

Resums
Resúmenes
Resumits
Abstracts
Résumés

Resums

La participació de les comunitats autònomes en institucions de l'estat en els nous estatuts d'autonomia

Els nous estatuts d'autonomia, aprovats a partir de 2006 (de la Comunitat Valenciana, Catalunya, Andalusia, Illes Balears, Aragó i Castella-Lleó) han introduït, en major o menor mesura, previsions sobre la participació de les comunitats respectives en institucions i organismes de l'Estat. Aquestes previsions, però, són molt diverses, tant per l'amplitud com per la intensitat de la participació autonòmica que contempnen. Aquesta circumstància planteja la primera qüestió que aborda aquest treball: la diversitat o la generalització uniforme de la participació autonòmica en les institucions i organismes estatals.

La segona qüestió que es tracta és la del valor dels propis preceptes estatutaris que contenen aquestes previsions de participació, atès que constitueixen de fet mandats al legislador estatal. Això porta a tractar també la relació entre aquestes normes de característiques tan singulars que són els estatuts d'autonomia i les lleis estatals, especialment les de caràcter orgànic. I finalment, l'article exposa de manera molt sintètica el "model català" de participació en les institucions i organismes de l'Estat (Tribunal Constitucional, Consell General del Poder Judicial i altres organismes, especialment de caràcter econòmic i social, definits segons criteris diversos), en ser l'Estatut de Catalunya el que conté unes previsions més completes en aquest àmbit. Aquest model es defineix bàsicament a partir de tres elements: l'afirmació de la facultat de participació de la comunitat en la designació dels membres de certes institucions i organismes, bé nomenant representants o bé intervenint en el procés de designació dels seus membres; la delimitació de les institucions i organismes respecte dels quals es projecta aquesta facultat; la remissió al legislador estatal per a concretar aquesta participació i les seves modalitats.

Els instruments de les relacions intergovernamentals

Les relacions intergovernamentals sorgeixen en qualsevol estat políticament descentralitzat, perquè el poder central i els ens territorials han d'abordar múltiples problemes que no poden resoldre de manera separada. Després de gairebé trenta anys d'Estat autonòmic, aquestes relacions han tingut un desenvolupament peculiar, si es comparen amb altres països europeus amb un nivell de descentralització similar. En el nostre sistema hi ha tres dinàmiques molt diferents, que plantegen problemes també diversos.

D'una banda, s'ha produït un desenvolupament bastant notable dels instruments de col·laboració vertical (Estat-CA). La varietat de fórmules cooperatives que hi ha en el nostre sistema i la seva progressiva "normativització" és habitual també en altres països. Sí que constitueix un tret privatiu de l'Estat autonòmic el doble desenvolupament d'aquestes relacions en clau de multilateralitat i bilateralitat. La forma d'actuació majoritària és multilateral, amb el que comporta la multilateralitat com a forma de participació del con-

junt en decisions generals. Les conferències sectorials, l'instrument de col·laboració més important i estable, tenen caràcter multilateral, igual com el tenen els plans i els programes conjunts i la majoria de convenis verticals que en surten. El reconeixement en els nous estatuts d'autonomia de les comissions bilaterals, seguint l'Estatut català, ha obert un debat sobre la bilateralitat i les vies específiques de col·laboració entre l'Estat i una comunitat. Les noves comissions bilaterals han començat tot just la seva etapa i poden ser un complement d'una xarxa de mecanismes cooperatius multilaterals.

En segon terme, hi ha una acusada precarietat dels instruments horitzontals (entre CA). A diferència d'altres països europeus, a Espanya no hi ha conferències sectorials en què només assisteixin les comunitats. La mateixa Conferència de Presidents, en altres països de configuració exclusivament horitzontal, és aquí un òrgan entre l'Estat i les CA. El nombre de convenis horitzontals subscrits és eloqüent: en els últims vint-i-cinc anys, els convenis entre CA amb prou feines arriben a trenta, mentre que els que s'han signat amb l'Estat superen els 10.000. Es tracta d'una situació estranya davant els sistemes del nostre entorn, on aquest instrument és una cosa molt habitual. La col·laboració entre CA pot aportar molts avantatges, però no s'estan aprofitant a l'Estat autonòmic. L'actual règim constitucional no ajuda a fomentar els convenis entre CA, però sobretot falta una cultura de la col·laboració entre les mateixes CA.

