

Activitat Parlamentària



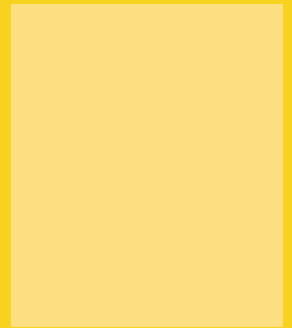
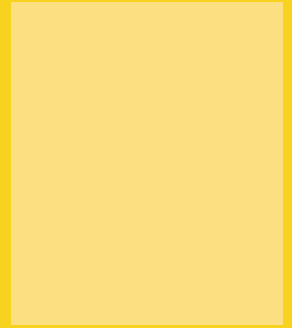
- **Balanç de la VI legislatura**
- **Ciutadania i política:
democràcia activ@**
- **Noves funcionalitats del
principi de divisió de
poders: l'experiència
autonòmica**
Antonio J. Porras Nadales
- **Participació parlamentària
i impuls i control de la
intervenció governamental
en afers europeus**
Eduard Roig i Molés

Núm.5

Gener 2003



Generalitat de Catalunya
Departament de Governació
i Relacions Institucionals





Josep Maria Pelegrí i Aixut

*Conseller de Governació
i Relacions Institucionals*

Les democràcies modernes estan en permanent estat de transformació. Aquest procés de canvi continu és condicionat per diferents factors, entre els quals destaquen, d'una banda, les noves funcionalitats del principi de divisió de poders i, de l'altra, l'adaptació de governs i parlaments en el procés de construcció europea.

En aquest número d'*Activitat Parlamentària* dos experts en dret constitucional analitzen aquestes dues variables utilitzant l'experiència autonòmica. El Dr. Antonio J. Porras Nadales presenta un estudi sobre el desenvolupament de les competències i funcions dels governs i els parlaments autonòmics, tradicionalment dividides, i el Prof. Eduard Roig i Molés analitza el paper d'ambdues institucions a la Unió Europea.

Així mateix, com és habitual, aquest número també conté un primer apartat de balanç de l'activitat del Govern en relació amb el Parlament durant el setè període de sessions i en el conjunt de la legislatura, i una ressenya sobre el crèdit variable d'educació secundària Democràcia Activ@, desenvolupat pel Parlament de Catalunya i que ha comptat amb la col·laboració del Departament d'Ensenyament. Aquest crèdit, que durant aquest curs escolar segueixen més de 600 estudiants, té com a objectiu promoure els valors democràtics entre els joves catalans i apropar-los a les institucions del país.

Espero que aquest cinquè número de la revista, el primer que us presento, sigui del vostre interès. ■

Activitat Parlamentària

Núm. 5 - Gener 2003

Direcció General de Relacions amb el Parlament
Departament de Governació i Relacions Institucionals
Generalitat de Catalunya

Via Laietana, 26 - 08003 Barcelona
Tel. 93 567 17 05 - Fax 93 567 17 06

activitatparlamentaria.gov-ri@gencat.net
www.gencat.net/governacio-ri/auto.htm

Directora
Núria Ramon i Garcia

Coordinadora
Elisenda Rom i Suñol

Redactor
Joan Manuel Espuelas Puigdollers

Consell de Redacció
**Joan Manuel Espuelas Puigdollers, Isabel Larios Paterna,
Ramon Prat i Bofill, Elisenda Rom i Suñol**

Assessorament lingüístic
Laura Puigdomènech i Farell

Traducció a l'anglès
Ampersand

Fotografies
Manuel S. Urbano, Joan Morejón, Parlament Europeu

Disseny i producció gràfica
Primer Segona Edicions, SL

Dipòsit legal
B-10277-01

ISSN
1577-7162

Tiratge
4.000 exemplars

Portada
**Jaume I presidint les Corts catalanoaragoneses
Constitucions de Catalunya, 1495. Arxiu de la Corona d'Aragó**

Sumari

Balanç de la VI legislatura	6
• Funció legislativa	
• Funcions d'impuls i control	
Ciutadania i política: democràcia activ@	24
Noves funcionalitats del principi de divisió de poders: l'experiència autonòmica	26
Antonio J. Porras Nadales	
<i>Catedràtic de dret constitucional de la Universitat Pablo de Olavide (Sevilla)</i>	
Participació parlamentària i impuls i control de la intervenció governamental en afers europeus	54
Eduard Roig i Molés	
<i>Professor de dret constitucional de la Universitat de Barcelona</i>	
Sinopsis en castellano	78
Synopsis in English	80
Calendari de sessions plenàries per al vuitè període de sessions	82

Balanç de la VI legislatura

El setè període de sessions, que ha comprès els mesos de setembre a desembre de 2002, ha registrat menys iniciatives que el període anterior, tant pel que fa a la funció legislativa com pel que fa a les funcions d'impuls i control. No obstant això, al llarg d'aquest període s'han superat àmpliament les 20.000 iniciatives parlamentàries comptabilitzades durant la VI legislatura.

Funció legislativa

Setè període de sessions

De les nou lleis aprovades durant el setè període de sessions, sis ho han estat amb el vot favorable de tots els grups i una, per àmplia majoria. Les dues lleis restants, la de pressupostos de la Generalitat per al 2003 i la de mesures fiscals i administratives, han estat aprovades per majoria.

Sis de les nou lleis aprovades han partit de la iniciativa del Govern en forma de projectes de llei i dues han partit de proposicions de llei presentades pels grups parlamentaris. Es dona la circumstància que la Llei 23/2002, de 18 de novembre, d'adequació de procediments administratius en relació amb el règim de silenci administratiu i el termini de resolució i notificació, i de primera modificació dels articles 81, 82 i 83 de la Llei 13/1989, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, és el resultat de la refosa, en un sol text, d'un projecte de llei i d'una proposició de llei que es va presentar posteriorment.

Primera Llei del Codi civil de Catalunya

Entre la relació de lleis aprovades durant el setè període de sessions de la VI legislatura destaca, especialment, l'aprovació de la primera Llei del Codi civil de Catalunya.

Es tracta d'un pas molt important en el procés de desenvolupament i actualització del dret privat català, per tal d'avançar decisivament en

9 lleis aprovades durant el setè període de sessions de la VI legislatura

Llei 23/2002, de 18 de novembre, d'adequació de procediments administratius en relació amb el règim de silenci administratiu i el termini de resolució i notificació, i de primera modificació dels articles 81, 82 i 83 de la Llei 13/1989, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya (DOGC 3778, 10.12.2002)	Projecte de llei Proposició de llei ¹	Vot favorable de tots els grups
Llei 24/2002, de 18 de novembre, de creació de l'especialitat d'educació social en el cos de diplomats de la Generalitat (DOGC 3775, 04.12.2002)	Projecte de llei	Vot favorable de tots els grups
Llei 25/2002, de 25 de novembre, de mesures de suport al retorn dels catalans emigrats i llurs descendents, i de segona modificació de la Llei 18/1996 (DOGC 3776, 05.12.2002)	Proposició de llei	Vot favorable de tots els grups
Llei 26/2002, de 28 de novembre, de modificació de la Llei 10/1994, d'11 de juliol, de la policia de la Generalitat - mossos d'esquadra, en relació amb l'afiliació sindical dels membres del cos de mossos d'esquadra (DOGC 3776, 05.12.2002)	Projecte de llei	Vot favorable de tots els grups
Llei 27/2002, de 20 de desembre, sobre mesures legislatives per a regular les empreses d'inserció sociolaboral (DOGC 3793, 03.01.2003)	Proposició de llei	Vot favorable de tots els grups ²
Llei 28/2002, de 30 de desembre, de creació de l'Institut per al Desenvolupament i la Promoció de l'Alt Pirineu i Aran (DOGC 3801, 16.01.2003)	Projecte de llei	Vot favorable de tots els grups
Llei 29/2002, de 30 de desembre, Primera llei del Codi civil de Catalunya (DOGC 3798, 13.01.2003)	Projecte de llei	Àmplia majoria ³
Llei 30/2002, de 30 de desembre, de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2003 (DOGC 3791, 31.12.2002)	Projecte de llei	Majoria
Llei 31/2002, de 30 de desembre, de mesures fiscals i administratives (DOGC 3791, 31.12.2002)	Projecte de llei	Majoria

1. Aquesta Llei és el resultat de la refosa, en un sol text, d'un projecte de llei i d'una proposició de llei que es va presentar posteriorment.
2. Amb el vot en contra d'un diputat.
3. Dictamen de la Comissió aprovat amb el vot favorable de tots els grups excepte dos articles, aprovats amb els vots de quatre grups i l'abstenció d'un diputat.

Font: Direcció General de Relacions amb el Parlament

el procés cap a la seva codificació i disposar, així, en el futur d'un únic cos legal que contingui el dret civil de Catalunya.

L'exercici de les competències que la Constitució i l'Estatut d'autonomia de Catalunya atorguen a la Generalitat en matèria de conservació, modificació i desenvolupament del dret privat català s'ha concretat

en un procés que, iniciat l'any 1980, va donar lloc a l'aprovació del text refós de la Compilació del dret civil de Catalunya l'any 1984.

L'actualització del dret privat català va continuar amb posteriors reformes de la Compilació, que van significar la promulgació, entre altres lleis, del Codi de successions per causa de mort i del Codi de família. Així mateix, s'han anat publicant un conjunt important de lleis, entre les quals cal remarcar les referides al dret patrimonial. En aquest sentit, aquesta és l'onzena llei sobre dret privat aprovada al llarg de la legislatura vigent.

Concretament, la primera Llei del Codi civil de Catalunya té dos grans objectius: el primer és establir l'estructura, el contingut i el procediment d'elaboració del Codi civil de Catalunya, que estarà compost per sis llibres relatius a:

- les disposicions generals
- la persona i la família
- la persona jurídica
- les successions
- els drets reals
- les obligacions i els contractes

A més, el Codi civil s'elaborarà en forma de codi obert, amb la finalitat de possibilitar-ne l'actualització de manera continuada i d'adequar-lo als canvis que es puguin produir derivats del progrés social i del desenvolupament científic i tecnològic. Així, es pretén que el Codi civil de Catalunya conjugui identitat amb modernitat i que sigui equiparable als codis civils occidentals més avançats, com el del Quebec o el d'Holanda.

El segon objectiu és donar redacció al llibre primer del Codi, que s'estructura en dos títols. El títol primer, sota l'epígraf de disposicions preliminars, incorpora principis i doctrines que, si bé ja estaven arrelades en el dret civil català, es trobaven disperses en l'ordenament jurídic català o no havien estat objecte d'un esment exprés. Aquestes disposicions preliminars caracteritzen el Codi civil com a dret comú a Catalunya i, per tant, com a suplementari de les altres lleis, i pretenen ser el pòrtic del sistema normatiu català.

El títol segon, sota l'epígraf de la prescripció i la caducitat, actualitza i sistematitza aquestes institucions, amb una regulació substantiva més completa i moderna, tot tenint en compte els ordenaments jurídics del nostre entorn.

La primera Llei del Codi civil de Catalunya és, doncs, una eina molt important per tal d'avançar vers la codificació del dret privat català, que suposarà una garantia de seguretat jurídica, claredat i precisió normativa. D'altra banda, la codificació en un sol text del dret civil en facilitarà el coneixement i l'aplicació.

VI legislatura

Des del començament de la VI legislatura i fins al 31 de desembre de 2002, el Parlament de Catalunya ha aprovat 82 lleis, 64 de les quals han partit de la iniciativa del Govern; 17, dels grups parlamentaris, i 1, de la iniciativa legislativa popular.

L'alt grau de consens a l'hora d'aprovar les lleis continua a la cambra, ja que el 81,7% de les lleis han estat aprovades amb el vot favorable de tots els grups (63,4%) o per àmplia majoria (18,3%).

82 lleis aprovades durant la VI legislatura

	Vot favorable de tots els grups	Àmplia majoria	Majoria	Total	%
Projecte de llei	39	13	12	64	78,1
Proposició de llei (grups)	13	2	2	17	20,7
Proposició de llei (iniciativa legislativa popular)	-	-	1	1	1,2
Total	52	15	15	82	
%	63,4	18,3	18,3		

Font: Direcció General de Relacions amb el Parlament

Vot favorable de tots els grups: dictamen de la comissió aprovat amb el vot favorable de tots els grups.

Àmplia majoria: dictamen de la comissió aprovat:

a) amb el vot favorable de quatre grups parlamentaris o bé,

b) amb el vot favorable de quatre o tots els grups parlamentaris i, en votació separada, alguna part del dictamen amb majoria diferent.

Majoria: dictamen de la comissió aprovat per majoria.

Després d'aquest setè període de sessions, el nombre acumulat de lleis durant la VI legislatura iguala el nombre de lleis aprovades en la II, que és la que ha registrat un nombre de lleis més elevat fins al moment: 82. Les lleis de la VI legislatura signifiquen el 18,8% del total de lleis aprovades des de la I legislatura. Durant el vuitè període de sessions (febrer-juny 2003), la VI legislatura es convertirà, molt probablement, en la legislatura amb el nombre de lleis més elevat, si tenim en compte que existeixen nombrosos projectes i proposicions de llei en tràmit parlamentari. Concretament, estan en tràmit parlamentari els 13 projectes de llei següents (a 31 de desembre de 2002):

- Projecte de llei reguladora de l'estacionament temporal de vehicles de motor
- Projecte de llei de prevenció de la violència a la llar i en les relacions de parella
- Projecte de llei de protecció dels animals
- Projecte de llei de mesures de prevenció dels incendis forestals en les urbanitzacions sense continuïtat immediata amb la trama urbana
- Projecte de llei de creació del Col·legi de Dissenyadores i Dissenyadors Gràfics de Catalunya
- Projecte de llei de protecció de la salut
- Projecte de llei de qualitat agroalimentària
- Projecte de llei d'universitats de Catalunya
- Projecte de llei d'ordenació del sistema de seguretat pública de Catalunya
- Projecte de llei de mobilitat de Catalunya
- Projecte de llei de modificació de la Llei 6/1993, de 15 d'abril, reguladora dels residus
- Projecte de llei del finançament de les infraestructures de tractament de residus i del cànon sobre la disposició dels residus
- Projecte de llei del cos d'agents rurals

Aquesta legislatura també és singular en un altre fet: el nombre de lleis aprovades que tenien l'origen en proposicions de llei. Les 18 lleis aprovades amb origen en una proposició de llei signifiquen gairebé el 22% del total de lleis, un percentatge superior al de legislatures anteriors.

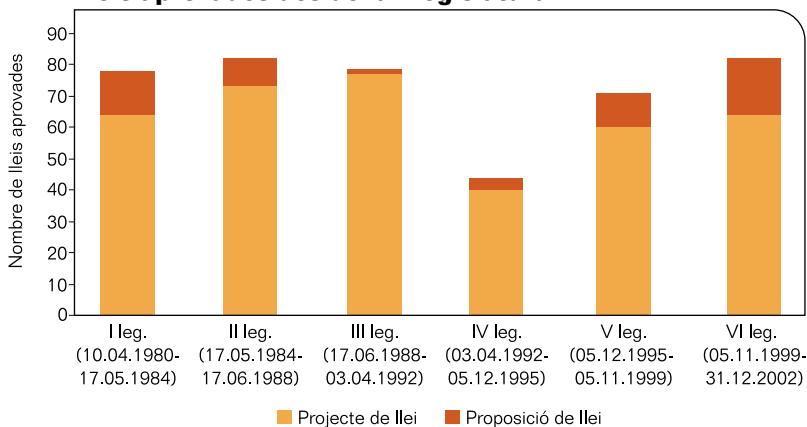
436 lleis aprovades des de la I legislatura

	I leg.	II leg.	III leg.	IV leg.	V leg.	VI leg. ¹	Total
Projecte de llei	64	73	77	40	60	64	378
Proposició de llei	14	9	2	4	11	18	58
Total	78	82	79	44	71	82	436

1. Del 5 de novembre de 1999 al 31 de desembre de 2002

Font: Direcció General de Relacions amb el Parlament

Lleis aprovades des de la I legislatura



Funcions d'impuls i control

Setè període de sessions

Durant el setè període de sessions, el Parlament de Catalunya ha tramitat menys iniciatives relacionades amb les funcions d'impuls i control que el període anterior: en el sisè període se'n van presentar 3.867, mentre que en el setè la xifra ha estat de 2.757 iniciatives.

Cal tenir en compte que el segon període de l'any és més curt que no pas el primer i que, a més, durant el segon s'han produït tres fets que han centrat l'atenció i els treballs de la cambra: el debat sobre l'orientació política general del Consell Executiu, el debat general sobre sinistralitat laboral i els debats per a l'aprovació dels pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2003.

Debat sobre l'orientació política general del Consell Executiu

Aquest debat va tenir lloc els dies 1, 2 i 3 d'octubre. En el primer dia del debat i en el transcurs del seu discurs, el president de la Generalitat, a més de centrar-se en els objectius del Govern amb vista al futur, va fer un repàs de l'acció de govern durant els seus anys de mandat i de l'evolució que ha tingut Catalunya en aquest temps.

Un dels punts sobre els quals es va detenir més el president de la Generalitat va ser en la necessitat d'aprofundir en l'autogovern de Catalunya. Aquest tema va ser també objecte de bona part de les intervencions que van fer el dia següent els grups parlamentaris, i així es va veure reflectit en la resolució aprovada en el tercer i últim dia de debat, ja que es va adoptar un compromís per reformar l'Estatut en la propera legislatura.

Els altres punts de la resolució subsegüent al debat van ser: el model de finançament; la política lingüística; la política social i de protecció de la família; la lluita contra la violència de gènere; l'ensenyament; la política sanitària; la política d'ocupació; la política de prevenció de riscos laborals; la política de seguretat; l'ordenació del territori i infraestructures; comerç, consum i turisme; agricultura, ramaderia i pesca, i la societat de la informació i noves tecnologies. El text complet de la resolució es pot consultar al BOPC núm. 339.

Debat general sobre sinistralitat laboral

Aquest debat es va dur a terme els dies 16 i 17 d'octubre. El conseller de Treball va intervenir el primer dia per exposar la política de seguretat laboral del Govern i a continuació ho van fer els representants dels grups parlamentaris. El segon dia de debat es van presentar i debatre les propostes de resolució dels diversos grups parlamentaris.

La resolució adoptada finalment conté els punts centrals següents: l'avaluació de la sinistralitat, la política preventiva i la inspecció laboral. La resolució insta el Govern a obrir un procés de negociació amb els agents socials per a la defensa i la promoció de la cultura preventiva als centres de treball; aprovar un pla de formació continuada en matèria de seguretat i salut en el treball destinat als treballadors, i crear un registre públic on constin les empreses que incompleixen la normativa.

La resolució també insta el Govern de la Generalitat a negociar amb el Govern central el traspàs de recursos i competències en la matèria i l'impuls d'una més forta coordinació i col·laboració entre les administracions i el ministeri fiscal. El text complet de la resolució es va publicar al BOPC núm. 343.

El nombre total d'iniciatives relacionades amb les funcions d'impuls i control tramitades durant el setè període de sessions representa un 13,4% sobre les del total de la VI legislatura (8,2 punts menys que el període anterior). Les preguntes orals en Comissió substanciades són les úniques iniciatives que s'han mantingut en uns nivells semblants als del període anterior (en el sisè període es van substanciar el 21,3% de preguntes de la VI legislatura i en el setè període aquesta xifra ha estat del 24,1%).

Iniciatives parlamentàries del setè període de sessions en relació amb el total de la VI legislatura

	Setè període de sessions ¹	VI legislatura ²	Percentatge ³
Proposicions no de llei	368	3.222	11,4
Resolucions ⁴	225	1.569	14,3
Interpel·lacions	60	1.003	6
Mocions	22	187	11,8
Preguntes orals en Ple substanciades ⁵	60	630	9,5
Preguntes orals en Comissió substanciades	134	557	24,1
Preguntes escrites	1.699	12.330	13,8
Sol·licituds d'informació	189	1.132	16,7
Total	2.757	20.630	13,4

1. Iniciatives tramitades en el setè període de sessions. De l'1 de juliol al 31 de desembre de 2002
2. Iniciatives tramitades al llarg de la VI legislatura. Del 5 de novembre de 1999 al 31 de desembre de 2002
3. Percentatge d'iniciatives del setè període de sessions sobre el total d'iniciatives de la VI legislatura
4. Subsegüents a proposicions no de llei
5. Inclou les preguntes orals al president de la Generalitat

Font: Direcció General de Relacions amb el Parlament

Cal fer notar que en el quadre anterior no hi ha comptabilitzades les compareixences dels consellers en les comissions. Durant el setè període de sessions s'han dut a terme 13 sessions informatives de consellers de la Generalitat, que han comparegut per informar els diputats sobre assumptes de la seva competència. Han estat les següents:

Data	
19.09.2002	Sessió informativa de la Comissió de Política Social amb el conseller de Treball sobre les línies d'actuació en l'àmbit de la prevenció dels accidents laborals.
10.10.2002	Sessió informativa de la Comissió de Política Cultural amb la consellera d'Ensenyament sobre l'inici del curs 2002-2003.
10.10.2002	Sessió informativa de la Comissió d'Agricultura, Ramaderia i Pesca amb el conseller d'Agricultura, Ramaderia i Pesca sobre l'abast de la proposta de reforma de la política agrària comunitària presentada per la Comissió Europea i les seves repercussions a Catalunya.
23.10.2002	Sessió informativa de la Comissió de Política Territorial amb el conseller de Política Territorial i Obres Públiques sobre el Pla d'aeroports de Catalunya.
06.11.2002	Sessió informativa de la Comissió de Política Territorial amb el conseller d'Interior, el conseller de Política Territorial i Obres Públiques i el conseller de Medi Ambient sobre els efectes de l'emergència generada pels aiguats dels dies 9 i 10 d'octubre de 2002.
08.11.2002	Sessió informativa de la Comissió d'Organització i Administració de la Generalitat i Govern Local amb el conseller en cap sobre la creació i la reorganització de diferents departaments, la modificació de les comissions de govern i la seva composició, i la determinació del nombre de departaments en què s'estructura l'Administració de la Generalitat.
20.11.2002	Sessió informativa de la Comissió de Política Social amb el conseller de Sanitat i Seguretat Social i el conseller d'Economia i Finances sobre les actuacions del Govern en relació amb la Quinta de Salut L'Aliança.
04.12.2002	Sessió informativa de la Comissió de Política Social amb el conseller de Sanitat i Seguretat Social sobre el brot de legionel·la produït a Mataró (Maresme).
04.12.2002	Sessió informativa de la Comissió de Política Social amb el conseller de Sanitat i Seguretat Social sobre els brots de legionel·la apareguts a Mataró (Maresme).
04.12.2002	Sessió informativa de la Comissió de Política Social amb el conseller de Sanitat i Seguretat Social sobre les accions fetes arran del brot de legionel·la de Mataró (Maresme).
05.12.2002	Sessió informativa de la Comissió d'Estudi sobre la Situació de la Pesca a Catalunya amb el conseller d'Agricultura, Ramaderia i Pesca sobre la proposta de reforma de la política pesquera comunitària presentada per la Comissió Europea i les seves possibles repercussions a Catalunya.
12.12.2002	Sessió informativa de la Comissió de Control Parlamentari dels Crèdits Destinats a Despeses Reservades de l'Administració de la Generalitat amb el conseller d'Interior sobre la utilització d'aquests fons durant el segon semestre de l'any 2002.
12.12.2002	Sessió informativa de la Comissió de Política Territorial amb el conseller de Medi Ambient per informar sobre el contingut de l'estudi «Ebre-Roine, una alternativa viable».
<p>Nota: la realització d'aquestes sessions informatives van ser acordades per les comissions corresponents amb anterioritat a la darrera reorganització del Govern, de 5 de novembre de 2002.</p>	

Font: Direcció General de Relacions amb el Parlament

Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment de l'Autogovern

Un dels fets destacats del setè període de sessions ha estat la finalització dels treballs de la Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment de l'Autogovern, que va ser creada el novembre de 2000.

