los que se basaban en estudios familiares, así como también genes que no guardan relación con enfermedad, como grupos sanguíneos o variantes electroforéticas de enzimas.

Este verdadero catálogo de enfermedades dominantes, recesivas, ligadas al X y al Y ha tenido sucesivas ediciones y está on line (OMIM), se actualiza diariamente y puede ser consultado libremente (xxx).

Su primera edición listaba 1.487 genes. Al día 3 de octubre de este año, OMIM registra 13.027 entradas, pero los genes relacionados con enfermedades suman 1.112 y las enfermedades mendelianas totalizan unas 1.500. La diferencia entre 1.112 y 1.500 se explica porque diferentes mutaciones en un mismo gen pueden producir diferentes enfermedades. Por ejemplo, mutaciones inactivantes y también algunas activantes del proto-oncogén RET causan la enfermedad de Hirschprung; otro tipo de mutaciones activantes de este gen causan el síndrome de neoplasia endocrina múltiple tipo 2 (MEN2).

Toda la tecnología que se ha desarrollado en la última década para el estudio del genoma humano, ha permitido la identificación y caracterización de genes cuya existencia era sugerida por evidencias indirectas.

Hace casi veinte años atrás tuvimos la oportunidad de estudiar una paciente que consultó por haber tenido abortos espontáneos a repetición. Era de baja estatura, con acortamiento mesomérico de las extremidades e incurvación distal de cúbito y radio. Radiológicamente tenía una deformidad de Madelung a nivel de ambas muñecas. Este conjunto de anomalías esqueléticas recibe el nombre de Discondrosteosis de Leri-Weill.

El estudio citogenético de la paciente demostró una translocación de la región heterocromática del cromosoma Y (que no transcribe) en la región distal del brazo corto de uno de sus cromosomas X, lo que debió ocurrir durante la meiosis paterna. Esta translocación era, con toda probabilidad, la responsable de los abortos al inducir errores en la meiosis y anomalías cromosómicas en los óvulos.

En la búsqueda de la literatura nos encontramos con dos casos con características físicas similares. Publicamos este caso en la *Revista Médica de Chile* en 1985. La frase final de la discusión terminaba así: "que la región Xp22pter codifique genes involucrados en el crecimiento y modelaje del esqueleto".

Este gen putativo fue reconocido en MIM en la edición siguiente con carácter de hipotético.

La región distal de los cromosomas X e Y está constituida por una secuencia de 2,6 Mb, idéntica en ambos. Estas regiones se recombinan durante la meiosis masculina, por lo que se las denomina regiones pseudoautosómicas (PAR1: Pseudo Autosomic Region). Los genes de esta región en el X escapan al proceso de inactivación en la mujer, de manera que ambas copias son activas en ambos sexos.

En 1997, Rao y cols., identificaron y clonaron un nuevo gen en la región distal del brazo corto de los cromosomas X e Y al que denominaron SHOX (Short stature Homeobox containing gene).

El gen SHOX está contenido dentro de PAR1 y tiene una extensión de 170 Kb; transcribe dos proteínas, una de 292 aminoácidos y otra de 225, por procesamiento alternativo del RNA y se expresa en el tejido osteogénico y en el primer y segundo arcos faríngeos. Es un gen que contiene Homeobox, una secuencia de DNA de 180 bp altamente conservada, desde los invertebrados al hombre. Las proteínas Homeobox funcionan como FT, regulando la expresión de otros genes fundamentales en el desarrollo.

Los pacientes que tienen solo una copia de SHOX, como ocurre en el síndrome de Turner (45,X), en los casos que tienen una delección de la región terminal de Xp o Yp (como en nuestra paciente) o que tienen mutaciones intragénicas, son de baja estatura y presentan una o más anomalías esqueléticas, tales como

mesomelia, cuartos metacarpianos cortos, cúbito valgo, deformidad de Madelung, genu valgum o extremidades inferiores relativamente cortas. También se han encontrado delecciones de SHOX en algunos pacientes diagnosticados como portadores de talla baja idiopática, sin anomalías esqueléticas. Pacientes que tienen tres copias de SHOX, como ocurre en el síndrome de Klinefelter (xxx), en los hombres XYY, en las mujeres xxx y en otros raros casos de anomalías estructurales de uno de los cromosomas sexuales, tienen mayor estatura y metacarpianos y extremidades inferiores más largas.

