

# Competencias de participación. La cultura de colaboración

Jorge ORTILLÉS BUITRÓN

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN. – II. SITUACIÓN COMPETENCIAL PREVIA A LAS MODIFICACIONES ESTATUTARIAS DEL SIGLO XXI. – III. LAS COMPETENCIAS DE PARTICIPACIÓN EN LAS REFORMAS ESTATUTARIAS RECIENTES. – IV. ESPECIAL SIGNIFICACIÓN EN RELACIÓN CON EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN. – V. REFLEXIÓN SOBRE EL FUNDAMENTO Y ALCANCE DE LAS PREVISIONES ESTATUTARIAS QUE ESTABLECEN COMPETENCIAS DE PARTICIPACIÓN.

## **I. INTRODUCCIÓN**

En primer lugar debemos realizar una breve reflexión acerca del significado de las competencias de participación. Se podría entender que estamos ante un nuevo género de competencias en la tipología clásica, es decir, a las competencias exclusivas, compartidas y de ejecución se debía añadir, tras las diversas modificaciones estatutarias, un nuevo tipo de competencia: las competencias de participación. O más bien nos encontramos ante la necesidad, expresada por las Comunidades Autónomas, de cooperar y colaborar en el desarrollo del Estado, constituyendo de esta forma un avance en la denominada por la doctrina “cultura de colaboración”. Adelantándonos a las conclusiones, entendemos que esta segunda opción parece la más acertada, tal y como explicaremos más adelante.

Para realizar el presente estudio debemos analizar en primer lugar la situación competencial que da lugar a la proliferación y desarrollo de las que daremos en llamar “competencias de participación”. Para, con posterioridad, realizar una reflexión acerca de las citadas competencias en el nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón, con una breve referencia a los nuevos Estatutos aprobados recientemente. En último lugar, reflexionaremos sobre el futuro de las previsiones estatutarias objeto del presente estudio.

## II. SITUACIÓN COMPETENCIAL PREVIA A LAS MODIFICACIONES ESTATUTARIAS DEL SIGLO XXI

Para efectuar este análisis hemos de partir de una premisa, las Comunidades Autónomas, al plantearse las recientes modificaciones estatutarias, sienten la necesidad de tener cierto margen de participación en determinadas competencias exclusivas del Estado, en ciertas competencias compartidas, así como en las que denominaremos “competencias horizontales del Estado”. Es decir, que el Estado, en el ejercicio de sus competencias exclusivas, de plena influencia en el territorio de cada Comunidad Autónoma, debe tener en cuenta la opinión de la Comunidad Autónoma a la que pueda afectar el ejercicio de la competencia exclusiva.

Esta voluntad participativa de las Comunidades Autónomas, que ya existía con carácter previo a las recientes modificaciones estatutarias, ha tenido un significativo avance en éstas últimas.

En cuanto a las competencias exclusivas del Estado, al igual que en el ejercicio de las competencias compartidas, las decisiones adoptadas por el Estado en el concreto ámbito de actuación material, influyen de manera decisiva en el territorio de cada Comunidad Autónoma, suponiendo la adopción de decisiones por órganos que no se encuentran en el territorio.

En efecto, el desarrollo estatal legislativo y el concreto ejercicio de las competencias exclusivas y compartidas del Estado, ha dado lugar a decisiones que han afectado de especial forma al territorio de las respectivas Comunidades Autónomas, desencadenando la manifestación, vía estatutaria, de la voluntad de participación de los respectivos territorios en las decisiones estatales.

Mención especial merecen las denominadas por la doctrina como “competencias horizontales” del Estado. Éstas son las basadas en los títulos previstos en el apartado primero y decimo tercero del artículo 149 de la Constitución Española.

El apartado primero señala: *“La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”*.

El decimo tercero tiene el siguiente tenor literal: *“Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”*.

La interpretación de estas competencias por el Tribunal Constitucional ha sido numerosa. De la jurisprudencia del citado órgano podemos resumir que el artículo 149 apartado primero de la Constitución española no puede interpretarse de tal manera que pueda vaciar el contenido de las competencias legislativas atribuidas a las Comunidades Autónomas cuyo ejercicio incida, directa o indirectamente, sobre los derechos y deberes garantizados por la

misma, así las Sentencias 37/1981, de 16 de noviembre; y la 37/1987, de 26 de marzo, entre otras.

No obstante la verdadera incidencia de estas competencias horizontales del Estado reside en el ámbito de actuación material de la actividad de fomento.

Sobre esta actividad de fomento, señala la Sentencia del Tribunal Constitucional 330/1993, de 13 de noviembre, en su Fundamento de Derecho Cuarto: *“Pues bien, en el caso que ahora enjuiciamos, la necesidad de mantener la gestión directa y centralizada de las ayudas objeto de impugnación no resulta justificada en las alegaciones del Abogado del Estado, ni se deduce sin más de las características propias de dichas ayudas. Ni el número de las becas ofertadas, ni el hecho de que la actividad subvencionada se desarrolle fuera del territorio estatal, ni el ser fruto de un convenio entre el Estado y el Consejo Británico son elementos suficientes, en el presente caso, para justificar la introducción de una excepción a la regla general de la gestión descentralizada de las subvenciones que afectan a materias en las que el Estado se ha reservado solamente las bases y las Comunidades Autónomas han asumido el resto de las funciones.*

*En consecuencia, debe concluirse que la Resolución objeto del presente conflicto, al no prever ningún tipo de participación de la Comunidad Autónoma del País Vasco en la gestión de las ayudas destinadas a todos los profesores numerarios no universitarios de Inglés, ha desconocido el sistema de distribución de competencias consagrado en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía de esta Comunidad.*

*No corresponde a este Tribunal precisar las fórmulas concretas a través de las que debe producirse la mencionada intervención autonómica, algunas de las cuales han sido ya previstas en convocatorias recientes de características muy similares a las ayudas que aquí enjuiciamos. Sin embargo, sí debemos reiterar, una vez más, la necesidad de establecer mecanismos de cooperación y colaboración que permitan llevar a cabo una actuación conjunta entre el Estado y las Comunidades Autónomas en ámbitos como el presente en los que concurren competencias de ambos entes en la realización de una misma actividad administrativa de subvención (SSTC 18/1982; 76/1988; 201/1988; 13/1992, entre otras). Así lo reconocen explícitamente las partes en conflicto al reiterar en sus respectivos escritos de alegaciones la necesidad de establecer fórmulas de cooperación y colaboración para la realización de convocatorias de ayudas como las contempladas en la Resolución impugnada”.*

El Tribunal Constitucional ha interpretado que la gestión centralizada de las medidas de fomento con cargo a fondos estatales en sectores materiales en que la competencia corresponde a las Comunidades Autónoma, sólo es constitucionalmente admisible cuando resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas de fomento, garantizar la posibilidad de obtención y disfrute de las mismas por sus destinatarios potenciales en todo el territorio nacional y evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos destinados al efecto, o cuando así se considere exigible para regular las con-

diciones básicas que garanticen la igualdad de la que trata el artículo 149.1.1º de la Constitución.