Aquesta Comissió s'ha reunit en 19 ocasions al llarg de la VI legislatura i hi han comparegut membres del Govern, representants de la Comissió Mixta de Transferències Administració de l'Estat - Generalitat, el president del Consell Consultiu de la Generalitat, el director de l'Institut d'Estudis Autònoms i catedràtics de dret constitucional, dret administratiu i ciència política de les diferents universitats catalanes.

La culminació de les tasques de la Comissió va ser l'aprovació d'un document per part del Ple del Parlament en la sessió del 17 de desembre de 2002, el qual va ser votat favorablement per àmplia majoria. El document, publicat al BOPC núm. 366, recull, d'una banda, la síntesi dels treballs de la Comissió i, de l'altra, les propostes inicials dels grups parlamentaris i les posicions polítiques finals d'aquests.

VI legislatura

Des del començament de la VI legislatura i fins al 31 de desembre de 2002, el Parlament de Catalunya ha tramitat 20.630 iniciatives relacionades amb les funcions d'impuls i control de l'acció política del Govern. Les preguntes amb resposta escrita i les proposicions no de llei són el tipus d'iniciativa més freqüent i representen, respectivament, el 59,8% i el 15,6% del total d'iniciatives.

20.630 iniciatives parlamentàries durant la VI legislatura¹

	Iniciatives	%
Proposicions no de llei	3.222	15,6
Resolucions ²	1.569	7,6
Interpel·lacions	1.003	4,9
Mocions	187	0,9
Preguntes orals en Ple substanciades ³	630	3,0
Preguntes orals en Comissió substanciades	557	2,7
Preguntes escrites	12.330	59,8
Sol·licituds d'informació	1.132	5,5
Total	20.630	100

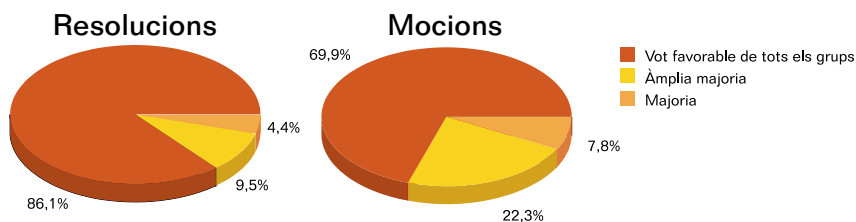
1. Del 5 de novembre de 1999 al 31 de desembre de 2002

2. Subsegüents a proposicions no de llei

3. Inclou les preguntes orals al president de la Generalitat

Font: Direcció General de Relacions amb el Parlament

De les 1.569 resolucions subsegüents a proposicions no de llei aprovades durant la VI legislatura, el 86,1% ho han estat amb el vot favorable de tots els grups parlamentaris; el 9,5%, per àmplia majoria, i el 4,4% restant, per majoria. Pel que fa a les mocions, succeeix una situació similar, si bé el percentatge de mocions aprovades amb els vots de tots els grups és inferior al de les resolucions. El 69,9% han estat aprovades amb el vot favorable de tots els grups; el 22,3%, per àmplia majoria, i el 7,8%, per majoria.

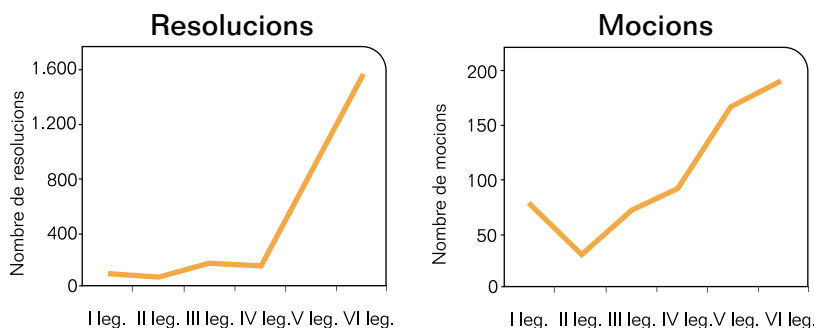


El nombre de resolucions subsegüents a proposicions no de llei i de mocions aprovades durant la VI legislatura és molt superior si el comparem amb el de les legislatures anteriors. Durant la VI legislatura s'han aprovat 227 resolucions més que en totes les legislatures anteriors sumades. L'augment del nombre de mocions no és tan considerable.

Comparació entre legislatures						
	I leg.	II leg.	III leg.	IV leg.	V leg.	VI leg. ¹
Resolucions ²	92	71	158	151	870	1.569
Mocions	79	30	68	91	163	187

1. Del 5 de novembre de 1999 al 31 de desembre de 2002
 2. Subsegüents a proposicions no de llei

Font: Direcció General de Relacions amb el Parlament



Distribució d'iniciatives parlamentàries d'impuls i control per departament

La creació i reorganització de diferents departaments operada pel Decret 253/2002, de 4 de novembre, ha afectat la distribució d'iniciatives parlamentàries d'impuls i control per departaments. Mitjançant aquest Decret, el Govern de la Generalitat crea el Departament de Treball, Indústria, Comerç i Turisme (que assumeix les competències del Departament de Treball i del Departament d'Indústria, Comerç i Turisme) i el Departament de Justícia i Interior (que assumeix les competències del Departament de Justícia i del Departament d'Interior). També modifica el nom i l'àmbit funcional del Departament de Benestar Social, que passa a denominar-se Departament de Benestar i Família, el qual assumeix dues unitats directives: la Direcció General d'Atenció al Menor i l'Institut Català de l'Acolliment i l'Adopció.

El Departament de Política Territorial i Obres Públiques continua essent el departament d'aquesta VI legislatura amb un nombre més gran d'iniciatives que afecten les seves competències (2.888), juntament amb Medi Ambient, que es manté com el segon departament en nombre d'iniciatives (2.506). Els nous departaments de Treball, Indústria, Comerç i Turisme i de Justícia i Interior, els quals han assumit competències de dos departaments anteriors a la reorganització, compten amb 2.188 i 1.875 iniciatives respectivament. Amb un nombre d'iniciatives elevat, més de mil, hi ha també els departaments de Sanitat i Seguretat Social (1.823), Ensenyament (1.763), Presidència (1.436), Cultura (1.205) i Governació i Relacions Institucionals (1.049). Aquest darrer, a més de les iniciatives que afecten les seves competències, s'encarrega de donar resposta a les iniciatives de caràcter interdepartamental (692), la qual cosa significa un total de 1.741 iniciatives.

Com sempre, les preguntes escrites són el tipus d'iniciativa més freqüent. En total, els diputats han fet 12.330 preguntes escrites, xifra que representa un 59,8% sobre el total d'iniciatives d'impuls i control. Aquestes s'han referit, principalment, a les competències dels departaments de Medi Ambient (1.604), Política Territorial i Obres Públiques (1.397), i Treball, Indústria, Comerç i Turisme (1.333).

Les preguntes orals en Ple s'han referit principalment a matèries que són competència dels departaments de Política Territorial i Obres Públiques (71) i Medi Ambient (68). El Departament de la Presidència (215), a més dels temes propis (40), té cura de les preguntes orals al

Iniciatives parlamentàries per departament (del 05.11.1999 al 31.12.2002)

	Proposicions no de llei	Resolucions ¹	Interpel·lacions
Agricultura, Ramaderia i Pesca	90	54	58
Benestar i Família	124	68	76
Cultura	238	115	65
Economia i Finances	71	25	40
Ensenyament	347	176	62
Governació i Relacions Institucionals	141	54	42
Justícia i Interior	219	117	117
Medi Ambient	398	171	103
Presidència	158	86	65
Política Territorial i Obres Públiques	774	384	99
Sanitat i Seguretat Social	265	149	95
Treball, Indústria, Comerç i Turisme	292	125	130
Universitats, Recerca i Societat de la Informació	100	44	51
Iniciatives transversals ³	5	1	—
Total	3.222	1.569	1.003

1. Subsegüents a proposicions no de llei

2. Inclou les preguntes orals al president de la Generalitat (175)

3. Afecten més d'un departament

president de la Generalitat (175). Pel que fa a les preguntes orals en Comissió, destaca, molt per sobre dels altres departaments, Treball, Indústria, Comerç i Turisme (139).

Cinc departaments es reparteixen la tasca de donar resposta a gairebé el 60% de les sol·licituds d'informació dirigides al Govern: Economia i Finances (159), Justícia i Interior (144), Sanitat i Seguretat Social (137), Treball, Indústria, Comerç i Turisme (111) i Ensenyament (103).

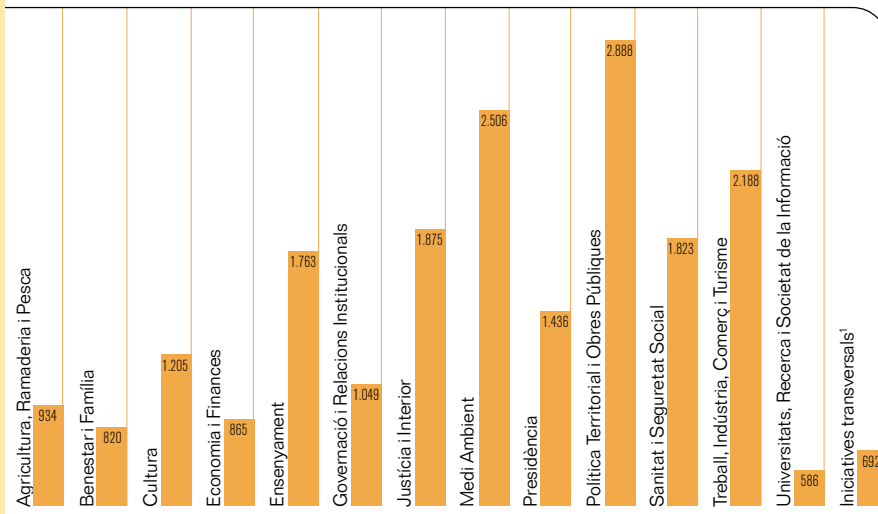
Els departaments encarregats de donar compliment a un major nombre de mocions són Treball, Indústria, Comerç i Turisme (26), Sanitat i Seguretat Social (22), i Política Territorial i Obres Públiques (22).

Pel que fa a les resolucions subsegüents a proposicions no de llei, cal destacar l'important nombre de resolucions relatives a les competències del Departament de Política Territorial i Obres Públiques (384). El segueix, amb una diferència de 208 resolucions, el Departament d'Ensenyament (176).

Mocions	Preguntes orals en Ple	Preguntes orals en Comissió	Preguntes escrites	Sol·licituds d'informació	Total
9	15	24	624	60	934
14	32	11	399	96	820
11	19	24	688	45	1.205
5	14	16	535	159	865
12	20	44	999	103	1.763
7	11	—	763	31	1.049
16	60	36	1.166	144	1.875
18	68	93	1.604	51	2.506
14	215 ²	10	830	58	1.436
22	71	79	1.397	62	2.888
22	38	47	1.070	137	1.823
26	32	139	1.333	111	2.188
10	35	34	261	51	586
1	—	—	661	24	692
187	630	557	12.330	1.132	20.630

Font: Direcció General de Relacions amb el Parlament

Nombre total d'iniciatives per departament



1. Afecten més d'un departament

Font: Direcció General de Relacions amb el Parlament

Iniciatives parlamentàries de l'any 2002 per àmbits temàtics

A continuació, es presenta una taula que expressa exclusivament els percentatges del nombre de les iniciatives parlamentàries per àmbits temàtics de cada un dels departaments de la Generalitat durant l'any 2002.

Iniciatives parlamentàries per àmbits temàtics. Any 2002	
Agricultura, Ramaderia i Pesca	%
Desenvolupament rural	36
Ramaderia	23
Regadius	13
Política agrària	10
Pesca	5
Indústria agroalimentària	4
Qualitat alimentària	2
Organismes del Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca	1
Altres	6
Benestar i Família	%
Equipaments i atenció a la gent gran	35
Formació d'adults	26
Atenció a les persones amb disminució	13
Suport a les famílies	6
Pobresa i exclusió social	5
Atenció a les persones immigrants	5
Altres	10
Cultura	%
Patrimoni arquitectònic i arqueològic	24
Equipaments culturals	24
Indústries culturals	11
Política lingüística	11
Restauració de béns mobles	8
Equipaments esportius	7
Activitat esportiva	6
Altres	9

Economia i Finances	%
Política financera i pressupostos	28
Creixement econòmic	27
Comptabilitat pública	19
Tributs	7
Patrimoni	5
Fons europeus	1
Altres	13
Ensenyament	%
Centres docents	47
Ordenació i innovació educativa	19
Recursos humans	15
Formació professional	7
Altres	12
Governació i Relacions Institucionals	%
Funció pública	71
Administració local	10
Autogovern	3
Val d'Aran	3
Organització territorial	1
Relacions amb el Govern central	1
Altres	11
Justícia i Interior	%
Seguretat ciutadana	29
Serveis penitenciaris, rehabilitació i justícia juvenil	22
Relacions amb l'Administració de justícia	17
Emergències i seguretat civil	9
Atenció al menor	7
Trànsit	6
Jocs i espectacles	4
Dret i entitats jurídiques	3
Altres	3

Medi Ambient	%
Aigües	45
Espais naturals	19
Residus	16
Planificació ambiental	10
Qualitat ambiental	5
Altres	5
Política Territorial i Obres Públiques	%
Mobilitat i transports	36
Infraestructures viàries	28
Territori i urbanisme	24
Habitatge i sòl	9
Afers interns	3
Presidència	%
Política general	29
Polítiques per a la igualtat de gènere	25
Relacions exteriors	15
Polítiques de joventut	14
Comunicació	12
Immigració	5
Sanitat i Seguretat Social	%
Administració, organització, recursos humans i assumptes econòmics	25
Salut pública	19
Atenció primària	13
Atenció sanitària, social i comunitària	12
Atenció hospitalària	10
Urgències i emergències	9
Altres	12

Treball, Indústria, Comerç i Turisme	%
Política energètica	20
Política industrial	18
Política turística	17
Sinistralitat i salut laboral	15
Consum	10
Afers d'ocupació	9
Afers laborals	6
Comerç interior	5
Universitats, Recerca i Societat de la Informació	%
Arribada del cable i accés a les noves tecnologies	29
Radiodifusió i concessió de freqüències de ràdio	24
Universitats de Catalunya	11
Política científica del Govern	10
Telefonia mòbil i fixa	9
Finançament de les universitats	3
Llei d'universitats de Catalunya	3
El català a la universitat	3
Beques i ajuts	3
Programació universitària	3
Altres	1

Font: Direcció General de Relacions amb el Parlament

Ciutadania i política: **democràcia activ@**

El Parlament de Catalunya i el Departament d'Ensenyament col·laboren per promoure els valors democràtics entre els joves

Durant aquest curs escolar (2002-2003), més de 600 alumnes d'educació secundària cursen el crèdit variable Democràcia Activ@. Aquest crèdit constitueix una proposta didàctica orientada a promoure l'esperit democràtic entre els joves fent un recorregut des dels aspectes més bàsics i quotidians de la democràcia fins a les formes més elaborades de representació política.

Democràcia Activ@ té el seu origen en el projecte Ciutadania i Política del Parlament de Catalunya, el qual ha comptat amb la col·laboració del Departament d'Ensenyament i que té com a objectiu promoure els valors democràtics entre els joves en tots els àmbits de la vida i aprofundir en el coneixement dels drets i deures que aquests impliquen, a través de les aules dels centres docents de Catalunya.

Democràcia Activ@ es va iniciar el curs 2001-2002 amb una prova pilot en 18 centres escolars repartits per tot el territori i ha culminat aquest curs amb l'homologació dels materials del projecte per part del Departament d'Ensenyament en forma de crèdit variable (DOGC 3654) i amb la

implantació d'aquest a tots els centres d'ensenyament secundari que així ho han volgut. Democràcia Activa s'imparteix actualment en 20 centres escolars.

Els materials didàctics en els quals es basa el crèdit es componen de 10 unitats més un annex.

Els alumnes treballen els materials durant tot el curs simulant la tramitació



parlamentària d'un projecte de llei. Elaboren per "grups parlamentaris" les esmenes que presenten al projecte i decideixen quines esmenes accepten i quines rebutgen.

En una segona fase, es reuneixen al Parlament de Catalunya en comissions per negociar les esmenes i establir la seva actuació en la sessió plenària. Posteriorment, els alumnes celebren una junta de portaveus per preparar l'ordre del dia del ple en el qual es debat la llei, que compta amb l'assistència del president del Parlament i de diputats i diputades de diversos grups parlamentaris.

L'experiència acumulada durant el període de la prova pilot i del primer any de Democràcia Activ@ demostren que aquests objectius es poden aconseguir. És a dir, els joves s'interessen per la política i els afers públics des del moment en què se'ls explica el funcionament del nostre sistema polític i coneixen els elements que el conformen.

Els materials didàctics del crèdit variable, així com altres documents elaborats per la Unitat Educativa del Parlament de Catalunya, es poden consultar a l'apartat "Unitat Educativa" del web del Parlament de Catalunya: www.parlament-cat.es. ■

Els alumnes d'ESO de Catalunya estudien les relacions Govern-Parlament

Núria Ramon i Garcia
*Directora general
de Relacions
amb el Parlament*



Una de les unitats que componen el crèdit Democràcia Activ@ és la que porta per títol "Les relacions entre el Parlament i el Govern", que pretén donar a conèixer i fer entendre les relacions que s'estableixen entre les tres institucions que integren la Generalitat de Catalunya: el Parlament, el president de la Generalitat i el Consell Executiu o Govern.

Amb el material de la unitat, que ha estat elaborat per la Direcció General de Relacions amb el Parlament, els alumnes de secundària poden estudiar i comprendre l'evolució del tradicional principi de separació de poders entre el consell executiu i el poder legislatiu, principalment pel que fa a la iniciativa legislativa del govern i a les iniciatives parlamentàries d'impuls que insten l'executiu a actuar en una direcció determinada.

Per a la Direcció General de Relacions amb el Parlament és una satisfacció participar en el crèdit Democràcia Activ@, que té com a finalitat despertar l'interès dels joves catalans per la política, promoure la seva participació cívica en els afers públics i avançar en la construcció d'un sistema democràtic de més qualitat.

Podeu accedir a aquest material didàctic a partir del web del Parlament de Catalunya (www.parlament-cat.es) o a través de la següent pàgina web del Departament de Governació i Relacions Institucionals: www.gencat.net/governacio-ri/aut/relpar/ciudadania.htm.

Noves funcionalitats del principi de divisió de poders: l'experiència autonòmica

Dr. Antonio J. Porras Nadales¹

Catedràtic de dret constitucional de la Universitat Pablo de Olavide (Sevilla)

1. INTRODUCCIÓ. 2. LES COMUNITATS AUTÒNOMES COM A CAMP D'EXPERIMENTACIÓ DE NOVES TENDÈNCIES: COORDENADES D'ENQUADRAMENT. 3. LEGISLATIU I EXECUTIU EN EL CONTEXT D'UNA NOVA LòGICA DELIBERATIVA: ELS DEBATS. 3.1. Els parlaments autonòmics: cambres de debat sobre polítiques públiques? 3.2. Els debats com a escenificació de les preses de posició. 4. LES DERIVACIONS DE L'ACTIVITAT LEGISLATIVA AUTONÒMICA: DE L'AUGE DE LA MICRONORMATIVA AL DRET EUROPEU. 4.1. Apogeu micronormatiu en l'activitat legislativa. 4.2. Impacte del dret europeu en l'activitat legislativa de les comunitats autònomes. 4.3. Lògica processual pluralista del procediment legislatiu. 5. CONTROL I IMPULS: LA SIGNIFICACIÓ DE L'AGENDA. 5.1. Preguntes amb resposta escrita. 5.2. Interpel·lacions i proposicions no de llei. 5.3. Obertura intercomunicativa de l'esfera pública cap al context exterior. 6. RELACIONS AMB L'ESFERA EXTERIOR: EL REPTE DE LA GOVERNANÇA MULTINIVELL. 7. CONSIDERACIONS FINALS.

1. Introducció

L'evolució del sistema autonòmic espanyol, al cap de dues dècades d'intens procés transformador, suscita l'obertura d'alguns processos de reflexió i balanç. Es tracta, en general, de reflexions en què, a més d'una valoració general de resultats,² s'acostumen a abordar també alguns dels possibles reptes de futur a què han de fer front unes instàncies autonòmiques prou consolidades en termes històrics. En alguns casos, aquests processos de reflexió es tradueixen en propostes de reforma estatutària,

1. Amb la col·laboració de Francisco Gutiérrez, de la Universitat Pablo de Olavide, i de diversos membres de l'Associació Espanyola de Lletrats de Parlaments (AELPA).

2. J. SUBIRATS, R. GALLEGU (eds.). *Veinte años de Autonomías en España: leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*. Madrid: Centre d'Investigacions Sociològiques (CIS), 2002.