Estas observaciones permiten concluir que SHOX funciona como un represor de la maduración del cartílago de crecimiento y de la fusión epifisiaria. Su deficiencia permite una maduración esquelética acelerada, que se manifiesta muy claramente durante la pubertad, particularmente en los segmentos distales de las extremidades, como se observa en la Discondrosteosis y en el síndrome de Turner; en el caso de este último se asocian los efectos del desbalance cromosómico. Las enfermedades comunes de los adultos (enfermedad coronaria, hipertensión arterial, algunos desórdenes psiquiátricos), así como las anomalías congénitas más frecuentes (labio leporino, displasia de caderas) y la mayor parte de las diferencias fenotípicas normales (estatura, peso, presión arterial) son de determinación multifactorial, es decir, producto de la interacción de diversos factores genéticos y no genéticos (medio ambiente, estilo de vida). La predisposición o susceptibilidad para tener una característica o desarrollar una enfermedad se hereda de ambos progenitores, pero su herencia no tiene los patrones mendelianos.

Si para las enfermedades monogénicas ha sido difícil individualizar el gen y ubicarlo en el mapa físico de los cromosomas, para las enfermedades o características de determinación multifactorial esta tarea lo será más.

Una manera de acercarse al problema es relacionar estas condiciones con polimorfismos del DNA, de los cuales hay varios tipos: RFLP (restriction fragment length polymorphisms), VNTR (variable number of tandem repeats), entre otros.

En el estudio de la secuenciación de nuestro genoma se ha encontrado que cada 1000 a 2000 bp hay un nucleótido que es distinto y que puede estar dentro de la secuencia de un gen, contiguo a él o en regiones no codificantes. Esta característica, que es hereditaria, se denomina polimorfismo de un nucleótido o SNP (single nucleotide polymorphism). Los SNP están presentes en todo nuestro genoma, se han identificado más de 1.400.000 de ellos y se los considera la fuente de variación entre los individuos de una misma especie, a la vez que pueden explicar la susceptibilidad a (o el efecto protector contra) diversas enfermedades.

Todo el nuevo conocimiento aportado por el estudio de nuestro genoma y por las técnicas moleculares van a introducir cambios significativos en nuestro modo de comprender, clasificar y tratar las enfermedades. Estos cambios se van a notar en diversos aspectos.

El diagnóstico molecular es posible en la actualidad para cerca de un centenar de enfermedades, número que está creciendo en forma exponencial. En nuestro medio, el análisis de mutaciones en casos de hiperplasia suprarrenal congénita, de neoplasia endocrina múltiple tipo 2 o de fibrosis quística son los más frecuentes.

El conocimiento preciso de la base genética de una enfermedad nos permitirá saber el comportamiento biológico de ella.

Se ha desarrollado una nueva tecnología, la de las llamadas micro matrices de DNA (DNA microarrays). Consisten en una colección de cientos o miles de secuencias ordenadas en una fase sólida. De la muestra que se desea estudiar se extrae el RNA mensajero y a partir de éste, se sintetizan copias de DNA complementario utilizando nucleótidos que se marcan con fluorescencia; estos cDNA se hibridan en la micro matriz. La intensidad de la fluorescencia en cada punto de hibridación indica la relativa abundancia de los distintos mRNA.

Ello permite el análisis de un gran número de genes en forma simultánea, generando patrones de expresión génica que pueden ser característicos de una enfermedad. Estas micro matrices también pueden ser utilizadas para la pesquisa de polimorfismos y mutaciones.

