

L'ACCIÓ EXTERIOR I EUROPEA DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA.

DESENVOLUPAMENT NORMATIU I INSTITUCIONAL.

DOCUMENT DE SÍNTESI

- 1. Objecte de la recerca.**
- 2. Metodologia emprada en la recerca.**
- 3. Sistemàtica en que es presenten els resultats.**
- 4. Resultats obtinguts en termes de conclusions i recomanacions.**

1. Objecte de la recerca.

L'objecte d'aquest treball de recerca es centra en la situació actual i les possibles opcions normatives i organitzatives respecte de l'acció exterior de la Generalitat i de les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea. El que hem pretès ha estat validar-ne el seu abast i la seva efectivitat en un moment en que el desenvolupament estatutari requereix, al nostre entendre d'una manera imperiosa, ordenar i regular l'acció exterior de la Generalitat i les relacions amb la Unió Europea. El punt de partida de la recerca és, òbviament, les disposicions de l'Estatut d'autonomia de 2006 sobre la matèria que conformen una triple operació normativa: d'una banda, constitueixen la concreció i consolidació d'una pràctica prou estesa i ja plenament consolidada; d'altra banda, situen el seu reconeixement legal en el pla de l'Estatut, norma institucional bàsica de Catalunya; i, finalment, permeten l'obertura de noves possibilitats i noves opcions en el pla de l'acció exterior i de les relacions amb la Unió Europea, apel·lant a la col·laboració internormativa amb normes autonòmiques, estatals i europees, que concretin i desenvolupin les disposicions estatutàries.

En un primer pla d'anàlisi jurídica, val a dir que l'acció exterior i les relacions amb la Unió Europea és un àmbit material de les competències de la Generalitat sobre el que el Tribunal Constitucional s'ha pronunciat en diverses ocasions i, específicament, en la Sentència 31/2010, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya. El Tribunal Constitucional ha anat delimitant l'abast de la competència estatal sobre relacions internacionals i el de les competències autonòmiques que incideixen sobre l'acció exterior. El que ha assenyalat reiteradament el Tribunal Constitucional és que el concepte de relacions internacionals de l'article 149.1.3 de la Constitució abasta aspectes com els relatius a la celebració dels tractats internacionals, a la representació exterior de l'Estat, a la creació d'obligacions internacionals i a la responsabilitat internacional de l'Estat, a més d'afirmar la consideració de què les activitats de projecció exterior de les Comunitats Autònomes no poden incidir en la política exterior de l'Estat. Això darrer significa clarament, pel Tribunal Constitucional, que dins de la competència estatal es situa també la possibilitat d'establir mesures que regulin i coordinin aquestes activitats per tal de posar remei a eventuais perjudicis sobre la direcció i execució de la política exterior, que correspon en exclusiva a l'Estat.

Tanmateix, dins els límits constitucionals, entenem que hi ha un ampli marge d'actuació per part de les Comunitats Autònomes, i així ho possibilita l'Estatut d'autonomia de Catalunya.

Ara bé, aquest marge d'acció troba dificultats de determinació i abast en la doble mesura que, d'una banda, no hi ha gaires disposicions generals i no hi ha, per exemple, cap disposició legal estatal sobre l'acció exterior de l'Estat o sobre la celebració dels tractats internacionals; i, d'altra banda, l'acció política que pugui dur a terme el Govern de la Generalitat necessita també estar regulada i ordenada legalment i no existeix encara un desenvolupament legislatiu autonòmic al respecte, ni a Catalunya ni a cap altra Comunitat Autònoma.

Els diferents governs de l'Estat, malgrat plantejar-se projectes i proposar programàticament l'elaboració de disposicions normatives al respecte, han estat incapaços d'avançar i de presentar a les Corts Generals cap projecte de llei sobre aquestes matèries, mes enllà de la Llei per la que es regula la Conferència d'Asser relacionats amb les Comunitats Europees (ara Unió Europea). Una de les dificultats que han estat subjacent a aquest resultat és, sense dubtes, la presència de les Comunitats Autònomes i la pràctica que aquestes han anat desplegant en matèria d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea. Aquesta situació s'està veient agreujada en la mesura que els nous Estatuts d'autonomia recullen capítols sencers sobre l'acció exterior i les relacions amb la Unió Europea, com és el cas de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.

Encara en absència de disposicions estatals, en la mesura que hi ha competències estatutàriament reconegudes, entenem que caldria explorar les possibilitats del desplegament legislatiu de l'Estatut en aquest àmbit de l'acció exterior i de les relacions amb la Unió Europea. Es cert que, de moment, tampoc cap altra Comunitat Autònoma ho ha desenvolupat legislativament, però, en qualsevol cas, hem entès que resultava necessari l'anàlisi jurídica del possible abast normatiu d'aquest desplegament i la proposta de les principals debilitats i mancances.

En un segon pla d'anàlisi jurídica, en termes d'eficiència i racionalització administrativa, cal indicar que, en els darrers anys, l'Administració de la Generalitat ha anat adoptant diferents models, entitats i estructures organitzatives en aquest àmbit. Aquesta multiplicitat d'entitats i de models i els canvis constants a que han estat sotmesos configura una situació en la que també es feia necessària, al nostre parer, una anàlisi juridicoadministrativa que, definint, classificant i categoritzant els òrgans, entitats i models existents en pogués validar la seva eficiència economicoadministrativa i la seva racionalització. Hem abordat aquest enfocament sota la perspectiva tant de la presència del principi de la unitat d'acció exterior de l'Estat i, per tant, de la conseqüent col·laboració i coordinació amb l'Estat i, més específicament, amb el Govern i l'Administració exterior de l'Estat, com de la necessitat de què al sí del Govern i de l'Administració de la Generalitat de Catalunya es facin tots els esforços necessaris per millorar la coordinació i la coherència de l'actuació internacional de la Generalitat.

Un tercer pla d'anàlisi en el que ens hem centrat és el relatiu a les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea i, més concretament, a la participació del Govern de la Generalitat i del Parlament de Catalunya en els afers europeus. Es tracta d'un àmbit material específicament transversal i sobre el que ja han operat, per la mateixa raó de les coses, alguns mecanismes de coordinació i participació de les Comunitats Autònomes en seu estatal, tant pel que fa al fixament intern de la posició estatal sobre els afers europeus com, en el pla extern, obrint-se vies a la participació de les Comunitats Autònomes i de la Generalitat de Catalunya en les institucions europees. Aquest aspecte ha experimentat una nova perspectiva, de ràpida i recent evolució, amb l'enunciació del principi de la subsidiarietat i l'establiment de mecanismes per al seu control, sobretot a nivell de Parlaments nacionals, als que s'han afegit en els Estats políticament compostos els Parlaments de les entitats subnacionals o autonòmics.

