

Papi



PARLAMENTS REGIONALS I GOVERNANÇA EUROPEA
EL PARLAMENT DE CATALUNYA

Projecte d'investigació
Fundació Jaume Bofill

Francesc Morata (dir.)
Miquel A. Lozano
Ricard Ramon

Departament de Ciència Política
Universitat Autònoma de Barcelona

Barcelona, desembre 2002

ÍNDEX

1. INTRODUCCIÓ	3
2. ELS PARLAMENTS REGIONALS A LA UNIÓ EUROPEA.....	12
2.1. Antecedents	
2.2. Posicionaments dels actors en relació amb el paper dels Parlaments regionals	
2.3. El moviment dels Parlaments regionals: el procés de la CALRE	
3. ELS PARLAMENTS AUTONÒMICS I LA UNIÓ EUROPEA	30
3.1. El sistema de participació de les Comunitats Autònomes	
3.2. La Coprepa	
3.3. Una perspectiva comparada dels Parlaments autonòmics	
4. L'ADEQUACIÓ DEL PARLAMENT DE CATALUNYA I LA UNIÓ EUROPEA...	47
4.1. El tractament dels afers europeus	
A. Les polítiques sectorials	
B. Les funcions del Parlament	
4.2. L'adaptació interna	
A. Estructura institucional	
B. Estratègies	
C. Recursos i tècniques	
5. CONCLUSIONS.	75
6. FONTS..	80
6.1. Bibliografia	
6.2. Fonts oficials	
6.3. Recursos d'internet	

1. INTRODUCCIÓ.

El procés d'integració europea, ha tingut efectes importants per als ens subestats (regions i ciutats), els quals han disposat de més oportunitats i mitjans per desenvolupar un paper com a actors polític de la UE (Jeffery 1997; Morata 1999; Hooghe i Marks 200; Kohler-Koch, 1998). La reforma de la política regional comunitària el 1988, relacionada amb el principi de Cohesió previst en l'Acta Única Europea (AUE) de 1987, fou el primer pas en aquest procés, culminat en el Tractat de Maastricht (TUE) amb l'establiment del principi de subsidiarietat, la creació del Comitè de las Regions i la possibilitat de participar en el Consell de Ministres de la Unió (Tömmel, 1998).

Aquest fenomen ha propiciat l'aparició d'estudis nacionals i comparats relacionats amb les modalitats de la participació regional a Europa, tant en la fase (ascendent) de formulació de les decisions, com en la (descendent) de la seva implementació efectiva (Morata, 1987; Borzel, 2002); la mobilització regional i local (Négrier i Jouve, 1998; Kohler-Koch, 2000; Balme, 1996); les potencialitats de la cooperació interregional (Christiansen, 2000, Morata, 2001); el paper de les ciutats (Le Galès i Harding, 1999); l'impacte institucional, polític i social del procés d'uropeïtzació (Cawles et al., 2001,) o, finalment, l'efecte combinat de la integració europea i la descentralització sobre les estructures i els fonaments de l'Estat-nació (Olsen, 1996; Morata, 1999; Hooghe i Marks, 2001; Caporaso, 1998). Això ha permès el desenvolupament de noves formulacions teòriques com *l'Europa de les Regions*, el *nou regionalisme* (Keating, 1998), el *tercer nivell* (Jeffery, 1997), la *política econòmica del regionalisme* (Keating i Loughlin, 1997) o bé, darrerament, el concepte innovador de la *governança multinivell* (Hooghe y Marks, 2001; Morata, 2002). Des d'aquest punt de vista, la UE es pot concebre com un sistema de governança multinivell perquè el seu funcionament es basa en la interacció entre actors públics i privats que operen en els diferents nivells de govern. Moltes polítiques europees tenen un impacte territorial i, per tant, per ser efectives, depenen de l'actuació dels governs subestats. D'acord amb les seves especificitats institucionals, el sistema de la UE genera una sèrie d'interdependències funcionals i territorials en les que les regions, en particular les que disposen de legitimitat popular i de les competències necessàries, juguen un paper estratègic entre els nivells inferiors i superiors de govern.

L'estudi que presentem parteix de la hipòtesi segons la qual la integració europea no podrà progressar sense canvis institucionals i constitucionals substancials que, per ser

efectius, hauran de prendre en consideració els diferents nivells de representació democràtica: la UE, els Estats, les regions i els ens locals. Des d'aquesta perspectiva, millorar la legitimitat democràtica de la UE implica la creació d'un sistema multinivell de control i de rendiment de comptes en el que els Parlaments regionals poden jugar un paper rellevant sempre i quan siguin capaços d'adequar el seu funcionament i la seva estructura als imperatius de la governança europea. La participació regional no afecta només la legitimació democràtica de la UE, sinó també dels mateixos Estats membres com actors fonamentals del procés de construcció europea: en els Estats federals, les "regions" són les unitats fundadores i, en d'altres casos, com Espanya, Bèlgica o Gran Bretanya, són portadores d'identitats culturals diferenciades que haurien de tenir també un reconeixement explícit en la futura Constitució europea.

Un dels aspectes essencials del debat actual sobre la integració europea és la millora de la seva legitimitat democràtica mitjançant la introducció de noves formes de governança més sensibles a les necessitats i les preferències dels ciutadans, capaces també de superar el famós dèficit democràtic de la Unió. El Llibre Blanc de la Comissió sobre la Governança Europea ha posat de relleu que "la recerca d'una democràcia més participatòria i transparent també afecta els governs i les assemblees electes tant a nivell nacional com regional i local".¹²

La UE és, doncs, una estructura multinivell complexa, que combina elements supranacionals i intergovernamentals i formes de representació territorials i funcionals. Tanmateix, com assenyala el Llibre Blanc (Commission, 2001):

"(...) El funcionament actual de la Unió no permet una interacció adequada en un context de cooperació multinivell; una cooperació en la qual els governs nacionals impliquin plenament les seves regions i ciutats en el procés de decisió. Les regions i les ciutats consideren tot sovint que, tot i les seves responsabilitats creixents en la implementació de les polítiques europees, el seu paper com a canal representatiu d'interacció amb els ciutadans no s'utilitza prou."

Una altra queixa dels ens subestats es refereix a la legislació adoptada pel Consell i el Parlament Europeu, massa detallada o insuficientment adaptada a les condicions i l'experiència locals; sovint en clara contradicció amb les propostes inicials de la Comissió.

¹European Commission, White Paper on European Governance "Enhancing democracy in the European Union", Work Program. SEC (2000) 1547/7 final, p.6.

² Raunio, T. i Hix, S. (2000) "Backbenchers Learn to Fight Back: European Integration and Parliamentary Government", *West European Politics* 23 (4), pp.142-168.

Tanmateix, les crítiques no es refereixen només a la Unió: "la responsabilitat principal pel que fa a la implicació dels nivells regional i local es troba (...) en mans de les administracions nacionals; però hi ha la percepció que els governs nacionals no impliquen adequadament els actors regionals i locals en la preparació de les posicions relatives a les polítiques europees". D'acord amb el Llibre Blanc, "cada Estat membre hauria de preveure els mecanismes necessaris per una consulta àmplia quan es discuteixen decisions i s'implementen polítiques europees amb una dimensió territorial. El procés polític de la UE i, en particular, els seus terminis, haurien de permetre als Estats membres escoltar i aprendre de les experiències locals i regionals". Entre les propostes avançades per la Comissió Europea rellevants per a les regions destaquen especialment les següents:

- 1) la voluntat d'introduir més transparència i participació en el procés de formulació de les polítiques;
- 2) l'establiment d'un "diàleg sistemàtic" amb les organitzacions regionals i locals representatives en la fase de consulta;
- 3) la millora de la qualitat de les polítiques i la simplificació de la legislació;
- 4) la prioritat donada a la integració de les competències i de les polítiques que tenen un caràcter multinivell;
- 5) la cooperació entre els diferents nivells de govern i reforçar la coherència de les polítiques;
- 6) flexibilitzar la implementació de les polítiques i els programes amb impacte territorial a través d'acords contractuals tripartits basats en objectius concrets.

Fins ara, la major part dels estudis sobre les regions i la UE s'han basat en l'actuació dels executius i les administracions. La raó és senzilla: tal i com s'ha anat desenvolupant, el procés d'integració europea ha afavorit els executius en detriment dels legislatius,³ els quals han perdut capacitat d'influència a mesura que es posaven en marxa polítiques cada cop més complexes amb una implicació creixent de les administracions especialitzades, els experts i els grups organitzats. Les característiques del procés de decisió europeu han fet gairebé impossible la implicació dels Parlaments en els mecanismes de decisió i els diversos intents duts a terme fins al moment no han donat els resultats esperats (F. Morata, 1999).

³ Veure A. Moravcsic (1993), *Preferences and Power in the European Community: A Liberal Inter-governmentalist Approach*, *Journal of Common Market Studies*, núm. 31.

Aquesta situació expressa, no només la crisi de representació que experimenten la majoria dels Estats membres, amb els problemes de legitimitat que això comporta, sinó també les característiques de la governança europea, protagonitzada pels executius (Consell de Ministres i Consell Europeu), la Comissió Europea, els diferents nivells d'administració, els experts i els grups d'interessos (Morata, 2000). Així, doncs, l'activitat regional (i estatal) relacionada amb la UE ha estat monopolitzada pels governs en detriment dels Parlaments.

Tanmateix, tot i que les assemblees regionals no hagin gaudit d'un reconeixement explícit, algunes han posat en pràctica mesures d'adaptació al procés d'uropeïtzació realitzant un seguiment de les decisions que tenen un impacte rellevant per les regions; desenvolupant canals de comunicació i cooperació intraestats o transnacionals; i reforçant les capacitats de control dels executius. Amb tot, els sistemes parlamentaris regionals i la seva transformació per fer front als reptes de la integració europea, sobretot pel que fa a les exigències de responsabilitat i d'informació de la governança multinivell, han romàs un camp gairebé inexplorat.

En conseqüència, el nostre estudi analitza els impactes de l'uropeïtzació en el parlamentarisme regional europeu i, en particular a Catalunya, per tal d'esbrinar quines mesures i quins mitjans s'han posat en pràctica per afrontar aquest fenomen.

Segons alguns autors, no està del tot clar que el procés d'integració debiliti sempre i de forma inevitable els legislatius. Alguns països, com ara Gran Bretanya, Suècia i, sobretot, Dinamarca han dut a terme un procés d'adaptació a la nova realitat (Raunio i Hix, 2000). Certament, el procés d'uropeïtzació de la vida política ha enfortit els executius com a configuradors de l'agenda, i com a dissenyadors i implementadors de les polítiques, però també ha permès als legisladors exercir la seva tasca de control gràcies a les millores introduïdes en l'accés a la informació i als procediments de codecisió establerts. Paral·lelament, el caràcter multinivell de les polítiques europees ha obligat a redefinir les relacions entre els actors polítics dels diferents nivells, tot impulsant processos d'adaptació amb resultats diversos.

En tot cas, els Parlaments subestats o regionals, malgrat la seva representativitat, han estat gairebé absents del debat sobre la governança europea, en particular pel que fa als dos aspectes que els afecten de forma més directa: el paper de les regions i les nacions sense Estat a la Unió Europea; i el paper dels Parlaments a la Unió. La totalitat dels estudis referits a la participació regional en el procés d'integració europea posen de manifest l'escassa, per no dir nul·la, implicació de les Cambres territorials en les decisions, fins i tot quan s'han instituït procediments de participació regional en la formulació de les posicions estatals, com en el cas

de Bèlgica o Alemanya. D'altra banda, el debat sobre els Parlaments nacionals i la UE, no ha considerat la possible implicació dels Parlaments subestats, com a titulars de legitimitat democràtica, encara que llurs competències es vegin directament afectades per la transferència de poder a favor de les institucions supranacionals.

No obstant, a partir del Tractat de Niça i de la posada en marxa de la Convenció Europea, la inserció dels legislatius subestats en la governança europea adquireix una rellevància especial a partir de quatre debats interrelacionats:

- el debat sobre la governança europea (Llibre Blanc de la Comissió);
- el debat sobre el dèficit democràtic de la Unió i la necessitat de dotar de més proximitat les institucions europees;
- el debat sobre el repartiment de competències entre els diferents nivells de govern i l'aplicació del principi de subsidiarietat;
- el debat de la Convenció Europea sobre el futur de la UE, en el qual s'han presentat propostes sobre el paper de les regions constitucionals i el Comitè de les Regions.

Pel que fa als Estats membres, el procés de *devolution* a la Gran Bretanya ha obert una discussió important sobre la necessitat que la participació dels ens subestats en la Unió Europea respecti els principis d'*accountability* i de control parlamentari, fortament arrelats en la cultura política britànica.⁴ La participació dels ens subestats en el Consell de Ministres i els comitès de la Comissió Europea també ha propiciat l'emergència del debat a Alemanya, Àustria i Bèlgica. Atesa la rellevància creixent de les Cambres federals (principalment el Bundesrat alemany) en la definició de l'acció europea del govern federal, els Parlaments del Länder (Ladtage) han reclamat una major presència en aquest procés, sobretot pel que fa als mecanismes de control i responsabilitat dels ministres regionals. Com és sabut, la inclusió del tema de "la redistribució de les competències entre els Estats membres i la UE tenint en compte el principi de subsidiarietat" en el debat actual s'explica sobretot en funció de les preocupacions dels Länder alemanys i de les regions belgues.

A Espanya, alguns Parlaments autonòmics han promogut una coalició amb altres Cambres regionals, sobretot a través dels seus presidents, amb l'objectiu de reclamar una major presència europea, així com el reconeixement de llur condició de "Parlaments nacionals" per tal de poder participar en els procediments de coordinació entre els Parlaments

⁴ C.A. Carter (2001) "Democratic Governance Beyond the Nation State: Third-Level Assemblies and Scrutiny of European Legislation", *European Public Law* 6(3).

estatals i el PE. Com veurem més endavant, aquest és un dels principals objectius de la "Conferencia de Presidentes de Parlamentos Autonómicos" (COPREPA);

Des de l'aprovació del Tractat de Niça s'ha produït una mobilització de regions amb poders legislatius per tal de participar en la Convenció Europea i en la Conferència Intergovernamental (CIG) que, al final, haurà de decidir el futur de la UE. En aquest sentit, cal esmentar especialment els posicionaments de les "regions constitucionals", entre les que destaquen Catalunya, Baviera, Escòcia, Renània del Nord-Westfàlia, Salzburg, Val·lònia i Flandes. Aquesta coalició, que compta amb el recolzament implícit dels governs belga i alemany, va aprovar una declaració política (Brussel·les, 28 de maig de 2001) reclamant la inclusió en l'agenda de la reforma europea del debat sobre "*el lloc i el paper de les regions en el procés europeu de presa de decisions i el seu marc institucional*". De retruc, a nivell intern, aquestes reivindicacions han posat sobre la taula la necessitat de considerar el paper dels Parlaments regionals en la definició i el control de l'acció europea dels seus governs respectius.⁵ A nivell europeu, els Parlaments subestatals han generat un nou mecanisme de cooperació a través de la Conferència d'Assemblees Legislatives Regionals Europees (CALRE), creada el 1997 amb l'objectiu d'aconseguir una major presència dels Parlaments regionals en el procés d'integració;

El debat promogut per la Comissió sobre la "Governança Europea" ha evidenciat la insatisfacció de la ciutadania en relació amb el funcionament de la democràcia a la UE. El Llibre Blanc indica que "la recerca d'una democràcia més participativa i transparent també afecta els governs i les assemblees electes a nivell nacional, regional i local".⁶

Per acabar, la declaració de Madeira dels presidents de la Conferència de les Assemblees Legislatives Regionals Europees (CALRE) subratlla tres prioritats principals (Funchal, 2001):

- i) reforçar el paper de les Assemblees Legislatives Regionals (ALR) dins de la UE per tal de garantir la naturalesa plenament democràtica de totes les accions lligades a l'adopció i l'execució de les decisions europees. Per això, cal que estableixin relacions estretes amb els respectius Parlaments nacionals.
- ii) Les ALR s'haurien d'integrar en la COSAC (Conferència de Comissions d'Afers Europeus de la Comunitat).
- iii) Tots els documents de la UE i les seves institucions haurien de reconèixer les ALR d'acord amb la Resolució del PE sobre "Millorar el Funcionament de les institucions

⁵ H. Vos (2001).

⁶ European Commission, White Paper on European Governance "Enhancing democracy in the European Union", Work Program. SEC (2000) 1547/7 final, p.6.

sense alterar els Tractats" de 15 d'abril 1999. En aquest sentit reclamen un Protocol similar al previst en el Tractat d'Amsterdam per als Parlaments nacional.

La CALRE considera que aquestes responsabilitats, juntament amb la definició de la implicació dels legislatius regionals en aquest procés, són extremadament importants de cara futur de la UE. Per això proposa que el paper i l'estatut de les regions, com a institucions funcionals de la Unió, figurin entre els temes que tractaran la Convenció Europea i Conferència Intergovernamental de 2004. Aquest hipotètic estatut hauria d'incloure, entre d'altres aspectes:

- els drets de les regions en el context dels Tractats o de la futura Constitució Europea;
- els procediments de consulta dels parlaments regionals en la fase preparatòria de les decisions;
- l'establiment de contactes institucionals entre els Parlaments regionals, el Parlament Europeu i el Comitè de les Regions;
- el dret dels Parlaments regionals d'aportar llur contribució al debat de les institucions de la UE, sobretot pel que fa a l'aplicació dels principis de proximitat, subsidiarietat i proporcionalitat.

A més a més, la CALRE convida els Parlaments regionals a assumir un paper més actiu en el procés d'informació del públic europeu. En la mesura que el debat sobre el futur de la UE s'ha d'ocupar primordialment dels interessos dels ciutadans, correspon als Parlaments regionals garantir que aquests estiguin assabentats de les discussions relatives a la reforma de la Unió.

Al posar l'accent en la importància de la transparència i la responsabilitat, el debat sobre la governança europea i el paper de les regions planteja l'oportunitat d'analitzar les pràctiques actuals de les assemblees parlamentàries regionals i les variacions que es registren dins de i entre els Estats membres per tal d'avaluar llur paper legal i institucional en el procés de la governança multinivell.

Aquest conjunt de factors justifiquen l'interès d'aprofundir el grau actual de coneixement del paper dels Parlaments regionals en la governança europea. L'estudi que presentem es divideix en tres apartats. El primer descriu el procés de mobilització dels Parlaments regionals a la UE i els objectius que l'inspiren. El segon explica les condicions i les modalitats de la coordinació dels Parlaments autonòmics en relació amb els afers

europeus. El tercer se centra en el cas de Catalunya analitzant amb profunditat els aspectes següents:

- El grau d'implicació europea del Parlament: activisme i influència en els afers europeus (formulació de les posicions de Catalunya; vincles amb el Parlament espanyol, el Comitè de les Regions, la Comissió, el Parlament Europeu, cooperació interregional). Fins quin punt la participació s'ha traduït en una major responsabilització política?
- Quin impacte està tenint la integració europea en el funcionament intern del Parlament?
- Quins mecanismes institucionals s'han creat (comissions, procediments, ponències, debats, suport tècnic, etc.) i com s'ha articulat la dimensió europea de les diverses polítiques sectorials (política regional, agricultura, medi ambient, etc.)? Quin nivell d'*expertise* sobre temes europeus i quin grau d'informació i preparació mostren els parlamentaris?
- Com ha afectat el procés d'uropeïtzació l'agenda del Parlament?
- Quins canvis ha implicat en els debats i en l'acció de la Cambra? Com ha incidit en la formulació dels problemes?
- Quins vincles ha establert amb els actors socials aliens al Parlament amb l'objectiu de canalitzar interessos i construir xarxes de relació?
- Com ha influït el procés d'uropeïtzació en les relacions amb l'executiu?
- Fins a quin punt l'uropeïtzació de les polítiques regionals ha condicionat la tasca de control de la Cambra? S'ha aconseguit una acció de govern més transparent i, per tant, més accessible als membres de la Cambra i als ciutadans en general?

Des del punt de vista metodològic, l'estudi s'articula en tres nivells diferenciats: la recerca d'informació actualitzada sobre el posicionament dels actors europeus en relació amb el paper dels parlaments regionals en la governança europea, sobretot en la fase actual dominada pel debat sobre el futur d'Europa; el seguiment del procés de mobilització dels parlaments regionals a escala europea i espanyola; i, pel que fa a Catalunya, el seguiment sistemàtic de l'activitat parlamentària relacionada amb el procés d'integració europea des de la II legislatura. Per això, s'ha consultat la documentació disponible i s'han efectuat entrevistes amb els portaveus dels diferents grups parlamentaris i amb els membres de la Comissió de Seguiment del Procés d'Integració Europea del Parlament de Catalunya.

Aquesta investigació s'emmarca en un projecte europeu comparat sobre "Parlaments Regionals i Governança Europea", coordinat per la Dra. Ulrike Liebert (Universitat de Bremen) i el Dr. Francesc Morata (UAB), amb la participació d'investigadors d'onze regions de quatre Estats membres de la UE: Andalusia, Catalunya, País Basc (Espanya); Flandes i Valònia (Bèlgica); Bremen, Baden-Württemberg i Baixa-Saxònia (Alemanya); Toscana i Vèneto (Itàlia); i, per últim, Escòcia (GB). L'objectiu principal del projecte consisteix en detectar models de "bones pràctiques" parlamentàries basades en innovacions institucionals útils per reforçar la posició dels parlaments regionals com a condició necessària per afrontar els problemes de legitimitat i el dèficit democràtic de la UE.

Per acabar, aquest estudi no hauria estat possible sense el suport de la Fundació Jaume Bofill, a la qual hem d'agrair igualment les facilitats donades per l'organització del Seminari d'investigadors europeus que, sobre el mateix tema, es va celebrar a la seu de la Fundació els dies 30 de setembre i 1 d'octubre de 2002.

2. ELS PARLAMENTS REGIONALS EN LA UNIÓ EUROPEA.

2.1. Antecedents

Les reivindicacions de les regions europees per tal d'aconseguir una major participació en el procés d'integració europea es comencen a expressar durant la segona meitat dels vuitanta. Aquest moment coincideix amb la posada en marxa de l'Estat de les Autonomies i l'entrada d'Espanya a la Comunitat Europea, l'aprofundiment del procés de federalització de Bèlgica i la regionalització francesa. Tot això, en el context del relançament de CE i, en especial, de la reforma de la política regional comunitària arran de l'Acta Única Europea (AUE) de 1987.

El primer reconeixement oficial del paper de les regions per part de les institucions comunitàries fou la *Carta Comunitària de la Regionalització*, aprovada pel Parlament Europeu el 1988 (Resolució de 18 de novembre). Aquest procés de reconeixement va tenir continuïtat i impuls pocs anys després mitjançant el Tractat de la Unió Europea (TUE) de 1993. La pressió dels Länder alemanys i les regions belgues, principalment, va permetre la inclusió en el Tractat de dos mecanismes de representació de les regions: d'una banda, la creació del Comitè de les Regions, òrgan específic de representació dels interessos dels ens subestats (regions i poders locals), i de l'altra, l'establiment de la possibilitat de participació de representants regionals en els Consells de Ministres a través de la modificació de l'article 146 (ara 203) del TUE.

Un dels actors més importants en la mobilització del moviment regionalista, que va incidir significativament en la consecució d'instruments de representació de les regions en el si de la UE, va ser l'Assemblea de les Regions d'Europa (ARE). La seva activitat des dels anys vuitanta havia contribuït a posar de manifest el paper destacat dels ens regionals en la implementació de les polítiques comunitàries. A la vegada, la tasca de *lobby* de l'ARE fou decisiva en la creació dels òrgans de representació de les regions en les dues principals organitzacions europees: el Comitè de les Regions de la Unió Europea, d'una banda, i el Congrés de Poders Locals i Regionals del Consell d'Europa. Posteriorment, l'ARE va elaborar la *Declaració sobre el Regionalisme a Europa* (1996), un dels documents més importants per a les regions europees perquè defineix què és una regió (ens públic territorial amb autogovern polític) i esbossa quines haurien de ser les seves competències, el seu finançament i les relacions amb els altres nivells de govern (local, estatal i UE).