Antonio J. Porras Nadales

tot i que, ateses les dificultats formals per encarar processos de reforma dels estatuts, també es podrien proposar horitzons més operatius de *reforma institucional* que permetessin una adaptació més flexible del sistema als canvis històrics.³

Cal recordar que, en general, el disseny institucional que va servir de base a la configuració originària dels nostres models autonòmics es caracteritzava

per l'escassa originalitat i per la inevitable reproducció mimètica dels models estatals preexistents, d'acord amb unes pautes que, amb el temps, han resultat ser poc adequades respecte al tipus d'exigències que cal suposar en unes organitzacions públiques que pretenen ser competitives en l'horitzó globalitzat del principi del segle XXI.

I és que, en efecte, l'intens procés transformador de la realitat obre tot un conjunt de nous reptes i perspectives que les instàncies autonòmiques han d'intentar afrontar. Aquests reptes se situen com a mínim entorn de dues claus que afecten les institucions centrals de les democràcies contemporànies: d'una banda, la necessitat d'operar de manera competitiva en el context de la *globalització* i de la ruptura de les fronteres territorials; de l'altra, l'adequació a un procés general d'innovació tecnològica de la informació que impulsa noves pautes i valors socioculturals (visualització, transparència, instantaneïtat, control), en clara tensió amb les línies tradicionals en què s'ha enquadrat l'activitat de les institucions polítiques durant el darrer segle.

Certament, no són factors de "novetat històrica" en un sentit absolut: és evident, per exemple, que l'impacte del desenvolupament audiovisual sobre l'activitat política constitueix un element transformador detectable

3. ANTONIO J. PORRAS NADALES, GERARDO RUIZ-RICO (eds.). *Claves para una reforma constitucional*. Sevilla: Institut Andalús d'Administració Pública (IAAP), 2001.

amb tota claredat almenys des de la dècada dels anys seixanta del segle passat, coincidint amb l'apogeu de la televisió, i que ha imposat tot un conjunt de reorientacions sobre el fenomen de la representació política, la inèrcia del qual arriba fins als nostres dies.⁴ De la mateixa manera, l'evolució de l'Estat intervencionista modern ha imposat unes pautes d'aprenentatge, desenvolupades particularment des de la segona meitat del segle XX, que esdevenen un original bloc d'exigències de les democràcies contemporànies en relació amb la creixent demanda de més *eficàcia* de l'acció pública.⁵

En certa mesura, la moderna noció de *governança* (*governance*) prova de respondre –encara que, ara com ara, d'una manera un xic difusa– a aquestes noves exigències⁶ que alteren el tradicional i consagrat postulat de la *governabilitat*, mitjançant el qual les democràcies occidentals van intentar respondre als greus reptes d'instabilitat i crisi institucional durant el període d'entreguerres. Però la noció actual de governança exigeix segurament alguns processos d'actualització funcional en el sistema institucional, que poden afectar tant el legislatiu com l'executiu: és a dir, tant l'esfera on tradicionalment té lloc la projecció del pluralisme i on adquireix el seu apogeu la lògica de la representació com l'esfera intervencionista, des d'on cal avançar en pautes d'eficàcia per desenvolupar millor les polítiques públiques.

És cert que, fins ara, aquestes tendències transformadores s'han analitzat des d'arenes o esferes institucionals diferenciades, que han donat lloc, així, a visions aparentment dissociades de la política. D'una banda, l'apogeu de l'audiovisual incideix progressivament en una visió "virtual" del pluralisme polític, on amb freqüència acostuma a ser la mera imatge, o el discurs cosmètic, l'element central d'un procés de caràcter competitiu, l'esfera de projecció del qual resulta ser el Parlament i que s'acos-

4. ÀNGEL GARRORENA (coord.). *El Parlamento y sus transformaciones actuales*. Madrid: Tecnos-Asamblea Regional de Múrcia, 1990. ANTONIO J. PORRAS NADALES. *Representación y democracia avanzada*. Madrid: Centre d'Estudis Constitucionals (CEC), 1994.

5. Una exigència que neix en el llarg i complex procés de desenvolupament i transformació de l'Estat intervencionista durant la segona meitat del segle XX, i que s'autoalimenta d'un conjunt addicional de factors, com ara la major disponibilitat d'informació i, en conseqüència, de millors perspectives per a l'avaluació i el control de l'activitat. Cf. ANTONIO J. PORRAS NADALES. *Introducción a una Teoría del Estado postsocial*. Barcelona: PPU, 1988.

6. RENATE MAYNTZ. "La teoría della *governance*: sfide e prospettive". *Rivista Italiana di Scienza Politica*, núm. 1, 1999.

Antonio J. Porras Nadales

És catedràtic de dret constitucional de la Universitat Pablo de Olavide de Sevilla i autor de diverses publicacions; entre les més recents cal esmentar *El debate sobre la crisis de la representación política*; *Diagnosis y programación política en el estado autonómico*; *El Parlamento de Andalucía. Claves de un proceso institucional*, i *Claves para una reforma constitucional*.

Entre els seus darrers treballs destaquen ponències en diverses universitats de l'Estat espanyol i d'Europa sobre els canvis en les polítiques de l'Administració pública a Espanya i sobre l'estructura territorial i el procés decisor i a la Unió Europea.

També col·labora en revistes científiques de l'especialitat i és membre del projecte CICYT SEC 98/0512 "El rendiment institucional de les comunitats autònomes".

tuma a interpretar en termes de "videopolítica".⁷ De l'altra, el discurs sobre el *public management* deriva cap a certes pautes d'acció pública en l'arena intervencionista de l'executiu, on el coneixement tecnicocientífic i les claus de la gestió estratègica (fins i tot si es compta amb xarxes participatives en les *policy communities* corresponents) semblen relativament allunyats del tradicional rostre de la "política" entesa en el sentit convencional: és a dir, com una acció nascuda d'una ideologia ben perfilada i acreditada en la via electoral pels diversos partits. La dificultat que implica el desenvolupament de polítiques públiques eficaces tendeix de vegades a allunyar els focus dels mitjans de

comunicació d'aquest sector estratègic de l'activitat pública, on hi ha en joc en darrera instància les claus de l'èxit de l'intervencionisme públic. Teòricament, doncs, l'esfera del legislatiu, on es projecta predominantment la tradicional visió virtual de la videopolítica i el pluralisme, respon a exigències perfectament dissociades de l'esfera de l'executiu, on hi ha en joc les claus de l'eficàcia prestadora de les organitzacions públiques, amb la qual cosa es reproduïx una constant reactualització del paradigma de la divisió de poders.

Tanmateix, independentment de la manera com es projecten aquestes exigències funcionals en els sistemes polítics contemporanis, hi ha un circuit transformador més general de l'univers present: el que sorgeix del procés de dissolució de les fronteres territorials i l'apogeu de la globalització, que imposa una tendència a la configuració horitzontal

7. Cf. GIOVANNI SARTORI. *Elementos de Teoría política*. Madrid: Alianza, 1992.

de les relacions interinstitucionals i entre ordenaments, amb un horitzó de complexitat en què les exigències de cooperació i coordinació es tradueixen en la noció de "governança multinivell" (Fritz W. Scharpf), que implica tot un conjunt d'interaccions que tendeixen a operar a tall de sistema de xarxa i amb què se superen, així, els models verticalistes propis de l'Estat social "clàssic".

Es produeix aquí amb tota intensitat, sobretot en el context de la Unió Europea, la paradoxa d'una creixent "desestatalització" de la realitat política contemporània, coincidint amb l'augment de les exigències d'eficàcia que repercuteixen sobre les institucions que, en cada àmbit territorial, assumeixen la responsabilitat de l'acció pública, i particularment sobre les més properes a l'espai vital immediat dels ciutadans. Es tracta lògicament d'un fenomen que adquireix una particular projecció a Espanya, així com en altres estats amb estructura regional o federal de la Unió Europea, on els tradicionals caràcters d'exclusivitat de poder sobre el territori, que s'expressaven en l'arcaic principi de "sobirania", sembla que han entrat en un precipitat procés de dissolució; això repercuteix amb especial intensitat sobre les instàncies autonòmiques, on les exigències i demandes de més eficàcia en el disseny de polítiques i en la gestió de serveis coexisteixen amb una progressiva pèrdua de poder "exclusiu" sobre el propi territori, fet que imposa un creixent fenomen d'interdependència tant en relació amb les polítiques de l'Estat com, sobretot, amb les de la Unió Europea.

Però l'impacte que aquesta mutació històrica genera sobre les instàncies institucionals respectives s'enfronta inicialment a l'obstacle de la coneguda hiperrigidesa de les esferes constitucionals o, en general, de tota la normativa fonamental que defineix els sistemes institucionals respectius, tant en l'àmbit central com en l'autonòmic. A aquesta relativa rigidesa i resistència al canvi es pot oposar, tanmateix, una dada original: el grau més elevat d'"experimentabilitat" que les institucions autonòmiques presenten, com a àmbits plurals perifèrics on poden reflectir-se –de vegades de manera menys conflictiva– les tendències al canvi històric, i que poden afectar, fins i tot, l'esfera nuclear de les relacions entre executiu i legislatiu.

D'aquesta manera podem resumir, doncs, els eixos problemàtics d'anàlisi al voltant de tres àmbits de transformació: a) el que exigeix la tendència a la cerca de més eficàcia en les polítiques públiques que incideixen sobre l'espai vital immediat dels ciutadans; b) el que implica el procés de "desterritorialització" de l'activitat política, particularment per mit-

jà d'un procés adaptatiu al marc de la Unió Europea; i c) el que comporta la constant consolidació de la videopolítica a partir de l'apogeu dels mitjans de comunicació i la seva lògica competitiva, que incideix sobre el pluralisme polític.

Entendrem que aquest paquet de reptes, plantejat en termes de governança, pot tenir una influència difusa tant sobre l'esfera del legislatiu com sobre l'òrbita governamental; i això especialment en el context autonòmic, que es caracteritza per la proximitat a l'espai vital immediat dels ciutadans.

2. Les comunitats autònomes com a camp d'experimentació de noves tendències: coordenades d'enquadrament

En conseqüència, provem de detectar en quina mesura les comunitats autònomes constitueixen un camp d'anàlisi adequat, on poden reflectir-se experimentalment alguns dels processos adaptatius que intenten fer front a aquesta complexa sèrie de reptes. Per a això, fem servir l'ampli material comparat que ofereix l'experiència autonòmica, tenint en compte el seu alt grau de diversitat o de complexitat, amb l'objectiu de constatar l'aparició de possibles tendències significatives en aquest camp.⁸

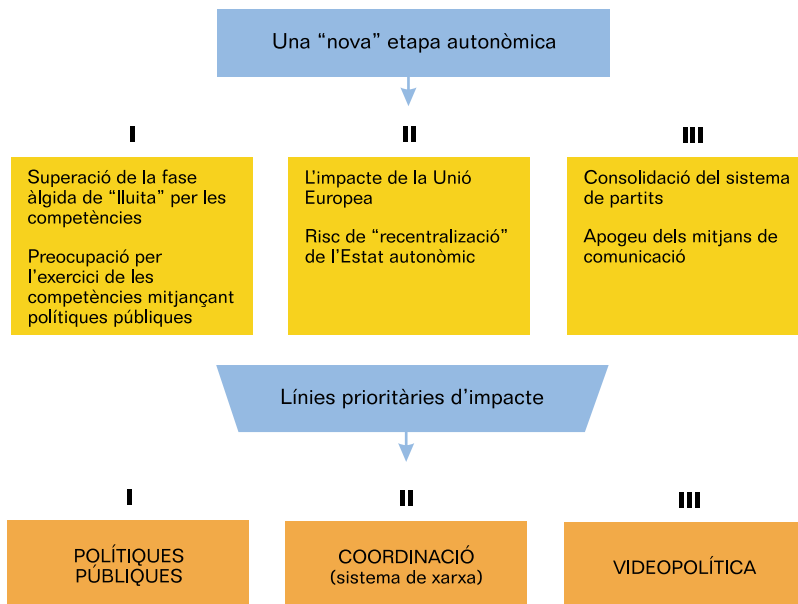
Tot i això, analitzar des d'una escala comparada exigeix fer prèviament algun aclariment respecte de les coordenades historicosistemàtiques de partida. I és que la realitat autonòmica espanyola de principi del segle XXI presenta alguns elements de novetat, que no s'ajusten a la tradicional inèrcia de la conflictivitat "anticentre", pròpia de l'anterior període de la "lluita per les competències".

Ja fa alguns anys, Robert Putnam va formular a propòsit del procés regional italià un esquema simplificat⁹ que comprenia tres fases: la maximalista inicial, la de la lluita per les competències i la de l'exercici d'aquestes. Malgrat la senzillesa de l'esquema i la superposició en el

8. En principi, a partir dels projectes d'investigació sobre rendiment institucional del Centre d'Investigació Científica i Tecnològica (CICYT), el balanç final dels quals es reflecteix a: J. SUBIRATS, R. GALLEGU (eds.). *Veinte años de Autonomías en España: leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*. Aquesta informació s'ha complementat amb un conjunt de formularis valoratius que amablement han respost lletrats de parlaments membres d'AELPA.

9. R. PUTNAM, R. LEONARDI, R. NANETTI. *La pianta e le radici*. Bolonya: Il Mulino, 1985.

Coordenades històriques de partida



nostre cas d'alguns elements nous (com ara l'impacte de la Unió Europea), podem proposar, si acceptem aquestes pautes d'enquadrament cronològic-sistemàtic, que una anàlisi de la realitat autonòmica s'ha de fer des de la perspectiva del present, i no pas del passat. I en aquest sentit, tot apunta que ens hem de situar en la tercera d'aquestes etapes, que es correspondria, no pas amb el moment maximalista inicial, ni tampoc amb el període de conflictivitat intensa pròpia de la lluita per les competències, sinó amb el període posterior d'exercici efectiu d'aquestes. Aquest enfocament implica certament un esforç per trencar amb la inèrcia del *model conflictual*, propi de la delimitació competencial, dins del qual s'han anat movent d'una manera general fins fa molt poc no tan sols la doctrina i la dogmàtica jurídiques, sinó també l'opinió pública que acompanya el procés autonòmic. La realitat present ens ofereix, en canvi, una etapa emergent en què la dimensió conflictual per la conquesta de noves competències adquireix un sentit residual, davant del repte de l'*eficàcia* en les polítiques públiques que tracten d'aplicar les competències plenament assumides, i l'impacte corresponent sobre l'esfera institucional de les comunitats respectives.

Tanmateix, l'element innovador consisteix en el fet que aquesta etapa és al seu torn fortament condicionada per l'impacte europeu, que es desencadena en la dècada final de segle i que afecta tant el disseny de certes polítiques com el paper que les diferents institucions han de tenir en un sistema de xarxa emergent. Si més no, hi ha un clar efecte transformador en el tradicional eix de conflictivitat anticentre, que ara tendeix a projectar-se cap a Brussel·les, per bé que genera al mateix temps un fenomen emergent de recentralització indirecta a favor de l'Estat central. En realitat, no es tracta d'un simple "desplaçament" de l'eix d'imputació, sinó més aviat d'una transformació substancial d'aquest eix, perquè pel que fa a Brussel·les no s'ha de parlar en rigor d'una postura territorial de conflictivitat política o anticentre, sinó més aviat de pautes d'adequació o d'adaptació competitiva en què, si de cas, l'Estat central assumeix un nou protagonisme com a instància d'interlocució amb Brussel·les, fet que exigeix la posada en marxa de mecanismes de coordinació i cooperació en una escala multinivell.¹⁰

La comprensió d'aquest procés planteja certament alguns problemes de percepció, ja que hi ha una dinàmica inercial que justifica el recurrent discurs de la "lluita per les competències", entesa com un procés interminable de conflictivitat anticentre: i és que els processos de transferències han anat deixant, en efecte, algunes "qüestions" pendents que, al cap del temps, es perceben exageradament en cada comunitat com una autèntica "agressió" a l'ordre institucional establert, amb la qual cosa es justifica la reiterada dialèctica de conflictivitat anticentre; igualment, les sentències del Tribunal Constitucional, enormement retardades en el temps, contribueixen a endarrerir la percepció del canvi d'etapes dins d'aquest complex procés global; i, finalment, els efectes de "recentralització" del sistema com a conseqüència de l'impacte indirecte europeu reforcen el paper sovint escassament funcional de l'Estat central.

En tot cas, sembla que la dialèctica de la lluita per les competències corre el risc de transformar-se en una espècie de constant inercial, passant de ser un argument per la seva pròpia naturalesa conjuntural o transitori fins a convertir-se en un autèntic suport estructural de la demanda autonòmica anticentre, projectada al llarg del temps. Habituaes a un llarg trajecte històric consistent en l'augment constant de les seves disponibilitats

10. ANTONIO J. PORRAS NADALES. "Estado postsocial y Unión Europea". A: M. A. APARICIO (coord.). *Derechos Constitucionales y Formas Políticas. Actas del Congreso sobre derechos constitucionales y Estado autonómico*. Barcelona: Cedecs, 2001.

competencials, les comunitats autònomes s'enfronten ara a una autèntica "síndrome d'abstinència": com Cronos devorant els seus propis fills, tota nova etapa autonòmica serà percebuda de manera immediata com un ascens necessari en l'esglaó competencial, en una espècie de carrera incontrolada que condueix cap a un horitzó sens fi.

En contra d'aquesta visió tan característica –i alhora desfasada– del procés autonòmic, partirem de la necessitat de superar aquests dèficits de percepció, i entendrem que el nostre sistema autonòmic ja ha entrat en una nova etapa històrica de consolidació,¹¹ o en una fase d'exercici normalitzat de competències, clarament superadora del moment històric anterior. Això haurà d'imposar tot un nou conjunt d'exigències adaptatives que afectaran també un entorn exterior sotmès a intenses transformacions.

3. Legislatiu i executiu en el context d'una nova lògica deliberativa: els debats

La nostra primera línia d'anàlisi se situarà al voltant de la lògica deliberativa que ha de presidir tot procés reflexiu orientat a l'acció pública en l'àmbit autonòmic: en aquest cas, a partir de la constatació inicial que, en principi i per definició, el primer àmbit institucional de debat en l'escala autonòmica ha de ser el que ofereix la mateixa cambra.¹²

3.1. Els parlaments autonòmics: cambres de debat sobre polítiques públiques?

En primer lloc, abordarem l'estratègia deliberativa de les cambres des de la perspectiva de les polítiques públiques regionals. Es tracta d'indagar la hipòtesi si en un context socioinstitucional autonòmic caracteritzat per la major proximitat de les institucions a la realitat social, i a partir d'un marc competencial que assigna a l'àmbit territorial tot un

11. És la proposta que en aquest sentit formula ELISEO AJA. *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid: Alianza, 1999 (cf. en particular el capítol 6).

12. Ja que l'aprenentatge sobre els processos deliberatius que condueixen a la definició de polítiques públiques en esferes socioinstitucionals autònomes, per mitjà de *policy debates* específics, constitueix en tot cas un element original o nou, que es va incorporant de manera lenta al procés de decisions en l'àmbit autonòmic. Cf. JOAN SUBIRATS. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Ministeri d'Administracions Públiques, 1989. Cf. per a una visió del debat parlamentari als parlaments contemporanis: PEDRO DE VEGA. "Parlamento y opinión pública". A: M. A. APARICIO (ed.). *Parlamento y Sociedad Civil*. Barcelona: Universitat de Barcelona, 1978; i ANTONIO J. PORRAS NADALES (dir.). *El Parlamento de Andalucía. Claves de un proceso institucional*. Sevilla: Parlament d'Andalusia, 1998, p. 159 i seg.

“sistema” de competències que se situen predominantment entorn de les exigències pròpies de l'Estat del benestar i les seves polítiques de prestació de serveis,¹³ el model institucional de partida no estaria en part “predissenyant” una orientació funcional dels parlaments autonòmics cap a un paper d'*esferes de debat sobre polítiques públiques*.¹⁴ La realitat, ben coneguda per tothom, és que, malgrat tot, en el disseny institucional originari de les comunitats autònomes, en lloc d'optar conscientment per configurar-les com a models alternatius al de l'Estat i clarament diferenciats d'aquest, el sistema ha evolucionat cap a una imitació mimètica del model estatal preexistent, de manera que des de l'inici de la dècada dels vuitanta les cambres autonòmiques estan organitzades com a exemples d'un típic parlamentarisme “tipus Westminster”, amb les habituals i nobles funcions clàssiques de legislació i control.

En conseqüència, només es pot indagar en la hipòtesi si, al llarg del temps i malgrat el disseny institucional originari, la dinàmica autonòmica ha anat impulsant una certa deriva funcional del debat parlamentari cap a àmbits sectorials específics, clarament connectats amb les polítiques públiques autonòmiques. Un tipus de debats que, a la pràctica, es poden produir tant en forma de control en comissions com en compareixences de membres de l'executiu davant el ple de la cambra, així com també, més àmpliament, en forma de debats específics de tipus sectorial que s'efectuen en el ple, generalment a iniciativa de l'executiu. En algun estudi concret¹⁵ hem detectat l'evident consistència d'aquest fenomen, que condueix cap a una clara “sectorialització” de la funció general de debat a les cambres autonòmiques entorn d'àmbits materials específics directament relacionats amb determinades polítiques públiques (per exemple, debats sobre carreteres, pesca, educació, agricultura, medi ambient, etc.).

Però la qüestió és si, independentment d'aquesta reorientació temàtica (al capdavant, adequada al tipus de competències disponibles per les comunitats autònomes), les cambres exerceixen realment una funció tècnica i específica de *policy debate* en sentit estricte i complementen, doncs, la responsabilitat funcional de l'executiu, la qual cosa seria una

13. ANTONIO J. PORRAS NADALES. “El sistema de competencias de la Junta de Andalucía”. A: ANTONIO J. PORRAS NADALES, JUAN JOSÉ RUIZ-RICO (dir.). *El Estatuto de Andalucía. Estudio sistemático*. Barcelona: Ariel, 1990.

14. Cf. per a una anàlisi comparada de la mateixa hipòtesi sobre l'experiència italiana: P. CARETTI, M. MORISI. “Parlamento e politiche pubbliche”. *Quaderni Costituzionali*, núm. 3, 2001.

15. Cf. ANTONIO J. PORRAS NADALES (dir.). *El Parlamento de Andalucía. Claves de un proceso institucional*. Sevilla: Parlament d'Andalusia, 1998.

clara tendència a l'homogeneïtzació de funcions entre executiu i legislatiu en l'àmbit autonòmic.