Es decir, aún así, se habilita la posibilidad de uso, por parte del Estado de las competencias horizontales, para actuar en ámbitos materiales de competencia de las Comunidades Autónomas. Determinando el uso del Estado de las “competencias horizontales” para adoptar decisiones de gran influencia en los territorios de las Comunidades Autónomas.

De igual forma la Sentencia 220/1992, de 11 de diciembre, del Tribunal Constitucional, al interpretar la competencia prevista en el artículo 149.1.13º de la Constitución viene a señalar que el título sobre la ordenación general de la economía hace posible la intervención del Estado en sectores materialmente atribuidos a la competencia de las Comunidades Autónomas, aunque señale posteriormente que éstos no deben quedar vacíos de contenido en virtud de esa intervención estatal que sólo debe llegar hasta donde lo exija el principio que instrumenta.

A modo de conclusión podemos indicar que las competencias horizontales del Estado inciden, y determinan, la intervención del mismo en ámbitos de actuación material de las Comunidades Autónomas. Las nuevas reformas estatutarias, mediante la proliferación de las citadas “competencias de participación”, son el vehículo para la participación de las Comunidades Autónomas en ámbitos de actuación materiales del Estado, bien por competencia “propia”, sea ésta exclusiva o compartida, bien por competencia “horizontal”. El ámbito elegido para la intervención, supone como regla general, la intervención en ámbitos materiales de especial relevancia para cada Comunidad Autónoma.

### **III. LAS COMPETENCIAS DE PARTICIPACIÓN EN LAS REFORMAS ESTATUTARIAS RECIENTES**

En primer lugar debemos señalar, lo que a nuestro juicio, supone el término participación. El diccionario de la Real Academia de la Lengua Española señala que participación supone la “acción y efecto de participar”, y por participar se entiende “tomar parte en algo”.

Es decir que la participación de la Comunidades Autónomas en las competencias estatales supone que éstas deberán tomar parte en las decisiones a adoptar por el Estado en el ámbito de actuación material de una competencia estatal.

Como hemos visto anteriormente los ámbitos de actuación materiales de las competencias estatales son extensos, influyendo, con sus decisiones, en ámbitos de actuación en materias sensibles para los territorios de las Comunidades Autónomas. Además, las citadas competencias horizontales otorgan

al Estado ámbitos de actuación superiores a los inicialmente previstos en la distribución competencial del Título VIII de la Constitución Española.

En efecto, las decisiones a adoptar por el Estado, deberán, en virtud de estas “competencias de participación”, contar con la intervención de la Comunidad o Comunidades Autónomas afectadas. A lo mejor el término intervención es más un desiderátum que una realidad, el mínimo desarrollo de este tipo competencial supondrá que, por lo menos, la Comunidad o Comunidades afectadas tendrán conocimiento del tipo de intervención por parte del Estado en el concreto ámbito material de actuación.

Así las cosas, debemos comenzar analizando el pasado y el presente de los diversos Estatutos de Autonomía reformados recientemente.

La primera reforma estatutaria se produjo en la Comunidad Valenciana, mediante Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

Esta reforma estatutaria no supone, en contraposición con las que analizaremos posteriormente, un avance significativo de las “competencias de participación” que ya se encontraban en la anterior redacción del Estatuto de Autonomía, así por ejemplo, lo previsto en el actual 58.3 sobre la participación en la fijación de las demarcaciones de los registros de la propiedad y mercantiles, previsión ya contenida en el antiguo artículo 41.

De igual forma, la anterior redacción ya contenía lo previsto en el actual artículo 52.3 en relación con la participación en la gestión del sector público económico estatal “en los casos y actividades que proceda”, antiguo 34.2.

La segunda Comunidad Autónoma que procede a modificar su Estatuto, por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, es Cataluña. En este caso procedería hablar más bien de un nuevo Estatuto de Autonomía que de una reforma, como ocurre con los que se modifican posteriormente.

En el Título IV “De las Competencias” del Estatuto de Autonomía de Cataluña encontramos numerosos artículos que establecen la participación de Cataluña en ámbitos de actuación material del Estado.

Así, en primer lugar, y en relación con la actividad de fomento recoge el texto estatutario, en su artículo 114 la participación de la Generalitat en la determinación del carácter no territorializable de las subvenciones estatales y comunitarias, así como en su gestión y tramitación “en los términos que fije el Estado”.

El artículo 117 “Aguas y obras hidráulicas”, entendemos que dicho precepto y su relación con el respectivo del Estatuto de Autonomía de Aragón, serán objeto de un profundo análisis en su apartado respectivo, por lo que nos limitaremos a señalar la importancia de este precepto desde el punto de vista de las competencias de participación.

El apartado segundo del citado precepto establece la participación de la Generalitat en la planificación y programación de las obras de interés general. Señalando el siguiente apartado la participación en los órganos de gestión estatales de recursos hídricos y de los aprovechamientos hidráulicos que pertenezcan a cuencas hidrográficas intercomunitarias. En cuanto a los mecanismos de participación se remite el apartado quinto al Título V del Estatuto de Autonomía que contiene, entre otras formas de participación, la Comisión Mixta y los convenios de colaboración.

No obstante, y en cuanto a las competencias de participación se refiere, supone un cambio fundamental lo previsto en el apartado cuarto del artículo 117, en él se recoge: *“La Generalitat debe emitir un informe preceptivo para cualquier propuesta de trasvase de cuencas que implique la modificación de los recursos hídricos de su ámbito territorial”*.

Este apartado recoge un procedimiento específico para la participación de la Comunidad Autónoma en un supuesto de ejercicio de una competencia exclusiva del Estado. Se recoge que cualquier trasvase que modifique los recursos hídricos de su ámbito territorial deberá contar, en el procedimiento de toma de decisión, con un informe preceptivo (no vinculante, artículo 83 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común).

Es evidente que este precepto supone que, por lo menos, la Comunidad Autónoma de Cataluña, cuando sea afectada por el uso de una competencia exclusiva del Estado con incidencia de su ámbito territorial, tendrá conocimiento previo de la medida que se pretende adoptar por medio de la reclamación del informe preceptivo.