Aquest text es pot considerar com el punt de partida de les reivindicacions regionals formulades en la darrera meitat de la dècada dels noranta. Des d'aquell moment, el moviment regionalista s'ha caracteritzat per la creació o potenciació de xarxes interregionals que han intentat influir en les successives Conferències Intergovernamentals (CIG) encarregades de reformar els tractats de la UE i fer escoltar la seva veu davant dels respectius Estats membres i les institucions comunitàries, més enllà dels organismes oficials i de la mateixa ARE. Algunes regions, disconformes amb els mecanismes de representació existents⁷ i davant l'heterogeneïtat de les característiques, els interessos i les demandes dels seus components, han apostat darrerament per agrupar-se amb altres regions amb les quals comparteixen aspiracions, reconeixement constitucional i nivells de competències, com ara la Conferència de Presidents de Regions amb Poder Legislatiu, les anomenades *Regions Constitucionals*, els 4 Motors per a Europa, etc. En conseqüència, s'ha passat d'un moviment regionalista genèric a la formació de coalicions en funció d'interessos comuns. El principal objectiu d'aquestes xarxes és incidir en els processos de definició del futur de la Unió Europea: des de les negociacions prèvies al Tractat d'Amsterdam fins la Convenció sobre el Futur d'Europa que ha de posar les bases d'una Constitució europea, passant per la CIG que va es va cloure l'any 2000 amb la signatura del Tractat de Niça. Un cop comprovada la manca d'efectivitat de les pressions exercides pels organismes de representació regionals "tradicionals" (CdR, CPLR i ARE), les regions amb poders legislatius han desenvolupat instruments per tal d'accedir a la CIG prevista per al 2003-2004. Fins ara, la introducció de disposicions que reflecteixin alguna de les reivindicacions regionals es pot considerar l'efecte de les pressions dels Länder alemanys i de les regions belgues sobre la posició dels seus respectius Estats. Això explica en gran part la inclusió en el debat del tema de "la redistribució de les competències entre els Estats membres i la UE tenint en compte el principi de subsidiarietat" previst en el Protocol del Tractat de Niça i, més tard, en les conclusions del Consell de Laeken (desembre 2001).

Com a resultat de tot això, la situació actual es troba marcada pel desenvolupament dels treballs de la Convenció sobre el Futur d'Europa en la qual les regions i nacions sense Estat juguen un paper limitat degut, en gran mesura, a les tendències centralistes d'alguns governs europeus. Des de l'aprovació del Tractat de Niça, els esforços de les regions amb majors competències legislatives s'han centrat en el treball conjunt amb altres regions similars a través de xarxes com la CALRE. Des de la seva primera reunió l'any 2000, a Barcelona, aquesta organització reclama el reconeixement d'un estatus específic per a les regions amb poder legislatiu, o com les *Regions Constitucionals* que des del mateix any (totes formen part

⁷ El Comitè de les Regions i el Congrés de Poders Locals i Regionals a nivell institucional i l'ARE de manera

de la Conferència) reivindiquen poder participar directament en els treballs preparatoris de la CIG de 2003-2004 i l'aplicació generalitzada del principi de subsidiarietat. D'altra banda, un informe aprovat el desembre de 2002 per la comissió d'Afers Institucionals del PE per ser enviat a la Convenció Europea demanava que el nou text constitucional europeu reconegui les "entitats regionals i locals", els hi permeti d'accedir al Tribunal de Justícia de la UE per defensar els seus interessos i les capaciti per adaptar la legislació europea que cal transposar en l'ordenament intern (El País, 28/11/02).

Paral·lelament al debat sobre el paper de les regions, els Parlaments dels Estats membres de la Unió també han posat de manifest el dèficit democràtic del sistema de govern comunitari i la llunyania dels seus òrgans de decisió respecte la ciutadania. Aquesta és una mancança que la UE arrossega des dels seus inicis però que comença a fer-se palesa a partir dels anys vuitanta, amb el relleu del procés d'integració. L'organització que agrupa les comissions Parlamentàries que s'ocupen de la Unió Europea (COSAC) va ser fundada el 1989 amb l'objectiu de coordinar esforços per aconseguir un paper més important per als Parlaments nacionals en el procés comunitari com a mitjà d'atenuar aquest dèficit democràtic.

D'ençà de la fundació de la COSAC, i àdhuc anteriorment, un gran nombre d'actors (des dels governs dels Estats membres fins les mateixes regions) han considerat necessària una major implicació de les cambres legislatives en el procés decisonal per tal de reforçar la legitimitat democràtica de les polítiques de la Unió. Tot i que el TUE no fa referència a aquesta demanda, el Tractat d'Amsterdam va recollir les preocupacions i les demandes mitjançant el *Protocol sobre el rol dels Parlaments Nacionals* annex al Tractat. Aquest Protocol expressa la necessitat de crear organismes, mecanismes de coordinació entre els Parlaments nacionals i el Parlament Europeu, d'establir connexions entre aquest i la COSAC. Posteriorment, el Tractat de Nîça ha accentuat la necessitat d'aprofundir en l'aproximació entre els dos nivells legislatius. Les conclusions del Consell Europeu de Nîça assenyalaven que una de les prioritats de la pròxima CIG serà precisament debatre "la funció dels Parlaments nacionals en l'arquitectura europea". Una de les darreres aportacions a aquest debat prové de l'*Informe sobre la reforma del Consell* elaborat per la Comissió d'Afers Institucionals del Parlament Europeu. Des d'aquest òrgan es reconeix la necessitat d'establir mecanismes per a la participació tant dels Parlaments nacionals com de les regions amb poder legislatiu en la preparació del procés decisiu europeu. En aquest sentit, algunes de les propostes formulades en el procés de redefinició de l'estructura institucional de la Unió atorguen un paper rellevant a les assemblees nacionals per a reduir el dèficit democràtic de la

UE. Fins i tot, alguns Estat membres, com ara Gran Bretanya, han apostat, sense gaire èxit, per la formació d'una segona cambra europea (de fet una tercera, si considerem el Consell de Ministres) formada per representants dels legislatius dels Estats, en detriment del paper del Parlament Europeu.

2.2. Posicionaments dels actors en relació amb el paper dels Parlaments regionals.

Davant de la situació descrita en l'apartat anterior, els Parlaments de les regions amb competències legislatives han jugat un paper força reduït fins al punt de considerar-se doblement discriminats: d'una banda, com a òrgans representatius i essencials de les regions i, de l'altra, en tant que Parlaments. A pesar d'això, els actors que intervenen en els successius processos de definició del futur de la Unió s'han posicionat en relació amb el paper dels Parlaments regionals. Abans d'analitzar el moviment específic de les assemblees regionals sorgit el 1997, és convenient repassar els diferents pronunciaments, especialment els de les organitzacions transregionals que són les que han mantingut una actitud més ferma sobre el tema.

La primera organització de representació regional que va fer referència als Parlaments de les regions com a interlocutors davant les institucions comunitàries va ser l'Assemblea de les Regions d'Europa (ARE) en la *Declaració sobre el Regionalisme a Europa*, de 1996. L'ARE advocava per l'establiment de mecanismes de contacte entre el Parlament Europeu i els Parlaments regionals, en tant que representants directes de les voluntat popular. El darrer apartat del punt 12 de la Declaració exposava com haurien de ser les relacions entre les Regions i la Unió Europea. Tanmateix, es tractava d'un tema més aviat secundari entre les mesures proposades per tal de millorar el paper de les regions a la UE. Aquesta característica es reproduïx en la majoria dels textos reivindicatius de les regions i de les seves xarxes de cooperació interregional. Cal tenir en compte que, en la majoria dels casos, aquestes estan formades pels executius regionals, és a dir, els actors que tradicionalment han protagonitzat les relacions exteriors de les regions i nacions sense Estat a nivell institucional. Per aquest motiu, quan es parla de les actuacions i reivindicacions de les regions s'està fent referència a les posicions dels governs d'aquestes regions.

Els exemples posteriors confirmen aquesta hipòtesi: el paper dels Parlaments no és un element central en els discursos de les xarxes interregionals. Tot i això, el desenvolupament i consolidació d'un procés reivindicatiu propi per part dels Parlaments ha facilitat la incorporació de les seves principals demandes en el documents i declaracions d'aquests

fòrums. En aquest sentit, la contribució més important en la qual apareix esmentat el tema és la *Declaració política de les Regions Constitucionals* de Baviera, Catalunya, Escòcia, Renània del Nord-Westfàlia, Salzburg, Val-lònia i Flandes. Com hem vist, aquest ventall de "regions" amb amplis poders legislatius (algunes d'elles considerades nacions sense Estat) reclama poder "participar directament en els treballs preparatoris de la Conferència Intergovernamental de 2004". També formula propostes concretes en relació amb el debat sobre el marc institucional de la Unió per tal d'estructurar la participació legislativa i judicial de les regions amb poder legislatiu: d'una banda, el reforçament del Comitè de les Regions, com a institució de ple dret de la UE; en segon lloc, la possibilitat d'accés al Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees, i per últim, el punt més interessant per la investigació: una major implicació dels Parlaments nacionals i regionals en el procés polític europeu i una millor interacció amb el Parlament Europeu.

Aquesta declaració signada per set de les regions més actives d'Europa el 28 de maig de 2001, ha tingut una forta influència en els documents posteriors de les organitzacions que agrupen regions amb competències legislatives. En aquest sentit, les conclusions de la Segona Conferència dels Presidents de Regions amb Poder Legislatiu, celebrada el mes de novembre de 2001 a Lieja, van fer seves les posicions de les *regions constitucionals*⁸. Amb tot, la Conferència no va entrar en el detall de la proposta, limitant-se a desitjar que la Convenció tracti el tema del paper de les regions en els tres àmbits de poder, legislatiu, executiu i judicial, reflectint les opinions de tots els actors políticament elegits que puguin contribuir a l'enfortiment de la legitimitat democràtica de la UE. En canvi, la resolució aprovada en la tercera conferència de presidents de les anomenades *REGLEG* (Regions amb Competències Legislatives) a Florència (14 i 15 de novembre de 2002) introdueix una consideració específica al voltant del paper que han de jugar els Parlaments de les seves regions. En el context de la nova reforma institucional de la UE, sol·liciten a la Convenció per al Futur d'Europa un estatus especial dins de la Unió que inclogui una sèrie de drets concrets, entre els quals l'extensió de qualsevol proposta per a enfortir la implicació dels Parlaments nacionals en el procés de construcció europea als Parlaments regionals.

Més enllà d'aquests textos, les referències al paper de les assemblees legislatives subestatals són força escasses, fins i tot entre els actors afectats per les seves reivindicacions, com el Comitè de les Regions o els Parlaments nacionals. L'organització que agrupa els Parlaments dels Estats membres a través dels seus comitès o comissions encarregats dels afers comunitaris (COSAC) no cita en cap dels seus documents les reivindicacions dels Parlaments

regionals. Aquest oblit es pot considerar intencionat perquè les assemblees nacionals tradicionalment han mostrat el seu recel davant la possible incorporació dels Parlaments regionals a la COSAC per no cedir protagonisme en les seves relacions amb el Parlament Europeu.

Per la seva banda, el Comitè de les Regions, en el *Memoràndum sobre la participació del Comitè de les Regions en el debat estructurat sobre el futur de la Unió Europea*, presentat l'octubre de 2001, es limita a subscriure les posicions de la Conferència de Presidents de Regions amb poder legislatiu i de les Regions Constitucionals i a recordar el que estableix l'article 263 del Tractat de Niça: els membres del Comitè de les Regions hauran de ser "*representantes de los entes regionales y locales que sean titulares de un mandato electoral en un ente regional o local, o que ostenten responsabilidad política ante una asamblea elegida*".

Des de l'àmbit institucional, l'actor més receptiu a les demandes dels Parlaments dels ens subestats al llarg dels darrers anys ha estat el Parlament Europeu. D'ençà l'any 1999 es localitzen documents, especialment informes, que prenen en consideració algunes d'aquestes aspiracions. La causa principal d'aquest fet és probablement la interacció entre els dirigents del Parlament Europeu i els Parlaments regionals a través del procés de la CALRE arran de la creació d'aquesta organització el 1997.⁹ L'*Informe* de la comissió d'Afers Institucionals del PE, de març de 1999, *sobre la millora del funcionament de les institucions sense modificar els tractats*, en el seu apartat referit a la millora de la cooperació interinstitucional, recomana la possibilitat de que els Parlaments, tant nacionals com regionals, formulin comentaris al programa legislatiu anual que es presenta i discuteix en el PE. A diferència d'aquest informe, que va donar lloc a una resolució, el *Projecte d'Opinió* de la comissió d'Afers Jurídics i Mercat Interior (18-7-01) *sobre les relacions entre el Parlament Europeu i els Parlaments nacionals en la construcció d'Europa*, elaborat per N. MacCormick, va ser substancialment modificat abans de ser emès com a informe¹⁰. El resultat final, *l'Informe sobre les relacions entre el Parlament Europeu i els Parlaments nacionals dins del marc de la construcció europea*, no esmenta als Parlaments regionals, mentre que el projecte de MacCormick advocava en el segon apartat de les conclusions per la participació d'aquests en qualsevol

⁸ II Conferència dels Presidents de Regions amb Poder Legislatiu, *Declaració Final*, Lieja, 15 i 16 de novembre de 2001.

⁹ Aquestes relacions van ser protagonitzades pel president del Parlament Europeu, José María Gil-Robles, i el president de la Junta del Principat d'Astúries, Ovidio Sánchez, organitzador de la primera Conferència de Presidents de Parlaments Regionals (1997).

¹⁰ *Proyecto de Opinión*, de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Mercado Interior para la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo, *sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos Nacionales en la construcción de Europa*, Bruselas, 18 de julio de 2001. Ponente: N. MacCormick,

futur sistema de col·laboració entre el Parlament Europeu i els Parlaments dels Estats membres i reconeixia la importància i complementarietat de tots els Parlaments en l'exercici del control efectiu dels poders públics en cada nivell¹¹. Una de les aportacions debatudes recentment en el PE va ser *l'Informe sobre la delimitació de les competències entre la Unió Europea i els Estats membres*, presentat per Alain Lamassoure l'abril de 2002¹². En l'apartat referit al rol de les col·lectivitats territorials, especialment de les regions amb competències legislatives, el ponent demanava que la Comissió d'Afers Constitucionals elaborés un informe especial sobre el paper d'aquests i que inclogués la possibilitat que una representació dels Parlaments regionals amb capacitat legislativa pogués participar regularment als treballs de la comissió competent en les qüestions regionals, tal com s'ha dut a terme a la pràctica amb bons resultats. El 28 de novembre de 2002 es va votar en la comissió d'afers constitucionals del Parlament Europeu l'Informe elaborat per l'eurodiputat Giorgio Napolitano sobre el rol de les regions a la Unió Europea.¹³ Entre totes les esmenes presentades a l'Informe (175) n'hi havia dues que van generar polèmica: 1) la presentada pel liberal britànic Andrew Duff (14 vots a favor i 12 en contra), que proposa que les autoritats regionals i locals puguin adaptar l'aplicació de la legislació de la Unió Europea, tot respectant però, la totalitat del dret comunitari i la coherència de les polítiques de la Unió; i 2) la presentada pels socialistes Jo Leinen i Hans-Peter Martin (13 vots a favor i 12 en contra), que proposa que les regions puguin presentar recursos davant el Tribunal de Justícia de la UE per tal de poder defensar els seus drets, ja que actualment aquesta possibilitat existeix només per aquells casos que les afecten directament.

L'Informe va ser aprovat per divuit vots a favor, (dels eurodiputats alemanys, inclosos els del Partit Popular Europeu; socialistes, liberals, verds i nacionalistes com el gallec Camilo Nogueira o l'escocès Neil MacCormick) i deu en contra (cinc del Partit Popular, a més dels vots d'alguns eurodiputats italians i francesos). Un cop aprovat definitivament, l'Informe havia de ser enviat a la Convenció sobre el Futur d'Europa, per tal que el debat sobre el futur de la Unió inclogués, com un dels temes prioritaris de reflexió, el paper de les regions i dels ens locals en la presa de decisions en la UE.

¹¹ *Informe*, de la Comisión de Asuntos Institucionales del Parlamento Europeo, *sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos Nacionales en el marco de la construcción europea*, Bruselas, 23 de enero de 2002. Ponente: Giorgio Napolitano.

¹² *Informe*, de la Comisión de Asuntos Institucionales del Parlamento Europeo, *sobre la delimitación de las competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros*, Bruselas, 18 de abril de 2002. Ponente: Alain Lamassoure.

¹³ Estava previst que aquest Informe s'examinés en la propera sessió plenària del mes de desembre del Parlament Europeu, tot i que la Conferència de Presidents havia de confirmar encara la inclusió del tema en l'ordre del dia.

Les pressions dels actors regionals, descontents amb el seu grau de reconeixement i participació actual en el procés de construcció europea, han augmentat precisament a partir de la creació de la Convenció per al Futur d'Europa que haurà d'esbossar la Constitució europea. La Convenció Europea ha rebut múltiples contribucions d'actors diversos, algunes a títol individual, altres d'organitzacions representatives. La contribució que, fins el moment, ha recollit de manera més clara les reivindicacions dels Parlaments de les regions amb poder legislatiu va ser presentada el 7 d'octubre 2002 pel representant del Parlament de Finlàndia, Kimmo Kiljunen, i co-signada per altres catorze membres de la Convenció (entre alterns i observadors).¹⁴ La proposta posa de manifest que els Parlaments nacionals sols no representen completament les regions amb poders legislatius, especialment si no compten amb una segona cambra que les representi clarament, com el Bundesrat a Alemanya. També demana que es clarifiqui el rol dels Parlaments regionals facilitant la seva inserció en els mecanismes de cooperació Parlamentària i considerant la possibilitat que examinin els esborranys de normes comunitàries que afectin les seves competències legislatives.

2. 3. El moviment dels Parlaments regionals: el procés de la CALRE.

El punt de partida de les reivindicacions dels Parlaments de les regions europees se situa en la conferència celebrada a Stuttgart el 6 de maig de 1997, organitzada pel Parlament del Land de Baden-Württemberg, juntament amb el Centre Europeu de Recerca sobre el Federalisme de la Universitat de Tübingen. Les conclusions de la trobada originaren les anomenades "Tesis de Stuttgart sobre el paper europolític dels Parlaments dels Länder i de les assemblees regionals"¹⁵. Un cop descrita la creixent europeïtzació de la política que afecta fins i tot les competències pròpies dels ens subestats, limitant el seu marge de maniobra polític i financer, el document estableix una sèrie de demandes, recomanacions i mesures destinades a afrontar aquest procés. D'aquesta manera, destaca els esforços de les regions i els Länder "per aconseguir drets de participació en la gestió dels afers europeus" i jugar un paper eficaç en la política europea. Pel que fa als Parlaments, això s'hauria d'expressar en la

¹⁴ Kimmo Kiljunen et al., *Contribution for The European Convention*: "The role of the Regions with the legislative power in the EU", Brussels, 4 and 7 October 2002.

Entre els signants hi figuren membres del Parlament Europeu, com A. Lamassoure, membres de parlaments nacionals, com el propi Kiljunen, membres de parlaments dels països de l'est, que s'incorporaran en la propera ampliació, i representants del Comitè de les Regions com M. Dammeyer.

¹⁵ Declaración, *Konferenz des Landtags von Baden-Württemberg in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Zentrum für Föderalismus-Forschung*, "Tesis de Stuttgart sobre el papel europolítico de los Parlamentos de los Länder y de las Asambleas regionales". Tübingen, 5-7 de mayo de 1997, en Straub, P. y Hrbek, R. (coord.), *Die Europapolitische Rolle der Landes- und Regionalparlamente in der EU*, Baden-Baden, 1998.

disponibilitat d'informació fiable sobre els afers comunitaris amb suficient antelació, especialment en les qüestions incloses en el seu àmbit competencial; en el manteniment de contactes regulars i relacions de col·laboració amb altres institucions que s'ocupen dels assumptes de la Unió Europea a tots els nivells; i en la presència en l'arena decisonal europea com actors reconeguts. En conseqüència, es demana multiplicar els contactes regulars institucionals amb altres instàncies parlamentàries (amb altres assemblees regionals, amb el Parlament Europeu i amb el respectiu Parlament nacional), i també amb les diferents comissions, els grups Parlamentaris, etc. Així mateix, es reclama un major protagonisme del Comitè de les Regions basat en l'obligació de consulta, en el dret d'aquest a recórrer al Tribunal de Justícia de les Comunitats i en la necessitat de que els seus membres tinguin un mandat electoral directe per tal de reforçar la seva legitimitat. Amb l'objectiu d'adequar les estructures i el funcionament de les assemblees a la influència creixent de la UE en les polítiques públiques, l'esmentat document formula algunes mesures d'organització interna com la creació d'una comissió específica per als afers comunitaris, responsable també dels temes de cooperació transregional, el desenvolupament d'una secció dins de l'administració Parlamentària dedicada a la recollida i elaboració d'informacions relacionades amb les qüestions europees i, per últim, la contractació d'assessors, col·laboradors, experts en la UE per part dels grups Parlamentaris. També indica com haurien de ser les relacions amb els Executius en aquest àmbit. Aquests haurien d'informar periòdicament sobre els afers comunitaris d'importància regional, consultar-los i justificar les seves actuacions i posicionaments en els òrgans de participació en les qüestions de la Unió Europea (Consell de Ministres de la Unió, Comitè de les Regions, mecanismes interns de cada Estat membre, etc.). Tot aquest conjunt de mesures haurien de servir per a millorar la legitimitat democràtica del procés de construcció europea perquè, d'una banda, intenten integrar (millor) els interessos de la població en la formulació de les polítiques comunitàries i, de l'altra, pretenen contribuir a explicar els efectes i les utilitats d'aquestes polítiques a la població.

La Conferència que va donar lloc a aquestes "Tesis de Stuttgart" va permetre als Parlaments regionals compartir impressions, informacions i neguits sobre quin hauria de ser el seu paper en el marc de la UE. Per tal de recollir aquests elements comuns i dotar de continuïtat aquest tipus de trobades entre assemblees legislatives de tota Europa, la Junta del Principat d'Astúries, a través del seu President, Ovidio Sánchez, va proposar la celebració d'una Conferència de Presidents de Parlaments regionals europeus que posés les bases d'una organització de representació dels seus interessos. Després de l'elaboració de tres estudis preparatoris que fonamentaven la necessitat de crear una xarxa de regions, l'octubre de 1997

es va celebrar la primera Conferència de Presidents d'Assemblees Legislatives Regionals d'Europa a Oviedo. L'informe preparatori de la trobada¹⁶ enumerava quatre grans temes que haurien de ser tractats en l'ordre del dia de la Conferència:

- el caràcter democràtic de la UE.
- el principi de subsidiarietat i el repartiment de competències.
- el Comitè de les Regions.
- el paper dels Parlaments nacionals i regionals.

La discussió havia de versar sobre les qüestions generals que constitueixen els eixos centrals del debat sobre el futur de la Unió Europea. A la vegada, el temari de la Conferència s'ocupava de manera primordial dels Parlaments regionals distingint dos àmbits de debat:

- a) l'intercanvi d'experiències sobre la posició institucional dels diferents Parlaments regionals tant en el procés de formació de la voluntat estatal com en el de l'aplicació del dret comunitari.
- b) la reflexió sobre la posició de les regions en el procés d'integració europea i la contribució dels Parlaments regionals.

A partir del diagnòstic sobre la consideració actual de les assemblees legislatives dels ens subestats, els informes encarregats per la CALRE¹⁷ conclouen que aquestes no són interlocutors europeus, no tenen presència directa a les institucions de la Unió, ni al Comitè de les Regions (amb l'excepció dels Parlaments dels Länder austríacs) i pateixen un doble oblit a nivell europeu: com a Parlaments regionals no són tinguts en compte per la COSAC i el PE; i com a Parlaments regionals no tenen cap protagonisme en el Comitè de les Regions. Hom apunta, com a causes principals la inhibició dels Parlaments nacionals i regionals en la seva *missió europea*, la pèrdua de sobirania inherent al procés de construcció europea, l'insuficient control dels governs i la crisi de la funció representativa dels Parlaments.¹⁸

Els estudis preparatoris de la CALRE també indiquen quins podrien ser els futurs camps d'actuació de l'organització:

¹⁶ B. Fernández Pérez (1997), "Informe sobre la convocatoria de la Conferencia de Asambleas Legislativas y Parlamentos Regionales de los estados miembros de la Unión Europea", *Parlamentos Regionales Europeos*, Junta General del Principado de Asturias, Oviedo; A. Arce Janáriz, "Unión Europea y Parlamentos Regionales", *Parlamentos Regionales Europeos*, Junta General del Principado de Asturias, Oviedo.