I, en tercer lloc, en aquest escenari ha irromput la Conferència de Presidents, amb les incògnites que planteja. La seva creació representa l'aparició per primera vegada en el sistema espanyol d'un òrgan de col·laboració intergovernamental de primer nivell, com els que hi ha ja en altres països del nostre entorn. Aquesta constitució representa un element de normalitat institucional, en crear un espai de diàleg, debat i cooperació inexistents fins al moment. De moment, la Conferència està cridada a ser un fòrum on es pot tractar qualsevol tema, una cosa important, perquè els processos cooperatius són normalment sectorials. De moment, la seva funció bàsica ha estat de consulta, debat i participació de les CA en el disseny de la política governamental que pugui afectar-ne les competències. El repte principal de la Conferència de Presidents és aconseguir-ne la consolidació en el panorama institucional. La regulació de la Conferència pot escurçar espais, però l'experiència d'altres països europeus avala que la distinció entre institució i partit ha estat bàsica per arribar a acords, demostrar-ne la utilitat i consolidar aquests òrgans de col·laboració intergovernamental al màxim nivell.

La regulació de les relacions de la Generalitat amb l'Estat en el nou Estatut d'autonomia de Catalunya

L'atenció sobre la nova regulació estatutària de les relacions entre la Generalitat i l'Estat s'ha centrat essencialment en la qüestió de la bilateralitat. El propòsit d'aquest article és explicar que l'aportació de l'Estatut en aquest àmbit va molt més enllà d'això i pretén donar un desenvolupament general al marc de relacions intergovernamentals i garantir la seva efectiva aplicació.

Un dels principals trets del sistema de relacions intergovernamentals que dissenya l'Estatut és el de la incorporació del concepte de participació com a diferenciat del de cooperació, que s'estén al moment d'adopció de les decisions (i no només al de la seva execució) i que es caracteritza per la seva exigibilitat. L'autor estudia les característiques de la participació i analitza la seva potencialitat.

L'altre eix de l'article és l'estudi de l'element de la bilateralitat. L'autor advoca per la seva contextualització en el marc de la naturalesa de l'Estatut com a norma institucional bàsica d'una Comunitat, de manera que un Estatut no pot excloure que altres puguin preveure una interlocució equivalent amb l'Estat en el mateix àmbit. En conseqüència, l'autor sosté que la canalització procedimental de la participació bilateral pot ser, a més de bilateral, conjunta o multilateral, en aquells casos que concorrin una pluralitat de previsions estatutàries que prevegin la participació bilateral en un mateix àmbit. Així mateix, subratlla el caràcter de garantia subsidiària dels canals bilaterals pels casos que el canal multilateral no funcioni satisfactòriament.

Per últim, l'autor subratlla que el sistema de participació estatutari, que combina previsions generals amb concretes garanties en sectors i òrgans diversos, no s'esgota en la Comissió Bilateral Generalitat-Estat, i que és urgent assegurar que no sigui aquesta la única eina de cooperació. En aquest sentit, l'autor conclou analitzant una sèrie de formes novedoses de cooperació que venen a enriquir el marc cooperatiu.

Resúmenes

La participación de las comunidades autónomas en instituciones del Estado en los nuevos estatutos de autonomía

Los nuevos estatutos de autonomía, aprobados a partir de 2006 (de la Comunidad Valenciana, Cataluña, Andalucía, Islas Baleares, Aragón y Castilla y León) han introducido, en una medida u otra, previsiones sobre la participación de las comunidades respectivas en instituciones y organismos del Estado. Estas previsiones, sin embargo, son muy diversas, tanto por la amplitud como por la intensidad de la participación autonómica que contemplan. Esta circunstancia plantea la primera cuestión de la que trata este trabajo: la diversidad o la generalización uniforme de la participación autonómica en las instituciones y los organismos estatales.

La segunda cuestión que se trata es la del valor de los propios preceptos estatutarios que contienen estas previsiones de participación, dado que constituyen, de hecho, mandatos para el legislador estatal. Ello conlleva tratar también la relación entre estas normas de características tan singulares, los estatutos de autonomía y las leyes estatales, especialmente las de carácter orgánico. Y finalmente el artículo expone de forma muy sintética el modelo catalán de participación en las instituciones y los organismos del Estado (Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial y otros organismos, especialmente de carácter económico y social, definidos según varios criterios), al ser el Estatuto de Cataluña el que contiene unas previsiones más completas en este ámbito. Este modelo se define básicamente a partir de tres elementos: la afirmación de la facultad de participación de la comunidad en la designación de los miembros de ciertas instituciones y organismos, bien con el nombramiento de representantes o bien con la intervención en el proceso de designación de sus miembros; la delimitación de las instituciones y de los organismos respecto a los que se proyecta esta facultad, y la remisión al legislador estatal para concretar esta participación y sus modalidades.