Existen varios ejemplos más de competencias de participación dentro de este Título del Estatuto, así el art. 127.3 establece el acuerdo previo con la Generalitat para las inversiones en bienes y equipamientos culturales que realice el Estado en Cataluña, y el 132.4 entre otros, éste último relativo a la ejecución en materia de seguridad nuclear remitiendo a los convenios suscritos al efecto.

Pero sin duda, la principal innovación del Estatuto de Cataluña es la Sección segunda del Capítulo I del Título V, que bajo la denominación “Participación en instituciones y en procedimientos de toma de decisiones estatales” contiene los artículos 179 a 182. Preceptos cuyo contenido podemos resumir, de forma breve, de la siguiente forma:

- Comparecencia de Senadores ante el Parlamento.
- Designación de miembros del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial.
- Participación en la ordenación general de la actividad económica.
- Designación de representantes en los organismos económicos y sociales.

En todos los ámbitos designados se remite a la legislación aplicable para establecer los mecanismos de participación. Al margen de la solución que el Tribunal Constitucional dé a los recursos interpuestos contra el Estatuto de Cataluña. Estos preceptos suponen un auténtico avance de las Comunidades Autónomas, una reivindicación para participar en decisiones que afectan a sus respectivos territorios.

De especial significación, tal y como se repite en las recientes reformas estatutarias, es la participación de las Comunidades Autónomas en las “competencias horizontales” del Estado. Por cuanto las decisiones a adoptar en los ámbitos materiales de actuación que suponen, tienen una gran trascendencia en el ámbito territorial de aplicación, debiendo participar las Comunidades afectadas en la decisión a adoptar por el Estado.

En este Título V del Estatuto de Cataluña se recogen fórmulas de participación, en las que además de los preceptos transcritos se regula la Comisión Bilateral y los Convenios de cooperación.

En último lugar debemos hacer referencia a la Disposición Adicional segunda, que tiene el siguiente tenor literal: *“Si el Estatuto establece que la posición del Gobierno de la Generalitat es determinante para conformar un acuerdo con el Gobierno del Estado y este no la acoge, el Gobierno del Estado debe motivarlo ante la Comisión bilateral Generalitat-Estado”*.

Es decir, en aquellos supuestos comprendidos en el Estatuto en el que se fije la posición “determinante” del Gobierno de la Generalitat, en caso de no asumirse por el Estado la posición de la primera, deberá motivarse esa separación ante la Comisión Bilateral.

Siguiendo el estudio de las reformas estatutarias recientes, desde una mera clasificación temporal, el siguiente estatuto objeto de reforma es el de las Illes Balears, modificado por Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero. Se trata de un nuevo Estatuto, más que de una reforma en puridad, tal y como ocurre con el caso de Cataluña, anteriormente referenciado, así como el caso de Aragón sobre el que trataremos después.

Este Estatuto también contiene competencias de participación, si bien definidas de una manera más similar al Estatuto valenciano que al catalán, de especial significación es la cláusula de participación en el sector público estatal en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma (artículo 32 apartado 14), aunque esta participación ya se preveía en la anterior redacción del artículo 12.18.

La siguiente reforma estatutaria tiene lugar por medio de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía.

Este Estatuto, en su artículo 218 señala de forma general: *“En los supuestos previstos en el presente Título, la Comunidad Autónoma de Andalucía participará*

*en las decisiones o instituciones del Estado y de la Unión Europea de acuerdo con lo que establezcan en cada caso la Constitución, la legislación del Estado y la normativa de la Unión Europea”.*

Este precepto se recoge en el Capítulo I del Título IX del Estatuto, del mismo también debemos destacar los artículos 222 y 224, en ellos se recoge la participación de la Comunidad Autónoma en la planificación de la actividad económica, así como en los procedimientos de designación en los órganos constitucionales: *“...en los términos que dispongan las leyes o, en su caso, el ordenamiento parlamentario”.*

Es una constante, al igual que el Estatuto de Cataluña, la voluntad de las Comunidades Autónomas en participar en las “competencias horizontales” del Estado, así como participar en la designación de miembros de los órganos constitucionales, si bien, a diferencia del Estatuto de Cataluña, en Andalucía se realiza una referencia genérica en relación a este último punto.

A lo largo del articulado, en concreto en el Título destinado al reparto competencial, del Estatuto de Andalucía podemos ver varios ejemplos de competencias de participación.

En primer lugar el art. 45, en su apartado tercero, señala: *“La Comunidad Autónoma participa, en los términos que fije el Estado, en la determinación del carácter no territorializable de las subvenciones estatales y comunitarias y en su gestión y tramitación”.*

De nuevo, nos encontramos ante un intento de participar en las “competencias horizontales” del Estado. Si bien no se especifica un instrumento concreto de dicha participación remitiéndose a la normativa estatal.

Otro ejemplo lo da la competencia sobre el agua, de la que, como indicábamos anteriormente, se realiza un estudio pormenorizado en el presente libro. No obstante, el art. 50.2 del Estatuto de Andalucía tiene el siguiente tenor literal: *“Corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia sobre la participación en la planificación y gestión hidrológica de aprovechamientos hidráulicos intercomunitarios, en los términos previstos en la legislación del Estado. Corresponde a la Comunidad Autónoma dentro de su ámbito territorial la competencia ejecutiva sobre adopción de medidas adicionales de protección y saneamiento de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos, ejecución y explotación de obras de titularidad estatal si se establece mediante convenio, y facultades de policía del dominio público hidráulico atribuidas por la legislación estatal”.* De nuevo se remite a la legislación estatal para determinar las fórmulas de participación en la competencia estatal.

En el art. 56 se recogen fórmulas concretas de participación, así el apartado octavo señala: *“La Comunidad Autónoma de Andalucía participará en la planificación y programación de las obras públicas de interés general competencia del Esta-*

do a través de los órganos y procedimientos multilaterales a que se refiere el apartado 1 del artículo 221 de este Estatuto. La Comunidad Autónoma emitirá informe previo sobre la calificación de obra de interés general del Estado. En el supuesto de las obras calificadas de interés general o que afecten a otra Comunidad Autónoma, podrán suscribirse convenios de colaboración para su gestión, de conformidad con lo dispuesto en la legislación del Estado y según lo establecido en el Título IX”.

El noveno determina: “La Comisión Bilateral Junta de Andalucía-Estado emitirá informe previo sobre la determinación de la ubicación de infraestructuras y equipamientos de titularidad estatal en Andalucía”.