2. Metodologia emprada en la recerca.

Amb aquests objectius, hem dut a terme una aproximació jurídica a la recerca proposada, utilitzant mètodes propis de la ciència jurídica a través de l'anàlisi dels elements juridicointernacionals, juridicoconstitucionals i juridicoestatutaris que han resultat rellevants, així com de l'anàlisi comparatiu dels diferents models i opcions presents en aquesta esfera. Hem tingut en compte tant les dimensions d'anàlisi exegètic de les disposicions existents com, especialment, el seguiment del desenvolupament reglamentari de l'organització institucional del Govern i de l'Administració de la Generalitat. S'ha utilitzat, a més, la jurisprudència constitucional necessària, així com les fonts bibliogràfiques que han tractat aquests temes, fonamentalment, però no exclusivament, des de la perspectiva de la doctrina espanyola.

Al mateix temps, no hem deixat de costat el context polític on s'insereix el bloc normatiu i administratiu i hem cregut oportú també al·ludir a l'experiència del funcionament pràctic que ha hagut durant els anys de vigència de l'autogovern a casa nostra. En aquest sentit, la recerca també aporta una dimensió pràctica d'avaluació i valoració de funcionament del ja existent.

Un element que entenem que aporta un important valor afegit a la recerca és el mateix fet que dels integrants del grup de recerca, dos són professors de l'àrea de coneixement Dret Internacional Públic i Relacions Internacionals (el Dr. Xavier Pons Rafols i la Dra. Mar Campins Eritja, aquesta darrera especialitzada en Dret Comunitari Europeu)-, i els altres dos ho són de Dret Constitucional (el Dr. Josep M^a Castellà Andreu i la Dra. Esther Martín Núñez); aquesta integració pluridisciplinària ha enriquit el treball de recerca, permetent el contrast d'anàlisi jurídica des d'enfocaments diferents.

3. Sistemàtica en que es presenten els resultats de la recerca.

Pel que fa a la sistemàtica en què es presenten els resultats de la recerca, val a dir que hi ha un **primer Capítol**, a títol de capítol general o introductor, sobre "*L'acció exterior i les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea: desenvolupaments pràctics i normatius*", en el que s'aborda una aproximació global i panoràmica, des de la perspectiva jurídica, a l'acció exterior de la Generalitat i a les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea, incidint en les seves característiques generals, així com en algunes de les seves fortaleses i debilitats, particularment la seva debilitat normativa.

A tal efecte, s'ordena aquesta aproximació en diferents apartats. En un primer apartat es discuteix i s'afirma la constitucionalitat de les normes estatutàries en matèria d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea sobre la base de la delimitació de la noció de "relacions internacionals" que ha anat fent el Tribunal Constitucional. Aquest Tribunal va mantenir una inicial posició molt restrictiva, que va anar evolucionant progressivament. Així, en unes primeres sentències, el Tribunal Constitucional venia a considerar que la connexió internacional d'una determinada matèria tenia per efecte un certa "estatalització" de la mateixa, amb independència de les competències que poguessin tenir les Comunitats Autònomes. No obstant, l'orientació del Tribunal aniria canviant i hi ha, al respecte, dues sentències que, al nostre parer, són fites cabdals i són objecte d'anàlisi: la STC 137/1989, per la que es resolva un conflicte positiu de competència en relació amb el Comunicat de col·laboració entre el Conseller d'Ordenació i Medi Ambient de la Xunta de Galícia i la Direcció General de Medi Ambient del Govern de Dinamarca; i la STC 165/1994, de 26 de

maig, per la que es resolvia el conflicte positiu de competència entre el Govern de l'Estat i el del País Basc respecte d'un decret que establia l'estructura orgànica del Departament de Presidència, Justícia i Desenvolupament Autonòmic i preveia una oficina del Govern Basc a Brussel·les.

D'aquesta jurisprudència constitucional se'n deriven clarament els límits a l'acció exterior i europea de les Comunitats Autònomes. Amb aquests marges havia anat actuant sobre bases pràctiques la Generalitat fins que l'Estatut d'autonomia de 2006 realitza, en aquest sentit, una operació de consolidació jurídica, a nivell estatutari, d'una pràctica que ha estat prou extensa i que cal considerar plenament consolidada; i, al mateix temps, desenvolupa noves possibilitats de l'acció exterior de la Generalitat. El conjunt de disposicions estatutàries sobre aquesta matèria (contingudes en dos Capítols del Títol Vè de l'Estatut), amb el respecte dels límits constitucionals fixats pel Tribunal Constitucional, permet concebre l'acció exterior i les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea d'una manera dinàmica i evolutiva, que haurà també de coordinar-se en allò que sigui necessari amb l'acció exterior de l'Estat. En aquest sentit i en l'estadi actual de l'ordenament jurídic hi ha encara suficient marge jurídic, dins dels límits constitucionals, per explorar i evolucionar en aquesta dimensió, satisfent així les aspiracions a majors dosis d'autogovern i de participació en la formulació de la política exterior i de la voluntat convencional de l'Estat. Les disposicions de l'Estatut de 2006 es revelen, doncs, com disposicions que encaixen perfectament amb el marc constitucional, però que tampoc esgoten totes les possibilitats i l'evolució futura que l'acció exterior i les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea poden acabar tenint.

Això s'ha vist confirmat per la Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional en relació amb l'Estatut d'autonomia de Catalunya. Més enllà de les disposicions que va declarar inconstitucionals o que va interpretar i de la polèmica jurídicopolítica conseqüent, val a dir que el Tribunal va reconèixer la constitucionalitat de totes les disposicions d'aquests dos Capítols de l'Estatut que havien estat impugnades pels diputats del Partit Popular. El Tribunal va descartat tots els motius d'impugnació presentats, avalant així la constitucionalitat de les disposicions estatutàries pertinents, si bé, d'una banda, va deixar alguns aspectes sense acabar de clarificar i, d'altra banda, no es va estar de reiterar un aspecte plenament consolidat en la jurisprudència constitucional sobre l'abast de la noció de relacions internacionals i sobre els límits de l'actuació exterior de les Comunitats Autònomes; reiteració que li permetia al Tribunal insistir -ni que l'Estatut no ho qüestionés i, per tant, s'ha d'entendre que es tracta d'una consideració que cal llegir més en clau preventiva- tant en la competència de coordinació de l'Estat sobre les activitats de projecció exterior de les Comunitats Autònomes com en la supeditació a la normativa que pugui dictar l'Estat en l'exercici de la competència que li reserva l'article 149.1.3 de la Constitució.