Una reciente publicación señala que el análisis de expresión génica permite distinguir las leucemias mieloide aguda y linfoblástica aguda, cuyos tratamientos son muy diferentes. De 6.800 genes estudiados,

1.100 se expresaron en forma diferente en ambas leucemias. De éstos hubo 50 genes que consistentemente permitieron diferenciar ambas leucemias con 85% de sensibilidad y 100% de especificidad. De esta forma, el médico y el paciente podrán optar por el tratamiento más apropiado para la enfermedad y para el enfermo.

El conocer la predisposición a desarrollar una enfermedad hará que las personas modifiquen algunos hábitos de vida o se sometan a procedimientos diagnósticos frecuentes y regulares o a tratamientos preventivos. Ejemplos son algunos cánceres de colon o mama o la neoplasia endocrina múltiple tipo 2. En la actualidad se puede prevenir o atenuar la masculinización de los fetos de sexo femenino afectados de hiperplasia suprarrenal congénita suministrando a la madre dexametasona a partir de la sexta semana de gestación; con ello se logra frenar las suprarrenales del feto, evitando la sobreproducción de andrógenos.

El riesgo de contar con información que indique la susceptibilidad o predisposición a patologías específicas, es que algunas personas podrían pasar su vida esperando una enfermedad que quizás nunca llegará, lo que podríamos llamar hipocondría genética.

La pesquisa neonatal de algunas enfermedades y su oportuno tratamiento permite que los afectados no desarrollen los síntomas de la enfermedad (prevención secundaria). En la actualidad ésta se hace para hipotiroidismo y fenilketonuria, pero en el futuro se extenderá a otras condiciones.

Los heterocigotos de mutaciones de enfermedades recesivas nunca enfermarán, pero pueden tener, con otro heterocigoto, descendencia afectada, a veces de enfermedades letales, como la enfermedad de Tay-Sachs. En ésta y otras enfermedades es posible el diagnóstico molecular a los portadores, de tal forma que ellos tomen sus decisiones reproductivas de manera informada.

La terapia génica consiste en reemplazar un gen mutado por uno funcional, lo que todavía puede considerarse como en etapa experimental.

La terapia basada en las características genéticas del paciente (farmacogenética) permitirá el uso racional de los medicamentos. La investigación de los polimorfismos de los citocromos P450 2C9 y 2D6 de una persona, que se relacionan con la velocidad de metabolización hepática de las drogas, hará posible que las dosis sean dadas a la medida del paciente, a la vez que se podrá predecir si éste está en riesgo de desarrollar alguna reacción adversa.

El día que se conozca cómo funcionan los genes y cuáles son los trastornos moleculares que ocurren en la enfermedad, se podrán diseñar drogas específicas para ese problema.

En otras circunstancias, en vez de sustituir el gen, se podrá sustituir la proteína (biosintética) que codifica o suministrar alguna molécula que interactúe e inhiba una proteína nociva. Un buen ejemplo es el de la leucemia mieloide crónica. En ella, la translocación cromosómica 9/22 (cromosoma Philadelphia) genera un gen quimérico y una proteína anormal que induce una descontrolada multiplicación de la serie blanca. Recientemente se ha desarrollado una droga (STI 271) que se adhiere a esta proteína y bloquea su acción. Los ensayos clínicos han mostrado una clara mejoría y sin todos los efectos secundarios de la quimioterapia convencional.

Después de este análisis parcial y relativamente superficial del impacto del Proyecto del Genoma Humano sobre la medicina, podría quedar la sensación que la genética lo será todo, cayendo en el reduccionismo y en el determinismo.

Nosotros somos el producto de nuestros genes y del ambiente en que fuimos concebidos, nacimos, nos criaron y de las circunstancias de la vida que nos ha tocado vivir. Como se ha dicho, los genes de Mozart por sí solos, no hacen el genio de Mozart. Finalmente es necesario recordar que las principales causas de enfermedad y muerte del homo sapiens son el hambre, las malas condiciones sanitarias, el consumo de tabaco, alcohol y drogas, los accidentes, la guerra, el sedentarismo y la polución ambiental.

