

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

Dr. Antonio J. Porras Nadales¹
*Catedràtic de dret constitucional de la
Universitat Pablo de Olavide (Sevilla)*

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

1. Introducció

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

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

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



Antonio J. Porras Nadales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Antonio J. Porras Nadales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

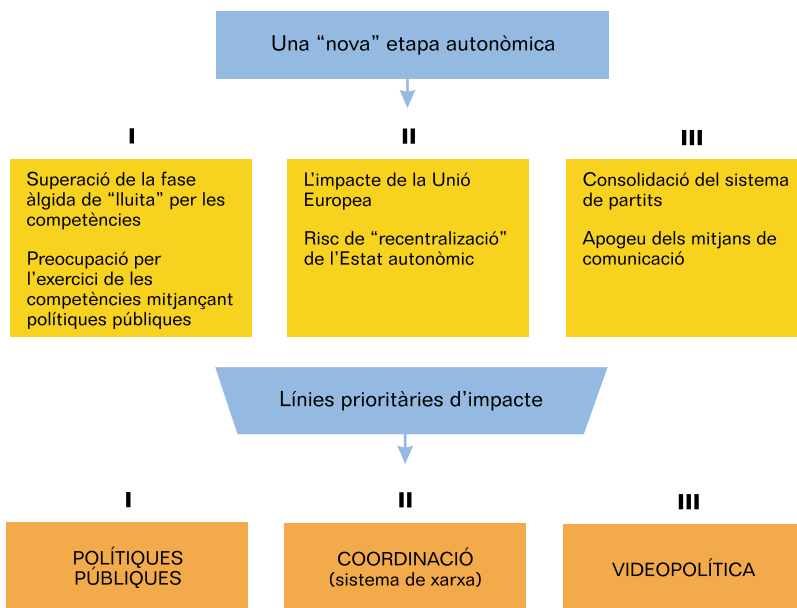
Tot i això, analitzar des d'una escala comparada exigeix fer prèviament algun aclariment respecte de les coordenades historicosistemàtiques de partida. I és que la realitat autonòmica espanyola de principi del segle XXI presenta alguns elements de novetat, que no s'ajusten a la tradicional inèrcia de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

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

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

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

Coordenades històriques de partida



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.1. Apogeu micronormatiu en l'activitat legislativa

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.3. Lògica processual pluralista del procediment legislatiu

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

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

5.1. Preguntes amb resposta escrita

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

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

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

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

5.2. Interpel·lacions i proposicions no de llei

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7. Consideracions finals

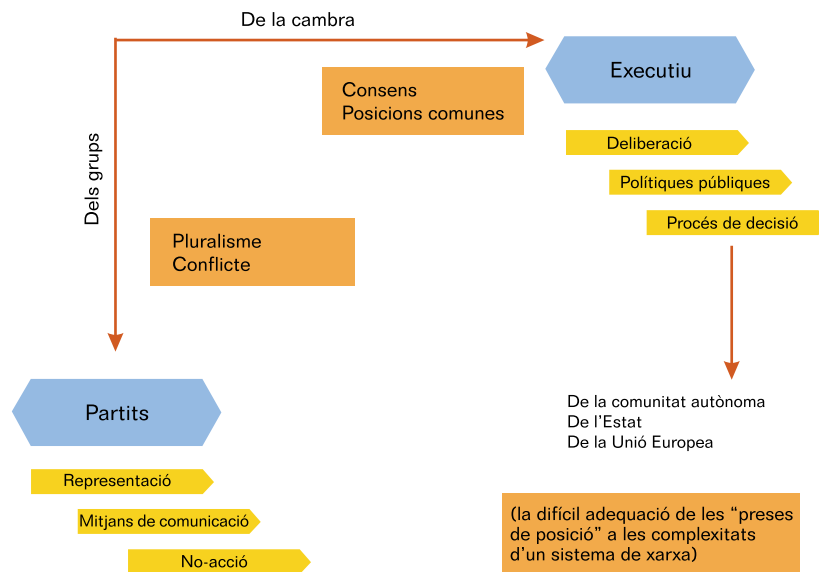
La nostra aposta per indagar l'impacte que el factor d'“experimentabilitat” ha anat generant en les relacions funcionals entre executiu i legislatiu en l'escala autonòmica ens ha permès descobrir l'emergència de tendències noves, sovint articulades a través d'innovacions reglamentàries específiques,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

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

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

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

La (doble) lògica de les preses de posició



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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