Y el décimo: “La calificación de interés general del Estado respecto de obras públicas titularidad de la Comunidad Autónoma requerirá informe previo de la misma y se ejecutarán, en todo caso, mediante convenio de colaboración”.

De especial significación es la regulación de emisión de informes preceptivos sobre materias exclusivas del Estado con incidencia, por su concreto ámbito material, en el territorio de la Comunidad Autónoma.

Pero es más, el apartado octavo se remite al artículo 221 que señala: “La Junta de Andalucía colaborará con el Estado mediante órganos y procedimientos multilaterales en los asuntos de interés común”. Resulta de vital importancia esta instrumentación, a través de órganos y procedimientos multilaterales, en los denominados “asuntos de interés común”. En cualquier caso la práctica y el desarrollo de estos preceptos deberá determinar unas formulas concretas para la actuación “conjunta” en los concretos ámbitos de actuación material.

El art. 57, en materia de espacios protegidos, establece en su apartado cuarto: “La Comisión Bilateral Junta de Andalucía-Estado emite informe preceptivo sobre la declaración y delimitación de espacios naturales dotados de un régimen de protección estatal. Si el espacio está situado íntegramente en el territorio de Andalucía, la gestión corresponde a la Comunidad Autónoma”.

De nuevo se recoge un informe preceptivo, que deberá ser emitido por la Comisión Bilateral Junta de Andalucía-Estado sobre una competencia estatal.

Al igual que veíamos anteriormente, el Estatuto de Andalucía contiene una fórmula abstracta de participación, en el artículo 68 en materia de inversiones en bienes y equipamiento culturales estatales. El apartado quinto de este precepto señala: “La Comunidad Autónoma participará en las decisiones sobre inversiones en bienes y equipamientos culturales de titularidad estatal en Andalucía”.

Como vemos son muchos los ejemplos en el Estatuto de Andalucía sobre competencias de participación de la Comunidad Autónoma en materias exclusivas del Estado. La voluntad de las Comunidades Autónomas parece haber optado por otorgar fórmulas concretas de articular la participación en aquellas materias más sensibles en el ámbito territorial de la Comunidad, remitiéndose a fórmulas más abstractas, como es la remisión a la legislación

estatal o la creación de órganos y procedimientos multilaterales, en aquellas otras materias en las que la articulación de una fórmula de participación específica podría demorarse un poco más en el tiempo.

En último lugar siguiendo este análisis meramente ejemplificativo, y de forma similar a lo realizado en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, se recoge la participación de la Comunidad en la “competencia horizontal” de ordenación de la economía y en los órganos económicos estatales en los artículos 86 y 87.

Posteriormente se aprueba por medio de Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, la reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, cuyo análisis minucioso, desde la perspectiva de las competencias de participación realizaremos en último lugar.

De reciente aprobación, por Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, se reforma el Estatuto de Autonomía de Castilla y León. Se trata del último de los Estatutos reformados a la fecha de redacción del presente libro, no obstante, entendemos que se producirá una modificación de todos los Estatutos de las Comunidades Autónomas del Estado, al objeto de adecuarlos al actual marco normativo.

De nuevo, supone un nuevo Estatuto más que una reforma en sí misma. El artículo 58.2 contiene una declaración sobre la participación de la Comunidad Autónoma en la toma de decisiones del Estado, el citado precepto señala: *“La Comunidad, de acuerdo con lo establecido en el presente Estatuto y en la legislación estatal, participará en los organismos y procedimientos de toma de decisiones del Estado que afecten a sus competencias y, en particular, en los siguientes ámbitos:*

- a. Ordenación general de la actividad económica en el marco de lo establecido en el artículo 131.2 de la Constitución.*
- b. Planificación de las infraestructuras estatales ubicadas en Castilla y León incluida, en su caso, la declaración de interés general de las mismas.*
- c. Declaración y delimitación de espacios naturales dotados de un régimen de protección estatal.*
- d. Designación de los miembros de las instituciones, organismos y empresas públicas del Estado, en los términos establecidos en la legislación estatal”.*

Se trata de un artículo que concentra todas aquellas aspiraciones de intervención, en las competencias estatales, de las Comunidades Autónomas que han reformado su Estatuto, aunque, como hemos visto a lo largo del presente análisis, se encontraban diseminadas a lo largo del articulado.

Este precepto no contiene la fórmula concreta de participación, a diferencia de lo analizado previamente en relación con otras Comunidades. No obstante, la declaración ya supone un reconocimiento de la necesidad de ade-

cuar la normativa para habilitar la participación de las Comunidades Autónomas en todas las actuaciones materiales en virtud de competencias estatales cuando incidan en el ámbito territorial de la correspondiente Comunidad Autónoma.

#### **IV. ESPECIAL SIGNIFICACIÓN EN RELACIÓN CON EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN**

La Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, supone un auténtico cambio en el marco estatutario de la Comunidad Autónoma de Aragón. El nuevo Estatuto contiene 115 artículos frente a los 61 que se contenían anteriormente.

Las reformas previas de 1994 y 1996 no supusieron un cambio similar al que ha introducido esta reforma de 2007. En efecto, la reforma de 2007, ha supuesto una novación completa del anterior texto estatutario, en nada comparable a los que podríamos denominar “retoques” de los años noventa.

No obstante, debemos recordar que en la redacción anterior ya existía algún ejemplo de las que hemos dado en denominar “competencias de participación”. Así, el antiguo art. 31.3 que recogía la participación de la Comunidad Autónoma de Aragón en la fijación de las demarcaciones correspondientes a las Notarías y a los Registros de la Propiedad.

Como indicábamos anteriormente, este cambio completo exige un análisis pormenorizado. En lo que respecta a las competencias de participación debemos comenzar señalando que el Estatuto de Autonomía de Aragón contiene un principio general en materia de participación.

Así el artículo 89, dentro del Título VII “Cooperación institucional y acción exterior”, señala:

*“Artículo 89. Participación en instituciones, procedimientos y organismos estatales.*

*1. La Comunidad Autónoma de Aragón participará en los organismos y procedimientos de toma de decisiones del Estado que afecten a sus competencias de acuerdo con lo establecido en el presente Estatuto y en las Leyes del Estado.*

*2. La Comunidad Autónoma de Aragón participará en la elaboración de las decisiones estatales que afecten a la ordenación general de la actividad económica en el marco de lo establecido en el artículo 131.2 de la Constitución.*

*3. La Comunidad Autónoma participará y colaborará con el Estado, mediante los procedimientos que éste establezca, en la programación, ubicación, ejecución y gestión de las infraestructuras estatales situadas en el territorio aragonés.*

*4. La Comunidad Autónoma participará en los procesos de designación de los miembros de las instituciones, organismos y empresas públicas del Estado con el alcance y en los términos establecidos por la legislación estatal.”*

Se trata de una declaración acerca de la voluntad de participar en las que hemos denominado “competencias horizontales” del Estado. No se recoge un instrumento concreto en el principio general de participación, sino que se remite a lo establecido a lo largo del Estatuto y a lo que dispongan las leyes del Estado.