Establerta la constitucionalitat de les competències estatutàries en matèria d'acció exterior i de relacions de la Generalitat amb la Unió Europea, el Capítol I aborda també alguns aspectes essencials, en termes jurídicopolítics, d'aquesta acció exterior i d'aquestes relacions amb la Unió Europea. A tal efecte, s'analitzen, en primer lloc, les característiques essencials i la virtualitat d'aquestes competències a títol d'un cert "poder exterior" de la Generalitat. A continuació, es fa referència als principis rectors que han d'informar i regir aquesta actuació exterior de la Generalitat, de conformitat amb el mateix Estatut d'autonomia i la resta de l'ordenament jurídic. En tercer lloc, s'aborden les relacions de col·laboració i coordinació amb l'Estat que deriven del principi d'unitat d'acció exterior de l'Estat i, per últim, un darrer apartat, s'ocupa de la coordinació executiva en aquesta matèria al sí del Govern i de l'Administració de la Generalitat.

Un darrer aspecte que és objecte d'anàlisi en el Capítol I és el règim diferencial dels acords de col·laboració que pot celebrar la Generalitat i la participació de la Generalitat en els tractats internacionals i, especialment, la mancança d'específica regulació jurídica sobre aquests aspectes, ja sia estatal o autonòmica, ja sia legislativa o reglamentària.

La recerca s'estructura, a continuació, en **dues grans parts**, una sobre l'organització institucional de l'acció exterior de la Generalitat i de les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea, i una altra sobre la participació del Govern de la Generalitat i del Parlament de Catalunya en els afers de la Unió Europea.

La primera part parteix, fonamentalment, de la distinció formulada en la doctrina jurídicopública entre òrgans centrals i òrgans perifèrics -u òrgans interns i externs en el Dret Internacional- i la trasllada al Govern i a l'Administració de la Generalitat. Així, hi ha un Capítol II, sobre "*Els òrgans centrals del Govern i de l'Administració de la Generalitat*" i un Capítol III, sobre "*Els òrgans perifèrics de l'Administració de la Generalitat*". Tanmateix, atenent a la presència, tant en el territori de Catalunya com a l'exterior, d'altres administracions i d'altres institucions vinculades a la Generalitat amb atribucions sobre acció exterior i relacions amb la Unió Europea, un darrer Capítol d'aquesta Primera Part -el Capítol IV- s'ocupa, en especial, d'algunes d'aquestes formes específiques agrupades sota l'enunciat "*L'Administració institucional de la Generalitat amb competències sobre l'acció exterior i les relacions amb la Unió Europea*".

El **Capítol II** s'ocupa dels òrgans centrals del Govern i de l'Administració de la Generalitat que venen configurats, inicialment, per la seva presència en el territori de Catalunya i la seva competència superior i d'abast general; és a dir, que fonamentalment es residencien en el Govern de la Generalitat o en les unitats directives de l'Administració de la Generalitat. A partir d'aquest element definidor el que es fa és precisar-ne, en primer lloc, la seva determinació: els òrgans centrals són, d'una banda, el president de la Generalitat; i, d'altra banda, en absència d'un departament específic en el si del Govern, també constitueix un òrgan central de l'acció exterior aquell òrgan o unitat directiva directament responsable de l'acció exterior i de les relacions amb la Unió Europea que, en l'actualitat, és una secretaria sectorial, la Secretaria d'Afers Exteriors.

En segon lloc, s'analitza de manera exhaustiva la posició jeràrquica dins del Govern i de l'Administració de la Generalitat, en particular de la unitat directiva en matèria d'acció exterior, des del moment de la seva creació, al llarg de l'evolució més recent i en el moment actual. Els diferents canvis polítics i la marcada trajectòria ascendent de la importància i contingut de l'acció exterior i de les relacions amb la Unió Europea han portat a molts canvis -que, certament, podríem qualificar d'excessius- tant en la denominació d'aquest òrgan o unitat directiva com en la seva dependència jeràrquica. Hem entès que es podien establir clarament diverses etapes prèvies a la situació actualment existent que, en aquest sentit, seria tant sols la darrera etapa en un llarg procés.

Les primeres etapes tenen a veure, al nostre entendre, tant amb la diferent orientació política dels governs de la Generalitat com amb la diferent estructuració de la unitat directiva responsable de l'acció exterior i de les relacions amb la Unió Europea. Així, per dir-ho breument, hi ha una primera etapa, sota els governs de Convergència i Unió, particularment des de 1992 fins l'any 2003, on es crea i té la seva primera evolució, de manera limitada, la unitat directiva responsable de l'acció exterior i de les relacions amb la Unió Europea, llavors

Comunitats Europees. La segona etapa, que políticament correspon a la etapa del primer dels dos governs de coalició entre PSC, ERC i ICV-EUA, es va caracteritzar, sense dubtes, per ser reflex d'importants convulsions polítiques que es varen traduir també en certes disfuncions institucionals i en un excés evident de reestructuracions orgàniques. La tercera etapa, que correspon al que comunament s'ha vingut en anomenar segon tripartit, ve significada tant per l'empenta política donada a la institucionalització de l'acció exterior que arribarà a un alt rang orgànic i al seu màxim desplegament institucional -reforçat encara més per les noves disposicions de l'Estatut del 2006-, com per la separació que es produeix, en termes orgànic-institucionals, entre l'acció exterior i les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea. La quarta i darrera etapa és la iniciada l'1 de gener de 2011 amb la creació de l'actual Secretaria d'Afers Exteriors.

Finalment, analitzada aquesta complexa evolució, el darrer apartat del Capítol II analitza les funcions dels òrgans centrals. Això es fa abordant, d'una banda, les funcions del president de la Generalitat i del Govern; i, de l'altra, les funcions de l'actual Secretaria d'Afers Exteriors.

El **Capítol III** s'ocupa dels òrgans perifèrics per a l'acció exterior de la Generalitat, que són aquells establerts en l'exterior i que depenen, orgànica i funcionalment, dels òrgans centrals. En el marc de l'Administració de la Generalitat i dels seus organismes dependents, l'establiment d'aquests òrgans perifèrics ha anat evolucionant al llarg dels anys d'una manera certament confusa i n'existeix una àmplia pluralitat amb dependència diversa, tant de la unitat directiva responsable de l'acció exterior i de les relacions amb la Unió Europea com d'altres organismes dependents de la Generalitat o d'entitats jurídiques a les que també pertany la Generalitat. Tanmateix, el fet que l'Estatut d'autonomia de 2006 establís, de manera general, la competència de la Generalitat per crear oficines a l'exterior (article 194) i preveïés també l'establiment de la Delegació del Govern de la Generalitat davant la Unió Europea (article 192), ha permès estructurar i articular millor el mapa i les relacions de coordinació entre els diferents òrgans perifèrics de l'Administració de la Generalitat.

