

ESTADO AUTONÓMICO Y UNIÓN EUROPEA: LA PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA ELABORACIÓN Y EJECUCIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO

Francisco Javier Donaire Villa

*Profesor Titular de Derecho Constitucional.
Universidad Carlos III de Madrid*

EXTRACTO

El artículo analiza la normativa constitucional y estatutaria, la actividad convencional y la jurisprudencia constitucional sobre la respectiva posición de Estado y comunidades autónomas, tanto en la denominada «fase ascendente» o de elaboración de las normas y decisiones de la Unión Europea como en la conocida como «fase descendente» o de ejecución interna de esas mismas normas y decisiones.

Palabras claves: Estado autonómico y Unión Europea.

Fecha de entrada: 09-04-2013 / Fecha de aceptación: 25-04-2013

THE SPANISH STATE OF AUTONOMIES AND THE EUROPEAN UNION: THE PARTICIPATION OF THE AUTONOMOUS COMMUNITIES IN THE ENACTMENT AND IMPLEMENTATION OF THE EUROPEAN LAW

Francisco Javier Donaire Villa

ABSTRACT

The paper analyzes the spanish constitutional framework, the provisions of the spanish «Estatutos de Autonomía» (legal instruments of each spanish autonomous community's self government), the conventional activity and the constitutional jurisprudence on the respective position of the spanish State and autonomous communities in the so-called "ascending stage" (or the participation of both national and regional levels of government in the enactment of the European Union's legislation), as well as in the known as the «descending stage» (or the distribution of powers between the State and the autonomous communities for the national implementation of European Union's legislations and decisions).

Keywords: State of autonomies and European Union.

Sumario

1. Planteamiento general
2. La participación autonómica en la elaboración de la legislación comunitaria (fase ascendente)
 - 2.1. El contenido de los acuerdos de la CARCE de 2004: el fortalecimiento de la Consejería de Asuntos Autonómicos en la REPER y la instauración de un sistema rotatorio de representación autonómica directa mediante integración en la delegación gubernamental española ante el Consejo de la Unión Europea y sus Grupos de Trabajo
 - 2.2. La praxis del sistema de participación autonómica directa ante el Consejo y sus Grupos de Trabajo
3. La ejecución normativa y administrativa del Derecho comunitario y su impacto en el reparto competencial entre Estado y comunidades autónomas (fase descendente)
4. La evolución normativa: los estatutos de autonomía íntegramente reformados y sus previsiones sobre la participación de las respectivas comunidades autónomas en los asuntos comunitarios de su competencia
5. Consideraciones finales: la progresiva y necesaria construcción de un sistema de relación entre Estado y comunidades autónomas ante la elaboración y aplicación del Derecho comunitario

1. PLANTEAMIENTO GENERAL

La cesión de competencias a las Comunidades Europeas (desde el Tratado de Lisboa sucedidas por la Unión Europea –UE–) ha generado importantes efectos sobre la respectiva posición de Estado y comunidades autónomas, tanto en la fase ascendente o de elaboración de las normas y decisiones de la Unión como en la fase descendente o de ejecución interna de esas mismas normas y decisiones. El papel institucional del Estado, y en especial, dentro de él, el del Gobierno, se ha visto notablemente fortalecido por el mecanismo decisorio comunitario, que hace del Consejo de Ministros la principal institución legisladora de la UE. Mediante su participación en dicha institución europea, el Gobierno central ha adquirido una cuota de intervención en la producción legislativa comunitaria paralela a la que, en el ámbito interno y como consecuencia de la cesión de potestades a la Unión, han perdido las comunidades autónomas sobre una parte importante de sus competencias. De hecho, muchas de esas competencias cedidas por España a la UE eran, antes de la cesión, de titularidad autonómica, conforme a las previsiones del bloque de la constitucionalidad, varias de ellas, además, exclusivas (como las relativas a agricultura, ganadería, comercio interior o industria, por citar algunas de las más relevantes).

Ante la heterogeneidad de modelos constitucionales de organización territorial, el Derecho de la Unión no entra a regular el impacto de su aplicación sobre el reparto interno de competencias en aquellos de sus Estados miembros que cuentan con sistemas compuestos o descentralizados, como, entre otros, es el caso de España. Conforme al principio comunitario de autonomía institucional y de procedimiento, es a los Estados miembros, mediante sus legislaciones nacionales, a quienes corresponde concretar la autoridad interna responsable de la ejecución de los compromisos señalados por la normativa de la Unión, y, en su caso, compensar los desequilibrios competenciales internos que puedan producirse como consecuencia de ello. En nuestro caso, y ante la ausencia de previsiones al respecto en la Constitución española, las respuestas a los mencionados desequilibrios han venido de la mano de la legislación, de la concertación entre Estado y comunidades autónomas y de la propia jurisprudencia constitucional, como se comprobará en seguida. Para analizar la incidencia de las normas comunitarias europeas sobre el reparto competencial interno entre Estado y comunidades autónomas, y el respectivo papel que corresponde al primero y las segundas, debe distinguirse entre la intervención estatal y autonómica en el proceso legislativo de la Comunidad Europea (fase ascendente), por un lado, y en la ejecución o cumplimiento de la normativa comunitaria (fase descendente), por otro, pues cada una de ellas ha tenido y tiene su propia dinámica en nuestro ordenamiento jurídico.