De esta forma, debemos analizar pormenorizadamente el articulado del Estatuto para ver las referencias concretas a la participación de la Comunidad Autónoma de Aragón en las instituciones, procedimientos y organismos estatales.

El apartado primero del artículo 89 nos obliga a realizar una distinción entre la participación en los organismos del Estado y la participación en los procedimientos de toma de decisiones del Estado.

Así, en primer lugar analizaremos la participación de la Comunidad Autónoma de Aragón en los organismos del Estado.

El propio artículo 89, en su apartado cuarto, establece una fórmula general de participación en los organismos del Estado. El citado apartado señala: *“La Comunidad Autónoma participará en los procesos de designación de los miembros de las instituciones, organismos y empresas públicas del Estado con el alcance y en los términos establecidos por la legislación estatal”*.

Esta fórmula se reitera en el artículo 101.3, dentro del Título VIII “Economía y Hacienda”, con el siguiente tenor: *“De acuerdo con lo que establezcan las leyes del Estado, el Gobierno de Aragón designará sus propios representantes en los organismos económicos, las instituciones financieras y las empresas públicas del Estado, cuyas competencias se extiendan al territorio aragonés y que, por su propia naturaleza, no sean objeto de transferencia a la Comunidad Autónoma”*.

Ambos preceptos suponen una participación genérica en los organismos estatales económicos, no existe una concreción de cuáles son los citados órganos, pero debe entenderse que la designación de miembros, en el momento en que se concrete, por medio de legislación estatal, debería extenderse a organismos como el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social, la Agencia Tributaria, la Comisión Nacional de Energía, la Agencia Española de Protección de Datos, el Consejo de Radio y Televisión, Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, entre otros.

No obstante, esta designación genérica, dentro de la participación de la Comunidad Autónoma de Aragón en los organismos del Estado, existen, a lo largo del articulado del Estatuto, ejemplos más concretos de participación.

El artículo 72.2 señala en torno a las competencias sobre las aguas: *“La Comunidad Autónoma de Aragón... participará... en los órganos de gestión estatal de los recursos hídricos y de los aprovechamientos hidráulicos que pertenecen a cuencas hidrográficas intercomunitarias que afecten a Aragón”*.

Asimismo, el artículo 75.4º señala: “Energía, que comprende, en todo caso... la participación en los organismos estatales reguladores del sector energético...”.

El artículo 94 regula la participación de los representantes de la Comunidad Autónoma de Aragón en las delegaciones españolas ante las instituciones y organismos de la Unión Europea que traten asuntos de su competencia, señalando a continuación: “...singularmente ante el Consejo de Ministros y en los procesos de consulta y preparación del Consejo y de la Comisión, de acuerdo con la legislación estatal”.

En último lugar, la Disposición Adicional Primera, establece la “participación preeminente” en la composición del Patronato del Archivo de la Corona de Aragón.

Estos son los preceptos que establecen la participación de la Comunidad Autónoma en los organismos estatales, como hemos visto la fórmula por la que se ha optado en el Estatuto de Aragón establece una designación genérica y una concreción de materias en la que participa la Comunidad en los órganos del Estado que existan en las mismas.

Se trata de una fórmula distinta a la que vimos en los Estatutos de Andalucía y Cataluña; en ellos, amén de establecer una participación en otros órganos de sectores materiales de actuación distinta, existía una designación concreta de los órganos en los que se participará, llegando incluso a señalarse la participación en un órgano concreto “o en el órgano que eventualmente lo sustituya”.

En el Estatuto de Cataluña se precisa, como participación en un órgano estatal, la designación de miembros en el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial. Dicha participación, recordemos, se remitía a la legislación estatal para determinar el modo de designación, lo que debería suponer, la participación de todas las Comunidades Autónomas en la designación de representantes en dichos órganos, aunque el Estatuto de Aragón opta por una fórmula distinta de participación en materia de Justicia, como veremos posteriormente.

En cualquier caso, la voluntad participativa de las Comunidades Autónomas en los órganos estatales que influyen, con sus decisiones, en el ámbito territorial de las Comunidades, consta clara en todos los Estatutos a los que hemos hecho referencia. Corresponde al Estado plasmar, vía legislación estatal, la participación de las Comunidades en los órganos citados. Entendemos que la fórmula a elegir deberá ser fruto del consenso, aunque las redacciones estatutarias exigirán, en algunos casos que la participación sea vía designación directa de representantes.

Vista la participación de la Comunidad Autónoma de Aragón en los organismos del Estado procederemos, a continuación, a analizar los preceptos del Estatuto de Autonomía que hacen referencia a la participación en los procedimientos o procesos de toma de decisiones del Estado.

Para facilitar el presente análisis, y puesto que, como veíamos en la introducción, éste nuevo género de competencias, responden a la necesidad de tomar contacto previo o conocimiento de las posibles decisiones del Estado en los ámbitos de actuación material de su competencia, pero que son de especial significación desde el punto de vista del ámbito territorial de las Comunidades Autónomas; debemos efectuar el análisis, partiendo de la distinción del ámbito de actuación material concreto en el que se establece la participación en el proceso de toma de decisiones.

En primer lugar y en relación a cuestiones en materia económica, tal y como hacíamos anteriormente debemos partir de la disposición general establecida en el artículo 89 del Estatuto. En cuyo apartado segundo se establece: *“La Comunidad Autónoma de Aragón participará en la elaboración de las decisiones estatales que afecten a la ordenación general de la actividad económica en el marco de lo establecido en el artículo 131.2 de la Constitución”*.

Esta participación viene desarrollada en el artículo 101, bajo la rúbrica “Cooperación con la actividad económica de otras instituciones”, con el siguiente tenor literal:

*“1. El Gobierno de Aragón intervendrá en la elaboración de los planes y programas económicos del Estado que afecten a Aragón, en los términos que señala el art. 131.2 de la Constitución.*

*2. El Gobierno de Aragón podrá constituir o participar en instituciones que fomenten el pleno empleo y el desarrollo económico y social en el territorio aragonés. Asimismo, podrá instar del Estado la creación de empresas mixtas que estimulen la actividad económica aragonesa.*

3 ... (transcrito anteriormente)

*4. En cualquier caso, el Gobierno de Aragón podrá elaborar y remitir al estado cualesquiera informes, estudios o propuestas relativas a la gestión de las entidades citadas en el apartado anterior o a su incidencia en la economía aragonesa”*.