Tanmateix, la realitat no confirma suficientment aquesta hipòtesi. Malgrat que la lògica corporatista impulsa una certa representació d'interessos a través de la cambra,¹⁶ malgrat que els partits polítics procuren cercar algun grau d'"especialització professional" en la selecció o la composició dels seus grups parlamentaris, a la pràctica els debats sectorials no acompleixen fins ara una dimensió funcional clarament relacionada amb el *policy process*: és a dir, ni són debats per formular diagnòstics o concretar programacions ni tampoc operen com a estricta avaluació de polítiques. Amb tot, sí que configuren una àrea de confluència temàtica, on s'unifica i alhora s'especialitza l'agenda pública autonòmica.

A la pràctica se sol constatar que en el desenvolupament d'aquest tipus de debats se superposen generalment dos tipus de discursos: mentre que l'executiu acostuma a plantejar una estratègia en forma de discurs predominantment "tecnocràtic", relacionat amb les seves polítiques sectorials i amb el suport recurrent de dades i variables estadístiques, els portaveus de l'oposició no acostumen a estar en condicions de servir-se d'un discurs tècnic o especialitzat i deriven, per tant, els termes del debat cap a pautes simplificades de tipus ideològic o d'estricta "discurs polític". En definitiva, es tracta d'una arena de debat en què l'executiu acostuma sempre a jugar amb avantatge, sigui perquè disposa de més informació "tècnica", sigui perquè els consellers respectius dominen un discurs especialitzat a què els grups de l'oposició amb prou feines poden donar una rèplica adequada.

Però tot i que des de la perspectiva del desenvolupament dels debats i del procés deliberatiu no és possible afirmar la presència de claus demostratives d'un autèntic *policy debate* en l'esfera parlamentària, lògicament sempre es podrà acceptar la possibilitat de pronunciaments finals de la cambra, en termes de "preses de posició",¹⁷ que només tindran un clar sentit constitutiu en els casos en què l'executiu presenta plans o programes d'actuació; una hipòtesi sobre la qual haurem de tornar més endavant.

16. ANTONIO J. PORRAS NADALES. "Parlamento y representación". A: M. PÉREZ YRUELA, S. GINER. *El corporatismo en España*. Barcelona: Ariel, 1988.

17. Cf. igualment per al cas italià: P. CARETTI, M. MORISI. "Parlamento e politiche pubbliche". *Quaderni Costituzionali*, núm. 3, 2001.

3.2. Els debats com a escenificació de les preses de posició

De tota manera, aquest fenomen de coincidència temàtica en àmbits sectorials específics entre executiu i legislatiu respon coherentment a un altre procés de caràcter més general: el de l'adequació de l'agenda temàtica de les institucions polítiques a l'agenda de l'actualitat, que generalment configuren els mitjans de comunicació. Som ara davant d'una manifestació difusa d'aquesta dimensió funcional de "resposta instantània" característica de les institucions democràtiques contemporànies, en què novament el parlament recupera el protagonisme de la seva vella funció de "cambra de ressonància", i alhora l'agenda autonòmica tendeix a amplificar el seu àmbit de projecció més enllà del restringit sistema de competències.

Des del punt de vista processual cal afirmar que en aquests supòsits, llevat dels casos en què l'executiu estigui interessat a "refredar" determinats temes dilatant-ne la tramitació, l'impacte d'aquest fenomen accentua una tendència d'instantaneïtat que promou l'escurçament dels terminis de tramitació parlamentària.

Ara bé, fins i tot si s'accepta la consistència d'aquest fenomen d'adequació de l'agenda politicoparlamentària a l'actualitat, en un sentit d'*instant responsiveness*, en aquests casos la lògica deliberativa no sembla incidir en general com un argument de caràcter instrumental al servei de l'acció, sinó més aviat com una pura expressió simbòlica del pluralisme; és a dir, es tracta d'expressar "posicions" sobre els diversos àmbits temàtics que poden sorgir de tot l'espectre d'iniciatives parlamentàries permès pels reglaments respectius, on, en efecte, es pot detectar una certa tendència a l'acceleració dels terminis de tràmit. És a dir que, en relació amb el contingut substantiu d'aquests debats, predomina la tendència "perversa" que la visualització i la presència dels mitjans constitueix a la pràctica no pas un element constructiu o inductor cap a fórmules de consens, sinó més aviat al contrari, un instrument que afavoreix la lògica de les posicions simbolicopolítiques i la dinàmica pluralista o conflictual subjacent.

Tanmateix, l'habitual lògica del pluralisme i la competència tendeix a decaure quan en l'agenda parlamentària s'introdueixen assumptes que requereixen posicions institucionals del conjunt de la comunitat, cosa que succeeix generalment quan es tracta de propostes que tenen una determinada projecció exterior; és a dir, que afecten encara que sigui indirectament la posició d'una comunitat sobre l'univers globalitzat o bé

assumptes de l'agenda general de l'actualitat amb una projecció clara-ment supraterritorial. Un tipus d'exigències que adquirirà més rellevància quan es tracti de participar en processos decisoris en el marc de la Unió Europea, la qual cosa demanarà l'adopció de posicions comunes que requereixen, perquè siguin operatives, una xarxa de cooperació instantània entre les diferents comunitats.

D'aquí cal deduir que allà on la lògica de la governança multinivell o la posició general d'una determinada comunitat davant l'univers globalitzat requereixen preses de posició d'unitat envers l'exterior, tendeixen a produir-se processos congruents de caràcter centrípet en la formació d'una voluntat comuna que canalitzen, així, una efectiva confluència funcional entre executiu i legislatiu.

4. Les derivacions de l'activitat legislativa autonòmica: de l'auge de la micronormativa al dret europeu

4.1. Apogeu micronormatiu en l'activitat legislativa

Des d'una perspectiva processual no és cap novetat històrica el fet que l'activitat legislativa respongui predominantment a un eix d'impuls procedent de l'executiu, que deté la majoria parlamentària, especialment en contextos propis d'un parlamentarisme racionalitzat. Tot i així, en el pla material, l'evolució de l'activitat legislativa autonòmica al llarg de més de vint anys mostra, a més d'un creixent grau de complexitat i entropia de l'ordenament territorial espanyol, alguns fenòmens originals en què, al costat d'una tènue tendència homogeneïtzadora (que s'està generant mitjançant un lent procés d'emulació horitzontal), es constata la precipitada pèrdua dels caràcters tradicionals de generalitat de les lleis, per entrar en un procés de sectorialització i d'apogeu de la micronormativa en l'activitat legislativa¹⁸ a través del qual, indirectament, s'alimenta el creixement legislatiu dels parlaments autonòmics (on s'atenyen des de la darrerïa de segle unes mitjanes superiors a dues-centes lleis a l'any).

Aquesta tendència cap a la micronormativa, que explica la presència creixent de lleis de dimensió micro o singular, amb unes taxes superiors

18. Cf. per al cas autonòmic espanyol: J. SUBIRATS, R. GALLEGU (eds.). *Veinte años de Autonomías en España: leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*. Madrid: Centre d'Investigacions Sociològiques (CIS), 2002. Cf. en una perspectiva general: "Fonti del diritto, costituzione e crisi della legge". A: L. PEGORARO, A. RINELLA. *Introduzione al Diritto Pubblico Comparato. Metodologie di ricerca*. Pàdua: CEDAM, 2002.

al 40% de l'activitat legislativa autonòmica al final de segle (vegeu taula 1), suscita probablement alguns interrogants en relació amb les perspectives d'homogeneïtzació funcional entre executiu i legislatiu, atès que evidentment els arguments del debat i la deliberació s'expressen aquí d'una manera particularment concentrada. En aquest sentit, encara que només de vegades aquestes lleis de dimensió micronormativa revesteixen els perfils intervencionistes característics de la tradicional "lei mesura", sembla clar que freqüentment operen com a programació de polítiques públiques. O bé de vegades amaguen processos de consens o concertació previs amb sectors socials ben definits (pensem, per exemple, en la llarga sèrie de lleis autonòmiques sobre col·legis professionals), i operen així de manera regulativa d'esferes socials ben definides.

Taula 1. Evolució de la producció legislativa autonòmica en xifres relatives per triennis, període 1980-2000

Lleis/Triennis	1r	2n	3r	4t	5è	6è	7è	Total
Generals	29	36	38	33	29	28	25	31
Sectorials	31	26	29	29	32	32	34	31
Singulars	39	38	34	38	38	40	42	39

Font: elaboració pròpia (ERA, Equip de Rendiment Autonòmic)

Aquesta tendència relativament "tecnificadora" de l'activitat legislativa suscita, doncs, l'interrogant si, més enllà de la deliberació politicoideològica que teòricament comporten les lleis de generalitat, en l'àmbit de la micronormativa no s'està generant en canvi un peculiar fenomen d'homogeneïtzació, o si més no d'aproximació funcional entre executiu i legislatiu, atès que en aquests casos les alternatives reals que es poden formular davant el corresponent projecte emanat de l'executiu a la pràctica resulten ser molt reduïdes, amb la qual cosa la tasca de l'oposició queda en gran mesura sense substància.

Encara que en alguns casos els reglaments parlamentaris han provat d'introduir elements d'innovació de tipus "sociolegal",¹⁹ sigui mitjan-

19. És a dir, donant una presència directa al teixit social afectat. Cf. sobre el concepte: GUNTHER TEUBNER (ed.). *Juridification of Social Spheres*. Berlin: Walter de Gruyter, 1987.

çant la pràctica d'audiències a sectors interessats (*hearings*) (per exemple, a Andalusia o Astúries) o mitjançant la pràctica de les consultes a experts, no hi ha fins ara un balanç prou significatiu sobre la coexistència material entre els processos de concertació sociolegal i la dinàmica politicoparlamentària, ja que sempre hi pot haver *lobbying* que actua d'una manera no visible.²⁰

D'altra banda, cal recordar que molts processos legislatius de caràcter quasisingular actuen com a reforma puntual de lleis anteriors, i generalment hi acostuma a haver un alt grau de consens sobre les insuficiències de l'anterior regulació, malgrat que formalment no s'han desenvolupat en l'àmbit autonòmic instruments dedicats específicament a la funció d'avaluació de lleis (*legislative oversight*).

En definitiva, encara que l'auge de la micronormativa tendeix a provocar un cert constrenyiment en les claus pluralistes que caracteritzen el debat parlamentari, amb una aproximació difusa entre executiu i legislatiu, no hi ha ara com ara un desenvolupament consistent de possibles pautes d'adequació entre els suports de consens social que presideixen la iniciativa de l'executiu i la lògica plural característica del debat parlamentari.

4.2. Impacte del dret europeu en l'activitat legislativa de les comunitats autònomes

Però si l'apogeu relatiu de la micronormativa assenyalava una de les tendències evolutives més significatives de l'activitat legislativa autonòmica, cal esmentar l'emergència, especialment en la dècada final de segle, d'un fenomen radicalment alternatiu: el que imposa el desenvolupament del *dret europeu*, que genera tot un conjunt addicional de processos transformadors entre els quals hi ha l'aparició de restriccions difuses a l'autonomia legisladora de les comunitats autònomes.

Es tracta d'un fenomen clarament alternatiu a l'anterior, en el sentit que la regulació europea es configura més aviat com un autèntic "macrodret". Però en aquest cas, els processos de transposició i concretització, encara que impliquin un itinerari processual de vegades relativament complex (comptant amb la interposició de l'Estat central

20. Cf. sobre el tema: JAVIER TERRÓN. "Opinión pública y negociación en el procedimiento legislativo". A: F. PAU (coord.). *Parlamento y Opinión Pública*. Madrid: Tecnos-AELPA, 1995.

en els àmbits competencials respectius), suposen a la pràctica una pèrdua substancial de capacitat decisòria en l'escala autonòmica, en la mesura que hi ha uns continguts predeterminats dels quals les institucions autonòmiques poden disposar d'una manera molt limitada, i que poden arribar a afectar blocs materials gairebé sencers de l'activitat normativa autonòmica (tal com succeeix en el sector del medi ambient). En definitiva, en aquest cas sembla que tant l'executiu com el legislatiu estan condemnats a una imprevista confluència funcional, dins d'una esfera material que constitueix la línia més consistent de l'impacte globalitzador de l'àmbit europeu.

4.3. Lògica processual pluralista del procediment legislatiu

Ara bé, ambdues tendències d'evolució en el sector de l'activitat legislativa –l'auge de la micronormativa i l'impacte del macrodret europeu– afecten àmbits materials o substantius de l'activitat legislativa, és a dir, es connecten amb la tradicional noció de “lleï material”. I com és natural, deixen plenament fora de perill l'autonomia procedimental de les cambres respectives: és per això que la seva percepció final és de vegades una mica heterogènia i limitada, amb el benentès que, al capdavall, la lògica processual pluralista del procediment legislatiu es desplega finalment amb plena autonomia, siguin quins siguin els continguts materials dels diferents suports normatius.

5. Control i impuls: la significació de l'agenda

5.1. Preguntes amb resposta escrita

Quant a l'àmbit de l'activitat de control parlamentari, s'ha subratllat en primer lloc la novetat d'un fenomen que destaca per la seva dimensió quantitativa: la considerable expansió numèrica que estan experimentant els microinstruments de control, i especialment les *preguntes escrites*. En efecte, mentre que la producció legislativa autonòmica aconsegueix un ritme de producció més o menys sostingut des de mitjan dècada dels vuitanta, les iniciatives de control (particularment en el sector més voluminós, el de les preguntes escrites) presenten, llevat d'excepcions, una clara tendència expansiva, que s'intensifica durant les últimes legislatures.

No cal dir que es tracta d'un fenomen condicionat per la relativa innocuïtat “política” de les preguntes des de la perspectiva de la responsabilitat de la majoria, així com per la seva condició d'instrument d'ús individual

del diputat; fins i tot s'han aplicat eines informàtiques de tipus plantilla, la qual cosa explica la significació quantitativa del fenomen.²¹

Naturalment, aquesta dinàmica expansiva respon d'altra banda a una constant de tipus estructural, relacionada amb la dificultat per progressar en l'ús substantiu de macroinstruments de control polític en contextos caracteritzats per una tendència clarament racionalitzada, o fins i tot hiperracionalitzada.²² Amb tot, el procés d'inflació de les preguntes escrites indica si més no una clara intensificació de les funcions de control, que segurament s'ajusta amb plena congruència a les característiques d'unus instàncies autonòmiques que assumeixen una dimensió intervencionista immediata en les tradicionals àrees de l'Estat del benestar.

5.2. Interpel·lacions i proposicions no de llei

Però hi ha un segon tipus de fenomen detectable en les xifres de l'activitat parlamentària autonòmica que revesteix probablement més interès: el relatiu estancament o fins i tot descens de les figures més incisives i tradicionals de control, les *interpel·lacions*, paral·lelament a l'increment constant de les proposicions no de llei, de les quals s'observa una tendència expansiva d'una manera gairebé generalitzada i que progressa espectacularment en les últimes legislatures.²³

Ens hem de plantejar, doncs, si existeix cap tipus de relació intercausal entre ambdós fenòmens: és a dir, si, com ja hem detectat en un altre cas

21. Des de la perspectiva comparada, podem constatar que les comunitats autònomes de l'eix mediterrani (Catalunya, València, Andalusia) expressen un increment quantitatiu més elevat, passant d'entre 200-500 preguntes escrites presentades a l'any durant la primera legislatura, fins a entre 1.000-2.000 a la quarta legislatura, amb unes xifres més espectaculars a València, on s'arriben a prop de 5.000 l'any; les xifres de preguntes que s'han respost també augmenten, encara que amb una cadència relativament menor. Fenòmens similars, bé que de menor intensitat, es detecten a Madrid, Galícia, les dues Castella o Múrcia. En canvi, comunitats com Canàries i les situades a la franja centre-nord de la Península (Aragó, Navarra, País Basc, Cantàbria) presenten xifres molt més reduïdes durant les primeres quatre legislatures. Les dades globals, a partir de les memòries dels parlaments autonòmics, procedeixen de Lourdes López Nieto i d'altres (ERA, UNED).

22. ANTONIO J. PORRAS NADALES. "Las preguntas escritas en la práctica parlamentaria española". *Revista de Estudios Políticos*, núm. 19, 1981. Cf. sobre la noció de parlamentarisme "hiperracionalitzat": M. BONACHELA. "El régimen parlamentario de la Comunidad Autónoma de Andalucía. A: ANTONIO PORRAS NADALES, JUAN JOSÉ RUIZ-RICO (dir.), *El Estatuto de Andalucía. Estudio sistemático*. Barcelona: Ariel, 1990.

23. En aquest cas, no segueixen la pauta quant a l'increment de proposicions no de llei les comunitats autònomes del País Basc, Navarra, Cantàbria, La Rioja i Castella-la Manxa. L'evolució apuntada per a les interpel·lacions no es compleix en la Comunitat Valenciana, però sí que es constata en canvi una autèntica evolució negativa en casos com Andalusia, Aragó, Madrid, País Basc, etc.

singular,²⁴ la relativa pèrdua de substància de les funcions més clàssiques de control per mitjà de les interpel·lacions coexisteix amb un desplaçament progressiu de la tasca de l'oposició parlamentària cap a instruments que cerquen algun tipus de relació constructiva amb la majoria governant, tal com succeeix especialment en el cas de les proposicions no de llei.

En l'anàlisi valorativa d'aquest fenomen descobrim que les proposicions no de llei s'estan convertint en una espècie d'instrument multifuncional, a tall de "jòquer" parlamentari, per mitjà del qual es canalitzen tota una sèrie d'iniciatives:

- a) Així, s'observa en primer lloc un fenomen de desplaçament d'iniciatives pròpies de la funció de control, normalment substanciables mitjançant les interpel·lacions, que per raons d'estratègia parlamentària es canalitzen a través de l'instrument –en principi, més innocu per a la majoria– de les proposicions no de llei. Cal suggerir aquí un fenomen d'aprenentatge institucional que es tradueix en una reorientació estratègica de control en un sentit més "constructiu" i, per tant, més acceptable per a la majoria.
- b) Es constata igualment la funció de canalització d'iniciatives que generen una espècie d'"obertura" de l'agenda pública cap a àmbits materials que, en rigor, no formen part del "sistema de competències" formalment atribuïdes a les comunitats autònomes. Es tracta en aquest cas d'un fenomen específicament autonòmic, que implica, a través d'aquest fenomen d'*experimentabilitat* al llarg del temps, un procés d'expansió de l'agenda en forma de canalització de demandes socials sobre l'esfera política, per mitjà del qual s'amplia el procés d'interconnexió comunicativa entre societat i esfera pública.
- c) També cal destacar-ne els clars avantatges processuals, que permeten generalment més pluralisme i obertura al debat en la tramitació de les proposicions no de llei amb la participació de tots els grups, la qual cosa assegura més integració del pluralisme en el procés deliberatiu i, lògicament, en la presa final de posicions mitjançant l'adopció d'acords. Així mateix, les proposicions no de llei operen com a instruments de preiniciativa legislativa sovint adreçats a l'executiu central.

24. ANTONIO J. PORRAS NADALES (dir.). *El Parlamento de Andalucía: Claves de un proceso institucional*. Sevilla: Parlament d'Andalusia, 1998.

d) Quant als continguts temàtics, destaca l'àmplia varietat de supòsits: des de qüestions de micropolítica o de dimensió local fins a preses de posició sobre l'Estat central o afers procedents de l'agenda política contextual.

En definitiva, l'evident consistència quantitativa d'aquest fenomen (clarament detectat en la valoració dels lletrats parlamentaris) suscita la pregunta de quina és llavors l'autèntica naturalesa funcional de les proposicions no de llei en els parlaments autonòmics de principi del segle XXI: és a dir, si es tracta d'instruments de control, d'impuls o, al contrari, si som davant l'emergent manifestació d'un nou tipus de relacions funcionals entre executiu i legislatiu que condueix en darrera instància a l'adopció de preses de posició comunes, on s'expressa més aviat una lògica de consens que no pas una clàssica dimensió conflictual.

La primera qüestió que convé aclarir és si l'expansió de les proposicions no de llei reflecteix un increment de l'autodenominada *funció d'impuls*. La nostra discrepància científica sobre la vigència efectiva d'aquesta categoria es fonamenta bàsicament en la inexistència de mecanismes encarregats d'assegurar el compliment efectiu dels suposats "mandats parlamentaris" generats per mitjà de la teòrica funció d'impuls; un compliment que, de tota manera, dependrà de la participació en aquestes iniciatives de la voluntat de la majoria, amb la qual cosa deixen de ser autèntiques iniciatives de l'oposició.

La valoració dels tècnics i lletrats parlamentaris és, en aquest sentit, substancialment coincident: malgrat la presència en alguns casos d'instruments reglamentaris que teòricament asseguruen el compliment de resolucions o mocions contràries al criteri de l'executiu, a la pràctica el seu grau de compliment efectiu és altament dubtós.

A això hi hem d'afegir una evidència argumentativa empírica, que es dedueix d'una experiència històrica concreta: el peculiar període de la quarta legislatura d'Andalusia (1994-1996), anomenat de la "pinça" (un exemple per desgràcia poc conegut, malgrat el seu enorme valor paradigmàtic). En aquell període es va assistir al singular fenomen d'una *majoria de l'oposició*, des d'on es va gestar l'original elaboració doctrinal de l'anomenat "govern del parlament". Lògicament, si existeix realment la funció d'impuls polític, si hi ha una relació mecanicista entre legislatiu i executiu, cal entendre també que una majoria d'oposició pot efectivament "governar" des del parlament, i que, en conseqüència, l'executiu

hauria de limitar-se a aplicar i executar diligentment els “mandats” emanats de la cambra, la qual cosa certifica l’acta de defunció de Montesquieu. Amb tot, el resultat no va ser aquest, sinó l’absolut desgovern i el caos institucional en la comunitat andalusa durant dos anys, fins que una oportuna dissolució va resoldre el problema. D’aquí es desprèn una conclusió: la noció d’impuls del parlament pot conduir, en casos extrems, a l’absurda categoria del “govern del parlament”, en què la lògica del principi de divisió de poders acaba perdent tot el seu sentit.