¹⁷ A. Arce Janáriz, Unión Europea y Parlamentos Regionales, a *Parlamentos Regionales Europeos*, Junta General del Principado de Asturias, Oviedo.

¹⁸ F. Bastida (1997), *op. cit.*

- les relacions entre els Parlaments regionals i el Parlament estatal (la participació de les regions en la Cambra alta dels Parlaments estatals en determinats casos);
- la presència directa o indirecta dels Parlaments regionals en les institucions europees (reconeixement de la CALRE pel Parlament Europeu i pel Comitè de les Regions, obtenir representació especial al Comitè, participació a la COSAC, etc.);
- l'intercanvi d'informació i experiències entre les comissions Parlamentàries sectorials i les d'Afers Europeus.
- els mitjans necessaris per a realitzar aquests objectius (la creació d'una comissió permanent de la CALRE, la presidència rotatòria, la creació d'una Oficina permanent d'assessorament i documentació, etc.).

La xarxa de connexions hauria de funcionar, horitzontalment, entre els Parlaments regionals i, verticalment, entre aquests, els Parlaments nacionals i el PE. La xarxa hauria de comptar amb un intercanvi constant d'informació entre els actors Parlamentaris, contactes presencials interparlamentaris (la COSAC hauria de servir de lloc de trobada incloent-hi els Parlaments regionals), trobades bilaterals de les comissions d'Afers Europeus i les comissions sectorials i amb l'intercanvi de funcionaris especialitzats.¹⁹

La Conferència, celebrada a principis d'octubre de 1997, va finalitzar amb la presentació de l'anomenat "Document d'Oviedo" sobre les Assemblees Legislatives Regionals de la Unió Europea. El text recollia moltes de les mesures proposades a les Tesis de Stuttgart i en els estudis preparatoris: les relacions amb el poder executiu, la creació d'una comissió per a afers comunitaris, les trobades institucionals amb els Parlaments nacionals i el Parlament Europeu, l'adaptació de l'administració Parlamentària amb la creació de l'Oficina d'Afers Europeus, la representació en la COSAC, el reforçament del Comitè de les Regions. En especial, es proposava enfortir a cada regió els procediments de seguiment i avaluació Parlamentària dels afers europeus tant en la fase ascendent de formació de la voluntat de l'Estat com en la fase descendent d'execució de les polítiques comunitàries.

El Document d'Oviedo va representar l'inici d'un moviment propi de les assemblees de les regions amb poder legislatiu que ha tingut continuïtat al llarg dels darrers anys mitjançant la CALRE, portaveu de les reivindicacions d'aquestes institucions que agrupen a entitats dels Estats descentralitzats i federals: Alemanya, Àustria, Bèlgica, Portugal, Itàlia i Espanya. Les grans reivindicacions formulades en els documents esmentats no han estat modificades en les successives reunions de l'organització; s'han anat adaptant a les necessitat

¹⁹ A. Arce Janáriz (1997), *op. cit.*

de cada moment. Amb tot, les conclusions de les darreres trobades han expressat posicions més ambiciosos relacionades amb el paper actiu d'alguns presidents com els dels Parlaments de Euskadi i Catalunya. És convenient repassar i apuntar els trets característics de l'evolució del procés de la CALRE.

a) Organització i funcionament.

Des de 1997, la CALRE ha celebrat cinc reunions més perquè el plenari de la Conferència es reuneix un cop l'any.

II Conferència - 6 i 7 d'octubre de 1998 - Salzburg.

III Conferència - 17 i 18 de maig de 1999 - Florència.

IV Conferència - 30 i 31 d'octubre de 2000 - Santiago de Compostel·la.

V Conferència - 29 i 30 d'octubre de 2001 - Madeira.

VI Conferència - 28 i 29 d'octubre de 2002 - Brussel·les.

La CALRE, però, no es limita a emetre declaracions, sinó que des de l'inici de la seva activitat s'ha dotat d'una estructura permanent. En aquest sentit, cal diferenciar el Ple, del qual són membres totes les assemblees representades en la Conferència, i la Comissió Permanent, integrada per sis presidents, un per cada país de pertinença, a la seu del PE a Brussel·les gràcies a l'oferiment del llavors President d'aquesta institució, J. M. Gil-Robles. Allà va tenir lloc la primera reunió d'aquest òrgan poc després de la celebració de la I Conferència a Oviedo, amb la presència del President del PE. El 25 de novembre de 1997 la Comissió Permanent s'ocupà del procés iniciat a Oviedo i de la conveniència d'informar la Cambra de les Regions del Consell d'Europa, i els Presidents dels Parlaments de les regions pertanyents als Quatre Motors per Europa, els quals havien de celebrar una trobada pocs dies després a Milà al voltant de les Assemblees Regionals i el Parlament Europeu. Les llengües oficials de l'organització són l'alemany, el francès, l'italià, el castellà, el portuguès i el neerlandès. El reglament intern de funcionament de la CALRE fou aprovat en la III Conferència, a Florència; dos anys més tard, se'n va aprovar un altre, ara vigent, a Madeira. Aquest estableix que l'organització logística i tècnica del plenari, així com de la Comissió Permanent, correspon a la presidència de torn i afegeix dos idiomes nous oficials, l'anglès i el suec arran de la incorporació d'institucions d'aquests dos països. El reglament estructura la CALRE al voltant de tres òrgans: la Presidència, el Plenari i la Comissió Permanent. La Presidència correspon al president de l'assemblea legislativa que rebí la confiança de la majoria dels

membres del Plenari des del moment de finalització d'aquest fins la celebració del següent. La seva tasca principal serà la representació de la CALRE davant les institucions de la UE l'aprofundiment d'aquestes relacions. Pel que fa a la Comissió Permanent, està formada pel president de la Conferència, el president anterior i un president representant de les assemblees de cada Estat. Les seves funcions se centren en la gestió del dia a dia, la preparació dels següents plenaris i les qüestions urgents. En relació a l'Assemblea plenària, el reglament especifica com s'han de presentar les ponències encarregades per la Comissió Permanent i com s'han de desenvolupar els debats sobre aquestes. Són membres del plenari els presidents dels Parlaments de les regions legislatives dels estats de la Unió Europea. Les reunions es celebraran, almenys, un cop l'any, preferentment en el darrer trimestre.

b) Demandes

Per tal de recollir les principals reivindicacions que la CALRE ha formulat al llarg dels darrers anys, podem distingir tres àmbits sobre els quals ha adoptat posicionaments: els temes d'actualitat de la UE i els reptes de futur que ha d'afrontar el procés de construcció europea; les posicions adoptades en relació al paper de les regions amb poder legislatiu en el marc de la Unió, i les mesures específiques destinades a dotar de projecció europea les institucions Parlamentàries de les regions amb poder legislatiu.

Quadre 1. Les demandes de la CALRE

PLENARI	PRINCIPALS REIVINDICACIONS		
	Debat general	Regions amb poder legislatiu	Parlaments regionals
II Conferència Salzburg	- Catàleg de competències clarament definit.	- Dret individual d'interposar acció davant Cort de Justícia Europea.	- Major implicació en la cooperació Parlamentària europea: promoció cooperació amb el Parlament Europeu i participació en mecanismes existents (COSAC).

III Conferència Florència	- Posada en pràctica de les propostes del Tractat d'Amsterdam en matèria de democràcia, llibertat i drets humans, solidaritat i cohesió. - Progrés en la lluita contra la desocupació, contra l'exclusió social, pel reconeixement dels drets socials fonamentals i en la equiparació entre homes i dones. - Intensificació dels esforços per incorporar els països de l'Est d'Europa a la UE.		- Millorar el coneixement recíproc, fer efectives col·laboracions, intercanvi d'experiències entre els Parlaments regionals, creació Comissió Afers Europeus. - Reconeixement oficial de les relacions entre Assemblees Legislatives Regionals i el Parlament Europeu en el marc dels tractats comunitaris. - Reconeixement en el reglament del PE de la participació de representants de la CALRE en els treballs de la Comissió de Política Regional i quan es tractin temes de la seva competència.
--------------------------------------	--	--	--

IV Conferència Santiago de Compostel.la	- Suport a l'elaboració i aprovació d'una Carta de Drets Fonamentals de la UE, que reculli els drets llibertats fonamentals del ciutadà europeu. - Incorporació de la Carta al nou tractat.	- Acord amb els documents elaborats pel Consell d'Europa referents a la Carta Europea de les Llengües Regionals i Llengües Minoritàries. - Nítid repartiment de tasques. - Accés directe al Tribunal de Justícia Europeu quan es tracti de temes que afectin a les regions. - Reconeixement oficial del Comitè de les Regions com a institució de la UE. - Reforma sistema electoral del PE: creació circumscripcions regionals. - Participació de representants de les regions en les delegacions nacionals en el Consell de Ministres de la UE. - Mecanismes de participació de les regions a l'inici del procés de presa de decisions: assessorament i consulta. - Regla de la unanimitat quan es decideixen qüestions lingüístiques.	- Col·laboració entre els Parlaments dels tres nivells de la UE: acord interinstitucional entre CALRE i Parlament Europeu per ampliar dret a ser escoltats en les comissions, no només la de Política Regional, també en qüestions institucionals i culturals. - Intensificar col·laboració permetent participació en la COSAC.
--	--	---	--

V Conferència Madeira	- Delimitació de competències en funció del principi de proximitat. La UE ha de restringir la seva actuació a certs objectius principals. - Principi de subsidiarietat com a criteri regulador exercici competències. - Suport a una ràpida ampliació de la Unió Europea.	- Estatut comunitari per a les regions dotades de poder legislatiu. - Reforçament del Comitè de les Regions: estatut d'institució comunitària, que la Comissió justifiqui les seves posicions i accions en relació amb el parer del Comitè, major cooperació amb el Parlament Europeu. - Dret d'intervenció davant el Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees. - Reconeixement de l'especificitat de les regions insulars i ultraperifèriques.	- Creació procediment de consulta previ a l'aprovació iniciatives d'interès regional per la Comissió. - Establiment de contactes institucionalitzats amb el Parlament Europeu i el Comitè de les Regions. - Dret a presentar contribucions a les institucions europees en matèria d'aplicació principi proximitat, subsidiarietat i proporció. - Dret de participar en la COSAC, mecanisme de cooperació entre els Parlaments nacionals i el PE. - Reforçament de la cooperació transfronterera i interregional amb les regions dels estats candidats a l'ampliació: xarxes de cooperació Parlamentària. - Creació d'una Oficina Tècnica de relacions amb els Parlaments regionals dins de l'organització administrativa del PE.
VI Conferència Brussel·les	- Confirmació de la Declaració de Madeira.	- Subscriure la declaració de les regions constitucionals europees. - Reconeixer les identitats històriques, culturals, etc. de les regions en el Tractat Constitucional. - Accés al Tribunal de Justícia Europeu. - Revaloritzar el paper del Comitè de les Regions.	- Contracte de col·laboració amb el Comitè de les Regions. - Protocol (Memoràndum d'Acord) entre el Parlament Europeu i la CALRE. - Reconeixer la importància i la participació en un futur Congrés de Parlaments (col·laboració amb el Parlament Europeu i els Parlaments nacionals).

Com es pot comprovar si s'analitza el contingut de les diverses sessions plenàries, les demandes principals són molt semblants a les enunciades a les Tesis de Stuttgart i al Document d'Oviedo. Aquesta continuïtat en els eixos de reivindicació (definició clara de competències, dret d'accés al Tribunal de Justícia de les regions amb poder legislatiu, major grau de col·laboració interParlamentària, etc.) és una demostració del ressò limitat de les pressions de la CALRE. No obstant, els darrers anys s'ha avançat en la formalització de la col·laboració entre els Parlaments regionals, a través de la CALRE, i el Parlament Europeu arran del Memoràndum d'Acord de Cooperació entre les dues institucions que figura en l'annex de la Declaració de Brussel·les de la VI Conferència de Presidents de Parlaments regionals. Tot i que des de finals de la dècada dels noranta existia la possibilitat d'assistència de representants dels Parlaments regionals, en nom de la CALRE, a les sessions de la Comissió de Política Regional del PE amb veu (i sense vot),²⁰ els mecanismes de cooperació depenien de la voluntat dels dirigents d'ambdues organitzacions perquè no hi havia cap document oficial que recollís aquesta possibilitat.

Més enllà del procés protagonitzat per la CALRE, des de l'any 2001, s'han iniciat una sèrie de contactes bilaterals protagonitzats pels Parlaments de tres de les regions amb poder legislatiu més destacades i actives en la defensa d'un reconeixement específic a la Unió Europea: Escòcia, Flandes i Catalunya. Arran de la visita oficial de sengles delegacions dels Parlaments d'Escòcia i Flandes al Parlament de Catalunya es va encetar una cooperació regular entre aquests basada en l'intercanvi d'informació sobre la tasca de les respectives Comissions d'Afers Europeus, les relacions amb els respectius executius i els mecanismes adoptats per a accedir a la informació sobre Europa. En el context d'aquesta trobada, el 21 de gener de 2002, es va signar el Protocol de Cooperació entre els Parlaments de Catalunya i Flandes que, a més de les mesures indicades anteriorment, preveu la celebració de reunions conjuntes entre delegacions Parlamentàries, en especial, de les Comissions d'Afers Europeus. Aquest acord de col·laboració es va concretar per primer cop a través de la realització d'una sessió conjunta de les comissions d'Afers Europeus dels Parlaments d'Escòcia, Flandes i Catalunya via video-conferència, el 30 d'abril de 2002. A partir d'aquesta reunió es va proposar la creació d'una xarxa de comissions d'Afers Europeus dins del col·lectiu de les *Regions Constitucionals*. La NORPEC, *Network of Regional Parliamentary European Committees*, impulsada en la reunió de presidents de les comissions dels tres Parlaments de 7 de novembre de 2002 a Edimburg, pretén ser un fòrum per a compartir idees i experiències

sobre els procediments Parlamentaris i les bones pràctiques en aquest àmbit. Un cop comprovada la dificultat de formar part, fins i tot com a observadors, de la COSAC, les comissions han decidit engegar un procés autònom amb l'objectiu d'aconseguir un accés directe a les institucions comunitàries, especialment en l'estadi pre-legislatiu, l'increment del nivell de control i transparència dels Parlaments respecte els executius, i una millor informació de les disposicions normatives de la UE. Per a assolir aquests objectius, que segueixen la línia de la Declaració de Brussel·les de la VI Assemblea Plenària de la CALRE, proposen reunir-se amb representants del Parlament Europeu, en concret amb el Vice-president David Martin, encarregat de les relacions amb els Parlaments regionals, i d'altres institucions de la UE.

²⁰ Aquesta ha estat la principal consecució de la CALRE perquè, des de bon començament, sis representants de parlaments regionals poden assistir i participar en les sessions de la Comissió de Política Regional.

3. ELS PARLAMENTS AUTONÒMICS I LA UNIÓ EUROPEA

3.1. El sistema de participació de les Comunitats Autònomes.

La participació de les assemblees legislatives de les Comunitats Autònomes en les institucions de la Unió Europea ha estat molt limitada perquè sempre se l'ha vinculada amb la participació de les regions de forma genèrica.²¹ Aquest lligam entre les Comunitats Autònomes i els òrgans Parlamentaris d'aquestes ha supeditat qualsevol intent d'assolir un rol específic per als Parlaments regionals en el procés de construcció europea als avenços de la participació dels governs autonòmics en la formació de la voluntat de l'Estat en relació amb els afers de la Unió. Aquesta és la principal via d'intervenció dels ens subestats, atès que la participació directa es limita, ara per ara, a la representació en el si del Comitè de les Regions, i que, fins i tot, aquesta està condicionada per les decisions de l'Estat sobre qui en forma part, almenys en el cas espanyol.

Per tal de conèixer quin paper poden jugar els Parlaments autonòmics cal tenir en compte abans el marc en el qual s'hauria de desenvolupar la seva implicació en els afers europeus, és a dir, el model de participació de les Comunitats Autònomes en el procés de formació de la posició de l'Estat en l'àmbit comunitari.

El Tractat de la Unió Europea estableix la possibilitat de participació de representants dels ens subestats en el Consell de Ministres de la Unió (art. 203). En qualsevol cas, la posada en pràctica d'aquesta possibilitat depenia i depèn de la voluntat de cada Estat membre. Alguns països, com Bèlgica i Alemanya, han desenvolupat un sistema que permet la participació de representants regionals en les reunions del Consell de Ministres en les quals es tractin matèries de la seva competència i, fins i tot, que aquests arribin a presidir el Consell com va succeir durant la presidència belga de l'últim semestre de 2002. A Espanya, el govern central sempre s'ha mostrat reticent a acceptar aquesta possibilitat. Tot i això, des de l'aprovació del TUE, es va començar a plantejar un model propi per a estructurar determinats mecanismes de participació sobre la base del principi de no alteració del repartiment constitucional de competències degut a la integració d'Espanya a les CEE i del principi constitucional de col·laboració establert per la jurisprudència del Tribunal Constitucional per

²¹ Tal com recordàvem en l'apartat anterior quan es parla de regions, en la majoria dels casos, es fa referència als governs d'aquestes.

als afers europeus.²² Aquest sistema compta amb tres instruments principals: el sistema de conferències sectorials, i en especial la Conferència per a Assumptes Relacionats amb les Comunitats Europees (CARCE), en segon lloc, el conseller per Afers Autònomic en el si de la representació permanent d'Espanya a la UE i, per últim, la participació de tècnics de les administracions autonòmiques en 55 dels prop de 700 comitès consultius de la Comissió Europea.

La Llei 2/1997, de 13 de març, regula la "Conferencia para Asuntos Relacionados con la Comunidad Europea" (CARCE), constituïda ja l'any 1988, com a òrgan de diàleg i cooperació entre el govern central i les CCAA per a la participació d'aquestes en l'elaboració i aplicació del dret i les polítiques comunitàries²³. Les tasques principals de la CARCE consisteixen en informar i debatre amb les Comunitats Autònomes, a través del Conseller responsable dels afers europeus, el desenvolupament del procés d'integració europea, el tractament i resolució, d'acord amb el principi de cooperació, de qüestions generals relacionades amb la UE (procediments tècnics de recepció de la informació comunitària, fórmules de participació per al compliment de les obligacions amb les institucions comunitàries, problemes en l'execució del Dret comunitari, etc.) i l'articulació de mecanismes per a fer efectiva la participació de les Comunitats Autònomes en la formació de la voluntat de l'Estat en el si de la UE, a més de garantir el seguiment d'aquests procediments a través de les Conferències Sectorials en les matèries respectives.

Una de les mesures més destacades en el desenvolupament de la participació autonòmica adoptades per la CARCE va ser l'Acord de 30 de novembre de 1994 amb l'objectiu d'articular la intervenció de les CCAA en la fase ascendent de la formació de la voluntat de l'Estat en els afers europeus i en la fase descendent d'aplicació del dret comunitari (*Acuerdo sobre la participación interna de las CCAA en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias Sectoriales*) (Morata, 2001). Aquesta participació és variable en funció del tema tractat: quan s'aborda un afer comunitari que afecta a les competències exclusives de l'Estat central, les CCAA són informades en el marc de la corresponent Conferència Sectorial si mostren el seu interès; si la qüestió afecta les competències exclusives de les CCAA, aquestes han d'intentar assolir una posició comuna entre elles que serà considerada de forma determinant en la fixació de la posició negociadora inicial del govern; en canvi, quan es discuteixi sobre competències compartides o concurrents entre

²² P. Cervilla y D. Ordóñez Solís (1997), La participación de los Parlamentos Autonómicos Españoles en la integración europea, a P. Straub und R. Hrbek, *Die Europapolitische Rolle Der Landes-Und RegionalParlamente In Der EU*, ed. Nomos, Tübingen.

²³ F. Morata (2001), "El Estado de las Autonomías: veinte años de rodaje", a M. Alcántara y M. A. Martínez (eds.), *Política y Gobierno en España*, València, Tirant lo Blanch.

l'Estat central i les CCAA, l'acord ha de ser negociat per ambdues parts. En el cas que la posició del govern contravingui l'acord adoptat, en un dels dos darrers supòsits, aquest ha d'explicar els motius d'aquesta modificació en la respectiva Conferència Sectorial. És remarcable la consonància del contingut d'aquest acord amb la moció aprovada pel Ple del Senat en el marc del Debat sobre l'Estat de les Autonomies (28 de setembre de 1994), que, a més, demana la inclusió, quan es consideri procedent, de representants autonòmics o d'experts de les seves administracions en la delegació espanyola davant dels organismes comunitaris sobre els temes que incideixin en les competències de les CCAA.

El sistema de Conferències sectorials no ha despertat l'interès dels òrgans legislatius, tant de les Corts com dels Parlaments autonòmics,²⁴ llevat de comptades excepcions. L'anàlisi de l'activitat de la CARCE demostra que el desinterès és recíproc. No obstant això, la Conferència va tractar la qüestió del paper dels Parlaments regionals en els afers comunitaris l'any 1997. Pocs dies abans de la celebració de la Conferència de Presidents de Parlaments de Länder i regions que va donar lloc a les Tesis de Stuttgart, en el plenari del 21 d'abril, es va debatre la posició comuna de les CCAA davant la Conferència Intergovernamental del mateix any. Dins d'aquesta posició s'incloua una *Propuesta relativa a las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos Regionales* elaborada pels coordinadors autonòmics i que demanava una major implicació de les cambres legislatives regionals en les activitats de la UE: el desenvolupament de vies d'informació i col·laboració amb el PE, en concret, un sistema d'informació en la comunicació de propostes legislatives de la Comissió al PE; l'intercanvi d'informació i experiències (reunions Parlamentàries per temes, per exemple) entre els òrgans Parlamentaris de tots els nivells; i la incorporació de representants autonòmics en les delegacions dels Parlaments nacionals a la COSAC. El Govern central va rebutjar aquesta posició comuna i, en conseqüència, la proposta sobre els Parlaments regionals.

Els altres dos mecanismes de participació de les CCAA a través de la representació de l'Estat s'han desenvolupat en el marc dels sistema de les Conferències Sectorials i la CARCE. Aquests instruments van ser desenvolupats com a conseqüència del pacte de governabilitat entre el Partit Popular i Convergència i Unió de 1996. La reunió de maig de 1997 dels coordinadors per als Afers Europeus de les CCAA, organisme de suport de la CARCE, va distribuir la representació autonòmica, ja comentada, en 55 dels comitès consultius de la Comissió Europea. La figura del conseller/observador autonòmic en la representació permanent espanyola a Brussel·les no ha servit per a canalitzar les posicions de les CCAA

²⁴ P. Cervilla y D. Ordóñez Solís (1997), *op. cit.*

perquè no té la consideració de membre de ple dret i perquè els mecanismes de coordinació d'aquestes (les mateixes Conferències Sectorials i la CARCE) no han funcionat de forma eficaç.

