

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 ASSUMPTE 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 ASSUMPTE 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 forcen 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 legitimació 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 jurídicococonstitucionals 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 legitimació 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 decisorí 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 decisorí 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 decisorí 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'affers 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'Afers 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'inscripció 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.

redueix 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. ■