2. LA PARTICIPACIÓN AUTONÓMICA EN LA ELABORACIÓN DE LA LEGISLACIÓN COMUNITARIA (FASE ASCENDENTE)

La ausencia de disposiciones constitucionales relativas a la incidencia del funcionamiento comunitario sobre el reparto competencial interno entre Estado y comunidades autónomas, en conjunción con las exclusivas competencias de orden internacional que atribuye al poder central el artículo 149.1.3.^a de la Constitución, y en particular al Gobierno, a tenor del artículo 97 de esta (en tanto le confiere la función de dirección de la política exterior), ha desembocado en el hecho de que el Ejecutivo central tome decisiones, a través de su derecho de voto en el seno del Consejo de Ministros de la UE, sobre materias que, de conformidad con el bloque interno de la constitucionalidad, son de titularidad autonómica. Ahora bien, la anomia constitucional no ha impedido la progresiva configuración legislativa de sistemas internos para permitir, a través de la colaboración con el Gobierno central, la presencia y contribución de las comunidades autónomas en instituciones de la UE¹. En los años noventa se creó por ley² la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE)³, que reúne a representantes del Gobierno y la Administración central y de cada uno de los Gobiernos autonómicos, con respectivos rangos de ministro y consejero, en cuyo seno se adoptó, primero, el acuerdo de participación interna autonómica en los asuntos comunitarios a través de las conferencias sectoriales, en 1994⁴, y posteriormente se inauguró la presencia directa de las comunidades autónomas en el sistema prelegislativo de comitología, dentro de la Comisión Europea⁵, que ha sido sucesivamente ampliada en 2002-2003 y 2007⁶. Pero, sobre todo, el 9 de diciembre de 2004 se alcanzaron dos importantes acuerdos en la CARCE⁷. Posibilitó el primero la presencia de una representación

¹ A este respecto, *vid.* CASTELLÀ I ANDREU, J. M.: «Las comunidades autónomas en Bruselas: la dimensión externa de la participación autonómica en la Unión Europea», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals* n.º 6, 2008, págs. 37-91.

² Ley 2/1997, de 13 de marzo.

³ El Pleno de este órgano modificó su denominación a la de «Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea» (CARUE) tras la desaparición formal de la Comunidad Europea y su sucesión por la actual Unión Europea, dotada de personalidad jurídica como consecuencia del Tratado de Lisboa. Sin embargo, en este trabajo se mantiene la referencia a la denominación original (esto es, Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, y su abreviatura, CARCE) en todas las alusiones que se efectúan a acuerdos adoptados por la misma antes de su mencionada adaptación nominal a la nueva UE.

⁴ Resolución de 10 de marzo de 1995, de la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales, BOE n.º 69, de 22 de marzo de 1995, págs. 9.037 y ss.

⁵ Sobre esta cuestión, ROIG MOLÉS, E.: «La Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas», en TORNOS MAS, J. (dir.): *Informe comunidades autónomas 1997*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1998, págs. 539-540.

⁶ En este sentido, respectivamente, ROIG MOLÉS, E.: «La Conferencia para Asuntos relacionados con la Unión Europea en el año 2002», en TORNOS MAS, J. (dir.): *Informe comunidades autónomas 2002*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2003, págs. 500 y 503; y DONAIRE VILLA, F. J.: «La Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas en 2007», en TORNOS MAS, J. (dir.): *Informe comunidades autónomas 2007*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2008, pág. 722.

⁷ Oficialmente publicados mediante la Resolución de 28 de febrero de 2005, de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, BOE n.º 64, de 16 de marzo de 2005, págs. 9.372 y ss.

autonómica, con arreglo a un sistema de rotación cíclica entre las diversas comunidades, en las delegaciones españolas ante varias formaciones ministeriales del Consejo de la UE y sus Grupos de Trabajo. Y extendió el segundo esa directa participación autonómica, con arreglo al mismo planteamiento de representación rotatoria entre comunidades, a los correspondientes Grupos de Trabajo del Consejo, al tiempo que permitió la designación, a propuesta consensuada de las comunidades autónomas, de dos consejeros de Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la UE (REPER).