Text	m00869
Gènere textual	Article de revista mèdica
Referència	<p>UMAÑA, ÁNGELA; GÓMEZ, ALBERTO. "Reflexiones en torno al proyecto genoma humano". <i>Universitas Médica</i>, vol. 41, núm. 4. Bogotá: Universitas Médica, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Medicina, 2000.</p> <p>[http://med.javeriana.edu.co/publi/vniversitas/inicio.htm]</p>

Una vez más la ciencia parece haber alcanzado un hito en su historia. Se anunció en días pasados a través de la prensa y la televisión que un consorcio público internacional sumado a una empresa privada había "descifrado (el) mapa genético del hombre". Es, sin lugar a dudas, una noticia que merece la primera página. Pero también, como todas las noticias, merece una reflexión.

Cada cual, desde su propia perspectiva, ha interpretado el hallazgo. Los periodistas, por ejemplo, opinan que "el hombre está a las puertas de desarrollar tratamientos para enfermedades hasta ahora incurables". Los lectores de la interpretación periodística, por lo que hemos escuchado, han concluido que en cuestión de días se pondrán a disposición de los pacientes afectados de enfermedades incurables los correspondientes tratamientos. Ahora bien, si leemos con atención la noticia, ésta implica que ni siquiera hemos entrado por las puertas del templo del conocimiento en donde estos tratamientos se encuentran. Y si no hemos entrado, mucho menos habremos iniciado su lento desarrollo.

Es muy probable que un hipotético periódico del Renacimiento hubiera titulado de manera similar la noticia sobre la publicación de los dibujos anatómicos de Vesalio o, ya en el siglo XVIII, sobre la descripción de la célula por parte del patólogo Virchow. Pero, si bien es cierto que la definición de las formas de nuestro organismo ha permitido el estudio de su función, 500 o 300 años después de Vesalio o Virchow, sigue habiendo incógnitas en cuanto a las alteraciones de los órganos y de las células del ser humano.

Así, aunque con cada hito de la ciencia desde la antigüedad hemos estado a las puertas de algo importante, tenemos que ser conscientes de una importante paradoja: la ciencia acerca y a la vez aleja las puertas de nuestras metas. Con cada nuevo hallazgo se multiplican los derroteros en el camino de la exploración de la salud.

Nos encontramos hoy enfrentados a la descripción de otra estructura fundamental de los organismos vivos y en particular del hombre. Se trata de la secuencia de alrededor de tres mil millones (3.000.000) de unidades que componen las moléculas de ADN que se encuentran en el núcleo de todas las células. Esta secuencia se logró gracias al esfuerzo conjunto denominado Proyecto Genoma Humano de varios países industrializados coordinados por el doctor Francis Collins de los Estados Unidos y de la empresa privada representada por Celera Genomics dirigida por el doctor Craig Venter.

Un logro de esta magnitud no había sido posible sin un recorrido científico que incluye al menos 4 momentos definitivos en la historia de la genética:

- 1) La descripción de las leyes de la herencia por Gregor Mendel en 1866.
- 2) La localización de los genes en los cromosomas por Thomas H., Morgan en 1910.
- 3) La definición de la estructura molecular del ácido desoxirribonucleico (ADN) por James Watson, Francis Crick y Maurice Wilkins en 1953, y 4. El desarrollo de la técnica de la secuenciación del ADN por Frederick Sanger, A.,M., Maxam y W., Gilbert en 1975-1977.

Deben incluirse, además, entre los antecedentes forjadores de la noticia que nos ocupa, los avances en el curso del siglo XX en las áreas de la biología, la química, la física, las matemáticas y la ciencia de los computadores. Estos últimos son hoy elemento definitivo en el vertiginoso desarrollo de la ciencia.

En este artículo en torno al genoma humano hemos querido presentar estos antecedentes y analizar algunas de las principales implicaciones de la secuenciación anunciada con bombos y platillos por los mandatarios de los países involucrados, con el propósito de hacer tal vez más cómoda la permanencia en esta sala de espera de la ciencia médica a todos los que han llegado a ella y, en especial, a los pacientes con enfermedades incurables.

QUÉ ES UN MAPA GENÉTICO?