Per acabar, cal destacar les incerteses científiques que planen sobre aquesta falsa categoria de l’impuls o *indirizzo* polític, més enllà de la seva vigència formal en els estatuts i reglaments de les cambres territorials: elaborada en un període històric en què predominaven desfasades concepcions mecanicistes en les relacions executiu-legislatiu i en un singular context polític pràcticament irrepètible (el de la col·laboració indirecta del partit comunista italià des de la cambra, en vista de la impossibilitat de formar govern en la Itàlia dels anys seixanta-setanta), la precipitada incorporació de la categoria *indirizzo* polític al dret parlamentari autonòmic espanyol, a partir de l’emulació poc reflexiva dels primers models autonòmics, ha pogut crear el miratge que, efectivament, l’oposició col·labora d’una manera constructiva en l’orientació de l’acció del govern, activant, tant per mitjà de les proposicions no de llei com de les mocions, l’activitat intervencionista de l’executiu i la seva Administració.

La nostra proposta d’interpretació se situa més aviat en altres termes: les proposicions no de llei s’estan convertint en elements d’actualització de l’*agenda política autonòmica*, que permeten processos d’acostament entre executiu i legislatiu sobre àmbits temàtics d’actualitat que es tradueixen a la pràctica en preses de posició institucionals de la cambra, sense una orientació instrumental o directa respecte a l’acció de l’executiu. En aquest sentit, constitueixen una singular confirmació pràctica d’alguna de les tendències evolutives de les democràcies contemporànies, en què es tendeix progressivament a donar preeminència a la dimensió simbòlica o “posicional” en oposició amb l’estrictament instrumental o operativa: una transformació que afecta especialment l’esfera representativa i que reorienta, així, el sistema polític no tant en el sentit de l’acció, sinó més aviat cap a meres “preses de posició”.²⁵ Aquest és

25. En el mateix sentit, i per al cas italià, cf. P. CARETTI, M. MORISI. “Parlamento e politiche pubbliche”. *Quaderni Costituzionali*, núm. 3, 2001.

precisament el contingut substancial de la major part de les proposicions no de llei aprovades en els parlaments autonòmics: l'expressió d'una presa de posició de la institució sobre àmbits propis de l'agenda política general, sense que això impliqui de manera automàtica un mandat d'acció directa sobre l'executiu.

5.3. Obertura intercomunicativa de l'esfera pública cap al context exterior

Des d'aquesta perspectiva, doncs, les relacions entre parlament i govern no s'haurien de continuar interpretant des de la tradicional òptica d'una interconnexió de tipus instrumental, sinó més aviat des d'una perspectiva d'obertura intercomunicativa de l'esfera pública cap al context exterior, per mitjà de l'expansió de l'agenda parlamentària; un fenomen que preludeix l'emergència d'un sistema de xarxa des del qual les esferes territorials s'adapten a la nova lògica de la *glocalització*, en una posició d'interactivitat que indueix difusament a una certa confluència funcional entre ambdós poders. En canvi, alternativament, la lògica de l'estricta acció governamental, a més d'estar condicionada en l'esfera autonòmica per tot un conjunt d'elements selectius (entres els quals, naturalment, hi ha el sistema formal de competències), tendeix a orientar-se progressivament cap a claus de polítiques públiques, que són les que determinen finalment el grau d'eficàcia de l'executiu. Només la integració adequada de totes dues dimensions, en forma de governança, permetrà progressar cap a un major grau d'eficàcia institucional del sistema.

En resum, del repàs de les funcions de control i de la tradicionalment denominada "funció d'impuls" podem retenir la consistència quantitativa que presenten els microinstruments de control (bàsicament les preguntes): un fenomen que, per més que presenti símptomes de sobrecàrrega, constitueix un reflex de la creixent demanda de transparència i control que està afectant les democràcies contemporànies (enfrentada de vegades a les transformacions d'un sector públic que, mitjançant empreses o circuits de semiprivatització, procura eludir les exigències de control sobre l'acció pública), i que els executius no els queda més remei que afrontar, fent ús igualment de les noves tecnologies.

Però més enllà de les iniciatives més clàssiques de control, l'evolució del sistema, que es detecta en particular en la figura de les proposicions no de llei, demostra l'aparició de fenòmens d'innovació que s'articulen a través de mecanismes d'incorporació d'afers d'actualitat sobre

l'agenda parlamentària, on finalment s'acaba evidenciant una certa confluència funcional entre executiu i legislatiu.

6. Relacions amb l'esfera exterior: el repte de la governança multinivell

Tota aquesta dinàmica transformadora que, de manera dispersa, hem pogut detectar en l'àmbit de l'activitat legislativa i de control parlamentari, en l'àmbit autonòmic té probablement la dimensió més significativa en el sector de la projecció exterior de les comunitats autònomes, on lògicament la línia de més consistència és la que es refereix a les relacions amb la Unió Europea (fins ara canalitzades indirectament mitjançant l'Estat central).

Es tracta segurament de l'àmbit més significatiu d'impacte quant a potencial transformador sobre les posicions funcionals tradicionals de l'executiu i el legislatiu, en la mesura que imposa unes exigències d'actuació unitària que, des de claus de cooperació i coordinació, comprometen finalment la comunitat respectiva. Per tant, és en aquesta àrea on més s'hauria de destacar la necessitat per part de les esferes autonòmiques de superar la filosofia conflictual pròpia del període anterior de "lluita per les competències" (que imposava un tipus de relacions bilaterals de cada comunitat amb l'Estat central), davant les noves exigències de cooperació i coordinació, que tendeixen cap a un emergent sistema de xarxa de caràcter plural i interactiu, encara que sens dubte fins ara no prou institucionalitzat. En aquest sentit, la lògica de les "posicions comunes" que han d'afectar tant la cambra com l'executiu expressant una posició del conjunt de la comunitat suposa ja alguna cosa més que una mera presa de posició sobre l'univers exterior difusament considerat, i implica la participació en un autèntic *procés decisor* (que afecti la fase ascendent o descendent de la programació europea) de caràcter múltiple, la qual cosa hauria d'implicar una clara superació de les servituds pròpies de la competència política i la seva lògica conflictual subjacent.

Tanmateix, en aquests casos hem d'establir una certa dissociació entre la dinàmica institucional de mera projecció cap enfora de les comunitats autònomes, entesa com una tendència més o menys difusa d'obertura cap a l'univers globalitzat, en oposició amb la projecció formalitzada dins d'un sistema exterior (el de la Unió Europea) més o menys institucionalitzat, on cada comunitat es limita en darrera instància a complir el seu paper dins d'un procés decisor predefinit.

En el primer sentit, sembla clar que la funcionalitat d'algunes de les experiències més noves que hem detectat anteriorment se situen materialment en aquest camp: és a dir, tot un conjunt d'iniciatives diverses que proven d'amplificar l'agenda autonòmica, configurades com a mecanismes d'interconnexió, que intenten projectar de manera difusa, a través de l'agenda, la posició de la comunitat respectiva sobre l'ambient exterior; encara que més aviat en un sentit informal o genèric que, alhora, suscita una certa dinàmica d'unificació funcional entre executiu i legislatiu.

Però, en canvi, quan ens situem sobre l'escala formal de la participació autonòmica dins d'esferes supraterritorials formalitzades, apareixen nombrosos problemes connectats amb la mediació estatal, així com amb les reiterades insuficiències dels mecanismes de cooperació federal del nostre sistema constitucional. No obstant això, i malgrat que si es fa un balanç realista del nostre procés autonòmic només es pot deduir l'irremeiable fracàs del Senat i de les conferències sectorials com a instruments de mediació federal,²⁶ la dimensió cooperativa podria tenir potencialment un àmbit de reubicació funcional en un teòric marc "suprafederal" europeu, on el Comitè de les Regions o els diferents programes regionals operarien com a noves esferes institucionals de referència. Però el procés d'integració europea no ha aconseguit fins ara superar la seva dimensió estrictament estatal, i l'efecte subsegüent de "recentralització" indirecta del sistema contribueix a reiterar els dèficits de cooperació i coordinació del nostre model autonòmic. Només la pràctica de programes europeus específics permet ara com ara assegurar avanços substancials en aquest sentit.

Certament, la deficient dinàmica de cooperació no es deu tan sols al tradicional dèficit d'institucionalització dels instruments federals del nostre sistema autonòmic, sinó també al fet que, amb freqüència, per a certs partits d'implantació estatal les preses de posició autonòmiques constitueixen una via indirecta per reforçar les funcions d'oposició en el Congrés dels Diputats de Madrid. És a dir, es tracta de l'ús de les comunitats autònomes com a instruments d'oposició, però no contra Madrid, sinó contra la *majoria governant* a Madrid, dins d'un procés que actua des de fa temps en clau quasibipartidista. Una estratègia que, encara que estigui connectada amb la insuficiència dels

26. Cf. ELISEO AJA. *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid: Alianza, 1999.

mecanismes de coordinació federal, s'acaba convertint en un factor perturbador per a l'autoreferencialitat del sistema autonòmic, fins i tot si s'accepta la dimensió de projecció "exterior" de la comunitat respectiva. En definitiva, seríem davant una recomposició de la manera com es desenvolupen a Espanya les relacions entre els partits dominants, o entre majoria i oposició, actuant estratègicament des de les seves esferes territorials d'hegemonia. Tanmateix, si es porta fins a l'últim extrem, es tracta d'una estratègia que emmena a una certa "alienació" de les comunitats autònomes respecte de la seva emergent esfera de cooperació horitzontal, per reiterar l'etern retorn a la lògica de la conflictivitat anticentre, al servei en aquest cas de la competència entre partits majoritaris.

Es dona així la paradoxa que precisament allí on les tendències de projecció cap enfora de les comunitats autònomes haurien de tenir més consistència, resulta ser on, com a conseqüència de la inèrcia conflictual del procés autonòmic, les claus d'interacció cooperativa són finalment bloquejades pel manteniment d'unes pautes de conflictivitat de dimensió estatal.

En certa mesura descobrim aquí una tensió subjacent entre els principis de governabilitat i de governança, almenys en la mesura que la inèrcia conflictual de certes comunitats autònomes per operar a la pràctica des d'una estratègia d'oposició contra la majoria governant a Madrid –en termes, doncs, de governabilitat d'Estat– pot arribar a dificultar alhora la funcionalitat de les xarxes que han d'agilitzar les posicions comunes de les esferes autonòmiques respecte a determinades programacions de Brussel·les –en termes de governança europea.

És evident que també és possible detectar en aquest àmbit algunes possibilitats de "sortida"; i és que al costat de la concepció de la Unió Europea com un marc de decisió tancat i predefinit, coexisteix igualment la dimensió alternativa de marc territorial obert, dins del qual les diferents regions o comunitats poden desenvolupar iniciatives d'interconnexió amb l'ambient exterior: no solament en relació amb la més habitual de les àrees temàtiques, la cooperació cultural, sinó igualment en la multitud d'àrees d'actuació que s'han de concretar i desenvolupar en el marc dels nombrosos programes europeus.

7. Consideracions finals

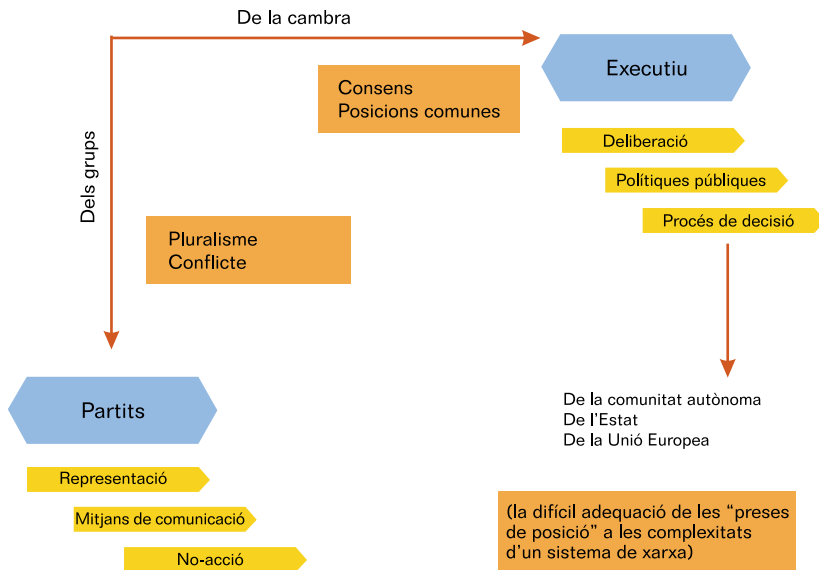
La nostra aposta per indagar l'impacte que el factor d'“experimentabilitat” ha anat generant en les relacions funcionals entre executiu i legislatiu en l'escala autonòmica ens ha permès descobrir l'emergència de tendències noves, sovint articulades a través d'innovacions reglamentàries específiques, o bé desenvolupades per la via de la pràctica, per bé que amb un camp de projecció desigual segons l'experiència de cada comunitat. En principi, hauríem de suposar que es tracta de tendències originals destinades a consolidar-se de forma generalitzada al llarg del temps.

D'una banda, hem detectat l'emergència progressiva de la lògica de les *polítiques públiques* com un camp deliberatiu on les cambres assumeixen un protagonisme progressiu o, almenys, en el qual desenvolupen una estratègia adaptativa que es percep en els continguts materials dels debats (i en la seva progressiva sectorialització), en la tasca de control (fonamentalment en comissions) i en la dinàmica deliberativa que presideix l'activitat legislativa. Per bé que la lògica del debat parlamentari no sempre s'ajusta adequadament a les singularitats dels *policy debate*,²⁷ es pot constatar un fenomen tendencial de clara confluència temàtica. També és cert que la tasca de les cambres atorga un paper cada vegada més rellevant a la presència directa de sectors socials (mitjançant la tècnica de l'audiència a interessats –*hearing*–), així com al paper del coneixement tecnicocientífic, mitjançant la presència d'“experts”. Però més enllà d'aquestes adaptacions generals, cal seguir insistint en la relativa dissociació entre la lògica de generalitat del debat parlamentari i la inevitable sectorialitat i especialitat del debat sobre polítiques públiques, amb la qual cosa només es constata un fenomen de confluència temàtica en termes d'agenda.

Igualment, hem de confirmar el manteniment de certes claus inercials més o menys “clàssiques”, que s'autoalimenten de l'impacte que la videopolítica genera sobre l'esfera de competència d'expressió del pluralisme polític: la dinàmica de les preguntes setmanals al president (*question time*), en paral·lel a l'experiència de l'Estat central, en seria l'exemple més significatiu. En definitiva, les tradicions arcaiques del

27. Ja que aquest ha d'operar sempre des de la presència més immediata dels sectors afectats (les *policy communities* o *policy networks*) i atorgar més protagonisme al coneixement tecnicocientífic. Cf. sobre el tema: J. W. KINGDON. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: Little Brown, 1984. G. MAJONE. *Argument, Evidence and Persuasion in the Policy Process*. New Haven: Yale University Press, 1990.

La (doble) lògica de les preses de posició



parlamentarisme es mantenen i s'adapten a l'impacte dels mitjans de comunicació.

Però en un segon bloc analític hem provat de situar respecte a l'expansió de l'*agenda* parlamentària un fenomen general de dinamització del procés autonòmic, que implica un doble procés de desbordament relatiu de les inevitables limitacions del "sistema" formal de competències, així com, sobretot, una tendència a la projecció "cap enfora" de les esferes autonòmiques, en particular sobre l'escala horitzontal de cooperació i coordinació que imposa el procés europeu. Una adequació més funcional a aquests processos requeriria probablement donar per superada l'etapa històrica de la "lluita per les competències", la inèrcia de la qual arriba fins als nostres dies.

Tot i que seria massa precipitat establir una comparació directa d'aquest fenomen amb una espècie de "visió invertida" del vell concepte dels *poders implícits*, sembla que el major autodesenvolupament dels circuits institucionals més propers al teixit social confirma la coneguda

tendència a la projecció “des de baix” de l'Estat del benestar i de les polítiques d'autoconservació del teixit socioinstitucional enfront de l'impacte del mercat globalitzat.²⁸ Però al mateix temps, no hi ha dubte que aquest és un camp obert a la innovació, és a dir, a la incorporació de nous afers o demandes sobre el circuit institucional més proper als ciutadans, en un desenvolupament congruent del principi de subsidiarietat: un sector en què l'agenda parlamentària està mostrant tenir més operativitat o capacitat d'obertura respecte a l'ambient contextual, més enllà dels límits que constreixen competencialment les esferes de l'executiu i l'Administració.

Quant a la seva relació amb el procés autonòmic, aquesta tendència confirmaria la necessitat de superar la visió inexorablement “formalista” que acompanya el procés en la seva anterior fase de lluita per les competències, enteses com un sistema vertical de matèries absolutament predefinit a partir de la llista establerta en la Constitució, per entrar ara en un procés, aparentment més difús –tot i que sens dubte més creatiu o innovador–, en què les esferes institucionals més properes a l'espai vital immediat dels ciutadans hauran d'enfrontar-se a la tasca de detectar els nous tipus de demandes o necessitats socials que requereixen respostes actives des de l'esfera pública. Una tasca en la qual les disponibilitats competencials actuarien ara no com a espais de tensió o conflicte amb l'Estat central, sinó més aviat com a autèntiques clàusules obertes susceptibles de desenvolupaments originals que han de respondre a demandes procedents des de baix del sistema social. Seríem, doncs, en un terreny fronterer que respon en darrera instància a claus d'innovació democràtica des de baix, on en conseqüència tendeix a desbordar-se la tradicional visió “verticalista” de les comunitats autònomes, enteses com a simples instruments d'aplicació de les competències “rebudes” des de l'Estat central.

Aquesta capacitat per detectar nous temes, assumptes o demandes està clarament lligada amb un dels arguments més consistents de la política contemporània: el que es refereix a la definició de l'*agenda pública*, entesa com un procés en què l'esfera política ha d'obrir els seus circuits d'informació i comunicació amb l'ambient exterior i tractar de detectar els temes que, normalment, s'incorporen a l'esfera del

28. FRITZ W. SCHARPF. “Unione Europea e welfare state nazionali”. *Rivista Italiana di Scienza Política*, núm. 1, 1996.

que és públic a través dels mitjans de comunicació. En aquest cas es tracta certament d'una espècie de projecció "cap enfora" del sistema polític; és a dir, una dinàmica que aniria més enllà de les tradicionals visions endocentrades de les esferes autonòmiques, enteses com a àmbits institucionals territorialment delimitats des dels quals es projecta una acció pública que hauria de limitar-se a la mera aplicació de les competències disponibles. Per contra, el nou repte és ara el de la capacitat política dels sistemes autonòmics per "respondre" a la pluralitat d'afers que conformen l'agenda pública de l'actualitat, utilitzant el sistema de competències com un marc obert de referència i no com un estricte sistema assignatiu de caràcter tancat.

Amb la peculiaritat, però, que en aquest context aquesta resposta no es concreta necessàriament en l'exercici efectiu d'una acció pública immediata (que podria estar delimitada competencialment), sinó que, freqüentment, es limita a una simple presa de posició activa sobre la realitat exterior. Les cambres autonòmiques actuen estratègicament en aquest àmbit, a tall de "finestres" d'oportunitat, tant per inserir els interessos generals de la comunitat respectiva a l'agenda política general sobre el circuit autonòmic com per projectar-los en l'esfera exterior, i particularment en l'emergent sistema de xarxa de la Unió Europea.

D'aquesta manera, la figura de les *preses de posició*, que hem descobert com una nova constant en l'activitat parlamentària, està superant la seva limitada i ambigua posició originària (pròpia de la representació simbòlica i clarament incardinada en una lògica de no-acció) per passar a incorporar-se com un element constructiu dins dels processos decisoris que operen en una escala multinivell, com a preludi de l'avenç cap als reptes complexos de la governança europea. Naturalment, el progrés en la complexitat d'aquest sistema de xarxa²⁹ s'enfronta als inevitables dèficits d'institucionalització i probablement també, a la inexistència d'una "cultura" de la cooperació (que potser s'explica després de la llarga etapa de conflictivitat de la lluita per les competències); del desenvolupament futur d'aquesta cultura de la cooperació dependran probablement les claus de l'èxit històric del procés de construcció europea. ■

29. Cf. en general sobre el tema: A. PREDIERI, M. MORISI (coord.). *L'Europa delle reti*. Torí: Giappichelli, 2001.

Participació parlamentària i impuls i control de la intervenció governamental en afers europeus

Eduard Roig i Molés

Professor de dret constitucional de la Universitat de Barcelona

1. EL CONTEXT ACTUAL DE LA PARTICIPACIÓ DELS PARLAMENTS AUTONÒMICS EN ASSUMPTES EUROPEUS. 1.1. La participació autonòmica. 1.2. La participació parlamentària. 1.3. El debat intern i el debat comunitari. 2. LES FUNCIONS DE LA PARTICIPACIÓ PARLAMENTÀRIA EN ASSUMPTES EUROPEUS. 3. LES VIES DE PARTICIPACIÓ PARLAMENTÀRIA. 3.1. La participació en l'àmbit intern. 3.1.1. El desenvolupament i l'execució del dret comunitari. 3.1.2. El control i l'impuls de l'activitat de l'executiu autonòmic. 3.1.3. La participació a escala estatal: la Comissió General de les Comunitats Autònomes i les propostes de reforma del Senat. 3.2. Les possibilitats de participació "directa". 3.2.1. La participació dels parlaments autonòmics en les instàncies de participació directa de les regions a títol propi (oficines, Comitè de les Regions, delegacions *ad hoc*). 3.2.2. La participació en les tasques del Parlament Europeu (COSAC, Conferència de Parlaments i propostes de Conveni interparlamentari). 3.2.3. El paper dels parlaments autonòmics en les propostes al debat sobre el futur de la UE (consultes de la Comissió, mecanismes d'"alerta ràpida" i accés al Tribunal de Justícia).

1. El context actual de la participació dels parlaments autonòmics en assumptes europeus

La participació dels parlaments nacionals en assumptes de la Unió Europea és, al costat del constant increment de facultats del Parlament Europeu, l'element nuclear del respecte del principi democràtic, en els vessants tant de participació popular com sobretot de pluralisme i integració d'interessos, en l'àmbit comunitari. Per aquestes raons, la participació dels parlaments nacionals es constitueix en un dels objectes centrals de l'actual debat entorn del futur de la Unió iniciat per la Declaració núm. 13 annexa al Tractat de Niça i especialment en el marc de la Convenció sobre el futur d'Europa, però presenta actualment unes característiques diferencials prò-

pies del moment “constituent” que es viu en l'àmbit comunitari i que foren a situar-lo en el seu context general, marcat per un doble ordre de dificultats derivat tant dels problemes generals de la participació regional com dels de la participació parlamentària, i per la necessitat d'adreçar la qüestió tant en l'àmbit estrictament comunitari com en l'ordenament intern.