Els darrers anys, aquest model de participació ha rebut nombroses crítiques en relació amb el seu funcionament general. La insatisfacció de la majoria de Comunitats Autònomes es deu a la concepció de les Conferències per part del govern de l'Estat com un simple fòrum de reunió i informació, i no com un lloc de discussió i concertació de les decisions político-administratives.²⁵ Fins i tot, es posa en dubte la seva utilitat com a mecanisme d'informació per la manca d'agilitat dels procediments desenvolupats. La creació de dues comissions bilaterals entre l'Estat i les dues comunitats històriques més actives en aquests assumptes, País Basc i Catalunya, no ha resolt les deficiències del sistema. L'enfrontament del govern central amb els de les CCAA que no són del seu partit s'ha agreujat des de l'any 2000 perquè, amb la majoria absoluta obtinguda a les eleccions generals d'aquest any, el PP s'ha negat a debatre qualsevol modificació en el model de participació de les CCAA en els afers europeus, desatenent així les reivindicacions de molts governs autonòmics, entre els quals alguns encapçalats pel Partit Popular, com el gallec.²⁶

En aquest context, les possibilitats de participació dels Parlaments autonòmics és encara més reduïda. Les demandes d'una major participació dels organismes autonòmics s'han fet sentir també en l'àmbit Parlamentari. Les Corts Generals espanyoles han tractat aquest tema en nombroses ocasions, sobretot mitjançant tres òrgans: la Comissió Mixta Congrés-Senat per a la Unió Europea, mecanisme Parlamentari creat expressament per a tractar i influir en els afers europeus, la Comissió de Política Exterior del Congrés dels Diputats, que no ha gaudit d'un gran protagonisme en el tractament dels afers europeus; i, per últim, la Comissió General de les Comunitats Autònomes del Senat. Més enllà d'aquests ens específics, els Plens, tant del Congrés dels Diputats com del Senat, s'han ocupat d'aquesta qüestió en moments determinats. En el primer cas, el Ple del Congrés de 10 de març de 1998 amb la Moció del Grup Parlamentari Mixt, presentada per la representant d'Eusko Alkartasuna, Begoña Lasagabaster, sobre la participació autonòmica en la delegació de l'Estat en el Consell de Ministres de la UE. Aquesta moció, que reclamava la possibilitat de participació de les CCAA en el Consell de Ministres quan es tractin temes de la seva competència i la integració d'un representant autonòmic com a membre de ple dret en la delegació de l'estat amb accés a la informació prèvia i la documentació de cada reunió, va ser aprovada gairebé per unanimitat,

²⁵ E. Roig (2000), "La Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea", a *La Unión Europea y las comunidades autónomas. Informe Comunidades Autónomas 1999*, Instituto de Derecho Público, Madrid.

²⁶ Vid. *Diari Avui*, 25 de febrer de 2002.

amb suport del PP inclòs. Per la seva banda, el Ple del Senat en el Debat sobre l'Estat de les Autonomies de setembre de 1994 va aprovar una moció que, en relació amb la dimensió externa de la participació, reclamava la inclusió de representants autonòmics en la delegació espanyola a Brussel·les quan es debaten assumptes de la seva competència.

La Comissió Mixta per a la UE funciona des de 1986; tanmateix, només a partir de la segona meitat dels norantes ha aparegut en els seus debats la qüestió del paper de les CCAA en els afers comunitaris. En la darrera legislatura, aquest ha sigut un tema recurrent, però circumscrit a les preguntes dels grups Parlamentaris minoritaris (Grup Mixt, Grup Català i Entesa Catalana de Progrés) posteriors a les compareixences del representant governamental. Al llarg d'aquestes intervencions es poden localitzar algunes mencions als Parlaments regionals i al seu paper en el marc comunitari. Així, en la tercera sessió de la Comissió de 26 d'octubre de 2000, la diputada d'Eusko Alkartasuna (Grup Mixt), Begoña Lasagabaster, va preguntar al Secretari d'Estat d'Afers Europeus, Ramon de Miguel y Egea, el mateix que Lord Wallace, membre del Parlament britànic, en la COSAC: "Què passarà amb nacions com Escòcia i Catalunya, amb Parlaments autònoms que han de tenir una reflex i un pes en la UE (ja que tenen competències pròpies)? Què passarà amb l'ampliació?". La resposta del Secretari d'Estat fou que el paper de les regions forma part del debat post-Niça i que estaven disposats a acceptar el debat. Aquesta resposta va ser interpretada com una forma de "passar de puntetes sobre el tema".²⁷ Pocs mesos després es va produir la compareixença del ministre d'Afers Estrangers, Josep Piqué, per informar sobre la Conferència Intergovernamental de 2004. Entre els múltiples temes tractats, el ministre va esmentar el creixent consens al voltant de la necessitat d'una major implicació dels Parlaments nacionals en el procés de construcció europea i de trobar-los-hi l'adequada ubicació en l'arquitectura europea. En les seves respectives intervencions, el diputat de CiU, Ignasi Guardans, ressaltava el fet que "Espanya s'avergonyeix i oculta l'existència de Parlaments inferiors al de l'Estat amb competències legislatives pròpies", mentre que la B. Lasagabaster (Grup Mixt) indicava que si es desitja una reflexió oberta sobre aquest tema, cal incloure-hi els Parlaments autonòmics perquè tenen importants competències legislatives. El ministre Piqué, en la seva contrarèplica, ja no va esmentar res sobre els Parlaments, ni estatals ni autonòmics.²⁸

En aquesta darrera legislatura, la comissió també s'ha referit a la participació dels ens regionals en general en la Unió Europea, demanant l'opinió dels dirigents del Ministeri d'Afers Estrangers sobre les reivindicacions de les *Regions Constitucionals* i de les regions amb poders legislatius. En aquest sentit, el diputat Joan Puigcercós (Grup Mixt - ERC) va

²⁷ DSCG, VII Legislatura, Comisión Mixta para la Unión Europea, 26-10-2000. Sessió núm. 3.

presentar una *Proposición no de ley relativa a la participación de las comunidades autónomas en el Consejo de Ministros de la Unión Europea* que va ser rebutjada.²⁹ Com podem observar, per tant, el paper dels Parlaments autonòmics en cap cas ha estat un tema central de debat de la Comissió.

Pel que fa a la "Comisión General de las Comunidades Autónomas" del Senat, creada el 1994, aquesta ha tingut una escassa incidència en el debat entre l'Executiu central i alguns governs autonòmics sobre el seu paper en el procés d'integració europea. Tanmateix, cal esmentar l'Informe de la Ponència de Comissió sobre el paper i les funcions dels ens territorials en el futur de la UE que considerava important potenciar i desenvolupar les relacions entre el Parlament Europeu i els Parlaments autonòmics. Aquesta comissió és percebuda des de certs sectors, tant polítics com teòrics, més com un possible instrument de futur si algun dia s'escomet la reforma pendent del Senat. Aquesta institució - totes les propostes de reforma ho confirmen - pot esdevenir una autèntica cambra de representació territorial que, més enllà de ser un instrument de defensa dels interessos regionals davant d'una potencial reducció de l'autonomia causada per la integració, serveixi de via indirecta de participació de les regions en la construcció europea.³⁰ I en aquest supòsit, els Parlaments autonòmics podrien exercir un paper destacat, escollint els membres del Senat, per exemple.

3.2. La Coprepa.

La col·laboració dels Parlaments regionals en el marc de la CALRE té el seu reflex a nivell intern espanyol. El 19 de maig de 2000 els Presidents dels Parlaments autonòmics es varen reunir a Saragossa acordant l'establiment d'un mecanisme de coordinació i cooperació entre les seves institucions. Aquest va ser l'inici de les activitats de la Conferència de Presidents de Parlaments Autonòmics (Coprepa) que fins al moment ha celebrat dues altres reunions a Vitòria i a Logronyo. Les conclusions de la reunió de Saragossa mostraven la preocupació dels Presidents pel paper que han de jugar els Parlaments autonòmics en el procés de construcció europea i recordaven que aquesta inquietud era patent en el Document d'Oviedo de la CALRE, elaborat tres anys abans. Per aquest motiu, els Presidents constataren la necessitat de potenciar el rol d'aquestes institucions en la UE. Els Parlaments autonòmics poden ser els escenaris ideals de difusió del significat polític del procés de construcció

²⁸ DSCG, VII Legislatura, Comisión Mixta para la Unión Europea, 15-2-2001. Sessió núm. 6.

²⁹ DSCG, VII Legislatura, Comisión Mixta para la Unión Europea, 25-10-2001. Sessió núm. 15.

³⁰ F. Bastida (1997), *op. cit.*

europea davant de la població i un espai d'aproximació dels ciutadans envers la complicada i distant realitat comunitària. Al mateix temps, els Presidents refermaven la necessitat de ser informats de primera mà i amb suficient antelació de l'activitat normativa de les institucions comunitàries, així com la conveniència d'iniciar accions conjuntes i cercar fórmules de col·laboració entre els Parlaments autonòmics. Pel que fa a l'àmbit intern, recomanaven fixar procediments de relació entre les comissions d'Afers Europeus i entre les comissions sectorials més afectades per la integració europea dels diferents Parlaments i incorporar, o millorar en cas que ja existeixin, les estructures administratives de suport a l'activitat Parlamentària relacionada amb els afers comunitaris, en especial els mecanismes de subministrament i tractament de la informació. Per últim, reiteraven la sol·licitud de la CALRE de permetre la participació dels Parlaments regionals en la COSAC.

La reunió de Vitòria, prevista en les conclusions de Saragossa, es va celebrar del 2 al 4 de setembre de 2001, a la seu del Parlament basc, sota la presidència de Juan M. Atutxa. Inicialment s'havia de celebrar en el primer semestre de l'any, però es va endarrerir per tal de no polititzar excessivament la trobada i no traslladar la polarització de la situació política a la qüestió dels Parlaments regionals.³¹ A pesar d'aquest ajornament, no es va aconseguir despolititzar el tema perquè els Presidents de Parlaments autonòmics pertanyents al Partit Popular van rebre ordres de no signar una les conclusions de la trobada. Davant la impossibilitat d'adoptar una posició comuna, es va acordar un document de mínims amb el suport de la resta de Presidents, pertanyents a partits nacionalistes (Rigol, de CiU, i Atutxa, del PNB), regionalistes (Mur, del PAR) i socialistes (entre d'altres, Torres Vela, del Parlamento de Andalucía). El document contemplava la defensa del principi de subsidiarietat com a criteri bàsic en la distribució de competències entre els tres nivells de govern, del paper de la CALRE i el suport a les seves declaracions i activitats, i demanava la reactivació del conveni de col·laboració d'aquesta organització amb el Parlament Europeu sobre la participació de representants dels Parlaments regionals en les comissions que tractin afers que afectin a les competències de les regions.

Com a mínim, els objectius inicials de la conferència de Vitòria es van assolir: la redacció d'un reglament intern i la preparació de la reunió plenària de la CALRE a Madeira que s'havia de celebrar a finals d'octubre. El reglament va servir per a formalitzar l'organització definint-la com "un foro institucional de encuentro de los Presidentes de Parlamentos autonómicos del Estado español". Les seves tasques principals són l'intercanvi d'informació i d'experiències sobre el funcionament dels respectius Parlaments, l'anàlisi dels

problemes, reptes i oportunitats d'aquests òrgans legislatius, especialment en el procés d'integració europea, i la realització d'iniciatives conjuntes destinades a millorar el funcionament de les assemblees i la seva intercomunicació. L'estructura adoptada és igual que la de la CALRE, fet que referma la consideració de la Coprepa com a òrgan de coordinació i preparació dels Parlaments autonòmics espanyols de cara a la sessió plenària anual de la CALRE. El Plenari es convocarà una vegada l'any, preferentment el mes de gener. La Presidència de la Coprepa serà també per un període d'un any, de plenari a plenari, i es designarà en el Plenari per consens aplicant, en la mesura del possible, el criteri de rotació en funció del partit. La Presidència s'encarrega d'intervenir en nom de la Coprepa en les reunions anuals de la CALRE, informant de les conclusions, declaracions i posicions comunes aprovades en el seu si, i de participar en les sessions de la Comissió Permanent de la CALRE com a representant dels Parlaments autonòmics. També li escau preparar l'ordre del dia i el programa de les jornades de treball del Plenari, remetre la documentació corresponent per a la preparació d'aquest i presentar l'esborrany de conclusions i/o la declaració final. Igual que la CALRE, la Coprepa s'ha dotat d'una Comissió Permanent per tractar assumpte urgents, analitzar els temes de la Permanent de la CALRE, i col·laborar amb la Presidència en el desenvolupament de les seves funcions. Els seus membres són la *troika* de Presidents de la Coprepa: l'actual, l'anterior i el proper, intentant que no siguin tots del mateix partit.

La sessió plenària de la Coprepa de 2002 es va celebrar a Logronyo amb un ordre de dia centrat en el Pacte Local i el seu finançament, la descentralització pendent segons la majoria dels presidents de Parlaments autonòmics que reclamen la participació d'aquestes institucions en el procés. En tot cas, fins ara, la Coprepa s'ha mostrat com un instrument insuficient a l'hora de canalitzar les demandes de participació de les assemblees autonòmiques. L'excessiva influència de la Presidència en l'elaboració de l'ordre del dia ha fet que el contingut dels plenaris depengui del color polític de l'organitzador i, el la trobada de Logronyo, això es va traduir en l'omissió d'aquells assumptes que podien ser incòmodes per al Partit Popular i el govern central. La clausura de les jornades, presidida per Esperanza Aguirre, la presidenta del Senat, podia haver estat aprofitada per fer palesa la demanda de més implicació en el procés de construcció europea de la majoria dels Parlaments autonòmics, però no fou així.

Alguns Parlaments autonòmics han buscat alternatives a aquest mecanisme general que consideren poc eficient. El Parlament de Catalunya ha donat prioritat a l'establiment de lligams de col·laboració i coordinació estables amb Parlaments representatius d'altres nacions

³¹ El 13 de maig de 2001 s'havien de celebrar les eleccions al Parlament basc en un clima polític d'enfrontament i

sense Estat o regions amb àmplies competències legislatives com Escòcia i Flandes.³² El d'Euskadi, no ha aconseguit establir aliances amb Parlaments del seu nivell competencial per raons internes: divisió en tres blocs antagònics (els partits "constitucionalistes", els partits que donen suport al govern basc i Batasuna); i externes: enfrontament de les institucions basques amb el govern central. Aquest context comporta el bloqueig de qualsevol tipus d'iniciativa que pugui emprendre el Parlament basc, com a institució, a través del seu President.

3.3. Una perspectiva comparada dels Parlaments autonòmics.

No es pot elaborar una teoria general vàlida per a tots els Parlaments autonòmics sobre la seva mobilització a l'hora d'afrontar el procés d'integració en la Unió Europea, tant en el vessant de participació en la formació de la voluntat de l'estat com en el de la implementació de les polítiques comunitàries. No obstant, tal com afirma Arce Janáriz,³³ hom pot convenir que la incidència de la realitat comunitària en els Parlaments regionals no s'ha deixat notar en les Comunitats Autònomes amb la intensitat que, objectivament, calia esperar. Els executius han tendit a absorbir principalment el tractament dels afers europeus i els efectes organitzatius i funcionals que han comportat les polítiques comunitàries.

El cert és que alguns Parlaments autonòmics han desenvolupat més instruments per adaptar la seva activitat quotidiana i la seva estructura administrativa al procés d'integració europea i han jugat un rol més actiu a l'hora de reivindicar una major participació en aquest que altres. Una de les mesures més importants per a l'adaptació i el tractament dels afers comunitaris, recomanada per la CALRE des del Document d'Oviedo, és l'existència d'una comissió específica per aquestes qüestions. La taula següent repassa les comissions específiques existents i, en cas que no n'hi hagi, quin òrgan tracta els afers comunitaris des del punt de vista institucional, en el ben entès que les polítiques específiques (com la de medi ambient, agricultura, pesca, competència, etc.) es tracten en les comissions sectorials competents.

radicalitzat.

³² Veure capítol anterior.

³³ A. Arce Janáriz (1997), *op. cit.*

Quadre 2. Els Parlaments Autonòmics i els Afers Europeus

PARLAMENT AUTONÒMIC	COMISSIÓ d'AFERS EUROPEUS	COMISSIÓ SUBSTITUTIVA*
Parlamento de Andalucía	Comisión de Asuntos Europeos	
Cortes de Aragón	No existeix.	Plenaris i Comisión Institucional
Junta General del Principado de Asturias	Comisión de Asuntos Institucionales y Europeos	
Parlamento de Canarias	Comisión de Asuntos Europeos e Internacionales	
Parlamento de Cantabria	No existeix	Comisión Institucional, Administraciones Públicas y Desarrollo Estatutario
Cortes de Castilla y León	Comisión de Asuntos Europeos	
Cortes de Castilla-La Mancha	No existeix	
Parlament de Catalunya	Comissió sobre la Unió Europea i d'Actuacions Exteriors, Cooperació i Solidaritat	
Eusko Legebiltzarra	Comisión de Asuntos Europeos y Acción Exterior	

Asamblea de Extremadura	Existeix un projecte de possible creació de la comissió específica.	Comisión de Coordinación y Organización Administrativa
Parlamento de Galicia	Comisión para Asuntos Europeos	
Parlament de les Illes Balears	No existeix.	
Parlamento de La Rioja	Comisión de Asuntos Europeos y Acción en el Exterior	
Asamblea de Madrid	No existeix.	Comisión de Presidencia
Asamblea de Murcia	No existeix.	Comisión de Asuntos Generales
Parlamento de Navarra	Comisión de Asuntos Europeos	
Corts Valencianes	Comissió d'Afers Europeus	

* quan no hi ha una comissió *ad hoc*

Font: elaboració pròpia.

Aquest és un indicador útil, però no suficient, de les Comunitats que s'han pres seriosament la dimensió institucional de la Unió Europea. L'existència d'una comissió específica no garanteix per si sola que aquesta funcioni de forma eficaç i regular. De fet, en pocs casos aquestes comissions realitzen un seguiment acurat de l'actualitat comunitària i de l'activitat europea del corresponent govern. Algunes d'elles es reuneixen amb relativa freqüència (Catalunya, Euskadi, Andalusia, Canàries, entre altres), però això no garanteix que la seva activitat versí sobre els temes europeus. Com veurem més endavant, la Comissió de la Unió Europea del Parlament català també s'ocupa de les actuacions exteriors i de les qüestions

de cooperació i solidaritat que en els darrers temps tenen major presència en el debat que els afers comunitaris. Una cosa semblant succeeix amb la Comisión de Asuntos Europeos y Acción Exterior del Parlament basc i amb la Comisión de Asuntos Europeos e Internacionales del Parlament canari, on gaudeixen d'un tracte especial les qüestions relacionades amb el fet insular i el perifèric.

Tant important com la comissió ho és també l'adaptació de l'estructura administrativa del Parlament. Habitualment, l'existència de la comissió coincideix amb la d'un òrgan diferenciat dins l'administració Parlamentària, encara que sempre hi ha excepcions com la de les Corts de Castella-La Manxa, que compten amb una Àrea d'Afers Europeus però no amb una comissió específica. Els exemples paradigmàtics serien l'Oficina de Dret Comparat i Relacions InterParlamentàries del Parlament de Catalunya, creada l'any 2000, i el Servicio de Información Europea de l'Eusko Legebiltzarra (Parlament basc), a més de la figura de l'assessor del President del Parlament. Aquests mecanismes són diferents entre els ja que el primer està centrat en la recerca i transmissió de la informació relativa a la construcció europea mentre que l'altre està concebut com un organisme de suport de l'activitat Parlamentària i del President en les relacions amb altres Parlaments, siguin europeus o no. En d'altres ocasions, la manca d'una estructura administrativa pròpia per als afers europeus és atenuada per l'especialització i/o l'interès dels serveis jurídics del Parlament. Aquest és el cas de la Junta General del Principat d'Astúries en el qual els lletrats varen ser responsables directes del fonament teòric i posada en marxa de la CALRE l'any 1997.

Un altre factor indicatiu del grau de mobilització dels Parlaments autonòmics és el paper que juga el seu President, reflex del rol del Parlament com a institució. L'activitat dels Presidents pot estar deslligada dels treballs de la comissió específica, però difícilment ho estarà dels instruments creats en el si de l'administració Parlamentària perquè necessiten el suport i assessorament dels experts de la seva institució. El paper del President de la Junta General del Principat d'Astúries en l'anterior legislatura (1995-1999), Ovidio Sánchez, demostra la importància de la personalitat del president ja que va ser decisiu en els orígens del procés de la CALRE. A part d'organitzar la conferència d'Oviedo, va impulsar les activitats de la CALRE i el seu reconeixement davant les institucions comunitàries, sobretot davant el Parlament Europeu. En aquest sentit, es poden destacar tres exemples actuals de Presidents amb un rol molt actiu en la promoció d'una major participació dels seus respectius Parlaments en tant que institucions representatives de la ciutadania. Tots els casos comparteixen un tret comú, un fort sentiment europeista i un compromís ferm amb el procés de construcció europea en marxa.

El President del Parlamento de Andalucía, el socialista Javier Torres Vela, ha entaulat una relació fluïda amb el Parlament Europeu perquè la seva assemblea va acollir l'Escola d'Estiu d'aquesta institució comunitària l'any 2001 i el mes de juny del 2002 es va entrevistar amb el President del PE, Pat Cox, durant la seva visita al Parlament andalús. Al llarg d'aquesta trobada, Torres Vela va traslladar-li els darrers acords de la CALRE i va refermar el seu compromís en la defensa "de la dimensión descentralizada de Europa y de una definición más clara de la participación de las instituciones legislativas en coherencia con los principios de proximidad y subsidiariedad".³⁴ A més de President del Parlament, Torres Vela és president del Consejo Andaluz del Movimiento Europeo i, com a tal, participa i impulsa múltiples activitats de difusió del procés d'integració europea en la societat andalusa. En un d'aquests actes, el seminari *¿Hacia dónde va Europa?*, organitzat per l'Institut Andalus i l'Institut Europeu d'Administració Pública, va advocar per una "Parlamentarització de la Unió Europea" i, concretament, va proposar que els Parlaments regionals formin part de la COSAC (amb sis membres, els mateixos que els Parlaments nacionals i el Parlament Europeu) i que participin en els treballs de la Comissió de Política Regional del Parlament Europeu.

Un cas diferent és el del President de l'Eusko Legebiltzarra, Juan María Atutxa. I no a causa de la seva personalitat o a la seva concepció d'Europa, sinó de la divisió i l'enfrontament que caracteritzen la vida política al País Basc. A pesar del paper destacat d'Atutxa en les conferències de Madeira³⁵ (CALRE) i Vitòria (Coprepa), en general, les iniciatives llençades des de la Presidència troben el rebuig dels partits oposats a la majoria de govern. Així, la participació activa en els fòrums de Parlaments regionals de caire col·lectiu és pràcticament l'única via per a impulsar una major implicació del Parlament basc en el procés de construcció europea. Les aliances bilaterals amb altres Parlaments són difícils de concretar a causa de les pressions del govern central per a aïllar les institucions controlades pels nacionalistes bascos. No obstant això, la Presidència no ha deixat d'elaborar documents, declaracions, propostes per a impulsar la participació de les institucions de les regions amb poder legislatiu com el Document de treball presentat a la Convenció sobre el Futur d'Europa, *La participación regional en la gobernanza europea*. Després d'analitzar l'estat actual de la qüestió, el document expressa la posició de la Presidència davant la definició del futur disseny de la Unió Europea. El Parlament basc no es vol limitar a rebre informació sobre les decisions adoptades, sinó que aspira a participar més i millor en la formulació i aplicació de les normes i polítiques comunitàries mitjançant tres vies: el reforçament del paper del Comitè de les Regions, la

³⁴ Pàgina web del Parlament andalus: <http://www.parlamento-and.es>.

³⁵ Atutxa fou el responsable de la introducció de la demanda del dret d'intervenció davant del Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees.

participació dels ens subestats en les sessions del Consell de Ministres de la UE en aquells supòsits en els quals es vegin afectades les competències autonòmiques, i, en relació a la implementació de les polítiques, la posada en pràctica dels anomenats "contractes tripartits per objectius" entre la Comissió, els estats membres i els ens subestats implicats.³⁶ Pel que fa a les assemblees legislatives regionals, reclama la participació d'aquestes en les delegacions dels Parlaments nacionals de la COSAC quan la segona cambra de l'estat no sigui de representació territorial.

El tercer exemple de President que ha dinamitzat l'activitat del seu Parlament relacionada amb els afers europeus és Joan Rigol, del Parlament de Catalunya. Des de l'inici del seu mandat, aquest ha multiplicat els contactes amb altres Parlaments, ha participat activament en la CALRE (especialment en la Conferència de Madeira) i, fins i tot, recentment ha establert protocols de col·laboració amb alguns d'ells. Aquest és el cas de l'acord de cooperació amb els Parlaments de Flandes i Escòcia - ja esmentat en el capítol anterior - dues regions o nacions sense estat amb importants poders legislatius i aspiracions similars a les de Catalunya. Al mateix temps, Rigol ha establert relacions més estretes amb les institucions comunitàries, sobretot amb el Parlament Europeu a través del vice-president primer, David Martin, responsable directe de les relacions amb els Parlaments regionals. En aquest sentit, el març de 2001, una representació de la Mesa del Parlament, encapçalada pel Vice-president primer, Higin Clotas, va comparèixer davant el grup de treball de la Comissió Europea que elaborava el *Llibre Blanc del Bon Govern Europeu* i va posar de manifest la necessitat de resoldre el dèficit democràtic de la Unió a través de la participació dels ens subestats en el procés decisiu comunitari, en tant que institucions més properes als ciutadans.