Los instrumentos de las relaciones intergubernamentales

Las relaciones intergubernamentales surgen en cualquier Estado políticamente descentralizado, porque el poder central y los entes territoriales deben abordar múltiples problemas que no pueden resolver por separado. Tras casi treinta años de Estado autonómico, estas relaciones han tenido un desarrollo peculiar, si se comparan con otros países europeos con un nivel de descentralización similar. En nuestro sistema, hay tres dinámicas muy distintas, que plantean problemas también diversos.

Por un lado, se ha producido un desarrollo bastante notable de los instrumentos de colaboración vertical (Estado-CA). La variedad de fórmulas cooperativas que hay en nuestro sistema y su progresiva “normativización” es habitual también en otros países. Sí constituye un rasgo privativo del Estado autonómico el doble desarrollo de esas relaciones en

clave de multilateralidad y bilateralidad. La forma de actuación mayoritaria es multilateral, con lo que comporta la multilateralidad como forma de participación del conjunto en decisiones generales. Las conferencias sectoriales, el instrumento de colaboración más importante y estable, tienen carácter multilateral, al igual que lo tienen los planes y programas conjuntos y la mayoría de convenios verticales que salen de ellas. El reconocimiento en los nuevos estatutos de autonomía, siguiendo al Estatuto catalán, de las comisiones bilaterales, ha abierto un debate sobre la bilateralidad y las vías específicas de colaboración entre el Estado y una comunidad. Las nuevas comisiones bilaterales han empezado justo su andadura y pueden ser un complemento de una red de mecanismos cooperativos multilaterales.

En segundo término, hay una acusada precariedad de los instrumentos horizontales (entre CA). A diferencia de otros países europeos, en España no existen conferencias sectoriales a las que solo acudan las comunidades. La propia Conferencia de Presidentes, en otros países de configuración exclusivamente horizontal, es aquí un órgano entre el Estado y las CA. El número de convenios horizontales suscritos es elocuente: en los últimos veinticinco años, los convenios entre CA apenas llegan a treinta, mientras que los firmados con el Estado superan los 10.000. Se trata de una situación extraña frente a los sistemas de nuestro entorno, donde este instrumento es algo muy habitual. La colaboración entre CA puede aportar muchas ventajas, pero no se están aprovechando en el Estado autonómico. El actual régimen constitucional no ayuda a fomentar los convenios entre CA, pero sobre todo falta una cultura de la colaboración entre las propias CA.

Y, en tercer lugar, en ese escenario ha irrumpido la Conferencia de Presidentes, con las incógnitas que plantea. Su creación representa la aparición por primera vez en el sistema español de un órgano de colaboración intergubernamental de primer nivel, como los que existen ya en otros países de nuestro entorno. Su constitución representa un elemento de normalidad institucional, al crear un espacio de diálogo, de debate y de cooperación inexistente hasta el momento. Por lo pronto, la Conferencia está llamada a ser un foro donde es posible tratar cualquier tema, algo importante, porque los procesos cooperativos son normalmente sectoriales. Por el momento, su función básica ha sido de consulta, debate y participación de las CA en el diseño de la política gubernamental que pueda afectar a sus competencias. El reto principal de la Conferencia de Presidentes es lograr su consolidación en el panorama institucional. La regulación de la Conferencia puede acortar espacios, pero la experiencia de otros países europeos avala que la distinción entre institución y partido ha sido algo básico para llegar a acuerdos, demostrar su utilidad y consolidar estos órganos de colaboración intergubernamental al máximo nivel.

La regulación de las relaciones de la Generalitat con el Estado en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña

La atención sobre la nueva regulación estatutaria de las relaciones entre la Generalitat y el Estado se ha centrado esencialmente en la cuestión de la bilateralidad. El propósito de

este artículo es explicar que la aportación del Estatuto en este ámbito va mucho más allá de eso y pretende dar un desarrollo general en el marco de relaciones intergubernamentales y garantizar su efectiva aplicación.