De igual forma, dentro de la materia económica, se puede incluir el apartado 10º del artículo 77, es decir, la colaboración con el Estado en la gestión del Catastro.

El apartado 32 del artículo 77 establece la participación de la Comunidad *“en su caso”*, en la gestión del sector público estatal.

En materia de relación con la Unión Europea, el artículo 93.1 establece la participación en la formación de posiciones del estado. A su vez el art 93.3 preceptúa: *“Las Cortes de Aragón participarán en los procedimientos de control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que establezca la Unión Europea en relación con las propuestas legislativas europeas cuando afecten a competencias de la Comunidad Autónoma”*.

En tercer lugar debemos analizar la participación en los procedimientos o procesos de toma de decisiones del estado en materia de infraestructuras. Se trata del mayor número de las previstas en el Estatuto, debido a su importancia en relación con el territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Dentro del Título VII, capítulo I encontramos las previstas en los artículos 88.5 y 89.3.

Éste último precepto prevé de forma genérica una intervención de la Comunidad Autónoma en las infraestructuras estatales, así el artículo 89.3 señala: *“La Comunidad Autónoma participará y colaborará con el Estado, mediante los procedimientos que éste establezca, en la programación, ubicación, ejecución y gestión de las infraestructuras estatales situadas en territorio aragonés”*.

El artículo 88.5, sin embargo, concreta la participación en relación a los servicios ferroviarios, estableciendo: *“La Comunidad Autónoma de Aragón participará en el establecimiento de los servicios ferroviarios que garanticen la comunicación con otras Comunidades Autónomas o el tránsito internacional, de acuerdo con la normativa estatal”*.

Estas fórmulas de participación, más o menos genéricas, se concretan en los artículos destinados a la asunción de competencias. En concreto, el artículo 77, apartados 11 a 14 contiene previsiones de participación en las siguientes materias concretas:

- Participación en la planificación, programación y gestión de las obras públicas de interés general competencias del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma.
- Participación en la planificación y gestión de las infraestructuras ferroviarias de titularidad estatal en el territorio de la Comunidad Autónoma.
- Participación en la planificación y gestión de las infraestructuras de carreteras de titularidad estatal en el territorio de la Comunidad Autónoma.
- Participación en la planificación, programación y gestión de las infraestructuras que tengan la calificación legal de interés general, destinadas a aeropuertos, helipuertos y otras infraestructuras de transporte.

Todas estas competencias de participación se remiten a *“los términos que establezcan la legislación estatal”*. Tal y como señalábamos anteriormente, en materias de infraestructuras, el Estatuto prevé la participación genérica en todas las infraestructuras estatales en territorio de la Comunidad Autónoma, cuidándose de especificar aquellas que mayor importancia tienen a efectos de comunicación entre todos los territorios de la Comunidad, posibilitando la vertebración del mismo.

En materia sanitaria, el apartado 55 del artículo 77 establece la participación de la Comunidad en la planificación y coordinación estatal en lo relativo a sanidad y salud pública *“de acuerdo con el Estado”*.

En materia de aguas, el artículo 72 prevé la participación en la planificación hidrológica, en la fijación del caudal ecológico, así como, la emisión de un informe preceptivo para cualquier propuesta de obra hidráulica o de transferencia de aguas que afecte al territorio de la Comunidad Autónoma.

En materia energética, el apartado 4º del artículo 75 señala: *“...participación... en la planificación estatal que afecte al territorio de la Comunidad Autónoma, y en los procedimientos de autorización de instalaciones de producción y transporte de energía que afecten al territorio de Aragón o cuando la energía sea objeto de aprovechamiento fuera de este territorio”*.

En materia de inmigración, la Comunidad Autónoma participará, *“mediante los procedimientos que se establezcan”*, en las políticas de inmigración y la participación preceptiva previa en la determinación *“en su caso”* del contingente de trabajadores extranjeros (apartado 6º artículo 75).

En materia de trabajo el artículo 77.2º señala *“A través de los mecanismos de cooperación previstos en el presente estatuto se establecerán las fórmulas de garantía del ejercicio eficaz de la actividad inspectora en el ámbito social, ejerciéndose las competencias del Estado y de la Comunidad Autónoma de forma coordinada, conforme a los Planes de actuación que se determinen a través de los indicados mecanismos”*.

En el ejercicio de la actividad de fomento, el apartado tercero del artículo 79 regula la participación de la Comunidad Autónoma en la determinación del carácter no territorializable de las subvenciones estatales o comunitarias y en su gestión y tramitación, *“en los términos que fije el Estado”*.

La Disposición Adicional primera, apartado segundo establece que el anteproyecto de la ley por la que se cree el Patronato del Archivo de la Corona de Aragón, se informará por Aragón, atendiendo a la unidad histórica del Archivo de la Corona de Aragón.

En último lugar, varios preceptos establecen la participación de la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de Justicia.

El artículo 64 prevé la creación del Consejo de Justicia de Aragón. En el apartado segundo de este precepto, se establece la participación del Consejo de Justicia en los procedimientos de designación que le atribuya la Ley Orgánica del Poder Judicial.

El artículo 67.3 establece la participación, *“de acuerdo con el Estado”*, en la gestión de las cuentas de depósitos y consignaciones judiciales y de sus rendimientos.

También participará el gobierno de Aragón, “de acuerdo con la *Ley Orgánica del Poder Judicial*”, en la creación o transformación del número de secciones o juzgados en el ámbito de su territorio (artículo 68.2).

Asimismo el artículo 78.2 establece: “*La Comunidad Autónoma participará en la fijación de las demarcaciones correspondientes a las Notarías y a los Registros de la propiedad y mercantiles en Aragón, de acuerdo con lo previsto en las leyes generales del Estado*”. Cuestión que, como señalábamos anteriormente, ya estaba prevista en la anterior redacción del Estatuto.

Para finalizar este análisis sobre el estatuto de Autonomía de Aragón, en relación con las que hemos dado en denominar “competencias de participación”, debemos efectuar un breve análisis de los mecanismos participativos previstos en el Estatuto.

El primer mecanismo participativo, sobre el que ya hicimos una breve reflexión previamente, son los informes. Como hemos visto en el análisis de los preceptos del Estatuto de Autonomía de Aragón, son varios los preceptos que regulan la elaboración de informes en el proceso de toma de decisiones del Estado.