La directa presencia de la delegación española en el Consejo de la Unión, la principal institución legisladora de la Unión, fue una reivindicación constante de las comunidades autónomas desde la incorporación de España a las Comunidades Europeas⁸. El lapso entre la incorporación de España a las Comunidades Europeas y la aprobación en 2004 de los referidos acuerdos de la CARCE tuvo dos series de motivaciones fundamentales. De una parte, ante la circunstancia de que la inclusión de una representación de entidades subestatales descentralizadas en los Estados miembros con estructura territorial compuesta en la representación gubernamental del correspondiente Estado miembro en el seno del Consejo de Ministros solo se abrió paso desde la vigencia del Tratado de la UE (esto es, a partir de noviembre de 1993)⁹. Y de otro lado, la inexistencia de un imperativo constitucional interno, que, si bien no supone una barrera a la adopción de medidas para articular y ordenar estos asuntos, ha hecho depender en gran medida esa articulación del espíritu y voluntad de cooperación del Estado, como titular de la competencia exclusiva sobre relaciones internacionales (art. 149.1.1.ª de la Constitución)¹⁰.

Un largo y accidentado proceso negociador, jalonado por diversas propuestas que no llegaron a prosperar, y de otras que sí fructificaron, como la inicial creación de la CARCE en 1988, su institucionalización en 1992, y su formalización legislativa en 1997, condujeron a la adopción del actual sistema de participación directa de las comunidades autónomas, a través de la integración de una representación autonómica dentro de la delegación gubernamental española, en varias formaciones del Consejo de la UE y sus Grupos de Trabajo, todo ello mediante la elaboración de los mencionados acuerdos de la CARCE de diciembre de 2004. Tras la

⁸ Acerca del origen y desarrollo de esta aspiración de las comunidades autónomas, ROIG MOLÉS, E.: *Las comunidades autónomas y la posición española en los asuntos europeos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, págs. 135 y ss., y 193 y ss.

⁹ En general sobre la inclusión de la voz territorial en el funcionamiento de la UE, ROJO SALGADO, A.: *La exigencia de participación regional en la Unión Europea. De la regionalización estatal a la regionalización comunitaria*, CEC, Madrid, 1996. Igualmente, JÁUREGI BERECIARTU, G.: «La participación de las comunidades autónomas en la Unión Europea», *Revista Catalana de Dret Públic*, n.º 31, 2005, págs. 139 y ss.

¹⁰ En sentido similar, ROIG MOLÉS, E.: «La Conferencia para asuntos relacionados con la Unión Europea en el año 2004», en TORNOS MAS J. (dir.): *Informe comunidades autónomas 2004*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2005, pág. 602.

aprobación, en 1994, del ya citado acuerdo de la CARCE relativo a la participación indirecta de las comunidades autónomas mediante las conferencias sectoriales, la Comisión General de las Comunidades Autónomas, en el Senado, aprobó una resolución instando al establecimiento de un sistema que permitiera asociar las comunidades autónomas a la representación española ante la institución comunitaria¹¹. Luego de un periodo de *impasse*, reactivó el proceso el pacto de investidura PP-CiU de 1996, uno de cuyos puntos explícitamente se refería a la articulación de una intervención autonómica directa dentro del procedimiento de comitología en el seno de la Comisión Europea.

Posteriormente, el Pleno del Congreso de los Diputados¹² y la Comisión Mixta Congreso-Senado para la UE¹³ llegaron a solicitar que la CARCE adoptara un sistema para extender esa directa intervención de las comunidades autónomas también al Consejo de Ministros de la Unión, aunque estas iniciativas no llegarían a fructificar hasta 2004. Y aunque fueron desechadas por el Estado diversas propuestas de las comunidades autónomas elaboradas en el marco de la propia CARCE (las planteadas por las comunidades andaluza y vasca, y por las comunidades andaluza, castellano-manchega y extremeña, todas ellas en 1999, o la formulada en 2001 por la comunidad de Extremadura), así como diversas iniciativas registradas en las Cortes Generales (entre otras, la proposición de ley sobre participación de las comunidades autónomas en el Consejo de la UE presentada en 2001 por la comunidad balear ante el Congreso de los Diputados¹⁴), finalmente, la participación autonómica directa, a través de la representación del Gobierno central, el Consejo de la UE, halló luz verde en 2004. Previa la expresión de la disponibilidad del Gobierno en la sesión de la CARCE de junio de ese mismo año, el nuevo mecanismo fue aprobado con notable celeridad en la reunión del Plenario de la Conferencia el 9 diciembre siguiente¹⁵. La operativa del mismo quedó articulada en sendos acuerdos de la CARCE. Por un lado, el referente a la Consejería de Asuntos Autonómicos en la REPER y a la participación de las comunidades autónomas en los Grupos de Trabajo del Consejo de Ministros de la UE. Y otro, el verdadero corazón del sistema, el acuerdo relativo a la participación directa de las comunidades en el Consejo de la UE. Ambos acuerdos fueron objeto de publicación conjunta mediante la Resolución de 25 de febrero de 2005, de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, en el BOE número 64, de 16 de marzo de 2005.