1.1. La participació autonòmica

La primera de les dificultats fonamentals de la definició del paper que correspon als parlaments dins de la participació autonòmica en els assumptes europeus està en els problemes generals del sistema de participació regional tant a escala comunitària com específicament a Espanya, on la mateixa existència i, sobretot, la virtualitat real d'aquesta participació és per si mateixa una qüestió profundament deficitària i sotmesa a revisió. Des d'aquest punt de vista, els parlaments autonòmics assumeixen actualment una tasca d'impuls del procés de configuració d'aquest sistema, que en el cas de Catalunya es concreta tant per referència al marc comunitari com al marc estatal: en el primer cas, amb la participació parlamentària en la Convenció Catalana per al futur de la Unió; en el segon, darrerament, amb la recent aprovació de la proposició de llei a les Corts Generals sobre participació autonòmica en assumptes europeus.

En efecte, la qüestió de la participació regional s'ha plantejat des de l'inici dels anys noranta com un debat pròpiament comunitari i no simplement com una qüestió interna dels estats descentralitzats que formen part de la Unió. L'augment del nombre d'estats que presenten formes descentralitzades de govern, la creixent importància de les competències comunitàries pel que fa al seu nombre, la seva intensitat, el seu efecte sobre sectors que tradicionalment corresponien a instàncies territorials i el seu impacte directe sobre els equilibris interns de distribució del poder, així com, sobretot, la difusa crisi de legitimitat que des de la ratificació del Tractat de Maastricht ha gravitat sobre el procés d'integració comunitària, han obligat a donar resposta des del dret comunitari a aquestes qüestions. La creació del Comitè de les Regions, el desenvolupament de formes de consulta de les regions en alguns àmbits sectorials (assenyaladament, la política regional) o, ja informalment, l'extensió de les oficines regionals a Brussel·les són testimonis d'aquest procés del qual el recent Informe Napolitano del Parlament Europeu és la darrera etapa. Certament, aquesta conversió de la qüestió regional en una preocupació en el nivell comunitari topa amb

resistències diverses, de les quals no és la menor la necessitat de desenvolupar formes de participació pròpies de les entitats regionals amb competències legislatives i, doncs, limitades tan sols a alguns territoris europeus i no generalitzables. Precisament, la fonamentació dels drets de participació, la seva especial intensitat en el caràcter eminentment polític de l'autonomia i la seva expressió en les competències legislatives fa que la qüestió del paper dels parlaments d'aquestes entitats hagi de plantejar-se també en l'àmbit europeu, tot i que, com es veurà, de manera complementària.



Eduard Roig i Molés

Internament, en canvi, la característica fonamental a què ja s'ha fet al·lusió es deriva dels greus dèficits del procediment de participació autonòmica en la posició espanyola. Existeix certament avui dia una regulació d'aquest procés que, malgrat algunes mancances, és, en la seva consideració teòrica, prou acurada i intensa. La pràctica d'aquesta regulació, però, en els prop de deu anys de vigència és en el millor dels casos molt tímida, difusa i extraordinàriament desigual, de manera que diverses veus en demanen no només una mera reforma, sinó una autèntica refundació. Des d'aquest punt de vista, pot resultar complex intentar definir la posició dels parlaments en un àmbit a la pràctica quasi inexistent i, si més no, sotmès a propostes de modificació molt diverses; però, en sentit contrari, cal fer èmfasi en la rellevància d'incorporar els parlaments a aquest procés, tant per les possibilitats que els són exclusives en aquest marc com per les conseqüències respecte de la prioritització política de la participació en el si del sistema institucional autonòmic, ja que en ocasions, com podrem veure més endavant, la manca de participació pot ser imputable, com a mínim parcialment, a un cert menysteniment d'aquestes qüestions davant d'altres de caràcter més immediat i rellevant en la dinàmica política interna.

1.2. La participació parlamentària

Si la participació regional per si mateixa ja planteja dificultats importants, la participació parlamentària, independentment ara del seu caràcter estatal o autonòmic, ha estat també un dels tradicionals elements polèmics i pendents de solució en el procés d'integració comunitària, tant en l'àmbit institucional europeu com en l'intern.

A escala comunitària, l'adopció de les declaracions núm. 13 i 14 annexes al Tractat de Maastricht inicia un procés que troba les concrecions normatives més rellevants en el Protocol sobre participació dels parlaments nacionals annex al Tractat d'Amsterdam i, actualment, en la consideració expressa de la qüestió com una de les centrals que han de ser objecte del debat de la Convenció Europea i la propera CIG (Conferència Intergovernamental) sobre el futur de la Unió. La creixent preocupació per la legitimitat sociopolítica de la construcció comunitària n'ha estat sens dubte l'element fonamental i s'ha reflectit en una doble línia d'actuació comunitària: d'una banda, la incorporació directa dels parlaments al procés decisor comunitari a través de mecanismes de relació essencialment amb el Parlament Europeu; de l'altra, l'exigència d'intervenció, des del mateix dret comunitari i progressivament més intensa, dels parlaments nacionals en els procediments interns previs a la determinació de les posicions nacionals en el si del Consell de Ministres de la Unió i els seus òrgans dependents, la qual cosa il·lustra de nou la doble legitimitat que segueix trobant-se al cor de la construcció comunitària.

Precisament per aquesta doble legitimitat i el delicat equilibri resultant que defineix el sistema de govern comunitari, els debats actuals entorn de la Convenció semblen haver optat clarament pel manteniment de les estructures decisòries vigents i de l'anomenat "mètode comunitari", amb la qual cosa es refusa clarament tant la importació a l'esfera comunitària d'un model més clàssicament parlamentari de govern com el desenvolupament de noves institucions de participació dels parlaments nacionals en la forma de segones o terceres cambres. La intervenció dels parlaments nacionals (estats o autonòmics) en l'àmbit comunitari a títol propi es redueix llavors bé a formes poc institucionalitzades de participació més o menys informal i, en tot cas, consultiva (des dels òrgans interparlamentaris previstos –Conferència de Parlaments i Conferència d'Òrgans Especialitzats en els Afers Comunitaris (COSAC)– fins als acords sobre procediments concrets de diàleg interparlamentari), bé a mecanismes fonamentalment de control i garantia de l'adequació de l'actuació comunitària, com assenyaladament s'estan desenvolupant en l'actual debat de la Convenció: previsions com l'anomenat sistema d'alerta ràpida o l'accés al Tribunal de Justícia es constitueixen així en el nucli del model de participació directa dels parlaments nacionals en el nivell comunitari.

Però potser la característica més destacable de les previsions del dret comunitari respecte de la participació parlamentària ha estat l'aprovació, des

del Tractat de Maastricht i amb intensitat creixent, de diversos textos normatius de dret primari o derivat, que inclouen l'exigència comunitària de participació dels parlaments nacionals en els corresponents procediments interns de determinació de la posició nacional en assumptes de la Comunitat Europea. Com succeïa en el cas de la participació regional, el vessant intern del procés d'integració es revela com a nuclear per a una autèntica satisfacció del caràcter democràtic i, en el sentit més ampli, legítim de la construcció comunitària. Des d'aquest punt de vista, les diferències entre els estats membres són molt considerables per raons derivades tant de la tradició constitucional de cada Estat com de la concreta configuració (jurídica i política) de les relacions entre parlament i govern; en tot cas, però, i independentment de l'indicador que s'assumeixi, el cas espanyol se situa sistemàticament a la cua dels procediments de participació parlamentària. El domini absolut dels executius és sens dubte una situació derivada de la realitat comunitària, però el seu grau i les seves condicions depenen dels sistemes interns concrets, de manera que de nou el "dèficit" comunitari pot en bona part imputar-se a dèficits dels ordenaments nacionals corresponents, als quals caldrà buscar les solucions corresponents.

1.3. El debat intern i el debat comunitari

Ja l'exposició prèvia mostra com la participació parlamentària autonòmica presenta dos vessants diversos, l'estrictament comunitari i l'intern, igualment rellevants però amb formes de participació, fonaments jurídicostatutacionals i finalitats molt diferents. La consciència de l'existència d'un vessant intern i, per tant, d'una necessària regulació jurídica del procés d'integració resulta en aquest sentit absolutament fonamental, entre altres raons perquè en aquest àmbit, a diferència de l'estrictament comunitari, la vigència dels principis generals, constitucionals i estatutaris ha de ser plena i, sens perjudici de les matisacions necessàries derivades de les característiques particulars del seu objecte, no està sotmesa a les consideracions especials del sistema institucional comunitari i el seu mètode de decisió. Sense deixar, doncs, de destacar aquesta dualitat i les característiques fonamentalment internes del marc constitucional de referència de la participació parlamentària en assumptes europeus, cal matisar i enriquir aquesta doble línia:

- La matisació es deriva del fenomen, com hem vist creixent, de presència d'exigències comunitàries d'incorporació dels parlaments en el procediment nacional de determinació de la voluntat en assumptes comunitaris. La comprensió tradicional del principi d'autonomia institucional com una barrera per al dret comunitari, segons la qual les institucions i l'ordena-

ment comunitari no podien intervenir en qüestions d'organització institucional interna dels estats, que, d'aquesta manera, apareixien com a "caixes negres" de les quals tan sols importava el resultat final, la posició expressada al Consell ha estat plenament superada almenys en l'àmbit parlamentari, i és l'ordenament comunitari el que, impulsat per la voluntat d'augmentar la seva pròpia legitimitació i apertura a diversos interessos, exigeix ja ara aquesta participació, independentment de la voluntat i la configuració concreta del sistema nacional.

- L'enriquiment, en canvi, apunta a la necessitat de considerar per a l'objecte del nostre interès no només l'existència d'un nivell comunitari i d'un nivell intern, sinó que dins d'aquest últim cal distingir entre el nivell intern estrictament autonòmic (referit a la participació parlamentària en la posició de cada comunitat autònoma en el marc de les seves possibilitats de participació) i el nivell estatal interautonòmic, tant a través d'una eventual posició dels parlaments autonòmics en les actuals estructures cooperatives de participació en temes europeus com mitjançant el Senat.

2. Les funcions de la participació parlamentària en assumptes europeus

L'increment de la complexitat del procés decisor que signifiquen les diverses propostes d'intervenció d'un nou subjecte, els parlaments regio-

Eduard Roig i Molés

És professor de dret constitucional a la Universitat de Barcelona. També és membre del grup de coordinació del Fòrum de Debat Europa Futura de l'Institut d'Estudis Autonòmics de la Generalitat de Catalunya i la Fundació Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, i membre del Grup de Treball sobre la Constitució Europea del Col·legi d'Alts Estudis Europeus Miguel Servet.

És autor de diversos treballs sobre la participació autonòmica en assumptes europeus, entre els quals destaquen els llibres *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas* (amb P. Pérez Tremps i M. A. Cabellos) i *Las Comunidades Autónomas y la posición española en asuntos europeos*. Sobre aquesta temàtica també ha publicat articles en revistes especialitzades, com ara *Cuadernos de Derecho Público* o *Revista Vasca de Administración Pública*, i ha intervingut en nombrosos seminaris i congressos.

nals, obliga a plantejar-se prèviament quines són les funcions d'aquesta participació, perquè només en la mesura que la participació parlamentària signifiqui realment la incorporació de nous subjectes, interessos o valors al procediment de participació podrà assumir-se l'increment de la complicació del funcionament comunitari que se'n deriva.

En primer lloc, l'aportació fonamental de la participació parlamentària està en el seu caràcter plural i, per tant, en l'apertura del procediment decisor comunitari a interessos que no troben suficient reflex en les posicions governamentals. L'element diferencial dels parlaments està, doncs, en les oportunitats que obre als grups de l'oposició i a la integració dels interessos dels grups socials que s'hi veuen representats. És aquest element fonamental el que determina també les característiques i els límits fonamentals de la intervenció parlamentària, ja que en la mesura que el seu interès es troba essencialment en les oportunitats que aporta a les minories, els instruments hauran de prestar especial atenció a les seves possibilitats d'actuació, obrint en la mesura del possible la porta a actuacions no sotmeses a l'obtenció de la majoria; naturalment, això situa en un segon pla les decisions vinculants sobre la posició que després defensarà el govern corresponent i, en canvi, centra la intervenció parlamentària en actuacions de control de la prèvia actuació de l'executiu (així, cal pensar en mecanismes com ara forçar el subministrament d'informació, el desenvolupament de debats, etc.), en l'acció de mecanismes de garantia per si mateixos no vinculants (com, per exemple, la possibilitat de forçar el recurs davant d'institucions de control judicial o polític, o l'actuació del sistema d'alerta ràpida a què es farà referència) o d'impuls d'actuacions governamentals negligides per manca de control (qüestió especialment rellevant pel que fa al procediment intern de participació autonòmica); amb un especial pes, doncs, quan les actuacions de la minoria es fonamenten o pretenen fer efectiva una norma imperativa el compliment de la qual s'assegura amb una instància de control específica.

Al costat d'aquest element fonamental d'apertura a nous subjectes, la intervenció parlamentària es justifica en segon lloc com un element de legitimació formal però, sobretot, sociopolítica, del procés d'integració comunitària. Els múltiples i intensos esforços de la Unió per augmentar la transparència del procediment decisor amb l'objecte d'assolir un autèntic coneixement i discussió socials de les diverses iniciatives normatives adoptades han topat fins a l'actualitat amb diversos obstacles que provoquen que el ciutadà segueixi percebent la decisió comunitària com a aliena, externa i imposada, sense participació i discussió

prèvies. L'opinió pública segueix conformant-se entorn del debat polític estatal i, per tant, només les qüestions que es debaten en aquest àmbit polític troben realment entrada en la discussió social, si és que alguna ho fa. Des d'aquest punt de vista, la introducció del debat comunitari en els parlaments nacionals o regionals provoca un acostament real al ciutadà (o, com a mínim, a les elits polítiques). El tradicional valor de la publicitat, més enllà dels seus aspectes més formals, segueix essent un element que només els parlaments (i, bàsicament, de nou a través de l'actuació de les oposicions) poden aportar i, per tant, les institucions comunitàries esperen del tractament dels assumptes europeus en els parlaments nacionals la divulgació i la integració en la política comunitària de les ciutadanes corresponents.

Així doncs, pluralitat i publicitat es constitueixen en les finalitats fonamentals de la intervenció parlamentària, tant estatal com autonòmica, en els assumptes comunitaris; i tan sols les aportacions positives en els termes d'aquests valors justifiquen la intervenció parlamentària, que en cas contrari amenaça convertir-se en un ritual buit, rígid i potencialment nociu per a l'agilitat i l'eficàcia del procediment decisorí comunitari. La satisfacció d'aquestes finalitats no es correspon tant amb l'adopció de decisions vinculants com amb l'apertura d'espais de discussió, de possibilitats de recurs als controls previstos o d'obligacions de justificació de les posicions governamentals i, sobretot, de la seva existència i de l'assumpció pública de la seva responsabilitat i de la presentació i defensa de les possibles alternatives.

La limitació dels parlaments a aquest tipus de qüestions troba, a més, una última justificació en el caràcter participatiu de l'objecte de la intervenció parlamentària: els parlaments (l'estatal, però encara en major grau l'autonòmic) s'han d'inserir en un procediment de participació "en cascada", de manera que la posició de la Generalitat haurà normalment de concertar-se amb la d'altres comunitats autònomes; posteriorment, la posició espanyola, amb la dels altres estats membres; i, finalment, la d'aquests en el Consell, amb la del Parlament i la Comissió. En un procés d'aquest tipus i, doncs, en una participació tan mediata, l'existència d'un ampli marge de negociació per al seu protagonista és ineludible i, en conseqüència, l'adopció de posicions parlamentàries rígidament vinculants resulta profundament disfuncional; a més, un procés de discussió amb protagonistes tan diversos és un procés evolutiu i constant; per tant, la proposta objecte de discussió canvia de manera també constant i la posició corresponent ha d'adaptar-se incessantment; finalment, i

sobretot, els procediments de concertació exigeixen que la posició autonòmica (o l'estatal) sigui única, de manera que perd sentit que la defensa o la representi una delegació parlamentària o el president del parlament corresponent: la posició de la comunitat l'expressa el seu govern que, per definició, adopta posicions úniques i representatives de la majoria parlamentària i és, en aquest sentit, l'únic legitimat per fer-ho. Per aquesta raó, els mecanismes de presència directa de delegacions parlamentàries en òrgans de discussió o concertació són només molt limitadament efectius i marginals en tot el procediment d'integració europea, basat en la idea d'una representació plural en el Parlament Europeu i representacions unitàries de cada Estat o regió en els seus fòrums.

Amb l'afirmació prèvia d'aquests punts de partida, no sempre pacífics, la resta d'aquest treball pretén presentar les actuals formes de participació parlamentària, així com les principals propostes de millora i extensió d'aquestes en l'actual context de reforma del sistema comunitari.

3. Les vies de participació parlamentària

3.1. La participació en l'àmbit intern

Les pàgines anteriors situen en un lloc principal l'àmbit intern com a lloc natural de la intervenció parlamentària, tant per la seva vinculació a la participació dels governs com per la possibilitat de desenvolupar plenament en aquesta seu els valors de pluralitat i publicitat. Es tracta fonamentalment d'una aplicació a l'àmbit d'actuació comunitària de les facultats d'actuació general dels parlaments que exigeix merament una adaptació dels ritmes i formes d'actuació a la realitat comunitària. Malgrat això, i potser pel seu caràcter precisament ordinari i, per tant, molts cops rutinari i de detall, aquest és l'aspecte indubtablement més negligit en els nostres parlaments autonòmics. L'exposició següent pretén sobretot cridar l'atenció sobre la necessitat d'aplicar el règim general d'actuació parlamentària a l'àmbit comunitari intern i, en segon lloc, presentar algunes adaptacions que poden resultar adequades.

3.1.1. El desenvolupament i l'execució del dret comunitari

Després de les sentències del Tribunal Constitucional que l'any 1988 van confirmar la responsabilitat autonòmica per al desenvolupament del dret comunitari en el seu àmbit competencial, el desenvolupament i l'execució del dret comunitari sembla haver-se convertit en un àmbit clar en què les regles internes (de competència autonòmica, però tam-

bé de reserva de llei) s'apliquen plenament. Malgrat aquesta clara situació des del punt de vista teòric, el cert és que el dret comunitari rarament és desenvolupat per mitjà de lleis de les comunitats autònomes, sinó que normalment són els reglaments els que assumeixen aquesta tasca en l'ordenament autonòmic. Naturalment, els efectes d'opacitat de les opcions polítiques comunitàries, de consideració d'aquestes com un element aliè sobrevingut i, amb caràcter general, de marginació de la discussió pública de les opcions de desenvolupament del dret comunitari són el preu a pagar per aquesta situació. Les causes, però, són diverses, i alguna està actualment essent objecte de debat en la Convenció sobre el futur de la Unió:

- En primer lloc, es tracta del ja prou conegut procés de creixent detallisme en les directives comunitàries, que d'aquesta manera deixen un espai molt reduït de desenvolupament, el qual no afecta per si mateix la reserva de llei i permet una directa transposició reglamentària. Davant d'aquesta situació cal comprendre les demandes sorgides en els darrers anys de retorn al concepte tradicional de directiva, tant per mitjà d'una reconducció de la pràctica de les institucions comunitàries com de la previsió de competències comunitàries limitades estrictament en algunes matèries als principis o bases, de manera que tan sols la directiva, i una directiva forçosament genèrica, pogués ser utilitzada en aquests casos. Una posició similar a la presentada és la que sembla derivar-se del grup de treball sobre simplificació de la Convenció sobre el futur de la Unió, que si bé supera la denominació de directives i reglaments sí que sembla plantejar diverses fonts en funció de la seva intensitat i la seva possible vinculació amb tipus competencials concrets, tot i que aquest és un dels aspectes encara pendents de concreció.
- En segon lloc, cal tenir en compte que gran part de les normes adoptades per les institucions comunitàries tenen un caràcter tècnic que les fa més pròpies de l'àmbit reglamentari en l'interior dels estats que de l'àmbit legislatiu. Certament, això comporta un natural desenvolupament normatiu per part dels executius nacionals, sense més intervenció parlamentària que la que correspon (o hauria de correspondre) en el cas dels reglaments interns: el control polític general. La divisió, però, entre normes de caràcter legislatiu (o de gran opció política) i normes de tipus reglamentari (o de desenvolupament de segon grau) és extraordinàriament complexa, ja que no està formalitzada en el sistema de fonts comunitari. En aquest sentit, les actuals propostes de la Convenció respecte a introduir la distinció entre nivell legislatiu i nivell regla-

mentari en el sistema de fonts poden tenir conseqüències en la distribució entre parlaments i governs a l'interior dels diversos estats i comunitats autònomes, i han de ser especialment benvingudes pel que signifiquen d'ordenació i aclariment del ja enorme *acquis* comunitari i de possibilitats de posar de manifest clarament on, si de cas, ha d'exigir-se una intervenció parlamentària posterior a cada Estat.

- Finalment, la reducció de l'espai normatiu autonòmic en el cas del desenvolupament del dret comunitari es deriva també de l'ocasional intervenció estatal basada bé en els títols competencials exteriors (comerç i sanitat exterior, fonamentalment), bé, fins i tot més freqüentment, en el caràcter supraterritorial de la matèria regulada, bé, finalment, en l'exercici de les competències bàsiques estatals. Encara que aquestes no són qüestions específiques del fenomen comunitari, sinó més aviat generals de la distribució competencial entre Estat i comunitats autònomes, cobren una especial importància en els casos de desenvolupament de les directives comunitàries, en la mesura que la seva mateixa existència acostuma a portar l'Estat a fonamentar el caràcter "exterior" o "supraterritorial" de la normativa derivada, i sobretot en la mesura que l'àmplia comprensió estatal de les seves facultats bàsiques ha portat a la gairebé inexistència de casos de desenvolupament legislatiu directe de normes comunitàries sense la intervenció de bases estatals, quan més aviat la similitud del fonament d'un títol competencial comunitari i d'un títol competencial bàsic haurien de portar que aquesta fos la situació més comuna, i que les competències bàsiques estatals s'entenguessin normalment esgotades per la intervenció comunitària, normalment prou detallada.
- Un últim element que mereix especial consideració, entre altres raons per les experiències desenvolupades en alguns parlaments autonòmics, es refereix a les actuacions en matèria de planificació i gestió dels fons comunitaris rebuts a les comunitats, especialment els fons estructurals. Les facultats autonòmiques en aquest àmbit s'han vist progressivament ampliades per les reformes de la normativa comunitària, que reconeix formes de participació regional en els programes i plans corresponents en el seu territori, però aquesta tasca ha estat assumida quasi exclusivament pels executius. En canvi, res no impedeix que, com ja han fet les comunitats de Cantàbria (Llei 2/1994, de 27 de gener), Madrid (Llei 8/1994, de 6 de juliol) i Aragó (Llei 9/1994, de 7 d'octubre), entre d'altres, la legislació interna imposi formes de participació fins i tot central dels parlaments en l'adopció dels marcs comunitaris i dels programes operatius afectats.