Per ordenar la nostra anàlisi ens hem ocupat, en primer lloc, de les Delegacions del Govern de la Generalitat a l'exterior, abordant tant el precedent de les oficines de la Generalitat a l'exterior com el fonament jurídic, regulació, establiment i funcions de les Delegacions del Govern de la Generalitat a l'exterior. En segon lloc, i de manera específica -ateses les seves peculiaritats-, s'estudia la Delegació del Govern de la Generalitat davant la Unió Europea. Finalment, sense exhaurir ni de bon tros tota la pràctica existent, aquest Capítol s'ocupa d'algunes de les altres oficines de l'Administració de la Generalitat establertes a l'exterior.

El **Capítol IV** s'ocupa de l'anàlisi del que hem anomenat Administració institucional de la Generalitat amb competències sobre l'acció exterior i les relacions amb la Unió Europea. Hem entès que la distinció i l'anàlisi efectuat entre òrgans centrals i òrgans perifèrics resultava útil per abordar una realitat jurídicoadministrativa que entenem prou complexa, però encara era una anàlisi insuficient. El fet mateix que l'organització institucional i administrativa de l'acció exterior de la Generalitat s'hagi anat bastint sobre bases pràctiques i amb habilitacions jurídiques diverses ha portat a que siguin diversos els òrgans i entitats dependents o vinculats a la Generalitat relacionats amb l'acció exterior, alguns dels quals, a més, han establert oficines a l'exterior.

A efectes sistemàtics hem agrupat totes aquests òrgans i entitats sota el concepte d'Administració institucional, per bé que siguin òrgans i entitats amb funcions i, sobretot, amb naturaleses jurídiques prou diferenciades. La presència en l'esfera de l'acció exterior i de

les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea d'entitats de diversa naturalesa jurídica, dependents o vinculades a la Generalitat i que duen a terme activitats o que exerceixen determinades competències de la Generalitat en relació a aquesta acció exterior constitueix, doncs, una realitat indiscutible, però molt poc estudiada doctrinalment, a més de resultar confusa i amb marges legals difusos.

Al nostre parer, aquesta pràctica de creació d'entitats diverses amb competències en matèria d'acció exterior deriva d'un plantejament amb una clara voluntat política que es plasma a diferents nivells: d'una banda, l'objectiu essencial era, evidentment, el de la promoció de Catalunya i de la realitat catalana a escala internacional, fonamentalment en l'àmbit econòmic i comercial, turístic i cultural; d'altra banda, es tractava també de no suscitar excessius problemes de caire polític amb el Govern de l'Estat i, per tant, resultava aconsellable dur a terme aquesta pràctica d'acció exterior no des del mateix Govern o Administració de la Generalitat sinó des d'altres entitats, en les que també participés la Generalitat, normalment amb una posició majoritària; en tercer lloc, es pretenia potenciar aquesta pràctica d'acció exterior -centrada també, inicialment, en determinats àmbits sectorials- amb clau de país, és a dir, fomentant la participació en el seu disseny i execució d'altres actors del sector privat i de la societat civil catalana, ja fos del teixit econòmic i comercial, del món financer, del món acadèmic o, en general, de les xarxes associatives; i, en definitiva i per últim, tot plegat resultava més adient fer-ho sobre bases pràctiques i de caràcter més informal. La conseqüència d'això és que es fa, certament, molt complex un abordatge del fenomen en termes jurídics i es fa molt difícil la seva reductibilitat a normes i categories generals. D'aquí també les poques anàlisis doctrinals.

Després d'una primera aproximació, en termes de delimitació conceptual, respecte de quines entitats formen part d'aquesta categoria, s'aborda, amb un cert deteniment, l'anàlisi de les següents entitats: l'Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament (ACCD), l'Agència de Suport a l'Empresa Catalana (ACCIO), l'Agència Catalana de Turisme, l'Institut Català d'Indústries Culturals (ICIC), el Patronat Catalunya Món i l'Institut Ramon Llull.

La segona part de la recerca, tal com defineix el seu títol, s'estructura en dos capítols. Un Capítol V sobre la participació directa i indirecta, del Govern de la Generalitat en les institucions europees, sota el títol "*La participació del Govern de la Generalitat en la Unió Europea: participació interna a través de les institucions de l'Estat i participació externa a Brussel·les*", i un Capítol VI que analitza el mecanisme de control parlamentari del principi de subsidiarietat, sota l'enunciat "*La participació del Parlament de Catalunya en el procés d'adopció de decisions i en el mecanisme d'alerta ràpida de la Unió Europea*".

El **Capítol V** parteix de la base que la participació de la Generalitat -com de la resta de Comunitats Autònomes- en la presa de decisions de la Unió Europea ha tingut lloc fins ara, sobretot, a través del Govern i l'Administració. Aquesta participació s'ha produït, en un primer moment, a través de la intervenció en la fixació de la posició estatal en els òrgans de col·laboració vertical, essent el Govern central l'encarregat de la negociació directa a Brussel·les, i posteriorment també de forma directa, formant part de la Delegació espanyola davant els comitès de la Comissió i davant el Consell i els òrgans preparatoris, i on representen a totes les Comunitats Autònomes. La primera s'acostuma a anomenar participació "interna", la segona, participació "externa". Totes dues són complementàries: des de que s'obre la participació directa són dues fases successives, en principi, però també simultànies, d'una mateixa participació en els assumptes europeus. Tant la participació interna com l'externa són formes de participació "indirecta", atès que es du a terme a través de

l'Estat. Diferent és el cas de la participació "directa", en la qual la Generalitat actua en nom propi i individualment, com passa en el Comitè de les Regions i a través de la Delegació de la Generalitat davant la Unió Europea. En aquest Capítol ens centrem en la participació del Govern de la Generalitat: 1) en els comitès de la Comissió; 2) en el Consell; 3) en el Comitè de les Regions; 4) en les tasques de *lobby* davant el Parlament a través de diputats catalans, i 5) en la Delegació de la Generalitat davant la Unió Europea a Brussel·les. Aquesta s'erigeix en estructura d'enllaç entre la Generalitat (els òrgans centrals) i les institucions europees, i intervé en totes les formes de participació anteriorment esmentades (normalment amb excepció de la participació de la Generalitat en els comitès de la Comissió).

L'Estatut d'autonomia de 2006 ha regulat la participació de Catalunya a la Unió Europea de manera novedosa i prolixa. La regulació estatutària s'ha de situar en un context precís en el qual cobra sentit: 1) l'evolució del Dret comunitari que va obrint alguns espais a la presència regional en els assumptes europeus, sobretot des del Tractat de la Unió Europea de 1992. El Tractat de Lisboa, que va entrar en vigor l'1 de desembre de 2009, i suposa per ara l'última etapa en el reconeixement a les regions d'un espai en el dret europeu, ha incidit sobretot en l'extensió a l'interior dels Estats del principi de subsidiarietat, possibilitant la intervenció del Comitè de les Regions i dels Parlaments regionals en el seu control. I 2) el dret intern espanyol, sobretot, els Acords de la Conferència per a assumptes relacionats amb la Unió Europea (CARUE, tot i que es coneguda per l'acrònim precedent CARCE, que feia referència a les Comunitats Europees) de 9 de desembre de 2004, els quals han obert la participació de les Comunitats Autònomes en 4 formacions del Consell i en els respectius grups de treball, alhora que han potenciat la figura dels consellers autonòmics en la Representació Permanent d'Espanya davant la Unió Europea (REPER). Aquests acords s'afegeixen al de 1994 i altres posteriors d'àmbit més concret.