¹¹ Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado. V Leg., Serie I, n.º 171, de 6 de octubre de 1994, pág. 26.

¹² Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso, VI Leg., Serie D, n.º 258, de 23 de marzo de 1998, pág. 30.

¹³ Boletín Oficial de las Cortes Generales, Cortes Generales, VI Leg., Serie A, n.º 176, de 10 de marzo de 1998, pág. 2.

¹⁴ Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso, Serie B, VII Leg., n.º 130-1, de 6 de abril de 2001, y Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, VII Leg., n.º 109, de 2 de octubre de 2001, págs. 5.286 y ss.

¹⁵ Acerca del rápido proceso negociador que dio lugar a la aprobación simultánea de ambos acuerdos por el Pleno de la CARCE, ROIG MOLÉS, E.: *La Conferencia para asuntos relacionados con la Unión Europea en el año 2004*, cit., págs. 602 y 606.

2.1. EL CONTENIDO DE LOS ACUERDOS DE LA CARCE DE 2004: EL FORTALECIMIENTO DE LA CONSEJERÍA DE ASUNTOS AUTONÓMICOS EN LA REPER Y LA INSTAURACIÓN DE UN SISTEMA ROTATORIO DE REPRESENTACIÓN AUTONÓMICA DIRECTA MEDIANTE INTEGRACIÓN EN LA DELEGACIÓN GUBERNAMENTAL ESPAÑOLA ANTE EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA Y SUS GRUPOS DE TRABAJO

Tres son los elementos que componen el mecanismo establecido en los acuerdos de la CARCE de 2004. En primer término, la modificación del régimen de provisión de puestos en la Consejería de Asuntos Autonómicos de la REPER, mediante funcionarios nombrados por el Estado previa propuesta consensuada de las comunidades autónomas, y aprobada en el Plenario de la CARCE. De este modo, los dos consejeros de Asuntos Autonómicos son designados durante tres años renovables anualmente por resolución de la CARCE, su adscripción orgánica se incardina en el Ministerio de Administraciones Públicas (actual Ministerio de Política Territorial, con rango de Vicepresidencia –tercera– del Gobierno), y funcionalmente dependen de la dirección del embajador representante permanente de España ante la UE.

Son cometidos de estos consejeros de Asuntos Autonómicos generar y distribuir la información pertinente a las comunidades autónomas sobre los asuntos europeos de su competencia interna, y llevar a cabo tareas de asistencia y soporte tanto a estas como al Estado consistentes en hacer circular la pertinente documentación y detalles sobre las propuestas legislativas comunitarias relativas a ámbitos de titularidad autonómica según el reparto competencial nacional, remitiéndolas al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y a las propias comunidades autónomas. Incluyen también sus tareas la preparación y ejecución de encuentros entre responsables institucionales de las comunidades autónomas y los consejeros de la REPER especializados en los distintos sectores materiales de actuación, así como el fomento y contribución a la coordinación entre las oficinas y delegaciones autonómicas en Bruselas, manteniendo informado al Estado sobre la actuación de estas oficinas y delegaciones, el seguimiento de las actuaciones del Comité de las Regiones de la Unión y la realización de los trámites relacionados con la designación de los componentes de dicho Comité nombrados en representación de España como Estado miembro.

Integra el segundo gran componente del sistema participativo autonómico la presencia de una representación de las comunidades autónomas dentro de la delegación gubernamental española en las formaciones del propio Consejo de la UE, y en sus correspondientes Grupos de Trabajo, que el propio acuerdo abre a la participación autonómica: empleo, política social, sanidad y consumidores; agricultura y pesca; medio ambiente; y educación, juventud y cultura, a las que se añadieron, por decisiones de la propia Conferencia adoptadas entre 2009 y 2010, las cuestiones relacionadas con el consumo y con el juego, ambas tratadas en la formación del Consejo de la UE sobre Competitividad, y con el deporte, esta última objeto de la formación del Consejo de