Un mapa genético es la secuencia de caracteres que identifican los 4 nucleótidos que componen el ADN. El orden lineal de estos caracteres es importante para definir cada gen, que es el código a partir del cual se producen las proteínas que permiten el desarrollo de los seres vivos.

Nuestros genes están entonces hechos de ADN, una molécula que se asemeja a una hebra enrollada dentro del núcleo celular que se organiza en 23 pares de cromosomas. Cada cromosoma, a su vez, alberga miles de genes. En los genes están contenidas las instrucciones para el funcionamiento celular y en últimas de los organismos. Las instrucciones del código de la vida están escritas en un alfabeto de cuatro letras, cada letra corresponde a cada uno de los constituyentes químicos del ADN: A, G, C, T.

Los genes son, en esencia, las palabras construidas con este alfabeto. Aunque se está presentando en estos días la secuencia de nucleótidos en el genoma humano, hace falta identificar la totalidad de las palabras, o sea, los genes. Si hay un error de ortografía en una palabra (gen), el cambio u omisión de una de las letras puede cambiar el sentido de las instrucciones y el producto correspondiente, la proteína, ser defectuoso.

Es aquí donde se origina la enfermedad.

Hasta hoy sólo se ha publicado el mapa de dos de los 23 cromosomas, el 21 y el 22, dos de los más pequeños. En el cromosoma 22 se describieron 545 genes y se estima que la totalidad de palabras o genes del alfabeto de la vida puede girar en torno a 80,000. De aquí en adelante se continuará la cartografía de los restantes cromosomas que componen el genoma humano, buscando las palabras y el significado de las secuencias que están alrededor de éstas.

ESTRUCTURA VS. FUNCIÓN DEL ADN:

Aclaremos, una vez más, que lo que se ha logrado identificar es la secuencia de los componentes del ADN, o sea, su estructura, y no la función de cada uno de los genes del organismo.

El mapa genético de un ser humano es como el mapa de un país. Ya a mediados del siglo XIX, entre 1850 y 1859 Agustín Codazzi, acompañado por el grupo ilustre de colaboradores de la Comisión Corográfica, había logrado definir el mapa de Colombia. Sin embargo, hoy tenemos la impresión de que han pasado casi 150 años desde su publicación sin que se haya logrado entender cómo manejar las alteraciones internas de nuestro país. Del mismo modo, lograr entender la variación clínica entre uno y otro individuo con base en la estructura de sus genes resulta, a nuestro modo de ver, ilusorio. Muy pocas enfermedades son monogénicas (producidas por un solo gen) y aquellas que han sido definidas como tales, apenas están en estudio en su modelo humano. Es el caso, por ejemplo, de la deficiencia de la enzima adenosin desaminasa (ADA), que interviene en el desarrollo del sistema inmunológico. Se ha logrado remplazar el gen defectuoso en algunos pacientes afectados permitiéndoles llevar una vida normal. De allí la enorme expectativa frente a la posibilidad de terapia génica en otras enfermedades de este tipo. Pero las enfermedades monogénicas son sólo una minoría entre las enfermedades genéticas y, a su vez, las enfermedades genéticas son apenas una parte de las enfermedades llamadas incurables. Pasará mucho tiempo antes de que tengamos argumentos para postular que todas las enfermedades son genéticas y que, además, todas son curables a partir de la estructura de los genes involucrados, como parece traducirse de la euforia que causó el anuncio de la secuenciación del genoma humano.

EL PROBLEMA DE LA DIVERSIDAD

Una vez aclarado el asunto de la dimensión estructural y no funcional del hallazgo científico comunicado en 26 de junio pasado, hay que explorar un poco qué tan representativa de la especie humana es la secuencia descrita por los grupos dirigidos por Collins y Venter. Se habla, en efecto, del genoma humano. Pero somos, hoy en día, 6.000.000.000 millones de habitantes en el planeta y todos somos, aparentemente, muy diferentes. Sabemos distinguir hasta las diferencias que hay entre dos gemelos monocigóticos. De modo que cabe preguntarnos qué tan relevantes son las diferencias que nosotros podemos percibir a simple vista, o si el genoma es más diverso o menos diverso que el propio aspecto físico de las personas.