Finalment, el **Capítol VI** s'ocupa de la participació del Parlament de Catalunya en els afers europeus. El punt de partida és que l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa, així com el procés de reformes estatutàries que es va endegar l'any 2006, han configurat un entorn polític en el que les Comunitats Autònomes adquireixen un nou paper. S'atorga als Parlaments autonòmics un major protagonisme per tal de que vetllin pel respecte del principi de subsidiarietat. De conformitat amb el que es preveu en el Protocol núm. 2 al Tractat de Lisboa sobre l'aplicació del principis de subsidiarietat i proporcionalitat, i de la Llei espanyola 24/2009, de 22 de desembre, de la Comissió Mixta per a la Unió Europea, és aquesta Comissió, en nom de les Corts Generals, l'encarregada de rebre les propostes d'actes legislatius i altres documents, transmetre'ls als Parlaments autonòmics per a que donin la seva opinió en un termini breu de quatre setmanes, i emetre el seu dictamen sobre el compliment del principi de subsidiarietat en un termini global de vuit setmanes. Una demanda que, com s'ha assenyalat, està associada a la governança multinivell i que comença a progressar.

Aquesta intervenció del poder legislatiu en els afers de la Unió Europea es fonamenta en el principi de subsidiarietat. La regulació sobre la subsidiarietat i proporcionalitat en el Protocol núm. 2 preveu possibilitats de participació de les regions en diferents etapes del procediment legislatiu i amb diferent intensitat de participació. D'aquesta forma, intenta comprometre a tres poders legislatius (Parlament Europeu, Parlaments nacionals i Parlaments regionals) encara que, en realitat, afecta a quatre dimensions competencials (europea, estatal, autonòmica i local). Amb aquesta perspectiva, i després d'analitzar el principi de subsidiarietat com a fonament de la intervenció dels Parlaments nacionals i regionals, s'analitza, d'una banda, la participació dels Parlaments nacionals en la fase prelegislativa de consultes i, d'altra banda, i d'una manera més exhaustiva, s'aborda l'anàlisi del mecanisme

d'alerta ràpida, el paper dels Parlaments nacionals i regionals i, particularment, el mecanisme d'alerta ràpida al Parlament de Catalunya. Finalment, un darrer apartat, s'ocupa del control jurisdiccional de l'aplicació del principi de subsidiarietat.

4. Resultats obtinguts.

De l'anàlisi efectuada es poden extreure, al nostre entendre, algunes conclusions fonamentals, així com certes recomanacions de política normativa i organitzativa. Ordenem aquestes conclusions i recomanacions sobre la base de tres ordres de consideracions: per un costat, unes primeres consideracions sobre la constitucionalitat, abast i mancances normatives de l'acció exterior de la Generalitat i de les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea; per un altre costat, formularem diverses consideracions sobre l'organització institucional de l'acció exterior i de les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea; i, en tercer lloc, abordarem unes consideracions específiques sobre la participació del Govern de la Generalitat i del Parlament de Catalunya en els afers relacionats amb la Unió Europea.

En relació al **primer ordre de consideracions**, convé indicar, de bell antuvi, que les competències de la Generalitat en matèria d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea són plenament constitucionals i expressen clarament la voluntat d'autogovern del poble de Catalunya en aquest àmbit. Així es dedueix de les reiterades afirmacions del Tribunal Constitucional i, en especial, de la mateixa Sentència 31/2010 en relació amb l'Estatut d'autonomia de Catalunya. En aquesta Sentència, a més de rebutjar les targes d'inconstitucionalitat contra algunes de les disposicions dels dos Capítols del Títol Vè de l'Estatut dedicats a les "Relacions de la Generalitat amb la Unió Europea" i a "Acció exterior de la Generalitat", el Tribunal no es va estar de reiterar el que ja estava plenament consolidat en la jurisprudència constitucional sobre l'abast de la noció de relacions internacionals i sobre els límits de l'actuació exterior de les Comunitats Autònomes; reiteració que li permetia insistir tant en la competència de coordinació de l'Estat sobre les activitats de projecció exterior de les Comunitats Autònomes com en la supeditació a la normativa que pugui dictar l'Estat en l'exercici de la competència que li reserva l'article 149.1.3 de la Constitució. Existeix, doncs, un espai clar per a l'acció exterior de la Generalitat, així com de les altres Comunitats Autònomes, que han d'operar, però, amb els límits i condicionaments fixats per la jurisprudència constitucional i no poden comprometre a l'Estat, ni incidir en la seva política exterior, ni afectar al dret de representació internacional, ni generar responsabilitat internacional de l'Estat.

Avalada constitucionalment l'acció exterior de la Generalitat -i de la resta de Comunitats Autònomes que hagin assumit estatutàriament aquesta competència en el seu respectiu Estatut- s'ha d'indicar també que, en aquest àmbit, i pràcticament des de la restauració de la Generalitat, el que s'ha fet ha estat desenvolupar una pràctica, de caràcter evolutiu i amb molts elements informals, que l'Estatut d'autonomia de 2006 ha consolidat i concretat en la Norma Institucional Bàsica de Catalunya, que ha obert, així mateix, noves perspectives de desenvolupament que faran que, en el futur, segueixi obert el debat polític i jurídic. Aquestes afirmacions constitueixen també una deriva lògica del principi autonòmic i del mateix disseny constitucional, per molt que la competència sobre la matèria relacions internacionals sigui exclusiva de l'Estat i correspongui al Govern de l'Estat la direcció de la política exterior.

En segon lloc, s'ha d'afirmar que es tracta de competències que, d'una banda, tenen els límits afirmats per la jurisprudència constitucional en termes de delimitació negativa, i que, d'altra banda, tenen una indubtable connexió política, accentuada en el cas de les Comunitats

Autònomes com la catalana, amb una voluntat de perfil polític propi. D'aquí que el seu exercici, més o menys intens en funció del context polític i de l'ambició política del Govern en cada moment, s'hagi d'emmarcar en els paràmetres constitucionals i respongui també a les opcions polítiques del Govern de la Generalitat. No es pot defugir que això pot generar contradiccions, polítiques i jurídiques, amb l'actuació del Govern de l'Estat que, sols en part, es poden resoldre a través del Tribunal Constitucional, atès que, normalment, hauran d'evolucionar i solucionar-se a través de pactes i de consideracions de caràcter polític i la consolidació d'instruments de participació i col·laboració.