Sessió plenària del Parlament Europeu, a Estrasburg

3.1.2. El control i l'impuls de l'activitat de l'executiu autonòmic

En el vessant de participació en les decisions comunitàries, les facultats d'impuls i control sobre els executius autonòmics ocupen indubtablement la posició central a causa del protagonisme dels governs en aquest àmbit i a les mateixes limitacions parlamentàries en els procediments participatius amb caràcter general. Per tant, podria considerar-se en primera instància que l'aplicació dels preceptes i regles generals de relacions entre parlament i govern seria suficient per cobrir adequadament aquest àmbit; en canvi, la pràctica desenvolupada fins avui demostra que aquesta aplicació pràcticament no s'ha produït i, addicionalment, les solucions comparades posen de manifest la necessitat d'adaptar aquests procediments generals d'impuls i control a les característiques específiques de la participació en els assumptes comunitaris.

Tant l'actual estructura institucional comunitària com les seves eventuais reformes futures coincideixen a situar la participació regional com una qüestió essencialment interna als països corresponents, canalitzada, per tant, a través de la posició dels estats membres al Consell i altres espais de participació oberts. El procediment intern de participació a través de l'Estat es constitueix doncs, per la seva amplitud i la possible intensitat a desplegar, en l'autèntic nucli de la participació regional en afers europeus, de manera que la resta de vies presenten simplement un caràcter complementari respecte d'aquest procediment. A Espanya, però, el desenvolupament

pament normatiu, i sobretot real, d'aquesta via ha estat tardà i molt deficitari: malgrat les expectatives i possibilitats obertes per l'Acord de novembre de 1994 sobre participació a través de les conferències sectorials, el funcionament molt desigual d'aquests òrgans i sobretot la inèrcia de la seva comprensió tradicional com a llocs d'informació i cooperació però no de participació han provocat que a la pràctica l'Acord resti inèdit i la participació, si existeix, es desenvolupi de manera absolutament informal i esporàdica. Sens dubte, la manca de voluntat política de l'Estat i l'interès molt reduït en algunes comunitats autònomes són elements centrals entre les causes del fracàs del model dissenyat l'any 1994. Però cal no oblidar que els intents de les comunitats autònomes per arribar a posicions comunes en relació amb projectes normatius comunitaris concrets han estat molt limitats; i que, de fet, les mateixes administracions autonòmiques, per desconeixement, per desinterès o per l'assumpció d'entrada de la impossibilitat d'assolir resultats concrets, semblen haver renunciat a posar constantment l'Estat davant del seu incompliment a través del constant ús de les facultats previstes a l'Acord (inclusió d'aspectes comunitaris en l'ordre del dia de les conferències, proposta de posicions comunes, exigència d'explicacions a les autoritats estatals pel seu comportament davant de les institucions comunitàries, etc.). Rau en el fons d'aquesta actuació autonòmica no només la consciència dels obstacles estatals a la participació, sinó també una certa mentalitat d'administracions de gestió i execució, que deixen de tenir en compte les seves possibilitats de participació en un disseny normatiu llunyà però no inabastable. Precisament des d'aquest punt de vista, la tasca parlamentària d'impuls cobra una importància especial. En efecte, és responsabilitat dels parlaments, i sobretot de les oposicions, reclamar una actitud més activa de les administracions autonòmiques en aquest àmbit, de manera que es forci les autoritats corresponents a fer ús de les seves facultats i a donar als mecanismes participatius en la funció normativa diària de la Unió una prioritat política que avui dia estan lluny de tenir.

Les possibilitats de participació en els comitès de la Comissió són un bon exemple d'aquesta situació. L'acord assolit l'any 1997 i recentment ampliat reconeix unes àmplies facultats de presència autonòmica en una sèrie de sectors, però a la pràctica gairebé només la comunitat coordinadora en cada sector coneix realment aquestes possibilitats i en fa ús, en oposició amb el desinterès de la resta de comunitats autònomes. Més encara, en ocasions la mateixa comunitat coordinadora té problemes per trobar un responsable del seguiment i presència en el comitè corresponent, davant del major pes que s'atorga a tasques de gestió i execució diària. Un con-

trol parlamentari sistemàtic de l'aprofitament d'aquestes possibilitats participatives els atorgaria el seu pes real, molt més valorable des de la perspectiva general i normativa dels parlaments que des del punt de vista més limitat i executiu de la direcció general corresponent.

Naturalment, requisit previ d'aquesta tasca d'impuls per part del parlament és el coneixement dels diversos projectes normatius a escala comunitària que han de ser objecte de les possibilitats de participació obertes per l'Acord de 1994 i el seu desenvolupament. La diversitat dels textos comunitaris afectats, les característiques del procediment comunitari, que s'inicia de fet molt abans de la presentació formal de la iniciativa de la Comissió, i la falta d'una clara distinció entre normes legislatives i normes reglamentàries en l'àmbit comunitari compliquen extraordinàriament aquest seguiment, i són la causa de la necessitat de desenvolupar procediments específics per conèixer i valorar aquestes propostes normatives. Dels nombrosos desenvolupaments d'aquests procediments especials en el dret comparat es poden extreure les característiques següents com a fonamentals en el moment de dissenyar-los:

- El primer element és el del coneixement de l'existència dels procediments decisoris en el nivell comunitari, la qual cosa necessita diverses fonts d'informació: la procedent de l'Estat, de les oficines, de les relacions amb el Parlament Europeu... La complexitat d'aquestes xarxes d'informació fa desitjable més aviat la integració plena dels parlaments de les regions amb competències legislatives en les bases de dades i llistes de correu que la Comissió Europea manté amb els estats, la qual cosa simplificaria de manera extrema el trànsit de la informació inicial. A Espanya actualment, però, ni tan sols els governs autonòmics tenen accés complet a aquestes bases, de manera que el camí per recórrer és encara molt llarg.
- Encara en aquest sentit el principal problema que s'ha plantejat en els parlaments nacionals i regionals, en el dret comparat, ha estat la selecció dels expedients susceptibles d'intervenció parlamentària, atès el caràcter tècnic i molt de detall de bona part de les propostes comunitàries. Una bona selecció només pot dur-se a terme si es compta amb personal tècnic especialitzat, de manera que en bona part de les assemblees regionals s'han creat equips de suport tècnic especialitzats en aquestes qüestions, emmarcats tant en els serveis tècnics de les cambres com en els dels grups parlamentaris. Respecte a això, a més, cal ressaltar la importància de superar una perspectiva exclusivament competencial, perquè el

caràcter participatiu de tot el procediment exigeix tractar aspectes d'interès autonòmic independentment de qui en tingui la titularitat competencial.

- Al marge de les propostes legislatives, la intervenció parlamentària pot resultar especialment útil en referència amb documents determinants de la política comunitària, com ara els llibres verds o blancs de la Comissió o, molt especialment, els programes inicials de les presidències del Consell o anuals de la Comissió. Aquests documents, per tant, haurien de ser objecte d'un seguiment i discussió gairebé automàtic que permetés incidir en la seva posada en pràctica.
- Les particularitats dels afers comunitaris, centrades especialment en el seu caràcter tècnic, els termes competencials específics, el ritme necessàriament àgil de la intervenció parlamentària o les facultats no decisòries sinó d'impuls i control, fan que el protagonisme de l'actuació parlamentària s'hagi de situar no en el ple, sinó en les comissions; i normalment en una comissió especialitzada, encarregada no només del seguiment dels grans assumptes comunitaris, sinó sobretot del dia a dia del procediment normatiu europeu, duent a terme el filtrat definitiu de les qüestions que la cambra vulgui abordar de manera detallada i, sobretot, definint per si mateixa i de manera immediata el repartiment dels diversos expedients entre les comissions afectades *ratione materiae*, així com coordinant estrictament i de manera intensa la seva intervenció. És en aquesta funció de la Comissió d'Afers Europeus com a iniciadora i coordinadora del treball de la resta de comissions, i doncs en la seva posició respecte d'aquestes últimes, on tenen lloc les particularitats més rellevants des del punt de vista de l'organització del treball parlamentari. Igualment, en aquesta decisió d'inici del treball parlamentari, per tant, no encara de determinació d'una posició conjunta, és on es pot donar un protagonisme especial a les minories (cal recordar que la fonamentació de la intervenció parlamentària està en aquestes possibilitats) que, per exemple, faci suficient la sol·licitud d'un o dos grups parlamentaris per iniciar el procediment de seguiment d'un expedient comunitari.
- La fase de comissió és també la protagonista en la discussió del fons de l'expedient, però ara en cadascuna de les comissions sectorialment competents, i sempre sota la coordinació de la comissió especialitzada. En aquest sentit, és especialment destacable la necessitat de donar el màxim valor a la intervenció en comissió, perquè normalment no hi haurà temps de discussió plenària llevat que es tracti d'assumptes centrals (perquè afecten interessos essencials autonòmics com ara la

cultura pròpia, o per la seva transcendència comunitària), cosa que hauria de comportar també l'aplicació a les comissions dels elements de publicitat propis del ple, per garantir que s'assoleixen les finalitats de la intervenció parlamentària.

- Quant al fons de la discussió, cal tenir en compte que es tracta d'incidir en l'actuació comunitària en curs (per tant, que caldrà cenyir-se als terminis comunitaris) i que sobretot els elements centrals de la discussió seran els que puguin integrar-se en aquest procés. En aquest sentit, la discussió competencial i de respecte del principi de subsidiarietat es constitueix en el nucli essencial, especialment per la seva vinculació amb els mecanismes que es posen a disposició dels estats nacionals per a la seva garantia i per ser les regions pràcticament l'única entitat institucionalment interessada en la seva defensa. Malgrat tot, la intervenció parlamentària no s'esgota en aquests aspectes de legalitat, sinó que, en combinació amb les propostes del Llibre blanc de la Comissió sobre la Governança referents a l'audiència a les regions, s'ha d'estendre a les opcions polítiques del text comunitari.
- Una sèrie d'elements de garantia de mínims poden projectar-se sobre el moment de la participació autonòmica a través de l'Estat: essencialment, les obligacions de debat previ o posterior a les reunions de les conferències sectorials corresponents o òrgans de segon nivell en què s'hagi debatut (o, precisament, hagi mancat el necessari debat) un projecte normatiu comunitari, obligacions que serviran, a més, per projectar el control parlamentari sobre l'àmbit, fins avui considerablement oblidat, de les relacions interadministratives.
- En tot cas, cal destacar que les experiències del dret comparat semblen demostrar que l'eficàcia d'aquests procediments depèn de l'existència d'un seguiment formalitzat (per escrit, doncs) i sistemàtic dels documents de la Comissió Europea, seguiment que actualment a Espanya sembla que tan sols l'Administració de la Comunitat Autònoma del País Basc duu a terme amb aquest caràcter global i sistemàtic. El constant canvi dels termes de discussió per raó de la freqüent modificació de la proposta inicial de la Comissió a partir dels contactes amb els diversos estats o grups parlamentaris fa que el seguiment hagi de perllongar-se, a més, en el temps, seguint l'evolució de les posicions nacionals.

Similars estructures i necessitats poden projectar-se sobre la resta de formes de participació alienes a l'Estat (oficines regionals, cooperació

en la política regional, Comitè de les Regions, consultes de la Comissió, etc.), avui dia pràcticament absents de la tasca parlamentària. En tot cas, tots aquests mecanismes s'allunyen d'innovacions que modifiquin la relació i facultats de legislatiu i executiu; ben al contrari, es tracta de facultats d'impuls i de control que mantenen la relació tradicional en el règim parlamentari i que precisament pretenen garantir que cadascuna de les institucions compleixi amb les seves funcions tradicionals, assumint el protagonisme dels executius, però sotmetent-lo a un control constant i en bona part previ que permeti integrar al màxim les posicions de les diverses forces polítiques representades al parlament i donar a conèixer a l'opinió pública el debat comunitari.

3.1.3. La participació a escala estatal: la Comissió General de les Comunitats Autònomes i les propostes de reforma del Senat

El tercer vessant de la participació interna fa referència a la participació parlamentària en l'àmbit estatal i és especialment rellevant des del moment en què la posició estatal es configura realment com l'element nuclear del procés decisor comunitari. Així mateix, cal tenir en compte que, com es veia, el procediment de participació autonòmica a través de l'Estat es troba en el cor de les possibilitats de participació autonòmica, de manera que el caràcter interautonòmic del procediment fa especialment adequat que existeixi una instància igualment interautonòmica de caràcter parlamentari que permeti sotmetre a impuls i control d'un àmbit corresponent tot el procediment. Des d'aquest punt de vista, les possibilitats de participació parlamentària a través del Senat, i fonamentalment a través dels senadors designats pels parlaments autonòmics i de la Comissió General de les Comunitats Autònomes, constitueixen la darrera opció de participació parlamentària interna.

A la pràctica, però, la Comissió General de les Comunitats Autònomes ha quedat molt per sota de les expectatives despertades per la seva creació, tant per la manca d'ús per part d'alguns governs autonòmics com per no haver desenvolupat una sensibilitat territorial pròpia i diferent de la del Ple del Senat. En l'àmbit europeu la seva tasca ha estat pràcticament inexistente, entre altres raons per l'existència d'una disfuncional Comissió Mixta Congrés - Senat sobre la UE que despulla el Senat de tota possible aportació en aquest àmbit. D'altra banda, cal dir que les comissions sectorials del Senat tampoc no han aprofitat per aprofundir en els aspectes concrets dels diversos projectes normatius europeus que presentaven més interès des del punt de vista autonòmic. En aquest àmbit, i sense entrar ara en la ja tradicional qüestió de la

reforma del Senat, sembla que procediments que reconduïssin l'actuació dels senadors designats pels parlaments autonòmics a les prioritats marcades per aquestes cambres podrien tenir un cert sentit: així, per exemple, seria pensable obrir la possibilitat que els senadors autonòmics fessin ús de les facilitats tècniques dels seus parlaments d'origen, o forçar la seva assistència a les sessions de les comissions dels parlaments autonòmics d'afers europeus o anàlogues a les corresponents del Senat de què formessin part; sempre, naturalment, sense afectar la seva llibertat d'acció al Senat i, per tant, sense qüestionar la prohibició constitucional de mandat imperatiu que beneficia també aquests senadors. Altres reformes del mateix Reglament del Senat que atorguessin un especial pes a posicions unitàries dels senadors designats per una comunitat autònoma també podrien ser útils.

La posició clarament secundària del Senat en aquest àmbit i el desaprofitament de qualsevol possibilitat que pogués tenir com a institució de representació autonòmica han quedat palesos amb el nomenament de representants de les Corts Generals a la Convenció Europea, ja que només un dels quatre representants és un senador i, a més, no de designació autonòmica. A més, la pràctica posterior d'aquests representants, quasi absolutament deslligada dels plens corresponents i vinculada només als seus grups parlamentaris, posa de manifest les virtualitats molt limitades de la representació del pluralisme parlamentari per part de delegacions en òrgans supranacionals.

3.2. Les possibilitats de participació "directa"

3.2.1. La participació dels parlaments autonòmics en les instàncies de participació directa de les regions a títol propi (oficines, Comitè de les Regions, delegacions *ad hoc*)

El desenvolupament de vies de participació directa de les regions en el nivell comunitari, al marge de la seva presència a les delegacions estatals corresponents, planteja la qüestió de la possible intervenció parlamentària en aquests mecanismes, assenyaladament les oficines obertes a Brussel·les, el Comitè de les Regions i altres delegacions de caràcter més concret i limitat, de les quals la composició de l'actual Convenció per al futur d'Europa podria ser un exemple.

Certament, la major vinculació de qualsevol d'aquestes estructures als parlaments regionals corresponents comportaria un increment molt útil de la sensibilitat i el coneixement de la realitat comunitària per part d'aquests parlaments; en aquest sentit, l'aplicació a aquest àmbit

de les facultats d'impuls i control abans examinades ha de ser benvinguda i millorar una pràctica ben escassa avui dia: l'existència de debats parlamentaris previs o posteriors (normalment en comissió) a les sessions del Comitè de les Regions, o el desenvolupament d'un vincle estable i fluid entre el Parlament i les oficines corresponents per tal de vehicular àgilment les informacions que es considerin més rellevants són exemples concrets de mancances ben evidents actualment que no necessiten canvis normatius importants per solucionar-les.

En canvi, cal destacar que la funció de totes aquestes formes participatives té poc a veure amb els valors de pluralitat i publicitat que abans hem caracteritzat com a elements característics de la intervenció parlamentària: el Comitè de les Regions es defineix precisament com l'única instància formalitzada en què les regions tenen accés directe a les institucions comunitàries, i la seva composició, centrada en el cas espanyol en la figura del president de la comunitat autònoma, no pretén pas, ni tampoc no permet, traslladar diverses posicions en funció dels interessos polítics dels sectors de la comunitat autònoma, sinó precisament una clara i unitària representació del govern de la regió. Sens dubte, aquesta posició ha de ser objecte de debat i discussió interna prèvia, però ha de ser necessàriament unitària i representativa no d'uns interessos partidistes, sinó, en la mesura que aquesta distinció sigui possible, d'uns interessos institucionals. D'altra banda, les oficines es caracteritzen per les tasques no formalitzades de consulta i seguiment dels projectes normatius i executius de la comunitat autònoma: des d'aquest punt de vista la seva actuació es mou en el nivell clarament executiu (seguiment de projectes i sol·licituds de finançament) o en el d'obtenció d'informació també propi dels òrgans de gestió i, per tant, fonamentalment aliè a les funcions parlamentàries.

La situació de les delegacions *ad hoc*, de les quals les actuals que participen en la Convenció o que en formen part són l'exemple més acabat, presenta uns problemes ben diversos: sens dubte el seu sentit està a traslladar la posició dels parlaments corresponents i no dels executius, però el caràcter de delegacions unipersonals i la seva creixent desvinculació del parlament d'origen (en especial en el cas de la Convenció) frustra aquesta finalitat i ens situa davant dels límits intrínsecs dels mecanismes de participació plural.

3.2.2. La participació en les tasques del Parlament Europeu (COSAC, Conferència de Parlaments i propostes de Conveni interparlamentari)
Precisament pels motius abans expressats, sembla que l'objecte fona-



Façana de l'edifici del Parlament Europeu, a Estrasburg

mental d'intervenció dels parlaments autonòmics ha d'estar en les relacions amb el Parlament Europeu com a instància homòloga en l'estructura comunitària. Certament, les característiques pròpies de l'organització institucional comunitària fan que aquest paral·lelisme hagi de fer-se amb extrema cura, perquè les funcions tradicionalment parlamentàries, i essencialment la legislació, són assumides en l'espai comunitari també per la Comissió i el Consell. Allò que vincula l'activitat del Parlament Europeu amb les possibilitats d'intervenció parlamentària regional no és tant, però, el

caràcter de les funcions corresponents sinó més aviat les finalitats anàlogues que serveixen les diverses institucions: els ja esmentats principis de pluralisme polític i de publicitat.

Aquesta línia sembla que ha estat assumida de manera decidida pels mateixos parlaments a través de la proposta de Conveni que la Conferència d'Assemblees Legislatives de les Regions Europees ha aprovat en la recent reunió de Brussel·les i que ha presentat al Parlament Europeu, la resolució del qual s'espera properament. La proposta pretén bàsicament instaurar un mecanisme estable de relació entre els parlaments regionals i el Parlament Europeu mitjançant la previsió d'una oficina específicament encarregada de subministrar informació i mantenir relacions amb les assemblees regionals i, sobretot, del reforç i la previsió específica de facultats d'intervenció dels parlaments regionals en les comissions del Parlament Europeu, amb efectes purament consultius però amb possibilitats d'intervenció directa en els procediments decisoris del Parlament. En concret, es preveu que els parlaments regionals puguin fer ús del dret de petició actualment establert en l'article 174 i seg. del Reglament del Parlament Europeu, presentant "una resolució institucional que pel seu contingut i amb vista a la seva efectivitat faci

necessària o convenient la intervenció i presa de posició del Parlament Europeu"; en aquest cas es preveu que la resolució hagi de ser coneguda per una subcomissió específica de relacions amb els parlaments regionals en el si de la Comissió d'Affers Constitucionals en què intervindrien en defensa de la posició presentada representants del parlament regional corresponent. En segon lloc, es preveu la possibilitat d'assistència (però no de participació) de representants dels parlaments regionals a les sessions de les comissions del Parlament Europeu en què es tractin afers de la seva competència. En aquest sentit, la proposta podria potser haver anat més lluny i permetre l'aportació de resolucions d'interès per part dels representants dels parlaments dotats de facultats legislatives o, fins i tot, la intervenció, amb veu però sense vot, en el si de la Comissió en cas de sol·licitar-ho un nombre suficient de parlaments afectats. En l'estat actual, però, el Conveni es limita a l'exposada presència passiva dels representants dels parlaments regionals. Els punts fonamentals del Conveni poden sintetitzar-se entorn de les línies següents:

- Potser l'element més rellevant de la proposta és la seva vinculació a l'actuació diària del Parlament Europeu. No es tracta de preveure mecanismes extraordinaris d'intervenció regional en les grans decisions de l'àmbit europeu, sinó més simplement de canalitzar els interessos regionals en les actuacions ordinàries, legislatives o no, del Parlament. Aquesta preocupació per la legislació ordinària és una novetat respecte de les tradicionals demandes de participació en institucions com la COSAC o la Conferència de Parlaments, o fins i tot respecte de les funcions habituals del Comitè de les Regions, caracteritzades per un règim d'actuació més esporàdic i centrat en els grans debats comunitaris que fins ara no s'ha mostrat massa útil, al marge dels seus efectes sensibilitzadors.
- De totes maneres, cal destacar que es tracta de preveure la possibilitat d'intervenció de delegacions unitàries i, per tant, no de posicions diverses d'un mateix parlament regional, de manera que de nou el sentit de la intervenció parlamentària i no governamental resulta una mica desdibuixat, si bé el caràcter també parlamentari de la institució receptora justifica aquí l'opció pel parlament regional. Si més no, aquesta característica reconduïx clarament aquesta nova opció cap a una participació amb efectes bàsicament interns, de reforç de la sensibilitat europea dels parlaments regionals corresponents, que es veuen així més directament implicats en la realitat comunitària i en la dinàmica del seu procediment decisor, ja que la presència de l'opció regional majoritària hauria d'estar garantida pels canals generals de participació autonòmica.