La personalitat del President del Parlament autonòmic acostuma a ser un factor important per l'impuls de l'activitat europea de la Cambra. Les institucions presidides per personalitats pertanyents a partits regionalistes també s'han posicionat a favor d'un major paper dels Parlaments en el procés de construcció europea. Aquest és el cas del Parlamento de Cantabria, amb Rafael de la Sierra, i de les Cortes de Aragón, amb José María Mur, líder del Partido Aragonés Regionalista. El primer va reclamar la reforma de la Constitució per a transformar el Senat en una autèntica cambra de representació territorial que vehiculi la participació de les Comunitats Autònomes en la Unió Europea i participi en la futura segona cambra europea, si finalment s'inclou en el disseny institucional de la Unió. Per la seva banda, Mur va manifestar en el marc de la Coprepa la necessitat que els Parlaments autonòmics

³⁶ Presidencia del Parlamento Vasco (2002), *La participación regional en la gobernanza europea*, Documento de trabajo presentado por la Presidencia de Eusko Legebiltzarra - Parlamento Vasco a la Convención sobre el futuro de Europa.

ocupin i exerceixin el paper que els correspon davant la reforma de les institucions comunitàries amb vistes de la Conferència Intergovernamental de 2004 i la necessitat de que el *Llibre Blanc de la Governança Europea* reculli l'existència d'Estats membres de la Unió en els quals la competència legislativa és compartida per legislatius centrals i regionals. Tanmateix, l'actitud dels dos Presidents contrasta amb la inexistència d'una comissió específica per als afers europeus en els respectius Parlaments. No resulta estrany si es té en compte la composició del Parlament i de la majoria que dona suport al govern autonòmic: els Presidents pertanyen a partits petits que recolzen el govern presidit per un dels dos partits majoritaris, PP a Cantàbria i PSOE a Aragó. La presidència confereix un cert marge de maniobra, més aviat simbòlica, però també una capacitat limitada per a influir sobre l'organització interna del Parlament.

Més enllà d'aquestes consideracions, és necessari destacar la tasca d'alguns Parlaments autonòmics en la difusió del procés d'integració europea a través de l'organització o el suport a la celebració de jornades, seminaris, etc. Anteriorment s'ha esmentat el treball del Parlamento de Andalucía i del seu President en l'impuls d'aquest tipus d'activitats, però no és l'únic exemple. El Parlamento de Cantabria va organitzar el març de 2001 unes *Jornadas sobre la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*. Poc abans, la Asamblea Regional de la Región de Murcia va organitzar unes jornades sota el nom de *Debate sobre la Gobernanza Europea* on es posà de manifest la manca de legitimitat democràtica directa de les institucions comunitàries reclamant la implicació dels Parlaments regionals en el procés de presa de decisions a nivell europeu, a través de la seva presència en el Parlament Europeu, en el Comitè de les Regions o en una segona cambra europea de representació territorial.

Com hem pogut comprovar, els Parlaments autonòmics no han aconseguit trobar el seu lloc en l'arquitectura institucional de la Unió Europea ni tampoc en el model espanyol de participació dels ens autonòmics. El cert és que en el disseny actual de la Unió i en els mecanismes interns de l'Estat espanyol no hi tenen cabuda perquè s'han desenvolupat sense el seu concurs i, encara ara, s'expressen fortes reticències per permetre la seva participació en el debat sobre el futur d'Europa. Sens dubte, més enllà de les argumentacions tècniques, es tracta sobretot d'una qüestió de voluntat política. Ho demostra el rebuig de l'executiu presidit per José María Aznar a qualsevol proposta d'aprofundiment en la implicació de les Comunitats Autònomes en la Unió Europea, incloses les provinents de CCAA governades pel seu mateix partit i per figures tant simbòliques com el President de la Xunta de Galicia, Manuel Fraga. La majoria absoluta del Partit Popular ha impedit la discussió en el Congrés dels Diputats d'una proposició de llei presentada pel Parlament de les Illes Balears a la Mesa

sobre la participació de les Comunitats Autònomes en la Unió i el succeirà, previsiblement, amb la proposició de llei que el Parlament de Catalunya va acordar presentar a la Mesa del Congrés dels Diputats en el mateix sentit fa pocs mesos.

La majoria dels Estats descentralitzats de la Unió Europea han resolt, d'una manera o altra, la participació de les seves entitats subestats (regions, Länder, etc.) i han permès la presència d'aquestes en els Consells de Ministres de la Unió, com és el cas de Bèlgica, Alemanya, Àustria i Portugal. En aquests països, els Parlaments regionals tenen una implicació desigual en els procediments interns de participació. A Bèlgica, el paper de les Cambres federades és el més destacat entre les assemblees regionals europees perquè es reconeix en la Constitució belga que han de ser informades dels projectes de revisió del Dret comunitari primari des de l'inici de negociacions i, segons la Llei especial de 1993, de les proposicions d'actes normatius que envii la Comissió Europea al Consell (dret d'examen *ex - ante*). Els Parlaments dels Länder austríacs han assolit un nivell d'implicació en el procediment intern considerable perquè les reformes de les constitucions dels Länder arran de la integració d'Àustria a la UE han reforçat la seva capacitat d'intervenció i control. A més, la reforma de la Constitució federal, amb gran aportació dels Parlaments federats, va possibilitar la participació dels Presidents d'aquests en la Conferència dels Länder per a la Integració (amb veu però sense vot). En canvi, els Parlaments dels Länder alemanys no compten amb mecanismes tant desenvolupats d'implicació en el model de participació de la Federació perquè són monopolitzats pels governs dels Länder. Aquests exerceixen una influència decisiva en la determinació de la posició de la Federació, especialment mitjançant el Bundesrat.

Davant de la dificultat dels Parlaments autonòmics espanyols de millorar la seva participació en el sistema intern de formació de la voluntat de l'Estat en les institucions comunitàries, les assemblees més actives han concentrat les seves esperances i esforços en la possibilitat d'influir directament sobre les institucions comunitàries, bé a través del procés de la CALRE, bé mitjançant relacions bilaterals amb els Parlaments d'altres *regions constitucionals*. En el marc de la Convenció sobre el Futur d'Europa, la veu dels Parlaments autonòmics no té cap ressò perquè la representació espanyola està limitada a membres de les institucions centrals de l'Estat (Govern, Congrés dels Diputats, poder judicial, etc.) i la representació regional, formada per components del Comitè de les Regions, només gaudeix de la consideració d'observador. Amb tot, les aportacions d'algun representant de la delegació alemanya com el Ministre-President de Baden-Württemberg, Erwin Teufel, o d'un grup de

Parlamentaris encapçalats pel finlandès Kimmo Kiljunen, han ajudat a introduir la dimensió regional als treballs de la Convenció.

4. L'ADEQUACIÓ DEL PARLAMENT DE CATALUNYA ALS AFERS EUROPEUS

L'adequació dels Parlaments regionals als afers europeus ha afectat en major o menor mesura tots els àmbits d'aquestes institucions. El Parlament de Catalunya no ha estat cap excepció i tant des d'un punt de vista organitzatiu i institucional, com pel que fa als continguts de l'activitat parlamentària, la realitat europea ha anat generant certs canvis en l'estructura i el funcionament de la institució. A l'hora d'analitzar l'abast real d'aquesta influència, cal distingir les dues vessants esmentades anteriorment: d'una banda, el tractament dels afers europeus (a través de les polítiques sectorials, les funcions pròpies del Parlament, la transposició de la normativa comunitària, etc.) i, de l'altra, l'acomodació dels elements organitzativo-estructurals del mateix Parlament i dels grups Parlamentaris i dels diferents partits polítics al fenomen de la integració europea.

4.1. El tractament dels afers europeus

Per tal de justificar la necessitat de la participació autonòmica a la UE hom ha aplicat el principi de no alteració del repartiment constitucional de les competències pel fet de l'adhesió d'Espanya a la Comunitat Europea, reconegut per la jurisprudència del Tribunal Constitucional. Aquest mateix principi també serveix per a justificar la tasca dels Parlaments autonòmics, posseïdors de competències legislatives en múltiples matèries, en relació amb les qüestions que tenen a veure amb Europa i que, a la vegada, afecten les seves competències pròpies. L'objectiu d'aquest apartat se centra en dos aspectes: primer, esbrinar de quina manera i en quins àmbits han estat tractades les diferents polítiques comunitàries que afecten el conjunt de competències assumides per la Generalitat i les altres institucions nacionals; i, segon, avaluar com s'han vist afectades les funcions del Parlament i com s'han adaptat per tal de tractar els afers europeus.

A. Les polítiques sectorials

En qualitat d'implementador de les polítiques comunitàries, el Parlament de Catalunya començà a actuar l'any 1986, des de l'adhesió d'Espanya. Tanmateix, la primera mesura adoptada va ser la delegació en el Consell Executiu de la capacitat de transposició d'algunes

directives comunitàries a través de decrets-legislatius.³⁷ Es pretenia així, agilitar l'adaptació de Catalunya a l'*acquis* comunitari.

Un cop finalitzada aquesta primera etapa d'adequació legislativa, el pas següent consistí en interioritzar la dimensió europea de les polítiques sectorials que són de competència autonòmica en les seves diferents fases, en especial la d'implementació, en la que el Parlament té una major capacitat d'actuació. En aquest sentit, una sèrie de temes van ser objecte d'una incorporació relativament ràpida a l'agenda de l'activitat Parlamentària. Es tracta d'aquelles polítiques més comunitaritzades com l'agricultura, la pesca i el medi ambient.

- ***Agricultura, Pesca i Medi Ambient***

D'antuvi, la Junta de Portaveus, encarregada del repartiment de les qüestions a debatre entre les comissions sectorials, va assignar les iniciatives relacionades amb aquestes matèries a les comissions sectorials corresponents (Comissió d'Agricultura, Ramaderia i Pesca i Comissió de Política Territorial i per al Medi Ambient). La influència de la Política Agrícola Comuna (PAC), que determina la majoria de les actuacions autonòmiques en aquest terreny, fa que la presència d'aspectes d'aquesta política comunitària (la regulació de les Organització Comuna del Mercat -OCM-, la distribució dels FEOGA, etc.) sigui molt freqüent.

Més enllà de la comissió específica, en la qual en els darrers temps s'han produït iniciatives com una proposició no de llei sobre la fruita seca i les garrofes i la seva OCM (18-5-00. C-37) o la compareixença del Conseller d'Agricultura, Ramaderia i Pesca, Josep Grau, per tal d'informar dels efectes de la nova Agenda 2000 al camp català (9-11-00. C-100), la dimensió europea de la política agrícola s'ha tractat també als Plens i a una comissió d'estudi creada per tractar els problemes rurals que ha tingut continuïtat en les darreres legislatures (Comissió d'Estudi sobre la Problemàtica del Món Rural a Catalunya). En el marc d'aquest darrer òrgan s'han celebrat dues compareixences destacables, en especial la primera, que demostrin la preocupació dels grups Parlamentaris pel futur de la PAC. D'una banda, es va produir la compareixença del funcionari del Parlament Europeu, Sr. Albert Massot, per tal d'informar sobre l'Agenda 2000 (2-6-98. C-324). La segona fou protagonitzada pel cap del Gabinet Tècnic del Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca, Sr. J. Santamaria, per tal d'informar sobre els possibles efectes de l'Agenda sobre l'agricultura i el món rural català (9-6-98. C-331). Aquestes compareixences es van produir com a conseqüència d'una resolució votada en un Ple del Parlament.

³⁷ 4 de Març de 1986. P-55. Projecte de llei de bases de delegació en el govern per a l'adequació de les lleis de

Tal com dèiem anteriorment, la PAC ha estat objecte de debat en l'àmbit més important del Parlament de Catalunya, el Ple. Fins i tot, ha estat una de les poques polítiques sectorials que ha merescut un debat monogràfic amb una presència de la vessant europea centrada en la gestió dels Fons Estructurals i l'aplicació de la PAC.³⁸ Gran part de l'oposició considerava que la política agrària del Govern de la Generalitat es limitava a administrar els fons provinents de la Unió Europea i no desenvolupava mesures estructurals. Al marge d'aquest debat, la majoria de les iniciatives sotmeses a la consideració del Ple acostumen a ser interpel·lacions al Consell Executiu i mocions subsegüents a aquestes que tenen a veure amb qüestions tant diverses com el finançament dels sectors agrícola i ramader a Catalunya (es demanava la garantia de les línies de cofinançament dels ajuts comunitaris) (19-3-98. P-74), el sector de l'oli i la seva OCM (29-4-98. P-77) o la política agrària, centrant-se en la cimera de Berlín de 1999 i en l'aprovació de l'Agenda 2000 (21-4-99. P-117). Amb tot, cal fer esment de dues proposicions de llei presentades pels grups Socialistes-Ciutadans pel Canvi i Esquerra Republicana de Catalunya sobre la creació de l'Agència Catalana de Seguretat i Qualitat Alimentària seguint el model europeu³⁹ (7-3-01. P-46 i 27-6-01. P-58, respectivament). Les proposicions van ser rebutjades amb l'argument que el Govern estava preparant un projecte de llei sobre la mateixa qüestió (aprobat només a mitjans de l'any 2002).

Pel que fa a la política pesquera, la seva presència ha estat menor tant en l'àmbit del Ple com en la Comissió d'Agricultura, Ramaderia i Pesca. Quan s'ha tractat la vessant europea d'aquesta política s'ha fet a través d'interpel·lacions al Consell Executiu en el Ple i centrant-se en el mecanisme de finançament de la política pesquera comuna.⁴⁰ D'altra banda, existeix una comissió específica d'estudi sobre la qüestió pesquera (Comissió d'Estudi sobre la Situació de la Pesca a Catalunya) que no ha tractat en profunditat la dimensió europea de la política pesquera. La seva activitat principal ha consistit en sol·licitar compareixences d'actors propers a la realitat del sector pesquer (presidents de confraries, representants sindicals i del món acadèmic, etc.). En qualsevol cas, la presència de temes comunitaris ha estat només indirecta en aquest marc.

La política mediambiental també ha estat tractada en el Ple, en especial, en el context de la discussió del projecte de llei sobre Intervenció Integral de l'Administració Ambiental (IIAA), relativa a la directiva sobre prevenció i control integrats de la contaminació (IPPC) (11-2-98. P-67). Aquest és un dels pocs exemples de directives comunitàries transposades a

Catalunya al dret de les CEE.

³⁸ 11-3-98. P-71. Debat general sobre la situació actual de la política agrària de Catalunya.

³⁹ Vid. el Llibre Blanc de la Comissió sobre el tema i la resolució del Parlament Europeu sobre aquest tema.

⁴⁰ Vid. la interpel·lació al CE sobre el programa Instrument Financer d'Orientació Pesquera, IFOP (30-6-98. P-85) o sobre la dinamització del sector pesquer a Catalunya aprofitant l'IFOP (31-5-01. P-55).

través de projectes de llei sotmesos a debat i votació en el Parlament de Catalunya. Cal tenir en compte, però, que la capacitat d'influència de la Cambra sobre els textos és reduïda, no només perquè són presentats pel Govern i la correlació de forces permet la seva aprovació sense necessitat d'excessives modificacions, sinó també per la necessitat de respectar la normativa comunitària.

A hores d'ara, el medi ambient encara no té una comissió sectorial pròpia en el Parlament. Per tant, les qüestions relacionades amb aquest tema han de ser tractades a la Comissió de Política Territorial. Els darrers anys, les principals iniciatives presentades han consistit en preguntes al Consell Executiu (Conseller de Medi Ambient) sobre els espais naturals de Catalunya que s'integraran en la xarxa Natura 2000, sobre la transposició de la nova directiva comunitària d'abocadors a la legislació interna (31-5-00. C-45) i en una proposició no de llei sobre el programa LIFE.

- ***Mercat Únic, Competència, Gènere i Igualtat d'oportunitats***

Un altre tipus de polítiques comunitàries, de caire més regulador, sense arribar als nivells de concreció de les anteriors, són les que s'ocupen del Mercat Únic, la Competència i la igualtat de Gèneres i d'oportunitats. La presència d'aquests temes en l'activitat Parlamentària no ha estat gaire freqüent fins ara.

La creació del Mercat Únic i les mesures destinades a la seva consolidació i garantia, des del 1987, ha estat un tema recurrent en els debats celebrats al voltant de la integració de Catalunya a la Unió Europea. Tanmateix, l'eix vertebrador de la discussió no ha girat gairebé mai al voltant del Mercat Únic, el qual només ha rebut un tractament parcial. Cal tenir en compte que les competències de la Generalitat en aquest tema són poques. El 1987 va tenir lloc el *Debat general sobre les conseqüències que es deriven per a Catalunya de la integració d'Espanya al Mercat Comú*, amb la intervenció de l'aleshores conseller d'Economia i Finances, Josep M. Cullerell (7-4-87. P-94) i el 1990 el *Debat sobre l'acció política i de govern en relació amb el grau d'adequació de Catalunya a la Comunitat Europea des d'un punt de vista legal, tecnològic, formatiu i d'organització empresarial, tenint especialment presents els efectes de l'Acta Única Europea*, amb la participació del nou titular del Departament, Macià Alavedra. La referència al Mercat Únic va ser present en els dos Plens monogràfics, essent considerat un dels grans reptes per al futur d'Europa. En general, els grups Parlamentaris s'han limitat a posicionar-se sobre el tema, donant suport al govern en la majoria de casos.

Apart de les declaracions o resolucions de suport adoptades, el Ple ha discutit sobre les conseqüències del MU i la UEM, arran del procés cap a la moneda única europea. Així, entre les preguntes adreçades al President de la Generalitat, algunes s'han referit a les actuacions adoptades i les previstes per a facilitar la implantació de l'euro (11-2-98. P-67). A la vegada, el Mercat Únic també ha sigut contemplat des d'una perspectiva sectorial, en relació amb un tema concret: la proposició no de llei, discutida i aprovada a la Comissió de Política Social, sobre l'informe del Consell Econòmic i Social relatiu al Mercat Únic i la cohesió social (14-3-01. C-144).

La política de la competència de la Unió Europea ha tingut una major presència en els debats del Parlament. Els darrers anys s'han tractat dos aspectes relacionats amb el tema: les compensacions o *subvencions* atorgades a les companyies elèctriques espanyoles pels costos de transició a la competència,⁴¹ i el finançament de les televisions públiques que, en el cas de TVC afecta directament les competències de la Generalitat.⁴²

Per últim, dins d'aquest apartat dedicat a les polítiques reguladores, cal fer esment de les polítiques de gènere i d'igualtat d'oportunitats. Aquest tema ha estat tractat en l'àmbit de la Comissió de Seguiment del Procés d'Equiparació Dona – Home que ha desenvolupat la seva tasca en les darreres legislatures. El principal instrument de la comissió per a tractar les qüestions de gènere en la seva dimensió europea han estat novament les compareixences: de la Dra. Teresa Freixes i Sanjuán, de l'Institut Europeu de Dret, experta de la Comissió Europea i del Consell d'Europa, per tal d'informar del procés d'igualtat entre dones i homes en el procés d'integració europea (31-5-00. C-47), i de la Sra. Denise Fuchs, presidenta del Lobby Europeu de Dones (11-5-01. C-185).

Per tant, com es pot comprovar, aquest conjunt de polítiques han rebut un tractament informatiu principalment, sense originar legislació, sinó pronunciaments per part dels partits polítics.

- ***Cohesió i Fons Estructurals***

La Unió Europea ha desenvolupat una sèrie de polítiques redistributives destinades a aconseguir una major cohesió econòmica i social entre els Estats membres. Les comunitats

⁴¹ Ple del Parlament. 19-5-99. P-120. Preguntes al president de la Generalitat sobre la repercussió dels criteris de la Unió Europea en els ajuts a les companyies elèctriques.

⁴² Comissió de Control Parlamentari de l'Actuació de la Corporació Catalana de Ràdio i Televisió i Empreses Filials. Preguntes al Director General de la Corporació, Jordi Vilajoana. 9-12-98. Sobre el debat del finançament de les televisions públiques obert en la Comissió Europea a Brussel·les. I 12-02-99. Sobre les manifestacions

autònomes són les principals encarregades de la implementació de les mesures adoptades en el marc de les polítiques de cohesió (Fons Estructurals i també, parcialment, del Fons de Cohesió). El Parlament de Catalunya ha tractat aquests temes amb més freqüència que les polítiques reguladores perquè afecten més de prop les competències de la Generalitat. Considerant que una de les principals tasques del Parlament és controlar l'acció de l'executiu, la presència de les qüestions relacionades amb els Fons Estructurals i de Cohesió de la Unió Europea no és estranya. Fins i tot s'ha establert un mecanisme estable de comunicació entre el Departament d'Economia i Finances i el Parlament basat en l'elaboració per part del Departament d'una sèrie d'informes periòdics de seguiment de la implementació dels Fons europeus que són enviats als diferents grups parlamentaris.

Tot i que aquests temes es tracten en els Plens, l'àmbit principal on s'ha informat i discutit han estat les comissions, tant la d'Economia, Finances i Pressupost com la de seguiment de la Unió Europea i d'Actuacions Exteriors. El fet que dues comissions s'ocupin de les mateixes qüestions demostra que encara no s'ha resolt quina és competent per tractar-les. Teòricament, s'havia consensuat l'assignació del seguiment de l'aplicació dels Fons comunitaris a la comissió de seguiment de la Unió Europea, però la pràctica demostra que no ha estat així. En cas de dubte, la Junta de Portaveus, l'òrgan que decideix quines iniciatives s'han de tractar i quin és l'àmbit adequat per fer-ho, estableix on s'ha de presentar la corresponent iniciativa.

S'han detectat iniciatives relacionades amb la política regional comunitària a la Comissió d'Economia, Finances i Pressupost, com la compareixença d'un representant del Consell Executiu per què informi sobre l'aplicació a Catalunya dels Fons Estructurals i del Fons de Cohesió de la UE durant l'any 1996, sobre la seva distribució entre les Comunitats Autònomes, i les prioritats i els projectes que es duran a terme amb aquests recursos (10-6-98. C-31. Són dues sol·licituds de compareixença diferents) o la proposició no de llei sobre els fons europeus presentada pel grup Socialistes – Ciutadans pel Canvi (18-10-00. C-80), posteriorment rebutjada. A la vegada, en la Comissió de Seguiment de la Unió Europea s'ha presentat una proposició no de llei que reclamava la participació de Catalunya en les accions estructurals de la Unió Europea, dins d'un conjunt de proposicions que demanaven una major presència i participació de Catalunya a la Unió Europea (4-6-98. C-328 a iniciativa d'ERC) i, més recentment, una proposició no de llei sobre l'informe d'actuacions del Govern en el marc de les iniciatives comunitàries Interreg i Leader II i a les zones objectiu 2 i 5b de Catalunya que fou rebutjada (6-6-00. C-53).

El control sobre l'acció del Govern en aquest tema s'ha realitzat també en el marc del Ple. L'activitat principal en aquest sentit ha consistit en la formulació d'interpel·lacions al Consell Executiu (respostes del Conseller d'Economia i Finances, en concret) i la presentació de mocions subsegüents a les interpel·lacions. Alguns exemples són les preguntes i les mocions posteriors sobre la política regional europea (3-3-93. P-43) o la distribució dels Fons europeus entre les Comunitats Autònomes (29-4-98. P-77) en la qual es reclama major presència de Catalunya en els òrgans de decisió corresponents; el futur dels Fons Estructurals i de Cohesió de la Unió Europea (28-5-98. P-82, en la mateixa línia que l'anterior) i el funcionament dels Fons Estructurals (21-2-01. P-45). En el darrer cas, es demana i s'acorda reactivar el seguiment i el debat al Parlament de l'aplicació dels recursos provinents dels Fons Estructurals, de cohesió i altres, a través de la Comissió de Seguiment de la Unió Europea.