En aquest mateix ordre d'idees, s'ha de subratllar que aquesta pràctica primerenca de la Generalitat, de caire informal, ha anat evolucionant, molt sovint, sobre la base de plantejaments que van també associats a la participació d'altres entitats del sector privat, configurant així una intensa col·laboració publicoprivada en l'esfera de l'acció exterior i de les relacions amb la Unió Europea.

El que també ha quedat clar, en tercer lloc, és la necessitat de col·laboració i coordinació amb l'Estat, especialment amb l'Administració exterior de l'Estat, per tal de garantir, al mateix temps, la unitat d'acció exterior de l'Estat i l'exercici de les competències autonòmiques. Malgrat la importància informadora del principi de la lleialtat institucional mútua -que s'ha d'interpretar en un sentit dual i no sols unívoc-, s'ha de reconèixer que els mecanismes existents, ja siguin de caràcter bilateral o multilateral, resulten encara insuficients i requereixen, sense dubtes, d'un major desenvolupament normatiu en el pla estatal, amb els riscos que això pot comportar en una matèria amb marges tant difusos. El que queda clar és que l'actuació de la Generalitat en el marc de l'acció exterior podrà requerir, no sols la lleialtat institucional i la col·laboració mútua amb el Govern de l'Estat, sinó que, en el seu cas, podrà tenir un caràcter exclusivament bilateral (entre els Govern de la Generalitat i de l'Estat) o multilateral (entre totes les Comunitats Autònomes i el Govern o l'Administració de l'Estat), segons si els tipus de matèries i interessos implicats afecten exclusivament a Catalunya o són generals. Pel que fa al pla bilateral, la coordinació s'haurà de fer, si més no, a través de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat, que és el marc general i permanent de les relacions entre els Govern de la Generalitat i de l'Estat.

D'altra banda, la coordinació de l'acció exterior s'ha de predicar, així mateix, al sí del Govern i de l'Administració de la Generalitat, ja que la pluralitat d'òrgans i entitats amb competències en matèria d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea que s'han generat en tots aquests anys a partir d'aquesta pràctica evolutiva i d'aquesta voluntat d'associar el sector privat i la societat civil, han acabat per diluir la unitat de direcció de l'acció política i la seva coherència. En aquest sentit, entenem que els mecanismes existents en el marc de la Generalitat, particularment els posats en marxa a partir del Decret 42/2008, han de reforçar-se políticament i s'han de convertir en mecanismes coordinadors realment executius i eficaços.

En quart lloc, del que s'ha exposat en aquest estudi, ha quedat clara també la urgent necessitat de desenvolupaments normatius, tant en l'ordenament jurídic estatal com en l'ordenament jurídic català. No és sols que no hi hagi encara una llei estatal sobre l'acció exterior i el servei exterior de l'Estat o sobre el règim dels tractats internacionals, sinó que hi ha també una clamorosa absència de desenvolupaments normatius, legislatius i reglamentaris, en relació amb l'acció exterior de la Generalitat i les relacions amb la Unió Europea. Aquests desenvolupaments en l'ordenament jurídic català, a més d'incorporar-hi els principis que informen i regeixen l'acció exterior i les relacions amb la Unió Europea, haurien d'omplir, d'una banda, els buits existents en relació amb les atribucions del Govern de la Generalitat en

la matèria, de conformitat amb el que preveu el mateix Estatut d'autonomia de 2006, i en la línia de reforçament del poder del Govern en aquesta esfera; d'altra banda, haurien d'enfortir també el paper del Parlament de Catalunya en relació amb l'acció exterior i les relacions amb la Unió Europea, tant per la via estrictament del control i l'orientació política com per la via de reglamentar i augmentar la seva capacitat de participació en la celebració d'acords de col·laboració i en els mecanismes ja previstos de participació de la Generalitat en la celebració de tractats internacionals, ja que, en cas contrari, s'agreujaria la invisibilitat i irrellevància del Parlament en aquest àmbit; finalment, resultaria necessari, al nostre entendre, establir disposicions reglamentàries més precises sobre diversos aspectes de l'acció exterior i de les relacions amb la Unió Europea, com ara el mateix procediment de celebració dels acords de col·laboració i el règim de participació en els tractats internacionals.

En un **segon ordre de consideracions**, sobre l'organització institucional de l'acció exterior de la Generalitat i de les relacions amb la Unió Europea, cal concloure, en primer lloc, que en relació als òrgans centrals, aquesta organització institucional ha experimentat al llarg dels anys importants canvis jeràrquics i d'adscripció que, per explicables que fossin políticament -i a cops també personalment-, al ser tant constants -i, a cops, resultat també de convulsions polítiques- han acabat anant en detriment de la fortalesa política e institucional de la unitat directiva responsable d'aquesta matèria. Matèria que, també, per molt que es pugui desenvolupar en plans diferents, particularment per la visió de la Unió Europea com un nivell més d'administració i per l'efecte directe del dret comunitari en l'ordenament jurídic espanyol i català, hauria d'estar normalment dirigida, al nostre entendre, mitjançant una única unitat directiva, que englobés tant l'acció exterior pròpiament dita com les relacions amb la Unió Europea i la cooperació al desenvolupament.

Aquesta unitat directiva pot ser, com és actualment, una secretaria sectorial, però també podria ser perfectament un departament específic del Govern de la Generalitat. El que sí que queda clar del nostre anàlisi és que, en qualsevol cas, ha d'estar estretament relacionada amb el nucli polític dur del Govern o, directament, amb el més alt nivell polític que ostenta el president de la Generalitat, i el titular d'aquesta unitat o departament ha de gaudir de la seva plena confiança. Sols així l'acció exterior pot tenir tota la visibilitat i l'enfortiment polític necessaris, i sols així pot tenir l'autoritat política necessària per dur a terme la coordinació executiva de l'acció exterior respecte de tots els departaments de la Generalitat i de totes les entitats que d'ells en depenen o hi estan vinculades i que actuen en el pla internacional.

En segon lloc, la pràctica d'establiment d'oficines o delegacions a l'exterior, reforçada amb les dues previsions expresses de l'Estatut d'autonomia, té ara ja un marc normatiu reglamentari amb el Decret 42/2008, però el seu desenvolupament en els decrets de creació de les diverses delegacions del Govern de la Generalitat a l'exterior ha evidenciat certes debilitats tècniques i de concepció, que haurien de subsanar-se i clarificar-se. És cert que estem davant d'un gran avenç en relació amb la pràctica i als intents de regulació anteriors, però entenem que cal fer-hi més desenvolupaments i, en les circumstàncies actuals de crisi econòmica i debilitats pressupostàries, posar-hi més relat polític, establint les adequades prioritats i buscant la màxima eficiència i coordinació de les oficines a l'exterior, especialment en un moment com l'actual de greus problemes pressupostaris.