En análisis preliminares se ha estimado que al comparar nuestro genoma con el de la especie más cercana a nosotros, el chimpancé, se encuentra una homología del 98% entre los dos. También se ha estimado que la homología genética entre individuos de la misma especie gira en torno al 99,9%. Hay que decir que el uno por mil de diferencia en un total de 3.000.000.000 de nucleótidos que componen el genoma humano significa una diferencia de 3 millones de elementos estructurales, lo cual es enorme.

Sin embargo, la mayoría de estas diferencias son orgánicamente silenciosas pues están localizadas en regiones del genoma que no intervienen directamente en la expresión de proteínas. Así que tendremos, desde el punto de vista genético, una especie muy homogénea en la cual el concepto de raza y cualquier otra clasificación que surja de los aspectos visibles del ser humano resulta muy poco informativa y completamente inútil al asociarla con variables tan complejas como lo son todas las que definen el género humano. Frente a la globalización cultural que ha surgido a través de los medios de comunicación, tendremos por fin la manera de abandonar los conceptos clasistas de raza y color para entrar en una fase de globalización genética que dará cuenta de lo parecidos que somos unos de otros y, a la vez, lo importante que es cada uno como representante de un modelo biológico irreplicable.

Este concepto de una gran diversidad individual frente a una escasa diversidad genética, nos permite suponer que lo importante es la combinatoria de los genomas. Es seguramente por esta razón que surgió de la observación de los animales el concepto de vigor híbrido, en el cual la fortaleza de una especie se ve aumentada a través del cruce de genes de grupos diferentes. Este tipo de cruce biológico recibe, en los humanos, el nombre genérico de mestizaje.

IMPLICACIONES ÉTICAS DE LA EXISTENCIA DE LOS MAPAS GENÉTICOS

La decodificación del genoma humano bajo la forma de un mapa genético tiene implicaciones éticas, sociales y legales. Temas como la privacidad, confidencialidad, patentabilidad y discriminación a partir de la información genética de los individuos deben considerarse antes de utilizar arbitrariamente la información que estará disponible en el futuro próximo. Veamos cuáles son los riesgos:

Privacidad y confidencialidad

Todo individuo debe tener derecho a la reserva de la información generada a partir del estudio de su código genético, ya que las empresas aseguradoras o empleadoras podrían utilizar dicha información para limitar el acceso de un individuo a pólizas y cargos a los cuales de otra manera tendría libre acceso.

Propiedad y patentabilidad

Si bien se espera que la mayoría de desarrollos o inventos científicos terminen en patentes, hoy en día todavía es cuestionable el patentamiento del genoma humano. La UNESCO publicó en 1997 una "Declaración universal sobre el genoma humano" estipulando que éste es patrimonio de la humanidad y que el genoma humano en su estado natural no puede dar lugar a beneficios económicos. Esta declaración se ha enfrentado a la carrera por patentar cada secuencia descrita por los investigadores, en una lucha que parece haber concluido con el anuncio de la integración de los grupos públicos y privados que han liderado este esfuerzo. Precisamente el consorcio público internacional ha mantenido la política de poner a disposición de todos los investigadores en la red electrónica (Internet), las nuevas secuencias que van siendo descifradas. El nuevo acuerdo prevé la publicación en una revista científica internacional, de manera simultánea en el mes de octubre de este año, de los resultados consolidados de ambos grupos. Es preocupante, sin embargo, que todavía la Oficina de Patentes de los Estados Unidos (USITO) mantenga una barrera muy baja en cuanto a que permite patentar descripciones fragmentarias de una estructura genética sin que se exija el conocimiento de su función.