A banda d'aquestes iniciatives, el Ple ha fet referència en alguna ocasió anterior a la Política de Cohesió i a la Política Regional, especialment en el marc dels dos debats monogràfics sobre la Comunitat Europea celebrats els anys noranta (12-12-90 i 6-10-92). En el primer, el Conseller d'Economia, Macià Alavedra, va analitzar la situació de l'objectiu comunitari de cohesió econòmica i social i, més concretament, la qüestió dels Fons Estructurals i la seva aplicació a Catalunya. Posteriorment, el Ple ha tornat a debatre i a posicionar-se sobre el tema en el Debat sobre l'orientació política general del Consell Executiu de 1998 (1-10-98. P-91) a través de la Resolució 679/V perquè considerava necessari impulsar l'acció del govern en dos punts fonamentals: la institucionalització de la participació de la Generalitat en els organismes de la Unió Europea i la defensa de la continuïtat dels Fons Estructurals i de Cohesió comunitaris davant la reforma per al període 2000-2006.

• *Ocupació*

Un capítol apart mereix la política d'ocupació de la Unió Europea que es duu a terme d'una forma coordinada, però oberta als diferents models nacionals. La presència de les polítiques d'ocupació, en la seva vessant europea, en l'activitat del Parlament de Catalunya s'ha concentrat - amb l'excepció d'una Sessió informativa amb el Conseller de Treball per tal d'informar sobre les actuacions del Departament en col·laboració amb els Fons Estructurals de la Comunitat Europea celebrada en la Comissió de Seguiment de la Unió Europea (23-5-90. C-146) - al voltant de determinats episodis polèmics: a finals de l'any 1986, com a resultat de

l'exclusió d'una sèrie de projectes elaborats pel Govern de la Generalitat en la llista que havia de percebre recursos del Fons Social Europeu,⁴³ i més recentment, per debatre l'anomenat "escàndol Pallerols", relacionat amb els fons ocupacionals provinents del Fons Social Europeu, que va provocar la suspensió cautelar de la concessió d'aquests recursos. Aquest afer ha originat una intensa i diversa activitat Parlamentària i ha col·locat la gestió dels fons de formació per l'ocupació al capdavant de l'actualitat durant alguns mesos. Amb pocs dies de diferència es van celebrar dues sessions dedicades al tema, una en el Ple: sessió informativa amb el Conseller de Treball per a donar compte de la possible suspensió cautelar d'algun import del fons social europeu amb destinació a la formació ocupacional (18-10-00. C-82); i l'altra, en la Comissió de Política Social: dues preguntes al President de la Generalitat formulades en el Ple (25-10-00. P-30) per l'oposició sobre les actuacions previstes pel Govern i les responsabilitats polítiques que pensava assumir davant l'esmentada suspensió cautelar de les ajudes. En el mateix Ple, també es va formular una interpel·lació al Consell Executiu, sobre els criteris d'utilització i de control dels recursos provinents dels Fons Socials Europeus, contestada pel conseller de Treball, Lluís Franco, de forma insatisfactòria segons l'oposició.

Amb tot, l'assumpció de gairebé totes les competències en matèria d'ocupació per part de la Generalitat de Catalunya (polítiques actives, traspàs de l'INEM, etc.) fa preveure que la dimensió europea tindrà una importància creixent en l'activitat Parlamentària, més enllà dels episodis polèmics. Una mostra d'aquesta major preocupació va ser la interpel·lació al Consell Executiu sobre les polítiques d'intermediació, especialment pel que fa al servei públic de col·locació (28-6-01. P-59) que esmentava la necessitat de contemplar com a referents les polítiques actives de la Unió Europea, les cimeres d'Essen i Luxemburg i "l'estratègia europea per a l'ocupació".

- ***Justícia i Interior***

El darrer aspecte de les polítiques sectorials de la Unió Europea fa referència a l'anomenat *tercer pilar*, els Afers de Justícia i Interior, de caràcter intergovernamental i amb una possibilitat de participació molt minsa per part dels ens subestats. Aquest fet és decisiu per entendre l'escassa presència d'aquests temes en l'activitat del Parlament de Catalunya. Llevat d'alguna menció a les cimeres del Consell Europeu en la qual s'han adoptat acords importants sobre immigració, seguretat o justícia, com per exemple la de Tampere, el que trobem, com de costum, són iniciatives reivindicant una major participació i presència de

⁴³ 10-12-86. P-77. Interpel·lació al Consell Executiu i Moció subsegüent a aquesta sobre els Programes de

Catalunya en aquests assumptes.⁴⁴ Recentment s'ha aprovat una sèrie de resolucions relacionades amb els afers d'interior (immigració i seguretat, respectivament), però que no són conseqüència d'una major assumpció de competències, sinó d'un desenvolupament de les ja existents: Resolució 275/VI sobre el reagrupament familiar en els termes establerts per la UE (31-10-00. Comissió de Política Social) i Resolució 1378/VI sobre la integració de l'Escola de Policia de Catalunya en l'Escola Europea de Policia (Cepol).

Com es pot comprovar al llarg d'aquest repàs, l'adequació comunitària ha tingut més conseqüències sobre una sèrie de polítiques com l'agricultura o el medi ambient que sobre altres a causa del repartiment de competències entre l'Estat i la Generalitat. Lògicament, les matèries assumides per la Generalitat i regulades per la Unió Europea són les que més han interessat el Parlament de Catalunya en la seva vessant europea. En qüestions com la sanitat o l'ensenyament, en les que la Generalitat exerceix la majoria de les competències no s'ha produït una intervenció reguladora destacada de la Unió i, per tant, el Parlament no se n'ha ocupat des de la perspectiva que ens ocupa.

Per contra, un àmbit important per a la Generalitat com la cultura i la llengua ha estat objecte de tractament des de la perspectiva comunitària amb relativa freqüència, tot i el feble pes específic de la política cultural de la Unió Europea. Alguns exemples d'aquesta atenció: la Resolució del Ple per la qual s'acorda de presentar davant de la Mesa del Congrés dels Diputats la Proposició de llei sobre l'ús de les llengües oficials en l'emissió de bitllets i en l'encunyament de monedes metàl·liques de l'euro (29-4-98. P-77); les preguntes al Consell Executiu sobre les mesures previstes per a fomentar la difusió de la producció editorial en llengua catalana a la resta d'Europa i sobre la rellevància en el si de la Comissió Europea del debat sobre el preu fix de venda de llibres, formulades en el marc de la comissió de Política Cultural (15-4-99. C-439); la Proposició no de llei sobre l'Any Europeu de les Llengües i el reconeixement de l'oficialitat del català a la Unió Europea (5-6-2001. C-200); o la Resolució 1244/VI sobre el Foment de l'ús del català a Europa, adoptades aquestes dues últimes en la Comissió de Seguiment de la Unió Europea.

B. Les funcions del Parlament

Foment de l'Ocupació del Fons Social Europeu.

⁴⁴ 4-6-98. C-328. Proposició no de llei sobre l'accés de Catalunya al Tribunal de Justícia de la UE i Proposició no de llei sobre la participació de Catalunya en les polítiques no comunitaritzades de la Unió Europea.

El procés d'uropeïtzació de les polítiques públiques d'ençà l'ingrés d'Espanya a la CE ha influït també en l'activitat quotidiana del Parlament a través de les seves funcions tradicionals. La impressió dominant al llarg d'aquests anys podria ser la pèrdua de poder per part del Parlament en matèries atribuïdes constitucionalment a les CCAA, però que el procés d'integració europea ha traslladat a l'esfera de decisió comunitària. El mateix es podria dir del govern de la Generalitat. La diferència és que aquest ha trobat un lloc en relació amb els nivells estatal i supranacional, mentre que, com hem vist, el Parlament, i els Parlaments estatals i subestatals en general, han quedat pràcticament exclosos del sistema de governança de la Unió Europea. El cert, però, és que les seves funcions tradicionals no s'han vist modificades substancialment per haver-se d'adaptar al tractament dels afers europeus.

- **Legislació**

La tasca principal d'un Parlament, tradicionalment, es la de legislar. A la pràctica, la gran majoria d'iniciatives legislatives que s'hi debaten i voten procedeixen del Govern i la possibilitat d'influència en l'àmbit Parlamentari depèn de l'equilibri de forces entre els grups polítics representats, és a dir, de la solidesa de la majoria que dona suport a l'executiu. En el cas del Parlament de Catalunya, el Govern de CiU ha gaudit del recolzament d'una majoria més o menys sòlida des de la seva constitució, l'any 1980. Això ha fet que la necessitat de negociar els projectes de llei amb la resta de grups Parlamentaris hagi estat limitada. A més, des de l'adhesió d'Espanya a la Comunitat Europea, el 1986, una part de la legislació adoptada sobre determinades competències prové directa o indirectament, a través dels reglaments i directives, del nivell de decisió supranacional la qual cosa limita, de nou, els poders del Parlament.

La primera decisió del Parlament arran de la incorporació d'Espanya a la CEE fou la Llei de Bases de delegació en el govern per a l'adequació de les lleis de Catalunya al dret de les Comunitats Europees, en virtut de la qual el Parlament deixava en mans de l'executiu l'elaboració de les normes (decrets legislatius, reglaments, etc.) necessàries per a l'adaptació de Catalunya a la realitat comunitària. Tot i el rebuig del projecte per part d'algun grup polític (PSUC), la majoria absoluta de CiU (la majoria dels grups també van votar a favor, un cop garantit el posterior control Parlamentari) i la necessitat de realitzar una ràpida transposició normativa van atorgar al Govern tot el protagonisme en la matèria.

A pesar que l'autorització de la delegació es limitava a un termini de sis mesos, el govern va mantenir la iniciativa en la transposició de directives i altres decisions

comunitàries. Aquest fet es pot explicar pel fenomen general de pèrdua de poder de decisió dels Parlaments en detriment dels governs, els quals presenten la majoria d'iniciatives legislatives, però també per la millor adaptació i els recursos superior dels Departaments governamentals a l'hora d'intervenir en relació amb la UE.

Un exemple paradigmàtic d'això és el projecte de llei d'Intervenció Integral de l'Administració Ambiental, que recull els principis de la directiva sobre Prevenció i Control Integrats de la Contaminació (IPPC) (11-2-98. P-67). Fou una iniciativa redactada pel departament de Medi Ambient i aprovada pel Ple sense modificacions substancials.

- *Impuls de l'acció europea del Govern*

Una altra de les tasques d'un Parlament és l'impuls de l'acció de govern. Aquesta funció ha adquirit major importància a mida que el Parlament perdia capacitat d'influència sobre la producció legislativa. En l'àmbit europeu, el Parlament ha intentat influir en l'acció del govern de la Generalitat a través d'aquesta funció d'impuls, exhortant a l'executiu a realitzar determinades accions, adoptar posicions i demanar un major protagonisme per a Catalunya dins del procés d'integració europea.

Paradoxalment, els grups polítics representats al Parlament no han fet referència gairebé mai als mecanismes de participació en els afers europeus existents des de 1994 (el sistema de conferències sectorials) a l'hora d'incidir en la posició del Govern. La seva atenció s'ha centrat en la reivindicació permanent d'una major presència de les institucions catalanes (Govern, i en alguns casos el Parlament) en els mecanismes de decisió comunitaris (Consell Europeu, Consell de Ministres, Comitès de la Comissió Europea, accés al Tribunal de Justícia de les Comunitats, etc.) de forma directa o, en la majoria dels casos, a través de la representació espanyola.⁴⁵ Aquesta ha estat una reivindicació insistent en les dues darreres legislatures, originant una gran quantitat de proposicions no de llei que instaven el Govern de la Generalitat a adoptar les mesures necessàries per assolir aquests objectius. Tot i l'aprovació d'algunes d'aquestes proposicions no de llei, el Govern no ha pogut fer realitat les demandes a atesa la majoria absoluta del Partit Popular a Madrid. La única conseqüència palpable fins el moment d'aquest conjunt d'iniciatives va ser la creació d'una Ponència específica (novembre de 2000), adscrita a la Comissió de Seguiment de la Unió Europea, encarregada de redactar la Proposició de llei per a garantir la presència de Catalunya a les institucions comunitàries que

⁴⁵ 6-2-98. C-268; 4-6-98. C-328; 16-6-00. C-53.

la majoria de grups del Parlament de Catalunya volen presentar davant la Mesa del Congrés dels Diputats.

Més enllà d'aquest àmbit institucional de l'impuls de l'acció europea del Govern, el Parlament ha adoptat una sèrie de resolucions i, especialment, mocions diverses que instaven el Govern a actuar en determinats àmbits. La qüestió més tractada, amb diferència, ha estat la política regional europea, els Fons Estructurals i de Cohesió. Així es desprèn de l'anàlisi de l'apartat anterior on es poden comptar un mínim de quatre mocions subsegüents a sengles interpel·lacions que demanaven al Govern de la Generalitat la garantia i l'augment dels Fons europeus (19-3-98. P-74; 18-6-98. P-84), la presència de Catalunya en els òrgans de decisió dels Fons (14-5-98. P-80; 4-6-98. C-328) i la reactivació del seguiment d'aquests per part del Parlament (8-3-01. P-47).

- *Control de l'executiu*

La funció més important dels Parlaments en els darrers anys, un cop comprovada la seva pèrdua d'influència a l'hora de legislar, ha sigut la de control del poder executiu. Aquesta ha sigut la principal activitat del Parlament de Catalunya en relació amb els afers europeus. Per tal de realitzar aquest control, els grups Parlamentaris, en especial els de l'oposició, els més interessats en controlar l'acció del govern, compten amb una sèrie de mecanismes com les preguntes al President de la Generalitat, les interpel·lacions al Consell Executiu, les sessions informatives i les compareixences dels membres de l'Executiu. Totes aquestes iniciatives han sigut utilitzades en el seguiment de la dimensió europea de les polítiques sectorials, tal com abans s'ha assenyalat (apartat 4.1.a).

Tanmateix, el Parlament es va dotar des de l'adhesió d'Espanya a les Comunitats Europees del principal instrument de control de l'acció europea del govern: la Comissió de Seguiment de la Unió Europea.⁴⁶ Aquest és l'àmbit adequat, creat expressament, per fer el seguiment tant de l'actuació del govern en matèria europea com de la pròpia realitat comunitària. A la pràctica, s'ha ocupat dels temes institucionals, dels Fons europeus i de l'actualitat comunitària, principalment. Per contra, els únics mecanismes de participació de la Generalitat en els temes europeus desenvolupats fins el moment (el sistema de Conferències Sectorials, la participació en els comitès de la Comissió i el delegat autonòmic en la

⁴⁶ El seu nom ha canviat al llarg de les diferents legislatures: Comissió de Seguiment del Procés d'Integració de l'Estat Espanyol en les Comunitats Europees (IIa. Legislatura), de Seguiment Catalunya-CEE (IIIa. Legislatura), de Seguiment del Procés d'Integració de Catalunya a la Comunitat Europea (IVa. Legislatura), de Seguiment de la Unió Europea i d'Actuacions Exteriors (Va. Legislatura) i de Seguiment de la Unió Europea, Actuacions Exteriors, Cooperació i Solidaritat (VIa. Legislatura).

representació permanent espanyola) no han estat objecte de control. En particular, no s'ha fet cap seguiment de la posició del Govern en les conferències en els temes relacionats amb la Unió Europea, ni tampoc dels acords adoptats en el marc d'aquestes.⁴⁷

Entre l'escassa literatura que s'ha ocupat del paper dels Parlaments regionals en la integració europea és possible trobar alguna referència a la tasca de control que realitzen aquests òrgans en relació amb el seu executiu. Segons Cervilla i Ordóñez,⁴⁸ existeixen dos àmbits principals de control: el legislatiu i el pressupostari. Així, mitjançant l'aprovació de les lleis, els grups polítics poden controlar l'acció del govern si tenen suficient capacitat. D'altra banda, a través de la discussió de les Llei de Pressupostos, com la 16/93 (posada com a exemple pels autors), el Parlament pot intervenir al control de les partides destinades al cofinançament de les iniciatives procedents dels Fons Estructurals comunitaris i a projectes de cooperació transfronterera. Aquesta darrera és l'única forma de seguiment del paper de la Generalitat en les xarxes transregionals.

A pesar de reconèixer l'existència d'aquests àmbits de control, des d'una perspectiva politològica no poden ser considerats els més importants ni els més interessants atesa l'escassa capacitat d'incidència dels grups Parlamentaris de l'oposició. En canvi, les interpel·lacions i les compareixences obliguen el Govern a respondre i informar sobre el que se'l demana.

Precisament, la utilització d'aquests mecanismes ha propiciat la integració del control de les polítiques comunitàries en l'activitat ordinària de control del Ple i de les Comissions sectorials. No s'han desenvolupat nous mecanismes de control, llevat de la Comissió específica i algun altre que s'explicarà posteriorment, sinó que s'han aprofitat els ja existents per tal de fer el seguiment de l'actuació del Govern en els temes europeus. Tampoc no s'ha establert cap procediment de control sistematitzat i regular, més enllà dels informes periòdics sobre l'aplicació dels Fons Estructurals que el Departament d'Economia i Finances envia als grups Parlamentaris des de l'anterior legislatura. L'establiment de sistemes de seguiment, informació i control estables havia estat una de les reivindicacions de l'oposició des de la II Legislatura. Fins i tot, la mateixa Comissió de Seguiment de la Unió Europea no s'ha reunit amb regularitat, ha patit períodes d'absoluta inactivitat⁴⁹ i quan ho ha fet, la periodicitat ha superat els dos mesos en la majoria dels casos.

⁴⁷ P. Cervilla y D. Ordóñez Solís (1997), "La participación de los Parlamentos Autonómicos Españoles en la integración europea" a P. Straub et R. Hrbek, *Die Europapolitische Rolle der Landes-und RegionalParlamente in der EU*, ed. Nomos.

⁴⁸ Op. Cit.

⁴⁹ La Comissió no es va reunir durant el segon semestre de 1987, tot l'any 1988, segons semestres dels anys 1993 i 1994, tot el 1995 i segons semestres dels anys 1998 i 1999.

Un dels pocs intents d'establir un seguiment periòdic de l'acció europea del Govern i de l'actualitat comunitària va ser el seguit de compareixences del Secretari General del Patronat Català Pro Europa, Carles Gasòliba, celebrades entre 1987 i 1993 en el marc de la Comissió de Seguiment de la Unió Europea. El Patronat és considerat com un dels principals instruments de relació de la Generalitat, i de Catalunya, amb la UE; per tant, les compareixences i les preguntes al seu Secretari General són una via de control de l'activitat europea de la Generalitat. Al llarg d'aquestes sessions, el responsable del PCPE (el seu president és el de la Generalitat) es va oferir a col·laborar de forma estable amb la Comissió i el Parlament per tal d'informar sobre les activitats del Patronat, a acceptar suggeriments d'aquests i a coordinar activitats entre les dues institucions.

No obstant, les compareixences varen deixar de fer-se a causa del desinterès dels grups Parlamentaris, en especial els de l'oposició, els quals consideraven que no aportaven res de nou i que, a la pràctica, el Patronat era una institució poc plural.⁵⁰

Evidentment, aquestes no han sigut les úniques compareixences convocades per la Comissió. Cal destacar igualment la única sessió informativa feta pel President de la Generalitat en una Comissió (12-2-97. C-132). També s'han celebrat diverses sessions informatives amb consellers de la Generalitat: el d'Agricultura, Ramaderia i Pesca per parlar de la integració de Catalunya en la Comunitat Econòmica Europea (23-12-86. C-124) o de la cooperació transfronterera amb Lenguadoc-Rosselló i Midi-Pyrénées (28-6-91. C-242); el de Treball per a informar sobre les actuacions concertades amb els Fons Estructurals en matèria d'ocupació; el Comissionat per Actuacions Exteriors per a informar de la seva tasca (28-4-93. C-84); i, darrerament, el Conseller de Governació i Relacions Institucionals per a informar sobre els objectius de la Generalitat en projecció exterior (21-3-00. C-8).

Més enllà de la Comissió de la Unió Europea, el control sobre l'acció governamental també s'ha produït en les comissions sectorials a través de preguntes al Consell Executiu i de les compareixences i sessions informatives de representants del govern com les del Conseller d'Agricultura, Ramaderia i Pesca i el de Treball per parlar de qüestions relacionades amb la Unió Europea.⁵¹

En el marc dels Plens, el seguiment habitual dels afers europeus s'ha realitzat mitjançant interpel·lacions al Consell Executiu i preguntes al President de la Generalitat. Ocasionalment, en els Debats de Política General s'ha fet esment dels temes i de l'actualitat europeus, però de manera puntual, sense un control continuat de l'acció de govern.

⁵⁰ Els entrevistats durant el treball de recerca no van saber explicar perquè es van deixar de fer. El "desinterès" és la hipòtesi més plausible.

⁵¹ Veure apartat 4.1.a.

Al llarg dels tres debats monogràfics sobre les Comunitats Europees celebrats al Parlament entre 1987 i 1992, la qüestió del control de l'acció europea de l'Executiu va aparèixer en els discursos dels portaveus dels grups de l'oposició. Tant en el debat de 1990 (12-12-90) com en el de 1992 (6-10-92), Rafel Ribó (IC) es queixa de la manca de mesures de control sobre el govern. En el primer d'ells, pregunta per les relacions entre el Govern de la Generalitat i el govern central i critica l'absència de control del paper del Govern de la Generalitat en les xarxes transregionals com l'ARE (el govern no informa d'aquestes activitats). L'altre debat ve marcat per la creació de la figura del Comissionat per a Actuacions Exteriors i el temor del diputat Ribó que aquesta figura escapi del control Parlamentari. Per aquest motiu reclama la seva compareixença a la Comissió de la Unió Europea un cop cada període de sessions (dos a l'any) per tal de retre comptes de la seva gestió. Per la seva banda, el portaveu del principal partit de l'oposició, Higiní Clotas (PSC), demanava en el debat de 1990 una major col·laboració del Govern amb el Parlament (més informació i més debat, concretament) concretat en la celebració de més compareixences de membres del Consell Executiu i més possibilitats del Parlament d'influir i impulsar l'acció de govern (amb el debat de les orientacions i en la presa de decisions). La proposta de resolució conjunta d'aquest debat recull la reclamació de Clotas de la necessitat d'informar cada tres mesos el Parlament, a través de la Comissió específica, sobre els impactes de la integració europea a Catalunya.

En els darrers anys, el control de l'acció del govern s'ha fet de forma puntual i amb més intensitat en alguns terrenys, com l'agricultura i els Fons Estructurals (Agenda 2000, etc.), que en d'altres. L'opinió dels entrevistats, gairebé tots, membres (i portaveus del seu respectiu grup) de la Comissió de seguiment de la Unió Europea, és unànime: no es fa un seguiment i control dels afers europeus ni de l'actualitat comunitària. Pel portaveu del grup majoritari, J. Enric Millo (CiU), les compareixences de membres del Govern són l'únic mecanisme de control de l'acció d'aquest i darrerament no s'han celebrat (l'última fou la sessió informativa del conseller de Governació, J. A. Duran i Lleida el març de 2000)⁵². Josep Casajuana, representant del primer grup de l'oposició (SCC) considera que el seguiment dels afers europeus no és una de les prioritats de la Comissió. A més, destaca les dificultats a l'hora de fer el seguiment de la transposició de directives per part de l'executiu a causa de la dispersió de la informació i de la manca d'estudis que englobin els Departaments afectats. Els portaveus d'ERC, PP i IC-V (Jordi Ausàs, Francesc Vendrell i Rafel Ribó, respectivament) coincideixen en afirmar la inexistència de seguiment i control de les qüestions europees i la manca de compareixences i de sessions informatives. Vendrell es queixa, a més, de l'absència

d'avaluació dels mecanismes vigents de participació de la Generalitat en els afers europeus (conferències sectorials, comitès de la Comissió, etc.). Algunes de les claus explicatives les aporta el vice-president primer del Parlament, i antic president de la Comissió, Higin Clotas al assenyalar la manca d'interès dels grups Parlamentaris, la pròpia dinàmica del Parlament que fa que els procediments siguin poc àgils o la mateixa correlació de forces entre la majoria que dona suport al govern i l'oposició

Aquestes tres possibles causes de l'absència d'un control sistemàtic de l'acció del govern s'han d'afegir a la mateixa concepció de política exterior, en aquest cas la política europea, de Jordi Pujol i el seu govern que implica un protagonisme gairebé total de l'executiu. D'aquesta manera, el control polític es dissol i el rol del Parlament ha de ser, tal com va dir el mateix Pujol a la Comissió de la Unió Europea, "opinar i suggerir".⁵³

- *Representació i articulació d'interessos socials*

El Parlament de Catalunya no s'ha dotat de procediments per vehicular la representació d'interessos socials en els temes afectats per les polítiques comunitàries. Per tal de possibilitar la participació d'actors externs, provinents de la societat civil, del món econòmic i empresarial o de la universitat s'ha utilitzat el mecanisme de les compareixences. Aquestes s'han produït principalment en les anomenades Comissions d'Estudi, escenaris adequats per a l'expressió de les posicions dels agents socials davant de problemàtiques o qüestions que pretenen ser analitzades amb profunditat. Alguns exemples d'aquesta atenció prestada pels grups Parlamentaris als interessos socials són les compareixences dels sindicats, dels representants de les confraries de pescadors i, fins i tot, del món acadèmic en la Comissió d'Estudi sobre la Situació de la Pesca a Catalunya. Si bé no es van centrar exclusivament en la dimensió europea de la política pesquera, van tenir en compte el seu impacte a Catalunya. També cal recordar la compareixença de la presidenta del Lobby Europeu de Dones, Denise Fuchs, en el marc de la Comissió de Seguiment del Procés d'Equiparació Dona-Home (11-5-01. C-185).