D'altra banda, un significat especial té la Delegació del Govern de la Generalitat davant la Unió Europea, per la mateixa naturalesa de les seves funcions i el seu rang jeràrquic, i, especialment, pel seu origen en el Patronat Català Pro Europa -entitat amb personalitat jurídica pròpia en la que participaven, juntament amb la Generalitat, una àmplia pluralitat

d'altres entitats públiques i privades- i per l'evolució experimentada, que ha portat a una progressiva governamentalització de les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea, amb tots els avantatges i desavantatges que això ha comportat. El que està clar és que la tasca duta a terme per la Delegació ha anat adquirint una importància cabdal per tal de garantir la informació, la representació, la defensa i la promoció dels interessos generals de Catalunya davant les institucions i òrgans de la Unió Europea.

El desenvolupament de l'Administració institucional de la Generalitat en aquesta matèria constitueix, en tercer lloc, un dels elements més significatius de l'evolució experimentada de l'acció exterior i de les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea. Expressa clarament, com dèiem abans, tant l'origen i l'evolució pràctica al llarg dels anys com la recerca d'una intensa col·laboració amb altres sectors, públics i privats, afectats o interessats específicament en la promoció comercial i econòmica, la promoció turística, l'àmbit de la llengua i cultura catalanes o les relacions amb la Unió Europea, per situar quatre dimensions a títol il·lustratiu.

Això també ha generat un important desenvolupament normatiu ja que, al marge de la Llei sobre comunitats catalanes de l'exterior, diferents lleis del Parlament de Catalunya han incidit entorn de diversos aspectes específics relacionats amb l'acció exterior com, per exemple, les lleis sobre cooperació al desenvolupament, sobre política industrial i suport a la empresa catalana, sobre el turisme o sobre les indústries culturals, que han portat a la creació d'agències o altres entitats amb personalitat jurídica pròpia i amb competències -en el que a nosaltres interessa- en l'acció exterior de la Generalitat, establint moltes d'elles, així mateix, les seves oficines o delegacions a l'exterior. Encara més, al marge d'aquesta Administració institucional de la Generalitat, hi ha altres institucions que incideixen en l'acció exterior, com ara l'Institut Ramon Llull. Tot plegat, ha fet que el panorama institucional global de l'acció exterior de la Generalitat sigui, organitzativament, difícil d'aprehendre i analitzar des d'una perspectiva jurídica integradora, i molt complex de gestionar i de coordinar, la qual cosa fa més necessària, d'una banda, l'adequada clarificació normativa i, de l'altra, com dèiem, l'enfortiment polític de la coordinació executiva.

En un **tercer ordre de consideracions**, sobre la participació del Govern de la Generalitat i del Parlament de Catalunya en els afers relacionats amb la Unió Europea, cal indicar, inicialment, que, després d'una experiència dominada per la participació de les Comunitats Autònomes en la fixació de la posició de l'Estat respecte a les decisions europees en el pla intern a través de les conferències sectorials i la CARCE, avui CARUE -la qual no ha donat els resultats esperats pel que fa a la implicació real en la fixació de la posició de l'Estat-, a partir del 2004 es va decidir afrontar la participació dels Governos autonòmics en la fase externa, sense haver abordat abans -ni s'ha fet fins ara- com superar les deficiències de la participació interna de les Comunitats Autònomes. En tota aquesta evolució s'ha seguit la tècnica de concertació intergovernamental en el sí de la CARUE, a través de l'"acord", que es publica en el BOE. D'això es desprèn una certa falta d'institucionalització o formalització en la previsió de la participació de Catalunya -i de les Comunitats Autònomes, en general- en els assumptes europeus, així com de les relacions horitzontals entre Comunitats Autònomes.

Una altra característica dels acords de la CARUE és que tenen una vocació d'aplicació general uniforme, basada en l'acord multilateral de l'Administració de l'Estat i totes les Comunitats Autònomes però, al mateix temps, cada vegada han anat introduint clàusules especials -en disposicions addicionals- relatives, en primer lloc, a règims particulars de cooperació bilateral entre l'Estat i una Comunitat Autònoma quan hi hagi qüestions que l'afectin en exclusiva o que tinguin per aquesta un vessant singular en funció de la seva especificitat autonòmica. En

aquest sentit, la superació de la tensió entre bilateralitat i multilateralitat en les relacions Estat-Comunitats Autònomes només es pot dur a terme a través d'un equilibri entre els camps d'acció d'ambdós principis: d'una banda, el bilateralisme troba el seu ple sentit quan es tracta del respecte dels fets diferencials d'algunes Comunitats Autònomes i es materialitzen, com dèiem, en la consideració de les Comissions bilaterals com els fòrums adequats de negociació sobre els mateixos. D'altra banda, el multilateralisme obté la seva plena operativitat al referir-se als procediments d'abast general sobre la participació de les Comunitats Autònomes en les decisions europees.

A Catalunya, d'acord amb el model espanyol i de forma més semblant a Bèlgica que a Alemanya, la participació en els assumptes europeus, en els seus dos vessants, intern i extern, té sobretot un caràcter intergovernamental i interadministratiu. Es tracta d'una dinàmica que comença en fòrums informals i que es va consolidant per vies convencionals i jurídiques, així com amb l'establiment d'una via de concertació al màxim nivell polític de govern. L'operativitat de la participació passa perquè els que tenen capacitat de decidir siguin els que assumeixin el protagonisme en les negociacions. Ara bé, en la mesura que les Cambres parlamentàries, estatals i autonòmiques, s'impliquin de manera efectiva en el control polític del principi de subsidiarietat, augmenta el seu marge de decisió en els assumptes europeus.

En segon lloc, cal subratllar que en el poc temps que porten operant els Acords del 2004 s'han detectat ja problemes en el funcionament de la participació de les Comunitats Autònomes en el Consell de la Unió Europea. Així, s'han posat de manifest certs hàbits poc respectuosos amb la posició institucional de les Comunitats Autònomes per part de l'Administració estatal, o de manca de cultura de cooperació entre les Comunitats Autònomes, o de desinterès per part d'algunes d'aquestes en el funcionament del sistema, o d'haver de recórrer al voluntarisme per part de qui ostenta la representació per superar les mancances dels procediments previstos. En conseqüència, l'assumpció per part de l'Administració de l'Estat d'una posició de coordinació i generadora de complicitats, la millora de mecanismes de col·laboració vertical, i una certa institucionalització d'instruments horitzontals entre les Comunitats Autònomes que permetin arribar a posicions comunes amb major facilitat, són peces clau perquè l'edifici de la participació autonòmica en els assumptes europeus es sostingui. En tot cas, la participació de la Generalitat de Catalunya i de la resta de Comunitats Autònomes en diverses formacions del Consell i els seus grups de treball ha generat efectes positius de conscienciació en relació amb els temes comunitaris en els executius autonòmics i ha fet més visible la presència autonòmica a Brussel·les, la potenciació de la col·laboració entre Comunitats i la millora de relacions d'aquestes amb l'Administració estatal i amb la Representació Permanent d'Espanya (REPER).