Una de las principales características del sistema de relaciones intergubernamentales que diseña el Estatuto es el de la incorporación del concepto de participación, diferenciado del de cooperación, que se extiende al momento de adopción de las decisiones (y no solo al de su ejecución) y que se caracteriza por su exigibilidad. El autor estudia las características de la participación y analiza su potencialidad.

El otro eje del artículo es el estudio del elemento de la bilateralidad. El autor aboga por su contextualización en el marco de la naturaleza del Estatuto como norma institucional básica de una comunidad, de forma que un Estatuto no puede excluir que otros puedan prever una interlocución equivalente con el Estado en el mismo ámbito. En consecuencia, el autor sostiene que la canalización procedimental de la participación bilateral puede ser, además de bilateral, conjunta o multilateral, en aquellos casos en los que concurra una pluralidad de previsiones estatutarias que contemplen la participación bilateral en un mismo ámbito. Asimismo, subraya el carácter de garantía subsidiaria de los canales bilaterales para los casos en los que el canal multilateral no funcione satisfactoriamente.

Por último, el autor subraya que el sistema de participación estatutario, que combina previsiones generales con concretas garantías en sectores y órganos diversos, no se agota en la Comisión Bilateral Generalitat-Estat, y que es urgente asegurar que no sea esta la única herramienta de cooperación. En este sentido, el autor concluye con el análisis de una serie de formas novedosas de cooperación que vienen a enriquecer el marco cooperativo.

Resumits

Era participacion des comunitats autonòmes en institucions der Estat enes nauí estatuts d'autonomia

Es nauí estatuts d'autonomia, aprovadi a compdar de 2006 (dera Comunitat Valenciana, Catalonha, Andalusia, Isles Balears, Aragon e Castelha e Leon) an introdusit, en ua mesura o ua auta, previsions sus era participacion des comunitats respectives en institucions e organismes der Estat. Aguestes previsions, maugrat açò, son fôrça diuèrses, tant pera amplor coma pera intensitat dera participacion autonòmica que contemplan. Aguesta circumstància somet eth primèr ahèr que ne tracte aguest trabalh: era diuersitat o era generalizacion unifôrma dera participacion autonòmica enes institucions e es organismes estataus.

Eth dusau ahèr que se tracte ei eth deth valor des pròpris precèptes estatutaris que contien aguestes previsions de participacion, atengut que constituïssen, de hèt, mandats entath legislador estatau. Açò compòrte tractar tanben era relacion entre aguestes normes de caracteristiques tan singulars, es estatuts d'autonomia e es leis estataus, mès que mès es de caractèr organíc. E fin finau, er article expausa de forma fôrça sintetica eth modèl catalan de participacion enes institucions e es organismes der Estat (Tribunau Constitucionau, Conselh Generau deth Poder Judiciu e d'auti organismes, mès que mès de caractèr economic e social, definidi segons diuèrsi critèris), en tot èster er Estatut de Catalonha eth quau conten ues previsions mès complètes en aguest encastre. Aguest modèl se definís basicaments a compdar de tres elements: era afirmacion dera facultat de participacion dera comunitat ena designacion des membres de cèrtes institucions e organismes, ben damb eth nomentament de representants o ben damb era intervencion en procès de designacion des sòns membres; era delimitacion des institucions e des organismes respècte as que se projècte aguesta facultat, e era remission ath legislador estatau entà concretar aguesta participacion e es sues modalitats.

Es estruments des relacions intergovernamentaus

Es relacions intergovernamentaus sorgissen en quinsevolhe Estat politicaments descentralizat, pr'amor qu'eth poder centrau e es entitats territoriaus les cau abordar multiples problèmas que non pòden resòlver per separat. Dempús de lèu trenta ans d'Estat autonòmic, aguestes relacions an agut un desenvolopament peculiar, se se comparen damb d'auti païsi europèus damb un nivèu de descentralizacion similar. En nòste sistèma, i a tres dinamiques fôrça distintes, que pausen problèmas tanben diuèrsi.