Un *lobby* que ha mantingut una relació especial amb el Parlament a causa del seu caràcter d'organització participada per institucions públiques com la Generalitat, les administracions locals, les universitats i el mateix Parlament a través del Consell Consultiu del Patronat, és el Patronat Català Pro Europa. La seva tasca de representació i defensa dels interessos de Catalunya davant les Comunitats Europees ha fet que la seva activitat fos

⁵² També esmenta els informes periòdics de seguiment de la implementació dels fons comunitaris elaborats pel Departament d'Economia i enviats als grups parlamentaris.

⁵³ Va afegir: "La política exterior és una política que ha de fer molt directament l'executiu". (12-2-97. C-132).

objecte de seguiment per part del Parlament, almenys durant una època, mitjançant les compareixences del seu Secretari General, Carles Gasòliba.

A primers de 2002, la Presidència del Parlament va impulsar la iniciativa de la Convenció Catalana per al Futur de la UE i també manté relacions amb el Fòrum Cívic per a una Constitució Europea, entitats on estan representats diversos actors polítics, socials i econòmics de la societat catalana. No obstant, segons alguns dels entrevistats, representants de les formacions polítiques d'esquerra, les relacions entre el Parlament i la Convenció Catalana estan limitades per la voluntat del President de la Generalitat de portar el tema personalment, evitant els lligams entre aquestes dues institucions. Per aquest motiu els grups parlamentaris han intentat conèixer el funcionament, la composició i altres aspectes interns de la Convenció Catalana interposant preguntes al Consell Executiu⁵⁴, formulant proposicions no de llei⁵⁵ i sol·licitant la compareixença de Casimir de Dalmau, secretari general del Patronat Català Pro Europa (organitzador de la Convenció Catalana), i Ferran Requejo, coordinador de l'àmbit acadèmic de la Convenció, a la Comissió Permanent de Legislatura sobre la Unió Europea i d'Actuacions Exteriors, Cooperació i Solidaritat perquè informin dels treballs de la Convenció Catalana per al Debat sobre el futur d'Europa i la compareixença de Joaquim Millan i Oriol Illa davant la mateixa comissió perquè informin dels treballs que fa el Fòrum Cívic per a una constitució europea. Aquestes dues compareixences, demanades per tots els grups parlamentaris de forma unànime, es van celebrar el 13 de desembre de 2002 (C-419).

D'aquesta manera sembla que el Parlament intenta recuperar cert control sobre una iniciativa, la Convenció Catalana, sorgida d'una resolució del mateix Parlament a finals de 2001 per a fer el seguiment del debat sobre el futur de la UE en el marc de la Convenció presidida per V. Giscard-d'Estaing. Fins i tot, no és exagerat considerar que l'activitat de control de l'executiu en el darrer any s'ha concentrat en el seguiment del procés de definició del futur de la Unió Europea, especialment en aquells mecanismes "convencionals" creats expressament per a debatre aquesta qüestió. Més enllà dels exemples esmentats sobre la Convenció Catalana, els grups parlamentaris també han introduït iniciatives relacionades amb la Convenció europea com la sol·licitud de compareixença dels representants designats per les Corts Generals a la Convenció sobre el futur d'Europa davant la Comissió de la Unió Europea perquè informin sobre les propostes relacionades amb les institucions de Catalunya i les

⁵⁴ *Pregunta al Consell Executiu*, a respondre per escrit, sobre la composició i la convocatòria de la Convenció Catalana per al debat sobre el futur de la Unió Europea, 18-3-2002, formulada pel GSCpC. El Partit Popular també va formular una pregunta gairebé idèntica en les mateixes dates.

⁵⁵ S'està tramitant des de juny de 2002, una *Proposició no de llei sobre la necessitat de presentar un informe al Parlament de Catalunya dels treballs de la Convenció Catalana per al Debat sobre el Futur de la Unió Europea*, perquè el dabati i, si s'escau, l'aprovi, presentada pel Partit Popular.

nacionalitats i les regions amb poder legislatiu (aprovada en la sessió de la Comissió de 22 d'octubre de 2002, C-380) o la Resolució 1408/VI del Parlament de Catalunya (de 27 de maig de 2002), sobre la convocatòria de la Comissió General de les Comunitats Autònomes del Senat i la Convenció sobre el futur de la Unió Europea. Aquestes dues mesures, a l'igual que les relatives a la Convenció Catalana, suposen la implicació d'actors i organismes externs al Parlament de Catalunya i representen un augment de la preocupació del Parlament per a dur a terme el seguiment de l'actualitat comunitària, almenys en allò que fa referència al debat sobre el futur de la Unió, i per a canalitzar les posicions dels actors implicats en aquest procés de definició de la Constitució europea.

- ***Informació pública i comunicació***

El Parlament de Catalunya no ha realitzat una gran tasca d'informació pública en relació amb els temes europeus. Possiblement, aquesta sigui una de les mancances del Parlament de Catalunya, la seva capacitat de comunicació amb la societat. Els tres debats monogràfics celebrats els anys 1987, 1990 i 1992 foren intents manifestos per a divulgar i fer pedagogia de la importància i dels canvis que implica el procés d'integració europea davant l'opinió pública. L'objectiu en tractar aquests temes en el Ple era aconseguir una major projecció i atenció dels mitjans de comunicació.

Des d'aleshores no s'ha tornat a celebrar cap debat monogràfic relacionat amb la Unió Europea, i no pas per manca de propostes (la darrera fou formulada per IC-V arran de la presidència espanyola de la Unió Europea el primer semestre del 2002). La comunicació i la informació pública s'ha vehiculat a través dels mitjans de comunicació i de les noves tecnologies. El Parlament disposa d'una pàgina *web* que permet l'obtenció d'informació i el contacte amb els diferents grups Parlamentaris. D'altra banda, des de mitjans dels anys noranta, els debats de política general que se celebren anualment són retransmesos per televisió i ràdio. A més, les dues televisions públiques ofereixen un programa setmanal centrat en l'activitat del Parlament i en alguns casos es fa referència a les qüestions europees (es fa un seguiment de les reunions de la CALRE, per exemple).

- ***Elecció i reclutament de personal per a xarxes transregionals***

El paper del Parlament en aquest àmbit és inexistent. Les xarxes transregionals escapen al control i la participació del Parlament, excepte, com és lògic, les constituïdes pels

Parlaments regionals (CALRE i Coprepa) que compten amb representants institucionals del Parlament de Catalunya (sempre hi assisteix el president o un vice-president). En algun moment s'ha arribat a demanar la presència dels Parlaments regionals en el Comitè de les Regions⁵⁶ o, simplement, l'elecció dels representants de les regions en aquest Comitè des del Parlament per tal que aquests posseeixin un mandat representatiu.

En definitiva, les tasques més importants assignades al Parlament de Catalunya en relació als afers europeus són les de control i impuls de l'acció del govern. L'àmbit principal de tractament d'aquestes qüestions, especialment en el vessant institucional, ha estat la Comissió de Seguiment de la Unió Europea. A partir de l'anàlisi de les activitats d'aquest òrgan es poden extreure una sèrie de conclusions que en gran part ja han estat avançades anteriorment. La primera és que la Comissió de Seguiment ha intensificat la seva activitat al llarg del temps i ha incrementat la freqüència de les reunions en la darrera legislatura. Aquest fet no implica per si sol una major presència dels afers europeus; gran part de l'activitat es deu a l'ampliació dels temes, ja que, des de la V Legislatura, la comissió s'ocupa també de les Actuacions Exteriors i, des de l'última, també de les iniciatives de cooperació i solidaritat, que tenen una presència cada vegada més significativa en els treballs de la comissió. Una anàlisi més detallada de les dades permet d'observar que el nombre de compareixences i sessions informatives, instruments clau de la funció de control, no ha augmentat (les dades de la darrera legislatura poden conduir a equívocs ja que la majoria de les compareixences són per informar sobre qüestions de cooperació i solidaritat; només una s'ha ocupat dels temes europeus), sinó que ha disminuït. Si la Comissió no s'ha preocupat de fiscalitzar l'actuació europea del govern ni ha reivindicat informació de primera mà d'actors implicats directament en el procés de construcció europea, no es pot dir el mateix respecte a la funció d'impuls. Les iniciatives d'impuls de l'acció del govern s'han incrementat de forma considerable, sobretot des de la V Legislatura, quan l'oposició d'esquerres va començar a presentar un conjunt de proposicions no de llei reclamant una major participació de Catalunya en les institucions comunitàries.

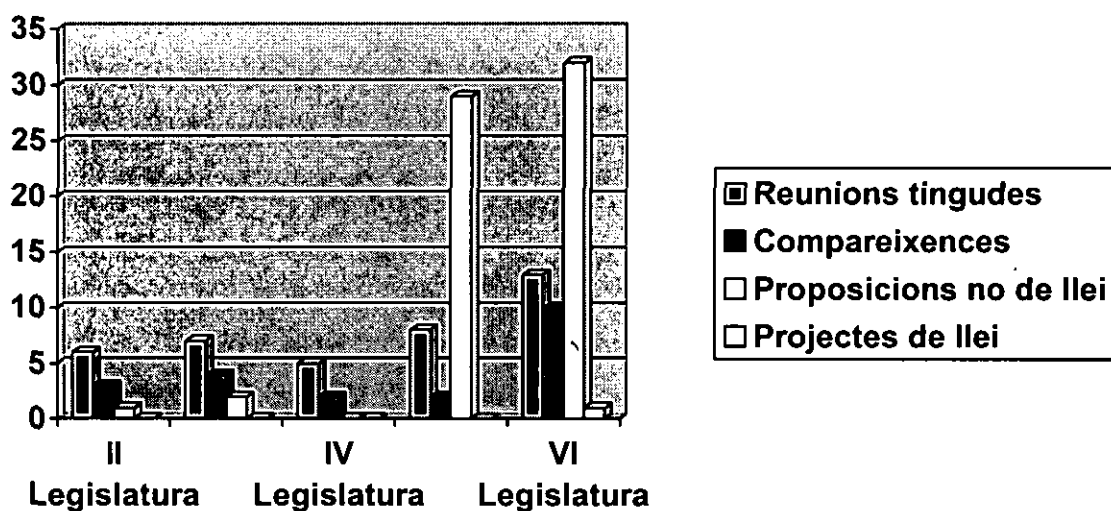
⁵⁶ Xavier Guitart i Domènech (portaveu PSC), Comissió de Seguiment de la Unió Europea. 3-6-97. C-205.

Quadre 3. Activitat parlamentària relacionada amb la UE

	II Legislatura (1984-1988)	III Legislatura (1988-1992)	IV Legislatura (1992-1995)	V Legislatura (1995-1999)	VI Legislatura (1999-2001)
Reunions	6	7	5	8	13
Compareixences i sessions informatives	3	4	2	2	10
Proposicions no de llei	1	2	0	29	32
Projectes de llei	0	0	0	0	1

Font: elaboració pròpia a partir de les dades del Dossier documental de l'activitat Parlamentària referida a les relacions institucionals entre la Generalitat de Catalunya i la Unió Europea.

Gràfic 1. Evolució de l'activitat Parlamentària relacionada amb la UE



4.2. El procés d'adaptació

L'objectiu d'aquest apartat és analitzar com s'ha produït l'adaptació del Parlament de Catalunya als afers europeus (*eurofitness*). Per tal d'observar què ha implicat la integració de Catalunya a la Unió Europea s'han diferenciat tres àmbits: les conseqüències institucionals, les estratègies dels partits polítics amb representació Parlamentària i, en darrer lloc, els recursos i tècniques desenvolupats per uns i altres per tal de fer front als temes europeus.

A. Estructura institucional.

L'impacte de la integració europea en el funcionament intern del Parlament de Catalunya s'ha concretat en diversos àmbits. Pel que fa a l'administració Parlamentària, s'ha adaptat el Servei de Documentació, Biblioteca i Arxiu per tal de recollir els documents oficials de les institucions comunitàries i altres informacions relatives als temes europeus. Aquest conjunt de documents està a plena disposició de tots els diputats. Fins fa dos anys no s'havia considerat necessari fer cap altre canvi per tractar els afers europeus. La voluntat d'una major projecció exterior de la presidència del Parlament en aquesta legislatura i l'increment de les relacions bilaterals amb altres Parlaments van implicar la creació de l'Oficina de Dret Comparat i Relacions InterParlamentàries. Aquesta fou creada el maig de 2000 amb la modificació de les disposicions de règim interior del Parlament de Catalunya, però no va entrar en funcionament fins el febrer de 2001, quan es va assignar el lletrat titular.⁵⁷ La seva tasca, que abans es duia a terme des del Gabinet del President, consisteix en donar suport a la Presidència en tots aquells temes de relacions amb altres Parlaments i col·laborar amb els diputats en aquelles informacions que desitgin. Aquest òrgan compta amb dues persones: un lletrat i l'assistent d'aquest.

De fet, l'activitat parlamentària s'ha vist més modificada que no pas l'administració interna en el procés d'adaptació a la realitat europea. El primer instrument creat per aconseguir-ho va ser la Comissió de Seguiment del Procés d'Integració d'Espanya a la CE, l'any 1986, encarregada de fer el seguiment de l'acció europea del govern i de l'actualitat comunitària. En la primera legislatura existia un precedent: la Comissió mixta Parlament-Govern de la Generalitat de seguiment de les relacions de la CE amb l'Estat espanyol, amb un funcionament irregular. Aquesta comissió ha tingut continuïtat al llarg del temps amb

⁵⁷ Sr. Vicenç Santaló.

diferents noms i ha anat ampliant les seves tasques. A partir de 1995, es va ocupar també de les Actuacions Exteriors, i des d'aquesta legislatura ha incorporat, com ja s'ha dit, els temes de cooperació i solidaritat. Tanmateix, els dos darrers períodes de sessions (segon semestre de 2001 i primer de 2002) pràcticament no s'ha tramitat cap iniciativa relacionada amb la Unió Europea.⁵⁸ Per tant, no s'ha portat a terme cap tipus seguiment de l'actualitat comunitària ni de l'acció europea del govern.

Aquesta situació s'explica pel fet de la desviació de totes les iniciatives relacionades amb la Unió Europea (i que abans haurien sigut tractades a la Comissió de Seguiment) a la Ponència conjunta adscrita a la Comissió. Des de 1998, la Comissió havia debatut un conjunt de proposicions no de llei presentades pels partits d'esquerrres en l'oposició (PSC-CC, IC-V, però sobretot, ERC) que instaven el govern de la Generalitat a aconseguir una major presència i participació de Catalunya a les institucions comunitàries. La reiteració en la presentació d'iniciatives amb el mateix contingut va comportar, l'any 2000, l'acord dels grups Parlamentaris per vehicular aquestes propostes a través d'una Ponència, la missió de la qual seria l'elaboració d'una Proposició de Llei a presentar a la Mesa del Congrés dels Diputats per a garantir la presència de Catalunya a les institucions comunitàries.

El novembre de 2000 es va constituir l'esmentada Ponència. El seu funcionament no ha estat exempt, a l'igual que la Comissió, d'una certa polèmica en considerar els grups de l'oposició que s'havia paralytitzat la seva activitat durant molt mesos per tal de no incomodar el Partit Popular, el grup que dona suport al Govern. En canvi, segons el portaveu de CiU a la Comissió, J. E. Millo, la Ponència ha romangut inactiva arran d'un acord informal entre els partits per a evitar solapaments amb els debats de la Comissió per a la Millora de l'Autogovern. En qualsevol cas, a principis de 2002, un cop enllestits els posicionaments dels grups en aquesta Comissió, la Ponència va establir un calendari de reunions quinzenals per poder concloure els treballs de la Ponència abans de l'estiu. El mes de juny es va enllestir la proposta consensuada per totes les forces (excepte el PP) que, des de l'òptica del representant d'IC-V a la Ponència, Rafel Ribó, és el resultat de la barreja de tres textos: una antiga proposta d'Iniciativa, el document presentat a la Mesa del Congrés dels Diputats pel Parlament de les Illes Balears i, per últim, les aportacions de CiU. El pas següent consistia en sotmetre la proposició al dictamen de la Comissió de seguiment de la Unió Europea per trametre-la, un cop aprovada en el Ple, a la Mesa del Congrés dels Diputats. El context polític espanyol, amb

⁵⁸ Durant les primeres legislatures la periodicitat de les reunions podia ser superior als dos mesos o, fins i tot, no reunir-se durant períodes de sessions sencers. En aquesta darrera legislatura, la quantitat de temes a tractar ha ocasionat que la Comissió es reuneixi un cop al mes aproximadament.

la majoria absoluta del PP, fa preveure un suport insuficient per a l'aprovació d'aquesta Proposició de Llei.

El tercer àmbit afectat ha estat el de les relacions entre l'executiu i el legislatiu. Les funcions del Parlament que influeixen en les relacions amb l'executiu són el control i l'impuls de l'acció de govern. L'uropeïtzació de les polítiques públiques ha condicionat la tasca de control en certs aspectes perquè ha fet necessària l'especialització d'alguns diputats o la inclusió d'especialistes en temes europeus en les llistes electorals. També s'han produït compareixences i sessions informatives de membres del Consell Executiu en relació amb aquests assumptes, encara que de forma intermitent. També cal recordar els informes del Departament d'Economia i Finances sobre la implementació dels Fons Estructurals adreçats periòdicament als grups parlamentaris. El cert, però, és que el Parlament ha tingut una capacitat reduïda d'influir en l'acció europea del Govern, tot i la consideració dels afers europeus com una *qüestió d'Estat*, que hauria de ser tractada amb el màxim consens. Els portaveus dels partits d'esquerres creuen que el protagonisme del Govern és excessiu i que s'hauria de permetre una major capacitat d'intervenció dels grups parlamentaris per consensuar les mesures a adoptar.

En conseqüència, no s'ha aconseguit una acció de govern transparent en tots aquests anys. Les relacions entre Govern i Parlament han passat per etapes marcades per la polèmica i la manca de fluïdesa, amb crítiques a l'Executiu per la manca d'informació al Ple, per no deixar participar el Parlament en certs debats⁵⁹ o pel funcionament i el caràcter del Patronat Català Pro Europa.⁶⁰

Al costat d'això, també hi han hagut moments de consens en els quals s'han aprovat iniciatives gairebé per unanimitat. En aquest sentit, cal esmentar la proposta unitària del Parlament a la Convenció Catalana per al Debat sobre el Futur d'Europa de 19 de desembre de 2003 a través d'una iniciativa conjunta dels presidents dels grups parlamentaris, en el marc del debat sobre el futur de la UE, defensant la necessitat que el Parlament català tingui veu pròpia per enviar i rebre propostes del PE que l'afecten directament (Avui, 20/12/02). El Parlament de Catalunya farà arribar a la Convenció Catalana per al Debat sobre el Futur d'Europa una proposta unitària perquè inclogui en les seves conclusions la necessitat d'establir mecanismes de relació directa entre el Parlament Europeu i el Parlament català, i la resta de parlaments regionals europeus amb capacitat legislativa. Segons la proposta, el Parlament de Catalunya entén que els parlaments regionals estan convidats a assumir un paper actiu en el procés de formació de l'opinió pública europea, per la proximitat de les seves

⁵⁹ Rafel Ribó posa com a exemple el tema de la Convenció.

decisions a les preocupacions i els interessos dels ciutadans europeus. En aquest sentit, es proposa a la Convenció Catalana que inclogui entre les seves conclusions les següents:

- 1ª) El Parlament Europeu ha d'establir els mecanismes adients per tal de rebre propostes de resolució presentades pels parlaments regionals amb competències legislatives sobre matèries d'interès de la pròpia regió».
- 2ª) Els parlaments regionals amb competències legislatives han de tenir veu en el procés legislatiu del Parlament Europeu sobre lleis i resolucions que afectin a la pròpia regió, en els termes que reglamentàriament s'estableixi».

En tot cas, en l'actual legislatura, l'escassa activitat de control no és atribuïble únicament al Govern, sino a la pròpia Comissió. Tal com reconeixen els diputats d'ERC i PP entrevistats, no s'han demanat més compareixences ni s'han exigit més esforços d'informació en relació amb els temes europeus.

Un altre àmbit important influït per la integració europea és el de la relació del Parlament amb altres actors europeus, pertanyents al sistema institucional de la UE o no. El Parlament no ha aconseguit establir relacions directes amb el Comitè de les Regions ni amb la majoria d'organitzacions de les quals forma part el Govern de la Generalitat (Assemblea de les Regions d'Europa, Conferència de regions amb competències legislatives, Euroregions, etc.), encara que ha debatut sobre alguns d'aquests organismes.⁶¹ Les dues úniques excepcions són la Comunitat de Treball dels Pirineus, que compta amb una divisió parlamentària, i l'associació els Quatre Motors per a Europa, en la qual s'han establert mecanismes de cooperació interparlamentària. La única xarxa transregional europea participada directament pel Parlament és la Conferència d'Assemblees Legislatives Regionals Europees (CALRE). Recentment, també s'han mantingut diferents contactes amb el PE com l'entrevista entre el President del Parlament, Joan Rigol, i el vice-president del PE, David Martin, celebrada l'abril de 2002 per tractar el paper de la CALRE i, en concret, el de Catalunya i el seu Parlament en el procés de construcció europea. A més, s'ha establert una relació directa amb l'oficina d'informació del Parlament Europeu. A l'últim, el vice-president Higinio Clotas fou l'encarregat de representar el Parlament de Catalunya en l'audiència pública davant del grup

⁶⁰ Els representants dels tres partits d'esquerra entrevistats insisteixen en la manca de pluralisme del PCPE.

⁶¹ Sobre el Comitè de les Regions, els dos debats monogràfics de principis dels noranta fan referència al caràcter que hauria de tenir aquest organisme, creat el 1993. Sobre l'Euroregió, la Sessió Informativa amb el Conseller d'Agricultura, Ramaderia i Pesca per tal d'informar sobre la cooperació que desenvolupa la Generalitat amb Languedoc-Roussillon i Midi-Pyrénées i especialment sobre la signatura d'una *Carta de l'Euroregió* en la qual s'institucionalitzen les relacions fins al moment i s'enumeren àmbits de cooperació (28-6-91. C-242).

de treball de la Comissió Europea responsable de l'elaboració del «Llibre Blanc sobre la Governança Europea», el març de 2001.