la UE sobre Educación, Juventud, Cultura y Deporte¹⁶. Este derecho a participar se confiere para aquellos casos en que el Consejo de Ministros de la UE delibere y vote sobre materias de competencia de las comunidades autónomas según el bloque interno de la constitucionalidad, y además, se haya acordado en la pertinente conferencia sectorial, al comienzo de la correspondiente presidencia semestral del Consejo de Ministros de la UE, que vaya a ejercitarse efectivamente la referida participación autonómica, acuerdo que, con carácter previo a su ejecución prevista, debe ponerse en conocimiento de la Consejería de Asuntos Autonómicos de la REPER y del ministro del Gobierno central competente por razón de la materia. A todo ello, hay que sumar el derecho a incluir en esa misma representación en los Grupos de Trabajo de la referida institución comunitaria a un técnico nombrado al efecto por el consejero que, en nombre de todas las comunidades autónomas, desempeñe la representación de todas ellas. Y en caso de que la respectiva conferencia sectorial no haya manifestado interés en esta participación autonómica por lo que respecta al nivel técnico (esto es, en participar en la delegación gubernamental española en los Grupos de Trabajo del Consejo de la UE), entonces será uno de los consejeros de Asuntos Autonómicos de la REPER quien ejerza la representación técnica de las comunidades autónomas.

En ambos escalones de actividad, sesiones del Consejo propiamente tales y de sus Grupos de Trabajo, la dirección de la representación española la asume el Estado y se mantiene en manos de este, aunque el acuerdo de la CARCE de 2004 explícitamente permite que el consejero autonómico que en cada momento asuma la representación de todas las comunidades autónomas pueda intervenir en el Consejo de la UE, previa concertación con el Estado, a través del jefe de la delegación española y con el consentimiento de este último, cuando así lo estime pertinente para la promoción de los intereses españoles ante la institución comunitaria. Lógica *conditio sine qua non* es que se haya consensuado antecedentemente una posición común de las comunidades autónomas, cuya concertación asume el consejero que en cada momento se halle al frente de la representación de todas ellas. Según el acuerdo de la CARCE de 2004, la posición común acordada por las comunidades autónomas habrá de ser considerada a lo largo del conjunto del proceso negociador dentro del Consejo de la UE, aunque con subordinación expresa a la capacidad de reacción y propuesta de España como Estado miembro de la Unión a lo largo del procedimiento decisorio de la institución comunitaria.

Cierran este sistema de participación autonómica directa dos órdenes de determinaciones. Por una parte, la atribución, a la Comisión Bilateral de Cooperación entre el Estado y la correspondiente comunidad autónoma, del diálogo y posible concertación respecto a los proyectos normativos y de decisión comunitarios que puedan incidir sobre los «hechos diferenciales», peculiares

¹⁶ Los acuerdos de la CARUE de 2009 y 2010, ampliando la participación autonómica directa a estas tres formaciones del Consejo de la UE, figuran transcritos en la Resolución de 22 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, por la que se publican las modificaciones de los acuerdos de 9 de diciembre de 2004, de la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea para ampliar la participación autonómica en el Consejo de la Unión Europea, o en sus grupos de trabajo, en materia de competitividad-consumo, ordenación del juego, y deporte, BOE n.º 192, de 11 de agosto de 2011, págs. 91.467-91.472.

situaciones de determinadas comunidades autónomas, tales como la insularidad o la existencia de una lengua propia de carácter cooficial. Y por otra, la previsión de que la CARCE estudiará la dinámica y funcionamiento del acuerdo de 2004, para su modificación o adaptación si las necesidades puestas de manifiesto por ese mismo funcionamiento así lo aconsejan.

La práctica del sistema participativo pronto puso de relieve la existencia de dificultades de orden práctico, o aspectos de funcionamiento simplemente no contemplados en los acuerdos de la Conferencia. Por todo ello, a los dos años se adoptó una Guía de Buenas Prácticas para la aplicación del acuerdo de la CARCE sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la UE, que elaboró la Comisión de Coordinadores sobre Asuntos Comunitarios de la CARCE, y aprobó el Pleno de esta última el 12 de diciembre de 2006¹⁷. La Guía de Buenas Prácticas aclara y especifica la práctica administrativa e institucional precisa para el funcionamiento del referido acuerdo, realizando una suerte de desarrollo del mismo, y en el espíritu de sus previsiones, aborda la resolución de aspectos de índole procedimental, o de carácter logístico e incluso protocolario.

Nueve partes integran esta guía. La primera concreta los objetivos que se pretenden con la confección del documento, cifrados esencialmente, como viene señalándose, en aclarar los aspectos logísticos y de práctica administrativa precisa para permitir la correcta aplicación del acuerdo de la CARCE de 2004. La segunda y tercera parte se refieren a las diversas modalidades de transmisión y circulación de la información comunitaria entre las comunidades autónomas para garantizar la efectividad de la participación de estas. Las partes cuarta, quinta y sexta regulan el modo de determinación de la comunidad responsable de coordinar y representar la posición común autonómica, así como las reglas procedimentales y de votación para formar esa posición. Las partes séptima y octava se dedican a la coordinación entre Estado y comunidades autónomas con carácter previo a las reuniones del Consejo de la UE y con posterioridad a las mismas, mientras que, finalmente, la parte novena disciplina las modalidades de información referente a la reunión del Consejo y sus eventuales decisiones al Estado y a las demás comunidades autónomas representadas y no asistentes a aquella.