D'ua banda, s'a produsit un desenvolopament fôrça notable des estruments de collaboracion verticau (Estat-CA). Era varietat de formules cooperatives que i a en nòste sistèma e era sua progressiua "normativizacion" ei abituau tanben en d'auti païsi. Òc que constituís un trèt privatiu der Estat autonòmic eth doble desenvolopament d'aguestes relacions

en clau de multilateralitat e bilateralitat. Era forma d'accion majoritària ei multilaterau, damb çò que compòrte era multilateralitat coma forma de participacion deth conjunt en decisions generaus. Es conferéncias sectoriaus, er estrument de collaboracion mès important e estable, an caractèr multilaterau, atau coma l'an es plans e programes conjunts e era majoria de convènis verticaus que gessen d'eres. Era reconeishença enes nau estatuts d'autonomia, en tot seguir ar Estatut catalan, des comissions bilateraus, a daurit un debat sus era bilateralitat e es vies especificques de collaboracion enter er Estat e ua comunitat. Es naues comissions bilateraus qu'an començat just era sua marcha e pòden èster un complement d'un hilat de mecanismes cooperatius multilateraus.

En dusau tèrme, i a ua acusada precarietat des estruments orizontaus (entre CA). A diferéncia d'auti païsi europèus, en Espanha non existissen conferéncias sectoriaus as qué sonque i vagen es comunitats. Era pròpria Conferéncia de Presidents, en d'auti païsi de configuracion exclusivaments orizontau, ei ací un organ enter er Estat e es CA. Eth nombre de convènis orizontaus soscrits ei eloquent: enes darrèri vint-e-cinc ans, es convènis entre CA tot just arriben a trenta, ath temps qu'es signadi damb er Estat supèren es 10.000. Se tracte d'ua situacion estranha deuant des sistèmas deth nòste entorn, a on aguest estrument ei quauquarren fôrça abituau. Era collaboracion entre CA pòt aportar fôrça auantatges, mès non se profiten en Estat autonomic. Er actuau regim constituicionau non ajude a fomentar es convènis entre CA, mès sustot manque ua cultura dera collaboracion enter es pròpies CA.

E, en tresau lòc, en aguest scenari a irromput era Conferéncia de Presidents, damb es incognites que pause. Era sua creacion represente era aparicion per prumèr còp en sistèma espanhòu d'un organ de collaboracion intergovernamentau de prumèr nivèu, coma es qué existissen dejà en d'auti païsi deth nòste entorn. Era sua constitucion represente un element de normalitat institucionau, en crear un espaci de dialòg, de debat e de cooperacion inexistent enquiath moment. Peth lèu, era Conferéncia ei cridada a èster un forum a on ei possible tractar quin tème que sigue, quauquarren important, pr'amor qu'es procèssi cooperatius son normauments sectoriaus. Peth moment, era sua foncion basica a estat de consulta, debat e participacion des CA en dessenh dera politica governamentau que pogue afectar as sues competéncias. Eth rèpte principau dera Conferéncia de Presidents ei arténher era sua consolidacion en panorama institucionau. Era regulacion dera Conferéncia pòt escuerçar espacis, mès era experiéncia d'auti païsi europèus avale qu'era distincion entre institucion e partit a estat quauquarren basic entà arribar a acòrds, demostrar era sua utilitat e assolidar aguesti organs de collaboracion intergovernamentau ath maxim nivèu.

Era regulacion des relacions dera Generalitat damb er Estat en nau Estatut d'Autonomia de Catalonha

Era atencion sus era naua regulacion estatutària des relacions enter era Generalitat e er Estat s'a centrat essenciauments en ahèr dera bilateralitat. Era intencion d'aguest article ei explicar qu'era aportacion der Estatut en aguest encastre va fôrça mès enlà d'aquerò

e preten dar un desenvolopament generau en marc de relacions intergovernamentaus e garantir era sua efectiva aplicacion.

Ua des principaus caracteristiques deth sistèma de relacions intergovernamentaus que dessenne er Estatut ei eth dera incorporacion deth concèpte de participacion, diferenciat deth de cooperacion, que s'esten en moment d'adopcion des decisions (e non solet en dera sua execucion) e que se caracterize pera sua exigibilitat. Er autor estudie es caracteristiques dera participacion e analise era sua potencialitat.

Er aute èish der article ei er estudi der element dera bilateralitat. Er autor plaidege pera sua contextualizacion en marc dera natura der Estatut coma norma institucionau basica d'ua comunitat, de sòrta qu'un Estatut non pòt excludir qu'uns auti poguen preveir ua interlocucion equivalenta damb er Estat en madeish encastre. En conseqüència, er autor sosten qu'era canalizacion procedimentau dera participacion bilaterau pòt èster, ath delà de bilaterau, conjunta o multilaterau, en aqueri casi enes quaus concorre ua pluralitat de previsions estatutàries que contempen era participacion bilaterau en un madeish encastre. Atau madeish, soslinhe eth caractèr de garantida subsidiària des canaus bilateraus entàs casi enes quaus eth canau multilaterau non funcione satisfasentament.