B. Estratègies

L'adaptació del Parlament als afers europeus també ha tingut algunes conseqüències per als grups parlamentaris. Alguns han incorporat un assessor específic per aquests temes, mentre que els altres han utilitzat l'estructura del partit quan han necessitat assessorament, informació o qualsevol tipus d'ajuda. El grup majoritari (CiU) no compta amb assessors contractats específicament per a aquest tema; només s'ha incorporat una persona, amb experiència en els afers europeus, com a assistent del Grup Liberal del Parlament Europeu, per fer el seguiment de l'activitat comunitària. El cas oposat és el del Partit Popular, que no té cap assessor per a aquestes qüestions. Si els seus diputats necessiten algun tipus d'ajuda, acudeixen al partit o al govern central. De tota manera, tal com afirma el seu portaveu, Francesc Vendrell: "el tractament dels afers europeus en el Parlament de Catalunya no comporta gaire exigències". Pel que fa a ERC, els diputats reben ajuda dels assessors en política europea del partit. El mateix succeeix a IC-V, els diputats del qual han d'aprofitar l'estructura del partit, en concret, l'oficina de l'exvice-president del Parlament Europeu, Antoni Gutiérrez Díaz, que realitza un seguiment de l'actualitat comunitària.

A part d'aquestes eines d'assessorament, alguns grups han desenvolupat mecanismes de coordinació amb els altres representants parlamentaris del seu partit. L'exemple paradigmàtic d'instrument formalitzat és la Comissió Interparlamentària del PSC-CPC, que reuneix diputats del Parlament de Catalunya, del Congrés dels Diputats, del Parlament Europeu i els senadors de l'Entesa Catalana de Progrés pertanyents al PSC. La seva funció principal és la coordinació de posicions i iniciatives i l'intercanvi d'informació entre els quatre grups. Les seves reunions es fan un cop acabada la Comissió Executiva. També es preveu un contacte amb els mitjans de comunicació cada trimestre i una reunió anual de tots els diputats i senadors.

Pel que fa a Convergència i Unió, segons el seu portaveu adjunt, existeix una coordinació permanent, sobretot informal, amb els tres eurodiputats de la coalició. La relació preveu l'intercanvi d'informació i la coordinació en la presentació d'iniciatives als dos Parlaments. També són habituals els contactes amb els representants al Congrés dels Diputats. Cada tres mesos es reuneixen representants dels tres Parlaments a Barcelona.

El model del Partit Popular és similar al socialista. Estan coordinats a través de dos mecanismes: d'una banda, la Comissió Interparlamentària, instrument estable i formal, que preveu una reunió bimestral dels diputats del PPC (amb l'afegit de representants del món local); de l'altra, el Comitè Executiu que es reuneix més sovint i que, a la pràctica, està compostat per les mateixes persones que la InterParlamentària.

El grup d'ERC manté una coordinació genèrica amb el seu eurodiputat, la senadora i el diputat al Congrés encara que els contactes en relació amb els temes europeus no són massa freqüents. En canvi, existeix una relació directa i fluïda amb els assistents d'aquests representants per a demanar informació sobre els afers europeus. També intercanvien informació en el si del grup Aliança Lliure Europea (ALE) - Verds en el Parlament Europeu.

Finalment, els diputats d'IC-V encarregats de les qüestions comunitàries tenen una coordinació permanent amb l'equip d'Antoni Gutiérrez Díaz, malgrat que aquest ja no sigui eurodiputat. També intercanvien informació amb el seu representant al Congrés, Joan Saura, quan se celebra algun debat sobre temes europeus en aquesta institució com durant la presidència espanyola, per exemple.

Els darrers anys, per tal de defensar amb més força les seves demandes en els temes europeus, alguns partits han considerat necessari l'establiment d'acords de col·laboració. El millor exemple és l'Acord d'Autogovern entre les forces polítiques d'esquerra (PSC-CC, ERC i IC-V) de novembre de 2000. El quart punt del pacte fa referència a la necessitat d'institucionalitzar la presència de la Generalitat a la UE i en l'àmbit de les relacions internacionals. Aquest capítol es desglossa en cinc reivindicacions concretes, l'objectiu de les quals és garantir la participació de la Generalitat en la formació de la voluntat estatal a la Unió Europea i en l'aplicació de les decisions adoptades per la Unió:

1. Institucionalitzar la presència de les CCAA en la formació de la voluntat estatal.
2. Poder exercir la representació espanyola en les institucions de la UE quan tractin matèries de competència autonòmica.
3. Assumir de forma plena per part de la Generalitat de l'execució del dret comunitari (transposició al dret intern) en les seves competències.
4. Assegurar la intervenció de les CCAA en les actuacions de l'Estat davant del Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees (TJCE) quan es tracti de la defensa de les seves competències i interessos.
5. Promoure el reconeixement de la representació catalana en el Parlament Europeu, a través d'una circumscripció regional potser.

La validesa i el futur d'aquest acord està en funció dels resultats de les properes eleccions i de les relacions entre els partits signants, no sempre fàcils.

C. Recursos i tècniques.

Un dels elements més influents i decisius en el procés d'adaptació de les institucions catalanes a la realitat comunitària ha estat la cultura política dels diferents actors (president de la Generalitat, consellers, grups, diputats individuals, etc.). La concepció dominant de l'Executiu s'ha basat en el seu paper preponderant tant pel que fa a l'aplicació de les polítiques comunitàries, com a la participació de Catalunya a la UE. De fet, el Govern ha dut a terme la política europea amb un protagonisme gairebé absolut. Des d'aquesta òptica, refermada en més d'una ocasió pel mateix Jordi Pujol (12-2-97. C-132), la posició del Parlament és secundària. Aquesta visió no és compartida pels partits de l'oposició, en especial els d'esquerres, els quals han reclamat una major intervenció del legislatiu tant en la fase de control com en la d'impuls de l'acció de govern. Una exemples paradigmàtic d'aquesta concepció activa del rol del Parlament l'encarna el portaveu d'IC-V, Rafel Ribó. A més de destacar l'escassa cultura del rendiment de comptes (*accountability*) del Parlament català, característica del model parlamentari escocès, aquest diputat reivindica la concertació com a mitjà per a adoptar les decisions en l'àmbit europeu. Si els afers europeus són considerats com una "qüestió d'Estat" per gairebé tots els grups parlamentaris, les iniciatives haurien de ser adoptades de forma consensuada.

La segona variable que cal considerar pel que fa als recursos és el nivell de formació i de preparació dels membres de la Cambra. Les entrevistes realitzades indiquen que, en general, el coneixement de les polítiques i institucions europees de la majoria dels diputats és genèric. A causa de la distància i de la complexitat del procés decisonal comunitari el grau d'especialització acostuma a ser molt baix. Com era d'esperar, la principal excepció són els parlamentaris que s'han hagut d'especialitzar en qüestions concretes com la Política Agrària Comuna (PAC), els Fons Estructurals⁶² o els aspectes institucionals de la Unió.⁶³ Tot i que, individualment, els diputats i diputades entrevistats no es posaven d'acord en quin era el nivell dels seus col·legues quant a coneixement i informació, el consens era total a l'hora de destacar el grau de conscienciació i la vocació europeista dels seus respectius partits.

⁶² El diputat del grup SCC, Ramon Vilalta, és un dels experts en aquests dos temes.

⁶³ En aquest àmbit hi han treballat J.Ll. Carod Rovira, R. Ribó i J.E. Millo, per exemple.

Per últim, la infraestructura comunicativa del Parlament es limita per ara a la pàgina web www.Parlament-cat.es que ofereix una informació detallada de la seva història, estructura i activitats, així com de la producció legislativa i no legislativa (resolucions, mocions, etc.). A diferència de la pàgina web del Parlament del País Basc, no compta amb un servei d'informació europea. No proporciona informació sobre l'actualitat comunitària, sinó únicament de les iniciatives del Parlament relacionades amb Europa.

5. CONCLUSIONS.

El procés d'integració europea es pot considerar com la construcció d'una nova entitat política en la que l'autoritat i la capacitat d'influència en l'elaboració de les polítiques està repartida entre un conjunt d'actors públics i privats que operen en els diferents nivells de govern. La governança europea resulta així de la interacció entre aquests actors i nivells. El procés polític europeu genera un sistema d'interdependències que, tot sovint, tendeix a potenciar el paper dels actors subestats en l'arena política europea. Ara bé, aquests no gaudeixen encara d'un reconeixement institucional. Per tant, i a l'espera del que estableixi la futura Constitució europea, la seva actuació està supeditada als procediments interns establerts en alguns Estats membres o als mecanismes instituïts a nivell comunitari (Consell de Ministres, Comitè de les Regions, política regional, comitès consultius de la Comissió o el Consell, etc.).

Al llarg dels darrers anys, les regions amb competències legislatives o "regions constitucionals" han anat expressant llurs reivindicacions en el debat sobre la governança europea, entre les quals destaquen pel que fa al nostre estudi:

- la constatació de la tendència a la centralització de les decisions a nivell europeu en detriment de les competències regionals;
- la necessitat d'estendre el principi de subsidiarietat a les regions amb poders legislatius i d'una implicació més gran d'aquestes en les decisions europees;
- el reconeixement d'un estatut especial a les regions amb competències legislatives que garanteixi la seva implicació efectiva en el *procés legislatiu*;
- la implicació dels Parlaments regionals en la governança europea i el dret de les regions constitucionals a apel·lar directament davant del TJCE i a intervenir en el Consell de Ministres en els assumptes que afectin les seves competències.

En els Estats descentralitzats de la Unió que han afrontat la participació de les seves entitats subestats (regions, Länder, etc.) en els afers europeus, els Parlaments regionals tenen una implicació desigual en els procediments interns de participació. El cas més rellevant és el de Bèlgica, atès que la Constitució d'aquest país estableix l'obligació d'informació dels projectes de revisió del Dret comunitari primari des de l'inici de negociacions i, segons la Llei especial de 1993, de les proposicions d'actes normatius que enviï la Comissió Europea al

Consell. Els Parlaments dels Länder austríacs han assolit un nivell d'implicació en el procediment intern considerable perquè les reformes de les constitucions dels Länder arran de la integració d'Àustria a la UE han reforçat la seva capacitat d'intervenció i control. A més a més, la reforma de la Constitució federal, va possibilitar la participació dels Presidents d'aquests en la Conferència dels Länder per a la Integració Europea (amb veu però sense vot). En canvi, els Parlaments dels Länder alemanys no compten amb mecanismes tant desenvolupats d'implicació en el model de participació de la Federació perquè són monopolitzats pels governs dels Länder. Aquests exerceixen una influència decisiva en la determinació de la posició de la Federació, sobretot mitjançant el Bundesrat. Fins ara, els Parlaments autonòmics no han aconseguit trobar el seu lloc en l'arquitectura institucional de la Unió Europea ni tampoc en el model espanyol de participació autonòmica. No tenen cabuda en el disseny actual de la Unió i ni en els mecanismes interns de l'Estat espanyol perquè ambdós processos s'han desenvolupat sense el seu concurs i, encara ara, s'expressen fortes reticències a permetre la seva participació en el debat sobre el futur de la construcció europea.

Seguint la tendència dels executius, els Parlaments regionals han establert les seves pròpies xarxes de cooperació i coordinació, tant en el pla europeu (CALRE) com en l'intern (COPREPA en el cas espanyol), amb l'objectiu de definir posicions comunes i pressionar sobre les instàncies nacionals i europees. Tanmateix, es tracta sobretot d'un moviment impulsat des de les presidències de les respectives assemblees, més que no pas el resultat d'un debat polític al voltant dels reptes i les oportunitats derivats de la integració europea i del procés de reforma en curs.

Davant la dificultat dels Parlaments autonòmics de millorar la seva participació en el sistema intern de formació de la voluntat de l'Estat en les institucions comunitàries, les assemblees més actives han concentrat les seves esperances i esforços en la possibilitat d'influir directament sobre les institucions comunitàries, bé a través del procés de la CALRE, bé mitjançant relacions bilaterals amb els Parlaments d'altres *regions constitucionals*. En el marc de la Convenció sobre el Futur d'Europa, la veu dels Parlaments autonòmics no té cap ressò perquè la representació espanyola està limitada a membres de les institucions centrals de l'Estat

Igual que la majoria dels legislatius nacionals/estatals, generalment, el paper dels Parlaments regionals a la UE és secundari, per no dir insignificant. La seva inserció en el procés polític europeu es fa encara més difícil que la dels seus homòlegs estatals en la mesura que, al contrari d'aquests, ni tan sols tenen la possibilitat de fiscalitzar, ni que sigui formalment, l'actuació dels executius com a participants directes en el procés de decisió. Els

executius regionals han estat també els principals actors de la mobilització regional a la UE, ja sigui a través dels canals interns o dels supranacionals. Al protagonisme dels executius cal afegir la diversitat de les percepcions relatives a l'impacte regional del procés d'integració així com l'heterogeneïtat de les cultures polítiques i del repartiment de les competències entre els diferents nivells de govern dels Estats membres

El dèficit democràtic de la UE es troba al centre dels treballs de la Convenció Europea encarregada del disseny de la futura Constitució de la Unió. La democratització de la governança europea (i també nacional/regional) implica l'adopció de nous mecanismes que garanteixin la pluralitat, la flexibilitat i la interacció en el context de complexitat social característic de les nostres societats. Com es desprèn del debat en curs, el procés d'integració només es pot concebre sobre la base de responsabilitats compartides entre els diferents nivells de govern i entre aquests i la societat. Per tant, la interdependència dels actors i la transversalitat dels problemes requereixen un sistema institucional multinivell. Aquest és un dels trets més característics de la UE. El repte consisteix, doncs, en combinar de forma eficient la representació general amb la territorial, donant un espai més ampli als actors subestats i socials dels diferents nivells. La participació articulada a través de les organitzacions de la societat civil permet d'obtenir informació i coneixements especialitzats i propers dels temes i, per tant, d'aproximar les decisions als ciutadans.

En suma, es tracta de dissenyar un sistema capaç de combinar de forma eficient la democràcia representativa (Parlaments) amb la participativa (xarxes), en la que els representants democràtics, sense haver de renunciar al paper que els correspon en el procés polític, disposin d'interlocutors/controladors directes en la societat. En un sistema d'aquestes característiques, les regions han de jugar un paper de primer ordre car la seva participació és essencial per l'acostament de les decisions als ciutadans i, per tant, per una millor aplicació i avaluació de les decisions. Aquesta formulació comporta una intervenció més activa dels parlaments regionals en el sistema institucional de la Unió i més canals de participació directa en el procés polític. Com indicava el document de treball de la Comissió que va llençar el debat sobre el Llibre Blanc, "l'èxit de les decisions comunitàries i l'acceptació de les regles depenen de la implicació directa dels actors regionals, locals i no governamentals en l'elaboració de les polítiques". Tanmateix, la participació europea dels legislatius regionals pressuposa, no només la reforma de l'arquitectura comunitària, sinó també un procés d'adaptació interna per tal d'adquirir les capacitats institucionals i organitzatives necessàries.

La nostra avaluació del procés d'adaptació del Parlament de Catalunya a la UE ens porta a destacar els aspectes següents:

- El grau d'implicació del Parlament en les polítiques europees és més aviat limitat, atès el protagonisme assumit pel Consell Executiu de la Generalitat des del 1986, tant pel que fa a la participació europea com, llevat d'alguna excepció, a la transposició de les directives comunitàries. El Parlament no ha exercit cap influència significativa en la formulació de les posicions de la Generalitat ni en la Conferència Estat-CCAA per Afers de la CE, ni en el Comitè de les Regions, així com tampoc en els diferents organismes de cooperació interregional en els que participa l'Executiu. Per tant, el procés d'integració no s'ha traduït en una major responsabilització política de la Cambra, la qual cosa és coherent amb el paper que aquesta ha jugat en la política catalana, sobretot entre 1980 i 1999. En suma, no s'ha aconseguit una acció de govern més transparent i accessible als membres de la Cambra i als ciutadans en general.
- Les polítiques de la Unió han estat objecte de debat en les diverses comissions sectorials i en el Ple en funció de les competències assumides per la Generalitat o de la rellevància dels temes (Mercat Únic, Cohesió, etc.). Això explica que la política agrícola (PAC) o la política regional (Fons Estructurals) hagin estat tractades més sovint que no pas les polítiques reguladores - llevat de la política mediambiental - en les quals les competències són més limitades. La majoria de les iniciatives sotmeses a la consideració del Ple acostumen a ser interpel·lacions al Consell Executiu i mocions. Cal dir també que molts dels temes tractats ho han estat a títol informatiu, sobre la base de compareixences d'experts, però també en exercici de les funcions de control, com ara el *cas Pallerols*, relacionat amb la distribució irregular dels recursos del FSE. En temes com la sanitat o l'ensenyament, en els que la Generalitat exerceix la majoria de les competències, no s'ha produït una intervenció reguladora destacada de la Unió i, per tant, el Parlament no les ha tractades des de la perspectiva que ens ocupa.
- En canvi, la cultura i la llengua ha estat objecte de tractament des de la perspectiva comunitària amb relativa freqüència, encara de manera simbòlica, tot i el feble pes específic de la política cultural de la Unió Europea.
- El funcionament del Parlament es va veure afectat per la creació de la Comissió de Seguiment del procés d'integració d'Espanya a la CE, l'any 1986. Tanmateix, això no ha significat una atenció particular envers els afers europeus. El nombre de compareixences i de sessions informatives en temes europeus ha tendit, fins i tot, a disminuir els darrers anys. La Comissió no ha fiscalitzat l'actuació europea del govern

ni ha reivindicat més protagonisme, la qual cosa confirma l'avaluació inicial: atès el context polític català, el Parlament no juga cap paper significatiu en els temes europeus i la seva agenda no s'ha vist substancialment alterada per raó del procés d'integració. Això no obstant, les iniciatives d'impuls de l'acció del govern s'han incrementat de forma considerable, sobretot des de la V Legislatura, a partir de les proposicions de l'oposició reclamant una major participació de Catalunya en les institucions comunitàries.

- Tot i l'interès que susciten en general els temes europeus, hom constata en general un grau d'informació i d'especialització insuficient per part dels diputats i les diputades. Els grups parlamentaris i els propis partits tracten de compensar aquest dèficit amb els mitjans disponibles; tanmateix, hi ha una manca de correspondència entre la rellevància atribuïda subjectivament a la UE i les capacitats necessàries que afrontar la complexitat dels temes que se'n deriven. La creació recent d'una Oficina de suport tècnic adscrita a la presidència pot ajudar a afrontar un problema que té les seves arrels principals en la cultura política dominant.
- En general, els temes europeus no semblen haver comportat l'establiment de vincles especials entre la Cambra i els actors socials implicats en les diverses polítiques. Al marge de les compareixences d'experts dels diferents àmbits, el Parlament no ha posat en marxa procediments especials per informar els ciutadans ni vehicular la representació d'interessos socials en els temes afectats per les polítiques comunitàries. Ni tan sols ha establert una relació especial amb el Patronat Català pro Europa, el principal lobby català a Brussel·les.

En conclusió, doncs, més enllà dels aspectes més simbòlics, de l'activisme europeu de la presidència i dels posicionaments recents relatius als treballs de la Convenció Europea, fins ara, el procés d'integració no ha tingut un impacte significatiu en el Parlament de Catalunya que, també en aquest àmbit, ha ocupat una posició subordinada respecte a l'Executiu.

6. FONTS CONSULTADES.

6.1. Bibliografia.

- Abromeit, H. (1998), *Democracy in Europe*, Nueva York-Oxford, Berghahn Books.
- Benz, A. i Eberlein, G., (1999), "The Europeanization of regional policies: patterns of multi-level governance", *Journal of European Public Policy*, 2, pp. 329-348.
- Caporaso, J.A. (1996), "The European Union and Forms of State", *Journal of Common Market Studies*, 1, 1996: 29-51.
- Cawles, Caporaso, Risse (2000), *Transforming Europe*, 2001, Cornell, Cornell Uni. Press.
- Commission (2001), "European Governance: a White Book", *comunicació de la Comissió*, Brussel·les, 25.7.2001, COM(2001) 428.
- Direcció d'Estudis Parlamentaris (2002), "Dossier documental de l'activitat Parlamentària referida a les relacions institucionals entre la Generalitat de Catalunya i la Unió Europea", Parlament de Catalunya, Barcelona.
- Roig, E. (2000), La Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea, a *La Unión Europea y las comunidades autónomas. Informe Comunidades Europeas 1999*, Instituto de Derecho Público, Madrid.
- Hix, S. (1998), "The study of the European Union II: the 'new governance' agenda and its rival", *Journal of European Public Policy*, 1, pp. 38-65.
- Hooghe, L. (ed.), (1996), *Cohesion Policy and European integration: building multi-level governance*, Oxford, Oxford University Press.
- Jeffery, Ch. (1997), *The Regional Dimension of the European union: Towards a Third Level in Europe?*, Frank Cass, Londres.
- Kohler-Koch, B. (1996), "Catching up with change: the transformation of governance in the European Union", *Journal of European Public Policy*, 3, pp. 359-380.
- Kohler-Koch, B. (ed.) (1998), *Interaktive Politik in Europa*, Opladen, Leske & Budrich, pp. 13-30.
- Kohler-Koch, B. et al. (1998), *Interaktive Politik in Europa. Regionen im Netzwerk der Integration*, ed. Leske + Budrich, Opladen.
- Le Galès, P. (1998), "La nuova political economy delle città e delle regioni", *Stato e Mercato*, 52: 53 y ss.

- Marks, G., Hooghe, L. y Blank, K., (1996), *European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-Level Governance*, in «Journal of Common Market Studies», 3, pp. 341-378.
- Morata, F. (1999), *La Unión Europea: Actores, Procesos y Políticas*, Barcelona, Ariel, 2ª ed.
- Morata, F. (2000), *Políticas Públicas en la Unión Europea*, ed. Ariel, Barcelona.
- Moravcsik, A. (1993), "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach", *Journal of Common Market Studies*, núm. 31.
- Pérez Tremps, P. et al. (1998), *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, Barcelona, Institut d'Estudis Autònoms i Marcial Pons,
- Presidencia del Parlamento Vasco (2002), *La participación regional en la gobernanza europea*, Documento de trabajo presentado por la Presidencia de Eusko Legebiltzarra - Parlamento Vasco a la Convención sobre el futuro de Europa.
- Prodi, R. (2001), "Il cammino dell'Europa", *Il Mulino*, 393, pp. 19-22.
- Rometsch, D. i Wessels, W (eds.), (1996), *The European Union and Member States: Towards Institutional Fusion?*, Manchester, Manchester University Press.
- Scharpf, F.W. (1999), *Governare l'Europa*, Bologna, Il Mulino.
- Schendelen van, R.M.P. (1993), "The Relevance of National Public and Private EC Lobbying", en van Schendelen (ed.), *National Public and Private EC Lobbying*, Aldershot, Dartmouth.
- Straub, P. i Hrbek, R. (1997), *Die Europapolitische Rolle Der Landes-Und RegionalParlamente In Der EU*, ed. Nomos, Tübingen.
- VV.AA. (1997), *Parlamentos Regionales Europeos*, Junta General del Principado de Asturias, Oviedo.

6.2. Fonts oficials.

- Diari de Sessions del Parlament de Catalunya.
- Diario de Sesiones de las Cortes Generales.
- Publicacions del Parlament Europeu.
- Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía.
- Diario de Sesiones del Parlamento Vasco.

6.3. Recursos d'internet.

- Pàgines web de les institucions comunitàries: Parlament Europeu, Comissió Europea, Comitè de les Regions, etc.
- Pàgines web dels Parlaments autonòmics espanyols. Per trobar una relació dels enllaços es pot visitar la pàgina de les Corts de Castilla-La Manxa: www.cclm.es.
- Servei d'Informació Europea del Parlament Basc. <http://www.Parlamento.euskadi.net>
- Edicions digitals dels diaris: Avui, El Periódico, El País, La Vanguardia, ABC, Diario La Rioja, El Correo Vasco, Deia.

AGRAÏMENTS

Fundació Jaume Bofill

Sonia Ruiz García, alumne del Doctorat en Ciència Política i de l'Administració, UAB

Juan Antonio Romero, Asesor para temas europeos del Presidente del Parlamento Vasco.

Vicenç Santaló, Oficina de Dret Comparat i Relacions Interparlamentàries del Parlament de Catalunya

Higini Clotas, Vice-president Primer del Parlament de Catalunya

Josep Casajuana, J. Enric Millo, Jordi Ausàs, Francesc Vendrell i Rafael Ribó, diputats del Parlament de Catalunya

Biblioteca del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya

Servicio de Información Europea, Eusko Legebiltzarra.

Junta General del Principado de Asturias