La guía establece tres vías de circulación a las comunidades autónomas de la información pertinente para el ejercicio de su derecho de participación. Dos de ellas son automáticas y deben activarse de oficio, correspondiendo dicha responsabilidad, respectivamente, a la REPER y a la Secretaría de la CARCE (que hoy ejerce el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas). El tercer cauce, en cambio, se activa a expresa solicitud de las oficinas de las comunidades autónomas en Bruselas dirigida, de nuevo, a la REPER, asimismo responsable de comunicar los datos requeridos. También se atribuye al Ministerio a cargo de la Secretaría de cada conferencia

¹⁷ No formalizado mediante acuerdo de la CARCE con acceso a publicación oficial en el BOE, su texto puede consultarse en la web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas: http://www.seap.minhap.es/es/areas/politica_autonomica/coop_multilateral_ccaa_ue/ccaa_y_ue/Participacion_CCAA_Consejo_Ministros/CARUE/guia_buenas_practicas.html.

sectorial la función de hacer circular la agenda indicativa de las reuniones de la pertinente formación ministerial del Consejo, y los respectivos órdenes del día, y de determinar si esa información y las correspondientes deliberaciones tendrán lugar en el órgano plenario o en el órgano técnico de la Conferencia. A las comunidades autónomas, por su parte, se conceden facultades de petición de que se convoque la conferencia sectorial de que se trate, y de que se incluya en su orden del día la aplicación del acuerdo de la CARCE de 2004.

Por lo que atañe a los criterios de determinación y rotación de la comunidad que en cada periodo ejerza la coordinación y representación de la posición autonómica ante el Consejo y sus grupos de trabajo, la guía hace expresa mención a algunos condicionamientos orientativos, como la consideración del equilibrio transversal o intersectorial, y en la filiación política de los respectivos Ejecutivos territoriales, los medios y capacitación de las diferentes comunidades, el efectivo interés que tengan en la oportuna reunión de la instancia comunitaria o sus niveles previos de trabajo técnico. Asimismo, se evoca la exigencia de que la designación de representación autonómica ante el Consejo se concrete antes de la correspondiente sesión de este, que recaiga sobre un responsable institucional con la categoría de miembro del Consejo de Gobierno de la respectiva comunidad, y que la constancia de la designación sea indubitada mediante su reflejo en la pertinente acta de la conferencia sectorial. En cuanto al plano «logístico», se señalan circunstancias como la atención a la disponibilidad física de espacio en el lugar de las reuniones, o la conveniencia de que no hayan de sucederse delegados de diferentes comunidades en una misma sesión del Consejo, a cuyo fin la guía apela a la concertación entre las conferencias sectoriales implicadas, a través de sus respectivas secretarías, y en último término a la intervención de la propia CARCE en razón de la trascendencia de las cuestiones a resolver en el correspondiente ámbito comunitario.

Quizás uno de los aspectos más destacables de la guía sean sus previsiones sobre las consideraciones orgánicas y de procedimiento que deben observarse para la conformación de la postura autonómica común. Se ciñe el acuerdo de la CARCE, tan solo, a prescribir que esa postura sea acordada, mas no se refiere a la manera de hacerlo. Conforme indica la Guía de Buenas Prácticas, corresponde a la comunidad a cargo de la representación autonómica semestral la propuesta de adopción de una postura común, circulándola a las demás comunidades autónomas, con señalamiento de plazo para que puedan estas realizar alegaciones. La guía sienta además las reglas de votación, con el relevante reconocimiento del derecho de veto de cualquier comunidad autónoma, y al tiempo, la obligación de acatamiento de la propuesta por parte de las comunidades que no hayan formulado observaciones dentro del plazo conferido, o no concurran a la reunión convocada para la toma de una decisión. Se prevé, de otra parte, el establecimiento de una red de representantes técnicos de las distintas comunidades, encargada de hacer circular entre ellas y, en tanto en cuanto resulte preciso, entre la que se halle en ejercicio de la representación autonómica y el Estado, la documentación, información y criterios relevantes para la elaboración de la postura consensuada por las comunidades autónomas. La coordinación de esta red se asigna al representante técnico que ejerza la representación de todas ellas en cada momento, quien se halla facultado para solicitar el apoyo de un grupo de contacto de carácter técnico, formado por hasta una *troika* de delegados técnicos de otras comunidades.