Fin finau, er autor soslinhe qu'eth sistèma de participacion estatutària, que combine previsions generaus damb concrètes garantides en sectors e organs diuèrsi, non s'agòte ena Comission Bilaterau Generalitat-Estat, e qu'ei urgent d'assegurar que non sigue aguest er unic estrument de cooperacion. En aguest sens, er autor concludís damb era analisi d'ua seria de formes naues de cooperacion que vien a enriqueir eth marc cooperatiu.

Abstracts

The Participation of the Autonomous Communities (AC's) in Institutions of the State according to the new Statutes of Autonomy

The new Autonomy Statutes approved in 2006 (for the Valencian Community, Catalonia, Andalusia, Balearic Islands, Aragon, and Castile and Leon) introduced provisions for the participation of these Communities in state bodies and institutions. But such provisions are quite diverse, both in scope and intensity of the proposed participation. This circumstance brings about the first question this work is about: the diversity or the general uniformity of the Autonomous Communities' participation in these state bodies and institutions.

The second question debated herein concerns the value of the specific statutory rules contained in these participation provisions, because they are, in reality, mandates for the State legislator. This also implies discussing the relation between the autonomy statutes and state laws, especially organic laws. And finally, the article summarizes very clearly the Catalan model of participation in the institutions and bodies such as the Constitutional Court, General Council of Judicial Power, and especially economic and social bodies of which the Statute of Catalonia contains the most complete provisions. The Catalan model may be defined by three elements: the right for the community to participate in the appointment of members of certain institutions and bodies, either directly or by representative; specification of the institutions and bodies for which this right applies, and the authority for the state legislator to specify this participation and its modes.

Instruments for Intergovernmental Relations

Intergovernmental relations arise in any politically decentralized state, because the central government and the regions have to deal with multiple problems they are unable to solve individually. After almost thirty years of the autonomous regions, these relations have followed a peculiar development, if compared with other European countries with a similar level of decentralization. In our system, we have three quite different forces which originate different problems.

On the one hand, we have had considerable development in the means for collaboration between state and communities (vertical approach). The variety of methods for cooperation in our system and their "standardization" may also be found in other countries. Specific to our state of autonomous communities is the development of those relations as multilateral and bilateral. Multilateral relations implies majority participation in general decisions. The sectorial conferences, the most important and stable instrument for collaboration, are multilateral, as are the joint plans and programs and most state-community covenants resulting from them. The recognition of bilateral commissions in the autonomy statutes, that followed the Catalan statute, opened a debate on bilateralism and the specific ways of collaboration between the state and a community. The new bilateral

commissions recently began working and could complement a network of means for multilateral cooperation.

Secondly, there is a clear shortage of approaches between communities (horizontal approach). As opposed to other European countries, in Spain there are no sectorial conferences to which only the communities are invited without state presence. Even the Conference of Presidents, having a regional nature in other countries, is here an entity between the state and the AC's. The number of signed covenants is symptomatic: in the last twenty-five years, covenants between AC's scarcely amounted to thirty, whilst over 10,000 covenants were signed with the state. This is a situation which differs from systems in neighbouring countries, where this approach is something quite usual. The collaboration between AC's could bring many advantages, but these are not made use of in the state of autonomies. The current constitutional model does not help to encourage covenants between AC's, above all, there is an absolute lack of a culture of collaboration between these.

And third, into this scenario burst the Conference of Presidents, with all its unknowns. The creation of this institution means that for the first time in the Spanish system there will be a top-level intergovernmental organ for collaboration, as those already existing in neighbouring countries. Its constitution represents an element of institutional normality, creating a space for dialogue, debate and cooperation that did not exist previously. For the moment, the Conference is considered a forum where any question may be discussed. This is important because the cooperative processes are usually dealt with by sectors. In the meantime, its basic function consists in consulting, debating and letting the AC's participate in the design of governmental policies that may affect their competence. The main challenge of the Conference of Presidents is to reach institutional consolidation. Regulation of the conference may reduce distances, but experiences in other European countries shows that distinguishing between institution and party is crucial for reaching agreements, for proving their usefulness and for achieving the maximum consolidation of these bodies for intergovernmental collaboration.

Regulation of the Generalitat – State Relationship in Catalonia's Statute of Autonomy

The focus of the statute which governs the relation between the Generalitat and the state is on the question of bilateralism. This article intends to explain that the contribution of the statute in this respect goes much further, the purpose being its application to intergovernmental relations and to guarantee its effective application.