Estos informes son calificados de preceptivos en diversas materias. No obstante su importancia, para tener conocimiento de la decisión y manifestar la voluntad de la Comunidad Autónoma, no son vinculantes, pudiendo el Estado, por tanto, apartarse de su contenido.

Como segundo mecanismo de participación podemos reseñar la designación de representantes en órganos estatales.

En efecto, ya hemos visto que el Estatuto recoge la posibilidad de designar miembros en órganos estatales que toman decisiones sobre ámbitos económicos y energéticos, entre otros. Esta designación supone un auténtico mecanismo de colaboración y participación en la toma de decisiones del Estado. Debemos recordar que la designación de representantes, por ejemplo, en el ámbito económico, se extiende a los organismos, instituciones y empresas estatales.

Otro mecanismo para el desarrollo de la participación son los convenios de colaboración con el Estado. Éstos se encuentran regulados en el art. 88 del Estatuto, cuyo apartado segundo señala: “*La Comunidad Autónoma de Aragón y el Estado, en el ámbito de sus respectivas competencias, pueden suscribir convenios de colaboración y utilizar otros medios adecuados para cumplir objetivos de interés común*”.

Sobre esta cuestión existe un estudio detallado en el presente libro, si bien, en cuanto a las “competencias de participación”, señalaremos a modo de ejemplo lo previsto en el art. 88.3, que señala: “*En el caso de obras públicas calificadas de interés general o que afecten a otra Comunidad Autónoma, podrán suscribirse convenios de colaboración para su gestión*”.

De esta forma, a través del oportuno convenio de colaboración la Comunidad autónoma participa en la gestión de obras calificada de interés general o que afecten a otra Comunidad Autónoma. Lo que supone, de por sí, un aumento del techo competencial, mediante la gestión de obras de competencia de la Administración General del Estado.

A continuación, como mecanismo de participación, podríamos citar los órganos bilaterales o multilaterales que regula el Estatuto de Autonomía de Aragón.

Entre ellos, debemos destacar:

- La Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado (artículo 90), se configura como el instrumento principal de relación entre la Comunidad Autónoma y el Estado. Las funciones se regulan en el apartado segundo del citado precepto: *“A tales efectos, la Comisión Bilateral de Cooperación desempeña las siguientes funciones:*
  - a. *Impulsar la realización de actuaciones y planes conjuntos para el desarrollo de políticas comunes y, en su virtud, suscribir los oportunos convenios de colaboración.*
  - b. *Deliberar y hacer propuestas, en su caso, sobre la elaboración de proyectos legislativos del Estado que afecten especialmente a las competencias e intereses de Aragón.*
  - c. *Diseñar mecanismos de colaboración mutua en los distintos ámbitos sectoriales donde confluya el interés de ambas Administraciones.*
  - d. *Servir de instrumento para prevenir conflictos entre ambas Administraciones, así como intentar dirimir controversias por vía extraprocésal.*
  - e. *Cualesquiera otras funciones que coadyuven a los fines de cooperación entre ambas Administraciones que le son propios”.*
- La Comisión Mixta de Asuntos Económico-Financieros Estado-Comunidad Autónoma de Aragón (artículo 109 y Disposición Transitoria 1ª), la mayoría de sus competencias están referidas y destinadas a establecer mecanismos de colaboración entre la Comunidad Autónoma y el Estado.
- La Comisión Mixta de Transferencias (Disposición Transitoria 2ª), esta Comisión ya estaba prevista en la anterior redacción (disposiciones transitorias sexta y séptima). Sobre esta Comisión, así como sobre la Comisión Mixta de Asuntos Económico-Financieros, se trata de manera más detallada en el presente libro.
- La Junta de Seguridad (artículo 76.4), este precepto señala: *“Se creará, en su caso, una Junta de Seguridad que, con representación paritaria del Estado y la Comunidad Autónoma, coordinará las actuaciones de la Policía autonómica y de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado”.*

- El Consejo de Justicia de Aragón (artículo 64). Si bien, sobre éste existe una explicación más profunda en apartado distinto del presente libro.

De igual forma debemos destacar lo previsto en el art. 106.6 del Estatuto, este precepto señala: *“En desarrollo de lo previsto en el apartado anterior, para la gestión tributaria de los tributos cedidos parcialmente, especialmente cuando lo exija la naturaleza del tributo, se constituirá, de acuerdo con el Estado, un instrumento o ente equivalente en el que participarán, de forma paritaria, la Administración Tributaria del Estado y de la Comunidad Autónoma”*.

Así se prevé, la constitución de un “instrumento o ente equivalente”, para la participación de la Comunidad Autónoma en las gestión de tributos parcialmente cedidos por el Estado. El “instrumento o ente equivalente” tendrá una participación paritaria de la Administración Tributaria del Estado y la de la Comunidad Autónoma.

También podemos destacar como mecanismo de colaboración par el desarrollo de las “competencias de participación”, el establecimiento del concepto “participación preeminente”. En el Estatuto se establece para el Patronato del Archivo de la Corona de Aragón.

A diferencia del Estatuto de Cataluña, no existe una definición del concepto jurídico “participación preeminente”. Debemos recordar que el Estatuto de Cataluña, se recogía que en aquellos casos en los que se señala que la posición de la Comunidad Autónoma es “determinante”, para el caso en que es Estado se separare de la posición de la misma, deberá motivar tal separación ante la Comisión Mixta (Disposición Adicional Segunda del Estatuto de Autonomía de Cataluña).

Sin embargo en el caso de la Comunidad Autónoma de Aragón, el Estatuto no define que debemos de entender por “participación preeminente”, más allá de que la designación de representantes por la Comunidad autónoma de Aragón sea superior a la del resto de Administraciones Públicas involucradas.

En último lugar, y sin duda, el mecanismo principal de desarrollo de estas “competencias de participación”, viene determinado por la continua remisión a las leyes del Estado.

En efecto, para poder obtener un desarrollo efectivo de estas previsiones estatutarias, deberá procederse a la modificación de un gran número de normas estatales. De esta forma, el verdadero alcance de las “competencias de participación”, queda limitado o supeditado a la voluntad del legislador estatal.

## V. REFLEXIÓN SOBRE EL FUNDAMENTO Y ALCANCE DE LAS PREVISIONES ESTATUTARIAS QUE ESTABLECEN COMPETENCIAS DE PARTICIPACIÓN

Para finalizar el presente estudio sobre las competencias de participación en el Estatuto de Autonomía de Aragón, debemos analizar el fundamento y alcance de las previsiones estatutarias sobre las que hemos tratado.