Por lo que respecta a la concertación previa y simultánea a las sesiones del Consejo de Ministros de la UE, se responsabiliza a la comunidad en ejercicio de la representación autonómica de transmitir al Estado la posición consensuada por las comunidades autónomas, bien sea en conferencia sectorial, mediante reunión bilateral específica, o a través de otros cauces informativos formales o informales. Al Estado incumbe incluir, en su caso, el criterio autonómico en la posición de España ante el Consejo de Ministros comunitario, si bien la guía recuerda que la alocución del representante autonómico deberá respetar la postura del jefe de la delegación española, a quien corresponde la dirección de las negociaciones en el Consejo y la preservación del criterio único de España como Estado miembro ante la Unión, y condicionarse a la conformidad previa de la jefatura de la delegación. Aclara también la guía que el Estado, a través de la REPER, informará a la comunidad a cargo de la representación autonómica semestral sobre los elementos de protocolo y de ubicación en la sala del Consejo.

Finalmente, se asigna al Estado la labor de cuidarse de que se incluya la pertinente mención a la postura común autonómica en la correspondiente nota de prensa que elabore el Consejo de la UE a través de su secretaría. Y se responsabiliza a la comunidad en ejercicio de la representación rotatoria semestral autonómica la confección y circulación, entre las restantes comunidades, y también a los consejeros de Asuntos Autonómicos de la REPER, de un dossier sobre el transcurso de la sesión, las deliberaciones producidas, la incidencia efectiva de la reunión sobre las atribuciones y competencias de las comunidades autónomas, incluyendo una valoración de cómo ha funcionado la aplicación del acuerdo de la CARCE de 2004, así como de confeccionar informes más amplios a la comunidad que vaya a ejercer la representación en el siguiente periodo semestral, conforme al turno de rotación preestablecido en cada caso en conferencia sectorial.

2.2. LA PRAXIS DEL SISTEMA DE PARTICIPACIÓN AUTONÓMICA DIRECTA ANTE EL CONSEJO Y SUS GRUPOS DE TRABAJO¹⁸

El funcionamiento del procedimiento de participación autonómica directa creado por los acuerdos de la CARCE ha generado una dinámica de concertación entre las diversas instancias y actores intervinientes: las Administraciones del Estado y de cada una de las comunidades autónomas, así como las correspondientes conferencias sectoriales. Y si bien las iniciales aspiraciones y reivindicaciones autonómicas de participación en los asuntos comunitarios durante los años previos a la adopción de los acuerdos de la CARCE de 2004 se centraban esencialmente en

¹⁸ Los datos básicos que aquí se barajan, analizan y valoran, así como informaciones fácticas más detalladas, pueden hallarse en los sucesivos informes anuales sobre la aplicación de los acuerdos de 9 de diciembre de 2004 de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas elaborados por el Ministerio de Administraciones Públicas (hoy Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas), y accesibles en la página web del mismo: http://www.seap.minhap.es/es/areas/politica_autonomica/coop_multilateral_ccaa_ue/ccaa_y_ue/Participacion_CCAA_Consejo_Ministros.html), actualizados a 2009.

la presencia y posible intervención en el nivel político superior (esto es, en las sesiones ministeriales del Consejo de la UE), paulatinamente se ha ido apreciando un creciente interés en las instancias preparatorias, los Grupos de Trabajo del propio Consejo, y un consiguiente aumento de la presencia de responsables técnicos de las comunidades autónomas, dado que es en dichos Grupos de Trabajo donde se llevan a cabo las tareas preparatorias, y se elaboran los proyectos de normas y decisiones comunitarias sobre las que definitivamente resuelve el Consejo, en gran parte de las ocasiones sin una efectiva discusión al haberse realizado esta, precisamente, en la instancia técnica.

Además, esa presencia autonómica en los Grupos de Trabajo del Consejo se realiza frecuentemente mediante personal perteneciente a las oficinas de las comunidades autónomas en Bruselas, lo que ha generalizado una práctica de organización de reuniones horizontales de concertación entre miembros de estas oficinas, habiendo adquirido un importante papel coordinador en la praxis la REPER, con una activa intervención no solo de los consejeros de Asuntos Autonómicos, sino incluso también de los consejeros sectoriales de la propia REPER, en función de las materias a tratar en las distintas sesiones ministeriales o del nivel técnico del Consejo de la UE. Por otro lado, como exigencia previa para el real y efectivo funcionamiento del sistema de participación directa autonómica, y según las previsiones del acuerdo de 2004, todas las conferencias sectoriales relacionadas con las formaciones del Consejo de la UE abiertas a la participación e intervención autonómica directa han ido adoptando los pertinentes criterios de determinación y rotación de la comunidad autónoma que en cada momento asuma la representación de todas las comunidades, destacando entre ellos el poblacional, que en ocasiones se combina con el de alternancia política, o el consistente en ajustar la secuencia de rotación al orden cronológico de adopción de los respectivos estatutos de autonomía. O bien, en otros casos, la designación se efectúa a la vista del especial interés de alguna cuestión a tratar en el Consejo de la UE para alguna comunidad autónoma en concreto (circunstancia relativamente frecuente en la materia agrícola), o incluso el mero sorteo.