One of the principal characteristics of the intergovernmental relations designed into the statute is the inclusion of the concept of participation, which differs from cooperation, and which now includes mandatory decision-making, not limited to the moment of execution. The author studies the characteristics of participation and analyzes its possibilities.

The other aspect of this article is the study of bilateralism. The author defends its context within the statute as a basic institutional rule for a community, so that a statute cannot prevent others from enjoying an equivalent dialogue with the state at the same level. Consequently, the author considers that, in addition to bilateral participation, a joint or multilateral approach could be employed in those cases where a series of statutory provisions contemplating bilateral participation concur in the same area. He also underscores the “subsidiary guarantee” character of bilateral channels for cases where multilateral channels do not work satisfactorily.

Finally, the author insists that the statutory participation system, combining general provisions with specific guarantees in different sectors and organs, does not expire with the bilateral Generalitat-state Commission, and that it is urgent to ensure that it will not continue to be the only tool for cooperation. In this sense, the author concludes by analyzing a series of innovative ways for enriching cooperation.

Résumés

La participation des Communautés Autonomes dans les institutions de l'État dans les nouveaux Statuts d'autonomie

Les nouveaux Statuts d'autonomie, adoptés à partir de 2006 (de la Communauté Valencienne, la Catalogne, l'Andalousie, les Îles Baléares, Aragon et Castille et Leon) ont introduit, dans une mesure ou une autre, des dispositions sur la participation de ces Communautés dans les institutions et organismes de l'État. Cependant, ces dispositions sont très différentes les unes des autres, tant par l'ampleur que par l'intensité de la participation autonome qu'elles envisagent. Cette circonstance pose la première question qui est traitée dans cet article : la diversité ou la généralisation uniforme de la participation autonome dans les institutions et les organismes étatiques.

La deuxième question qui est traitée est celle de la valeur des préceptes statutaires eux-mêmes qui contiennent ces dispositions de participation, étant donné qu'ils constituent, en fait, des mandats pour le législateur étatique. Cela implique qu'il faut tenir compte aussi de la relation entre ces normes aux caractéristiques si particulières, les Statuts d'autonomie et les lois de l'État, en particulier les lois organiques. Enfin, l'article expose de manière très synthétique le modèle catalan de participation dans les institutions et les organismes de l'État (Tribunal Constitutionnel, Conseil Général du Pouvoir Judiciaire et autres organismes, en particulier ceux à caractère économique et social, définis selon plusieurs critères), étant donné que le Statut de la Catalogne est celui qui contient les dispositions les plus complètes dans ce domaine. Ce modèle est défini essentiellement à partir de trois éléments : l'affirmation de la faculté de participation de la Communauté dans la désignation des membres de certaines institutions et organismes, à travers la désignation de représentants ou l'intervention dans le processus de désignation de leurs membres ; la délimitation des institutions et des organismes pour lesquels est prévue cette faculté, et l'appel au législateur étatique pour concrétiser cette participation et ses modalités.

Les instruments des relations intergouvernementales

Les relations intergouvernementales surgissent dans n'importe quel État politiquement décentralisé, parce que le pouvoir central et les entités territoriales doivent aborder de multiples problèmes qui ne peuvent pas être résolus séparément. Après presque trente années d'État autonome, ces relations ont connu un développement particulier par rapport à celui d'autres pays européens ayant un niveau de décentralisation similaire. Dans notre système, nous avons trois dynamiques très différentes, qui posent aussi des problèmes différents.

D'une part, il y a eu un développement assez remarquable des instruments de collaboration verticale (État-CA). La variété de formules coopératives que nous avons dans notre système et leur progressive « normativisation » est habituelle aussi dans d'autres pays. Par contre, le double développement de ces relations, à la fois multilatérales et bilatérales, constitue un

trait caractéristique de l'État autonome. La mode d'action majoritaire est le multilatéral, avec tout ce qu'implique la multilatéralité comme moyen de participation de l'ensemble dans les décisions générales. Les conférences sectorielles, l'instrument de collaboration le plus important et stable, ont un caractère multilatéral, de même que les plans et les programmes conjoints et la plupart des conventions verticales qui en découlent. La reconnaissance dans les nouveaux Statuts d'autonomie, en suivant le modèle catalan, des commissions bilatérales, a ouvert un débat sur la bilatéralité et les voies spécifiques de collaboration entre l'État et une Communauté. Les nouvelles commissions bilatérales viennent d'être créées et elles peuvent devenir un complément d'un réseau de mécanismes coopératifs multilatéraux.