Discriminación

A partir del enunciado de las leyes de Mendel, se ha pretendido modificar los organismos vivos a partir de sus genes. Este proceso a dado sus frutos en la agricultura y la biotecnología, puesto que se ha logrado mejorar un buen número de especies en cuanto a su productividad, resistencia y hasta sabor en beneficio del hombre. Sin embargo, se ha querido aplicar esta misma tendencia al "mejoramiento de la raza humana" en un proceso que se ha denominado eugenesia, seleccionando a la población según criterios tan absurdos como su pertenencia a determinados grupos étnicos, religiosos, sociales y hasta en función de diferentes enfermedades que se buscaba eliminar del planeta. Frente a esta inadecuada utilización del conocimiento científico que terminó en el holocausto, ha venido desarrollándose la disciplina de la bioética, con el fin de promover un manejo responsable de los hallazgos de la ciencia.

Estas inquietudes deben resolverse en torno a una legislación que limite y penalice la utilización inapropiada de la información genética, lo cual exige un trabajo conjunto entre científicos y abogados para anticipar las posibles desviaciones que se den a una herramienta que en sí misma sólo debe ofrecer beneficios a la humanidad.

PACIENTES Y PREPACIENTES

Cada avance de la cultura implica nuevos términos en nuestro idioma. Fuera de tener que familiarizarnos con términos como, ADN, genoma, terapia génica, y otros por el estilo, se vislumbra la necesidad de introducir un término para definir a los individuos que sean portadores de genes mutantes sin tener ninguna manifestación fisiológica. Qué posibilidad tendremos de desarrollar enfermedades genéticas conocidas o desconocidas hoy en día en el curso de nuestras vidas? En qué medida todos tendremos o no la certeza de ser portadores de anomalías biológicas que incidirán o no sobre nuestra salud? Valdrá la pena pasar la vida esperando paciente o impacientemente la manifestación de un evento genético que podría ser silencioso o benigno? Para este nuevo fenómeno de la medicina, que resulta de la descripción del mapa genético, acudiremos al término de prepaciente, que calificará a todos los portadores de genoma humano a partir de su concepción.

El concepto de prepaciente tendrá que ser manejado con el mayor profesionalismo y grado ético en todo el personal médico y paramédico, puesto que éste podría ser tan arbitrario como inútil en la medida en que la mayoría de las enfermedades son multifactoriales y la existencia de una mutación particular en éstas no condiciona realmente la patología. Habrá que familiarizar a los pacientes con otros términos, tanto de la medicina (portador, susceptibilidad, diagnóstico presintomático, etc.), como de la estadística (riesgo, penetrancia, probabilidad, etc.).

CONCLUSIONES

Como se puede ver, aunque se ha avanzado cantidades en la investigación de lo que se ha llamado el libro de la vida, quedan pendientes varias tareas importantes en torno a éste:

- 1) Completar la secuenciación del genoma humano, pues se ha anunciado que se dispone apenas del 85% de la información plenamente identificada en cuanto a su sucesión de nucleótidos.
- 2) Establecer la localización de secuencias codificantes de proteínas (genes) y secuencias no codificantes, y su interacción.
- 3) Avanzar en el estudio de la relación entre estructura y función de las secuencias descritas llegando hasta la estructura y función de las proteínas correspondientes.
- 4) Desarrollar pruebas diagnósticas y simultáneamente formar profesionales que sepan interpretarlas en su contexto clínico con el fin de asesorar adecuadamente a los pacientes y sus familias.
- 5) Buscar la aplicabilidad de estos hallazgos en el campo de la terapéutica médica, bien sea corrigiendo o reemplazando los genes implicados en la patología, teniendo en cuenta que este desarrollo será aplicable esencialmente a las enfermedades monogénicas.
- 6) Incluir en la terapéutica el conocimiento relacionado con los productos de los genes, o sea, las proteínas (por ejemplo las proteínas recombinantes) que intervienen directamente en la regulación de los mecanismos fisiológicos del organismo).

La aplicabilidad de todas estas novedades de la ciencia debe estar soportada en todos los países por investigaciones en el área de la genética y también, como dijimos, por una adecuada estructura académica que capacite al personal médico y paramédico para interpretar estos hallazgos. En el caso de nuestro país,

se dispone de programas de posgrado en Genética Humana en varias universidades y se encuentra en evaluación un programa de especialidad en Genética Médica y Bioética que será pionero en la formación integral de los médicos genetistas del futuro.