En tercer lloc, cal indicar que la intervenció dels Parlaments autonòmics en el control del principi de subsidiarietat té el seu fonament jurídic darrer en les disposicions dels tractats de la Unió Europea i en la transposició que se n'ha fet en l'ordenament jurídic espanyol mitjançant la Llei 24/2009, que potencien la participació dels Parlaments autonòmics en les decisions europees, amb un plantejament associat tendencialment al que s'ha vingut en anomenar governança multinivell. Aquesta participació dels Parlaments nacionals i regionals s'ha concretat tant en una fase prelegislativa de consultes, pel que fa als Parlaments nacionals, i en un mecanisme d'alerta ràpida en relació amb els Parlaments nacionals i subnacionals. En qualsevol cas, però, al final del procés, la capacitat decisòria dins la Unió Europea segueix estant en mans dels executius dels Estats membres i de les institucions comunitàries i, en aquest sentit entenem que el pas endavant que fa el Tractat de Lisboa és sobretot simbòlic, ja que ben poc ha canviat en el nucli dur del procediment decisor. Així, si bé el sistema

proporciona als Parlaments nacionals l'oportunitat de reaccionar a les propostes legislatives de la Comissió abans de la seva adopció pel Consell i el Parlament Europeu, no aporta necessàriament una major legitimitat democràtica al funcionament institucional de la Unió, ja que aquesta hauria de venir per la via del reforçament del Parlament Europeu. A més, la posició que finalment adoptin els Parlaments nacionals, més enllà de les dificultats que pugui haver-hi per assolir les majories que es requereixen, no vincula directament a la Comissió, ja que a aquesta no li cal desestimar la proposta i la única possibilitat que resta és que el Consell i el Parlament Europeu decideixin retirar-la abans de concloure la primera lectura.

En quart lloc, també s'ha d'apuntar que la fase autonòmica del mecanisme d'alerta ràpida establert en la Llei de 2009 ha tingut diferents desenvolupaments autonòmics pel que fa al seu procediment en seu parlamentària. El Reglament del Parlament de Catalunya regula, en aquest sentit, el procediment per substanciar les consultes relatives a l'adequació d'una proposta legislativa de la Unió Europea al principi de subsidiarietat amb l'emissió, en el seu cas, del dictamen motivat de la comissió parlamentària en el breu període de quatre setmanes. Tanmateix, l'examen que hem efectuat ha posat de relleu el caràcter eminentment tècnic del control del principi de subsidiarietat, que introdueix, a més, elements aliens als Parlaments nacionals i autonòmics, com és el control de projectes d'actes elaborats per les institucions europees, i els obliga, a més, a fer-ho en un termini molt curt, cosa que suposa un profund canvi d'actituds i ritmes. El procediment d'alerta ràpida se centra en el actes legislatius, però moltes iniciatives de la Comissió comencen prèviament a través d'uns plans de treball i plans d'acció, dels que poden arribar a sorgir futures iniciatives. Per aquest motiu, una condició necessària per a que tot aquest mecanisme de participació parlamentària en el control de la subsidiarietat sigui efectiu és la necessària existència d'un flux d'informació, directa i automàtica, entre les institucions de la Unió Europea i els Parlaments dels Estats membres, en el que han de tenir una implicació força rellevant els propis Governos. Això permetria articular la participació dels Parlaments en millors condicions i més preparats en la fase pròpiament legislativa.

Ha quedat constatat també que el control de la subsidiarietat no requereix simplement una anàlisi jurídica o, almenys, aquesta no és una de les qüestions principals. No es tracta d'esmenar la proposta normativa europea i no ha de ser un mecanisme per a la reivindicació competencial en l'esfera interna. Atès el caràcter eminentment tècnic del procediment i l'allau de propostes que estan arribant cal, al nostre entendre, articular algun tipus de filtre per tal de donar una resposta o en el seu cas elaborar un dictamen per part del Parlament autonòmic. Com la Comissió Mixta per a la Unió Europea de les Corts Generals no realitza aquesta funció, aquesta ha de ser efectuada pels Parlaments autonòmics, però no sobre la base de criteris tècnics, sinó polítics, en relació amb la possible afectació de competències autonòmiques i al possible interès polític que tinguin el respectiu Govern. Resultaria convenient, en aquest sentit, que un òrgan parlamentari especialitzat examines de manera regular i sistemàtica les iniciatives legislatives de la Unió Europea i seleccionés, conseqüentment, els afers que tinguin un interès especial, ja sia a nivell estatal o a nivell català. Això ho podrien fer la mesa i els portaveus de la Comissió Mixta per a la Unió Europea, en el cas de les Corts Generals, o la Comissió d'Acció Exterior i de la Unió Europea, en el cas del Parlament de Catalunya. Per últim, i pel que fa als efectes jurídics del dictàmens dels parlaments autonòmics amb competències legislatives considerem que, si es consideren afectades competències exclusives, els dictàmens haurien de ser tinguts en consideració per part de la Comissió Mixta i incloure'ls en el dictamen motivat final que aquesta envii a les institucions europees. Per altra banda, si la Comissió Mixta considerés que

no queda afectat el principi de subsidiarietat hauria d'estar vinculada a justificar perquè s'aparta del criteri establert al dictamen autonòmic.

Entenem també, finalment, que resultaria positiu, d'una banda, el desenvolupament de mecanismes de cooperació institucional amb el Parlament Europeu i que aquests s'estenguessin als Parlaments autonòmics, que també podrien tenir la seva representació a Brussel·les o una representació o conselleria per a afers dels Parlaments autonòmics. Igualment s'hauria de contemplar la instauració de mecanismes de cooperació amb els Governos de la respectiva Comunitat Autònoma, que canalitzés més eficaçment la informació des de l'esfera executiva cap a la parlamentària. Per últim, i pel que fa als efectes jurídics del dictàmens dels parlaments autonòmics amb competències legislatives considerem que, si es consideren afectades competències exclusives, els dictàmens haurien de ser tinguts en consideració per part de la Comissió Mixta i incloure'ls en el dictamen motivat final que aquesta enviï a les institucions europees. Per altra banda, si la Comissió Mixta considerés que no queda afectat el principi de subsidiarietat hauria d'estar vinculada a justificar perquè s'aparta del criteri establert al dictamen autonòmic.