- En el sentit invers, la proposta conté, com a tercer element fonamental, un intent de crear una dinàmica estable d'atenció des del Parlament Europeu a les demandes regionals sobre la legislació diària, en la mesura que preveu tres institucions permanents i específicament dedicades a millorar el diàleg interparlamentari: la possibilitat de presència en qualsevol comissió del Parlament Europeu, la creació d'una subcomissió dedicada específicament a les qüestions de la posició de les regions en el si de la Unió i també la creació d'una oficina tècnica de relació constant amb els parlaments regionals corresponents.

Tradicionalment, les reivindicacions de presència directa dels parlaments regionals s'havien centrat en la COSAC i la Conferència de Parlaments (o *assisses*); sens perjudici del manteniment per principi d'aquestes demandes, la virtualitat molt limitada d'aquestes institucions a causa de la seva actuació molt esporàdica i llunyana del dia a dia del Parlament Europeu fa que l'eventual integració regional en aquests mecanismes limiti el seu interès a les millores en el coneixement mutu i en la sensibilitat recíproca de nivells regional i europeu, però sense conseqüències pràctiques directes rellevants.

3.2.3. El paper dels parlaments autonòmics en les propostes al debat sobre el futur de la UE (consultes de la Comissió, mecanismes d'"alerta ràpida" i accés al Tribunal de Justícia)

Finalment, mereixen una consideració específica les possibilitats d'inserció dels parlaments autonòmics en les formes de presència parlamentària i d'intervenció regional que han sorgit amb especial força en l'actual debat entorn dels treballs de la Convenció sobre el futur de la Unió. Es tracta en tots els casos de formes de participació bé clarament consultives sense cap valor jurídic (així, sobretot, les propostes de consulta prèvia de la Comissió), bé centrades a posar a les mans de nous subjectes (regions i parlaments) mecanismes de garantia d'obligacions jurídiques de les institucions comunitàries, de manera que el que es vol en aquests casos no és fer presents opcions polítiques diverses en el nivell europeu sinó més aviat obligar a respectar mandats destinats a les institucions europees, amb especial consideració al respecte del sistema de distribució competencial entre estats i Unió.

Es tracta en tots els casos de procediments que pretenen una posició unitària dels interessos regionals i, doncs, en principi més adequada a les formes d'actuació governamentals que a les parlamentàries. En efecte, tot i que el seu fonament consisteix a portar a l'àmbit comunitari interes-

sos que no troben suficient representació en el Parlament Europeu i el Consell, l'element fonamental aquí no és el seu grau de pluralisme o de publicitat, sinó el seu caràcter institucional-territorial, per tant, plenament assumible pels governs corresponents. Naturalment, això no priva que, internament, es vinculi l'actuació governamental a un debat previ, o fins i tot a una autorització parlamentària, amb l'objectiu d'augmentar la publicitat i la solemnitat de l'actuació, però per si mateixa no sembla justificar una intervenció parlamentària directa. De fet, les propostes actuals de permetre als parlaments nacionals, en cas de considerar competencialment il·legítima una actuació comunitària, accionar un mecanisme d'"alerta ràpida" que forci a una nova consideració de la proposta per part de les institucions europees són un clar exemple de les conseqüències molt limitades de la intervenció parlamentària quan aquesta es

Orientació bibliogràfica

Quant al problema general de la participació regional en assumptes europeus, un panorama general avui encara vàlid es pot veure a: PABLO PÉREZ TREMPs *et alt.* (coord.). *La participación europea y la actividad exterior de las Comunidades Autónomas*. Barcelona: IEA - Marcial Pons, 1998; i més breument al meu treball "La diversidad de formas de participación autonómica en asuntos europeos y sus ejes definitorios". *Azpilkueta, Cuadernos de derecho*, núm. 16, 2001. Específicament per a la participació a través de l'Estat, vegeu E. ROIG. *Las CCAA y la posición española en asuntos europeos*. València: Tirant lo Blanch, 2002. Per a l'àmbit dels fons estructurals, vegeu el llibre de D. ORDÓÑEZ SOLÍS. *Fondos Estructurales europeos. Régimen jurídico y gestión administrativa*. Madrid: Marcial Pons, 1997; i el recent article del mateix autor, "Control y gestión de los fondos estructurales: guía para juristas". *Poder Judicial*, núm. 63, 2001. Per a les propostes sobre participació regional en l'actual procés de discussió vegeu el meu treball "Regiones y planta institucional de la UE". *Revista de Estudios Políticos*, núm. 117, monogràfic sobre la reforma de la UE (en premsa).

Quant als problemes generals de la participació parlamentària, podeu consultar essencialment els treballs de F. J. MATIA PORTILLA. *Parlamentos nacionales y derecho comunitario derivado*. Madrid: CEPC, 1999; i de J. RIDEAU, M. DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO i P. PÉREZ TREMPs al volum col·lectiu dirigit per E. GARCÍA DE ENTERRÍA i R. ALONSO GARCÍA. *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*. Madrid: Civitas, 2002.

Específicament sobre la participació dels parlaments autonòmics en assumptes europeus cal referir-nos a l'estudi d'E. ALBERTI ROVIRA. "Los parlamentos regionales en la Unión Europea". A: *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*. Madrid: Civitas, 2002; als treballs de A. ARCE JANÁRIZ. "UE y parlamentos regionales". *Parlamento y Constitución*, núm. 1, 1997; de F. J. BASTIDA. "Parlamentos regionales e integración europea". *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 21, 1998; d'E. MANCISIDOR. "Parlamentos autonómicos e integración europea". *Corts*, núm. 6, 1998; i d'E. SORIANO HERNÁNDEZ. "Aproximación a una crónica de las comisiones de asuntos europeos en los parlamentos de las CCAA". *Corts*, núm. 6; així com als diversos treballs del llibre col·lectiu P. STRAUB i R. HRBEK (dir.). *Die europapolitische Rolle der Landes- und Regionalparlamente in der EU*. Baden-Baden: Nomos, 1998, amb especial atenció al treball de P. CERVILLA i D. ORDÓÑEZ sobre els parlaments autonòmics espanyols.

reduïx a l'adopció majoritària d'una postura única; de fet, el mecanisme ofereix la possibilitat d'actuació a qui, en el fons, ja la té actualment: les majories parlamentàries nacionals, directament amb les noves propostes, a través dels seus governs en el dret actualment vigent. Certament, s'assoleix d'aquesta manera una implicació més directa de la institució parlamentària per mitjà del debat, però la decisió final difícilment diferirà (exceptuant casos polèmics en governs de coalició) de la que hauria adoptat el govern corresponent en el Consell de Ministres de la Unió. En canvi, l'apertura de la mateixa possibilitat a les autoritats regionals (governamentals o parlamentàries) sí que hauria significat la intervenció de nous actors i, per tant, de nous interessos i legitimitats en aquest moment. Idèntics arguments són aplicables al recurs davant del Tribunal de Justícia o als eventuais mecanismes de consulta de la Comissió a les regions amb competències legislatives. Els efectes de la intervenció parlamentària són purament de publicitat i de major implicació de l'assemblea des del punt de vista intern, de manera que sembla més recomanable deixar l'opció de la intervenció o no del parlament als ordenaments interns i considerar-los mecanismes d'impuls i control de les decisions governamentals. En tot cas, sembla difícil que aquests mecanismes acabin generalitzant-se a les institucions regionals, governamentals o parlamentàries.

En conclusió, la participació dels parlaments autonòmics s'emmarca clarament en la participació estatal en els assumptes europeus i, per tant, necessita un desenvolupament bàsicament intern centrat en la millora de l'eficàcia dels mecanismes clàssics d'impuls i control, sobretot per mitjà de l'increment de les capacitats tècniques de seguiment sistemàtic de la realitat comunitària i de reacció àgil a aquesta, i especialment mitjançant reformes que enforteixin el paper de les minories parlamentàries en la possibilitat d'exigir el funcionament d'aquests mecanismes, sens perjudici de la decisió majoritària final sobre el seu fons en cada cas. La participació directa en les institucions comunitàries, en canvi, només pot tenir un paper complementari, centrat especialment en el desenvolupament d'una adequada sensibilitat recíproca i en l'eventual possibilitat d'accionar mecanismes de garantia, més que de participació. Aquesta reflexió final apunta també a l'interès institucional dels parlaments nacionals corresponents (i, per tant, també de les regions i les seves assemblees) per mantenir el pes dels estats en el procediment decisor, perquè sobre aquest canal poden concentrar només les seves formes d'intervenció més eficaces, mentre que una definitiva "parlamentarització" de les institucions europees les deixaria clarament al marge del procés. ■

Sinopsis en castellano

Balace de la VI legislatura

El séptimo período de sesiones, que comprende los meses de septiembre a diciembre de 2002, ha registrado menos iniciativas que el período anterior. Sin embargo, durante el transcurso del mismo se han superado ampliamente las 20.000 iniciativas parlamentarias contabilizadas durante la VI legislatura (del 05.11.1999 al 31.12.2002).

Función legislativa

Durante el séptimo período de sesiones se han aprobado nueve leyes, seis de las cuales, con el voto favorable de todos los grupos. Seis leyes han partido de la iniciativa del Gobierno, dos han partido de los grupos parlamentarios y una ha sido el resultado de la fusión de un proyecto y una proposición de ley. Del conjunto de leyes aprobadas destaca, especialmente, la primera Ley del Código civil de Cataluña, la cual constituye un paso muy importante en el proceso de desarrollo y actualización del derecho civil catalán.

Las nueve leyes de este período han incrementado el total de la VI legislatura, que se eleva a 82. Con ello, la VI legislatura ha igualado la II, que hasta ahora era la legislatura con un número de leyes aprobadas más elevado. De estas 82 leyes, 64 son producto de proyectos de ley y 18, de proposiciones de ley (17 a iniciativa de los grupos parlamentarios y una iniciativa legislativa popular). La cámara cuenta con un alto grado de consenso en cuanto a la aprobación de las leyes: el 81,7% han sido aprobadas con el voto favorable de todos los grupos (63,4%) o por amplia mayoría (18,3%).

Funciones de impulso y control

Durante este período de sesiones, el Parlamento de Cataluña ha tramitado menos iniciativas relacionadas con las funciones de impulso y control que el período anterior: en el sexto período se presentaron 3.867, mientras que en el séptimo han sido 2.757. Hay que tener en cuenta que el segundo período del año es más corto que el primero y que, además, durante el segundo se han producido tres hechos que han centrado la atención y el trabajo de la cámara: el debate sobre la orientación política general del Consejo Ejecutivo, el debate general sobre siniestralidad laboral y los debates para la

aprobación de los presupuestos de la Generalitat de Catalunya para el 2003.

Por lo que respecta al total de la VI legislatura (hasta el 31 de diciembre de 2002), el Parlamento de Cataluña ha tramitado 20.630 iniciativas relacionadas con las funciones de impulso y control de la acción del Gobierno. Las preguntas con respuesta escrita y las proposiciones no de ley son el tipo de iniciativa más frecuente y representan, respectivamente, el 59,8% y el 15,6% del total de iniciativas. A lo largo de la VI legislatura también se han aprobado 1.569 resoluciones subsiguientes a proposiciones no de ley, de las cuales más del 85% lo han sido con el voto favorable de todos los grupos parlamentarios. El porcentaje de mociones aprobadas con los votos de todos los grupos parlamentarios es inferior al de las resoluciones, si bien se sitúa casi en el 70% (de las 187 mociones aprobadas).

Ciudadanía y política: democracia activ@

Durante el curso escolar 2002-2003 más de 600 alumnos de educación secundaria de Cataluña están estudiando el crédito variable Democracia Activ@. Este crédito constituye una propuesta didáctica orientada a promover el espíritu democrático entre los jóvenes haciendo un recorrido desde los aspectos más básicos y cotidianos de la democracia hasta las formas más elaboradas de participación política. Democracia Activ@ tiene su origen en el proyecto Ciudadanía y Política del Parlamento de Cataluña, el cual ha contado con la colaboración del Departamento de Educación de la Generalitat.

Democracia Activ@ se inició el pasado curso escolar con una prueba piloto en 18 centros escolares de Cataluña y ha culminado con la homologación de los materiales del crédito y su implantación en todos los centros que así lo han querido. El crédito se imparte actualmente en 20 centros escolares.

La experiencia acumulada durante el período de la prueba piloto y del primer año de funcionamiento del crédito demuestran que es posible despertar el interés de los jóvenes por la política

y los asuntos públicos si se les explica el funcionamiento de nuestro sistema político y los elementos que lo conforman.

Nuevas funcionalidades del principio de división de poderes: la experiencia autonómica

Dr. Antonio J. Porras Nadales
Catedrático de derecho constitucional de la Universidad Pablo de Olavide (Sevilla)

La evolución del sistema autonómico español, al cabo de dos décadas de transformaciones, suscita la apertura de algunos procesos de reflexión y debate. Se trata de reflexiones en las cuales, además de una valoración general de resultados, se acostumbran a abordar también algunos de los posibles retos de futuro a los que tienen que hacer frente las instancias autonómicas.

Los ejes significativos de análisis en torno a estos procesos se pueden resumir en tres ámbitos de transformación: a) el que exige la tendencia a la búsqueda de mayor eficacia en las políticas públicas que inciden sobre el espacio vital inmediato de los ciudadanos; b) el que implica el proceso de "desterritorialización" de la actividad política, particularmente mediante un proceso adaptativo al marco de la Unión Europea; y c) el que supone la constante consolidación de la videopolítica a partir del apogeo de los medios de comunicación y de su lógica competitiva, que incide sobre el pluralismo político.

Estos retos, planteados en términos de gobernanza, pueden tener una influencia difusa tanto sobre la esfera del legislativo como sobre la órbita gubernamental; y esto especialmente en el contexto autonómico, próximo a los ciudadanos.

Participación parlamentaria e impulso y control de la intervención gubernamental en asuntos europeos

Eduard Roig i Molés
Profesor de derecho constitucional de la Universidad de Barcelona

Las posibilidades de participación de los parlamentos regionales en los asuntos europeos tienen que estructurarse a partir de su funcionalidad para aportar nuevos intereses y valores al procedimiento decisorio comunitario. En este sentido, el carácter plural de los parlamentos y la potenciación de la posición de sus minorías resulta un elemento central de este ámbito, así como los efectos de publicidad y sensibilización social que se pueden derivar de la intervención parlamentaria.

Estos valores, sin embargo, se pueden desplegar plenamente tan solo en las actuaciones aisladas de cada parlamento, de manera que el núcleo de las posibilidades de intervención tiene que encontrarse en el fortalecimiento de los mecanismos de impulso y control de las tareas de los correspondientes ejecutivos, que son objeto actualmente de discusión y reivindicaciones. Esta línea exige básicamente algunas mejoras en la estructura organizativa y de funcionamiento parlamentario en torno al incremento de las capacidades técnicas de seguimiento de los asuntos comunitarios y de las posibilidades de reacción ágil a los mismos. En cambio, las formas de participación directa en los asuntos comunitarios, recientemente exploradas en propuestas de acuerdos con el Parlamento Europeo, tienen sobre todo un carácter complementario y de aumento de la sensibilidad recíproca de los parlamentos afectados.

La traducción íntegra en castellano de la revista se puede obtener en la siguiente página web:

<http://www.gencat.net/governacio-ri/auto.htm>

Synopsis in English

Balance of the 6th Legislature

The seventh session, which ran from September to December 2002, saw fewer initiatives than its predecessor. Nevertheless, over its course, the 6th legislature as a whole (05-11-1999 through 31-12-2002) went well beyond the 20,000 parliamentary initiatives mark.

Legislative Function

In the seventh session, nine laws were passed, and all of the parliamentary groups voted in favour of six of them. Six of the laws stemmed from Government initiatives, two from the initiatives of parliamentary groups and one from the combination of a bill and white paper. Among the laws passed, the first Law on the Catalan Civil Code is especially worth noting, as it constitutes a pivotal step in the process of developing and updating Catalan civil law.

The nine laws from the session brought the total for the 6th legislature up to 82. Thus, the 6th legislature equalled the 2nd, theretofore the one in which the largest number of laws had been passed. Out of the 82 laws, 64 arose from draft bills and 18 from white papers (17 by parliamentary group initiative and one by popular legislative initiative). The house showed a high level of consensus with regard to passing laws: 81.7% were passed with the favourable vote of either all of the groups (63.4%) or of a broad majority (13.3%).

Promotion and Control Functions

Over the session, the Catalan Parliament processed fewer initiatives related to promotion and control functions than in the previous one: in the sixth session, 3,867 were presented, whereas in the seventh, there were 2,757. However, one must bear in mind that the second session of the year is shorter than the first and that, moreover, during the year's second session, three events centred the house's attention and work: the debate on the general political orientation of the Executive Council, the general debate on occupational accidents, and the debates to approve the 2003 budgets for the Generalitat of Catalonia (the institution comprising the political organisation of Catalan self-government).

With regard to the total for the 6th legislature (as of 31 December 2002), the Catalan Parliament processed 20,630 initiatives related to functions of promotion and control of the Government's political action. Questions with written responses and green papers were the most common kinds of initiatives, representing 59.8% and 15.6%, respectively, of the total. Over the course of the 6th legislature, 1,569 resolutions stemming from green papers were also passed, more than 85% of them with the favourable vote of all of the parliamentary groups. The percentage of motions passed with the votes of all parliamentary groups was lower than that of resolutions, although even so it was almost 70% (of the 187 motions passed).

Citizenry and Politics: Active Democracy

In the 2002-2003 school year, more than 600 secondary school students in Catalonia have been taking the variable credit course Active Democracy. This course constitutes an educational proposal aimed at fomenting a spirit of democracy among young people, and it addresses everything from the most basic, routine aspects of democracy to the most elaborate forms of political participation. Active Democracy stems from the Catalan Parliament's "Citizenry and Politics" project, which has had the collaboration of the Generalitat's Department of Education.

Active Democracy was initiated last school year with a pilot program in 18 Catalan schools, and it culminated with the standardisation of the subjects for the credit and its implementation in all schools that wished to participate. The course is currently offered at 20 schools.

The experience gathered during the pilot period and the first year the course has been offered shows that the interest of young people in politics and public affairs can indeed be awakened if the way our political system works and the elements that make it up are explained to them.

New Functions of the Principle of the Division of Powers: The Autonomous Regional Experience

Dr. Antonio J. Porras Nadales
Professor of Constitutional Law at Pablo de Olavide University (Seville)

The evolution of the Spanish autonomous regional system, after two decades of transformations, opens certain processes of reflection and debate. These reflections tend to include not only a general evaluation of the results, but also the possible future challenges autonomous regional authorities might face.

The main axes of analysis with regard to these processes can be grouped into three areas of transformation: a) that required by the trend toward seeking greater effectiveness for those public policies that affect the immediate living space of citizens; b) that entailed by the process of "de-territorialisation" of political activity, particularly through the adaptive process to EU framework; and c) that due to the constant consolidation of video politics based on the power of the mass media and their competitive logic, which affects political pluralism.

These challenges, undertaken in terms of governance, can have a wide impact on both the legislative sphere and in the governmental orbit, and this is especially so in the autonomous regional context, which is much closer to citizens.

Parliamentary Participation and the Promotion and Control of Governmental Intervention in European Affairs

Eduard Roig i Molés
Professor of Constitutional Law at the University of Barcelona

The possibilities for regional parliaments to participate in European affairs must be based on their ability to bring new interests and values to EC decision-making procedures. To this end, the plural nature of parliaments and the strength-

ening of their minorities' positions are key elements in this sphere, as are those effects of publicity and social awareness-raising that might be derived from parliamentary intervention.

Nevertheless, these values can only be fully deployed in each parliament's isolated actions, and thus the nucleus of intervention possibilities necessarily lies in fomenting promotion and control functions with regard to the tasks of the corresponding executives, today the subject of much debate and demand. This line basically requires certain improvements in organisational structure and parliamentary operativeness via an increase in technical follow-up capacities for EC affairs and the ability to react to them dynamically. By contrast, means of direct participation in EC affairs, recently explored in proposals for agreements with the European Parliament, are above all complementary and tend to increase the reciprocal sensitivity of the parliaments involved.

An English translation of the entire journal is available at the following web site:

www.gencat.net/governacio-ri/auto.htm

Calendari de sessions plenàries per al vuitè període de sessions (febrer-juny)

La Mesa del Parlament, en sessió tinguda el dia 28 de gener de 2003, d'acord amb el que estableix l'article 62.1 del Reglament i d'acord amb la Junta de Portaveus, ha aprovat el calendari de sessions plenàries per al vuitè període de sessions, febrer-juny de 2003. Aquest calendari resta a reserva de les modificacions que l'actuació del Parlament demani.

FEBRER											MARÇ											ABRIL												
							1	2										1	2										1	2	3	4	5	6
3	4	5	6	7	8	9					3	4	5	6	7	8	9					7	8	9	10	11	12	13						
10	11	12	13	14	15	16					10	11	12	13	14	15	16					14	15	16	17	18	19	20						
17	18	19	20	21	22	23					17	18	19	20	21	22	23					21	22	23	24	25	26	27						
24	25	26	27	28							24	25	26	27	28	29	30					28	29	30										
																		31																
MAIG											JUNY																							
							1	2	3	4																							1	
5	6	7	8	9	10	11					2	3	4	5	6	7	8																	
12	13	14	15	16	17	18					9	10	11	12	13	14	15																	
19	20	21	22	23	24	25					16	17	18	19	20	21	22																	
26	27	28	29	30	31						23	24	25	26	27	28	29																	
																		30																

El contingut íntegre d'aquest número d'*Activitat Parlamentària* és disponible en català, castellà i anglès a Internet: www.gencat.net/governacio-ri/auto.htm. També hi podeu trobar els números anteriors. ■

Activitat Parlamentària no comparteix necessàriament les opinions expressades en els articles signats. ■

S'autoritza la reproducció dels continguts de la revista sempre que se'n citi la font. ■

Si voleu rebre periòdicament la revista en suport paper, podeu enviar un missatge de correu electrònic amb el vostre nom i l'adreça postal a activitatparlamentaria.gov-ri@gencat.net ■