Deuxièmement, il y a une grande précarité dans les instruments horizontaux (entre CA). À la différence d'autres pays européens, l'Espagne n'a pas de conférences sectorielles exclusives pour les Communautés. La Conférence des Présidents elle-même, qui dans d'autres pays a une configuration exclusivement horizontale, est ici un organe entre l'État et les CA. Le nombre de conventions horizontales conclues parle de lui-même : dans les vingt-cinq dernières années, les conventions entre CA atteignent à peine la trentaine, tandis que celles qui sont signées avec l'État dépassent les 10.000. Il s'agit d'une situation étrange comparée à celle des systèmes de nos voisins, où ces conventions sont un instrument très habituel. La collaboration entre CA peut présenter beaucoup d'avantages, qui ne sont pas exploités dans l'État autonome. Le régime constitutionnel actuel n'aide pas à encourager les conventions entre CA, mais ce qui manque surtout c'est une culture de collaboration entre les CA elles-mêmes.

Troisièmement, dans ce scénario a fait son irruption la Conférence des Présidents, avec le point d'interrogation qu'elle pose. Sa création représente l'apparition pour la première fois dans le système espagnol d'un organe de collaboration intergouvernementale de premier niveau, comme ceux qui existent déjà dans d'autres pays de notre entourage. Sa constitution représente un élément de normalité institutionnelle, puisqu'elle crée un espace de dialogue, de débat et de coopération, inexistant jusqu'à présent. Pour commencer, la Conférence est appelée à être une enceinte où il est possible de traiter de n'importe quel sujet, ce qui est important, puisque les processus coopératifs sont normalement sectoriels. Pour le moment, sa fonction de base a été de consultation, de débat et de participation des CA dans la création de la politique gouvernementale ayant trait à leurs compétences. Le défi principal de la Conférence des Présidents est d'obtenir leur consolidation dans le panorama institutionnel. La réglementation de la Conférence peut raccourcir des espaces, mais l'expérience d'autres pays européens démontre que la distinction entre institution et parti a été nécessaire pour arriver à des accords, démontrer leur utilité et consolider ces organes de collaboration intergouvernementale au plus haut niveau.

La réglementation des relations entre la Generalitat et l'État dans le nouveau Statut d'Autonomie de la Catalogne

L'attention sur la nouvelle réglementation statutaire des relations entre la Generalitat et l'État s'est essentiellement centrée sur la question de la bilatéralité. La finalité de cet

article est d'expliquer que l'apport du Statut dans ce domaine va beaucoup plus loin et qu'il prétend donner un développement général dans le cadre de relations intergouvernementales et de garantir leur application effective.

L'une des principales caractéristiques du système de relations intergouvernementales que prévoit le Statut est celle de l'incorporation du concept de participation, différencié de celui de coopération, qui commence au moment de l'adoption des décisions (et non seulement au moment de leur exécution) et qui se caractérise par son exigibilité. L'auteur étudie les caractéristiques de la participation et analyse son potentiel.

L'autre axe de l'article est l'étude de l'élément de la bilatéralité. L'auteur plaide en faveur de sa contextualisation dans le cadre de la nature du Statut en tant que norme institutionnelle de base pour une communauté, de telle sorte qu'un Statut ne peut pas exclure que d'autres puissent prévoir une interlocution équivalente avec l'État dans le même domaine. En conséquence, l'auteur soutient que la voie procédurale de la participation bilatérale peut être, non seulement bilatérale, mais aussi conjointe ou multilatérale, dans les cas où concourent une pluralité de dispositions statutaires qui envisagent la participation bilatérale dans un même domaine. De même, il souligne le caractère de garantie subsidiaire des voies bilatérales pour les cas dans lesquels la voie multilatérale ne fonctionne pas de façon satisfaisante.

Finalement, l'auteur souligne que le système de participation statutaire, qui allie des dispositions générales à des garanties concrètes dans des secteurs et des organes divers, n'est pas épuisé dans la Commission Bilatérale Generalitat-État, et qu'il est urgent d'assurer qu'il ne soit pas le seul outil de coopération. En ce sens, l'auteur conclut en analysant une série de formes nouvelles de coopération qui viennent enrichir le cadre coopératif.