En relación al fundamento, como ya señalábamos en la introducción y el análisis de la situación previa a las modificaciones estatutarias recientes, las Comunidades Autónomas sienten la necesidad de participar tanto de ciertas decisiones del Estado de especial significación y relevancia dentro del ámbito de su territorio, así como en los órganos que adoptan decisiones de similar importancia y significación.

En efecto, el Estado en el uso de sus competencias exclusivas, compartidas y las competencias “horizontales”, toma decisiones de vital importancia para el desarrollo de las Comunidades Autónomas, decisiones que afectan a la vertebración y desarrollo ordenado del territorio de una Comunidad Autónoma y en las que ésta no tiene posibilidad de pronunciarse.

Estas previsiones estatutarias se fundamentan en la voluntad de cooperación y colaboración de las Comunidades Autónomas con el Estado. Suponen un avance hacia lo que se está dando en llamar “Estado Autonómico Cooperativo” (D. Ramón Riu I Fortuny).

Las Comunidades Autónomas, que también son Estado, manifiestan su voluntad de participar en las decisiones adoptadas por éste que afectan a su propio ámbito de autonomía.

Estas disposiciones estatutarias se prevén para posicionar a las Comunidades Autónomas en asuntos que les afectan para facilitar un desarrollo armónico del funcionamiento del Estado Autonómico, mejorando la calidad de su autonomía política y evitando el surgimiento de conflictos.

D. Carles Viver Pi-Sunyer señala: “El nombre y el contenido de estos mecanismos de participación son tan importantes que permiten afirmar que en el Estatuto de Cataluña, juntamente con las tres competencias clásicas (exclusivas, compartidas y de ejecución), se crea un nuevo tipo de competencia autonómica: la de participación”.

Por el contrario, no creemos en dicha afirmación, estas “competencias de participación” no suponen un nuevo género en la tipología clásica. Se tratan de mecanismos de colaboración y participación en las competencias del Estado de especial influencia en el territorio de la Comunidad Autónoma.

No suponen, en sí, un nuevo género competencial, sino un avance en el desarrollo de la colaboración. La titularidad de la competencia sobre la que

se establece la participación sigue perteneciendo al Estado, únicamente se formulan mecanismos de colaboración en la toma de decisiones.

El techo competencial de las Comunidades Autónomas únicamente avanza en aquellos supuestos en los que se establece la intervención en la gestión de una competencia del Estado.

Sobre esta gestión hemos visto diversos ejemplos en el Estatuto de Autonomía de Aragón. Los más significativos son los previstos en el art. 71, apartados 11, 12, 13 y 14. En ellos se establece la participación de Aragón en la gestión de obras públicas de interés general competencia del Estado, en las infraestructuras de ferrocarriles, carreteras, aeropuertos, helipuertos y otras infraestructuras de transporte, de titularidad estatal en el territorio de la Comunidad Autónoma; con una remisión genérica a los términos en lo que los *“establezca la ley estatal”*.

Es decir, la verdadera virtualidad de estas “competencias de participación”, como posibilidad de aumentar el techo competencial, se remite a la legislación estatal. No obstante, todas estas previsiones estatutarias suponen un auténtico avance en la cohesión del Estado Autonómico, un avance de la “cultura de colaboración” entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Dentro de las diversas fórmulas de coordinación, colaboración y cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, nos encontramos con las competencias de participación que hemos estudiado previamente. Debemos señalar que, tal y como indicábamos a lo largo del análisis, la virtualidad de estas competencias dependerá de las decisiones legislativas estatales.

Como hemos visto la mayoría de las previsiones estatutarias se remiten, en cuanto a su forma de ejecución, a las leyes del Estado en la materia. De esta forma, la verdadera virtualidad de dichas previsiones dependerá directamente de la voluntad del legislador en cuanto a su desarrollo.

Desde nuestro punto de vista, estas previsiones estatutarias, suponen un avance de las Comunidades Autónomas hacia la denominada “cultura” de colaboración. Se establecen puntos de conexión en competencias estatales de especial significación en los distintos ámbitos territoriales, siendo, además, de vital importancia para la gestión eficaz, contar con la participación de las Comunidades Autónomas afectadas por decisiones del Estado, puesto que son las Comunidades Autónomas las que tienen conciencia cierta de las necesidades en su respectivo territorio.

Así las cosas, las competencias de participación, para gozar de plena virtualidad, deberán contar con la colaboración y la lealtad institucional del Estado, exigiendo, en todo caso, una voluntad política tendente a la “cultura de la colaboración”, que permita participar al territorio en decisiones estratégicas al objeto de obtener una mejor y más eficaz aplicación de los recursos

públicos. No puede limitarse el desarrollo del Estado, a través de estas técnicas de gestión participativa, “por tensiones o conflictos más o menos coyunturales que se generen entre fuerzas políticas o entre los liderazgos políticos de las diferentes instancias de gobierno” (D. Gregorio Cámara Villar).

Conviene recordar que el artículo 88.1 establece los principios que ha de regir la relación entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Aragón: “*Las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Aragón y el Estado se basarán en los principios de lealtad institucional, coordinación y ayuda mutua*”. En sentido idéntico se pronuncian el resto de Estatutos de Autonomía aprobados recientemente, lo que supone una declaración por parte de las Comunidades autónomas de avanzar en el Estado compuesto a través de la “cultura de la colaboración”.

Los principios de lealtad institucional, coordinación y ayuda mutua, deberían llevar al desarrollo consensuado de todas las previsiones estatutarias de participación con el fin de atender a la mejor gestión de “lo público”; permitiendo a las Comunidades Autónomas tomar parte en decisiones, anteriormente vedadas, pero de especial significación para los territorios de las respectivas Comunidades Autónomas, partiendo del principio básico de que participar no es usurpar la decisión, sino tomar parte de la misma.

#### **BIBLIOGRAFÍA**

- BALAGUER CALLEJÓN, Francisco (Director), 2007: “Reformas estatutarias y distribución de competencias”, edición del Instituto Andaluz de Administración Pública.
- “La distribució de competències en el nou Estatut”: seminari, Barcelona, 4 d’octubre de 2006 (Col·lecció Institut d’Estudis Autònomic; 52). Generalitat de Catalunya. Institut d’Estudis Autònomic.
- PÉREZ CALVO, Alberto (Coordinador), 1997: “La participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado”, Instituto Navarro de Administración Pública, editorial Tecnos S. A.