La dinámica aplicativa del acuerdo de la CARCE sobre participación autonómica directa ante el Consejo de la UE y sus Grupos de Trabajo ha supuesto un relevante impulso a la cooperación transversal u horizontal entre las comunidades autónomas, al requerirse, para poder tener una intervención ante la institución comunitaria, de la previa formación de una posición común a todas ellas, como ya se ha visto. Supone esta exigencia, y la correlativa práctica de interrelación entre las comunidades autónomas, un paso adelante en la creación y generalización de hábitos y usos de relación horizontal interautonómica, que a su vez es uno de los posibles contenidos (junto a la concertación vertical con el Estado) del general principio de cooperación, consustancial a nuestro modelo constitucional de organización territorial. A tal fin, se ha adoptado una metodología de *troika* para concertar y materializar las labores de formación de la posición común, mediante la formación de un grupo integrado por la comunidad que en cada momento ostente la representación autonómica, la comunidad anterior y la que posteriormente vaya a ejercer esa misma representación. No prevista expresamente esta forma de actuación en el acuerdo de la CARCE, pero en todo caso, no incompatible con él, esta metodología permite la continuidad más allá del lapso semestral que dura cada representación, circunstancia espe-

cialmente valorable si se considera que las tareas preparatorias y decisorias en el propio Consejo con frecuencia exceden de esa duración.

Por último, la ejecución del acuerdo de la CARCE de 2004 ha significado también un aumento de la colaboración vertical entre el poder central y las comunidades autónomas, con importante valor de ejemplo o precedente para otros campos de actuación distintos de los asuntos europeos y comunitarios, en el contexto del modelo de organización territorial del Estado, que se manifiesta en la realización de reuniones de coordinación de carácter preparatorio de las sesiones del Consejo, convocadas por la Administración del Estado o con intervención de esta. Tales reuniones tienen como escenario usual las instancias especializadas de carácter técnico usualmente existentes en las conferencias sectoriales.

3. LA EJECUCIÓN NORMATIVA Y ADMINISTRATIVA DEL DERECHO COMUNITARIO Y SU IMPACTO EN EL REPARTO COMPETENCIAL ENTRE ESTADO Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS (FASE DESCENDENTE)

Junto a los aspectos relativos a la participación de las comunidades autónomas en la elaboración del Derecho comunitario (fase ascendente), mediante la directa intervención de una representación de aquellas en el Consejo de la UE y sus Grupos de Trabajo a través de la delegación gubernamental española, la adhesión a lo que hoy es la UE ha tenido otra relevante repercusión en el reparto interno de atribuciones entre Estado y comunidades autónomas. Se trata de la determinación de la instancia territorial (estatal o autonómica) llamada a dar cumplimiento a las normas y decisiones de la Unión, por vía normativa, ejecutiva, o ambas, dentro de la denominada fase descendente del Derecho comunitario. El Tribunal Constitucional pronto puso coto a la interpretación recentralizadora a la que tendió el Estado durante los primeros años de presencia española en las comunidades europeas, consistente en reivindicar para sí el monopolio en la ejecución de la legislación comunitaria, aun en materia de competencia autonómica, al socaire de un entendimiento expansivo de la competencia estatal exclusiva sobre las relaciones internacionales (art. 149.1.3.^a de la Constitución)¹⁹, y de la función de garantía de ese cumplimiento que el artículo 93 de la Norma Fundamental atribuye

¹⁹ Así, por ejemplo, STC 80/1993, de 8 de marzo, FJ 3. Sobre la competencia para emitir certificaciones requeridas por las directivas de establecimiento y servicios señala que «esa competencia no puede encontrar cobertura en el título por el que al Estado se le reconoce la competencia exclusiva en la materia de relaciones internacionales (art. 149.1.3 de la Constitución). A tal efecto, notorio es –así lo venimos advirtiendo desde la STC 125/1984– que: «La dimensión exterior de un asunto no puede servir para realizar una interpretación expansiva del artículo 149.1.3 de la Constitución que venga a subsumir en la competencia estatal toda medida dotada de una cierta incidencia exterior por remota que sea, ya que si así fuera, se produciría una reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas (en la misma línea SSTC 153/1989, 54/1990, 76/1991 y 100/1991)».

al Gobierno y a las Cortes Generales²⁰. Según el tribunal, la cesión del ejercicio de competencias a los órganos de la Unión, realizada conforme a las previsiones del referido artículo 93 de la Norma Fundamental, no implica que las autoridades nacionales dejen de estar sometidas, en cuanto poderes públicos, a la propia Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, tal y como señala el artículo 9.1 de la Ley de Leyes²¹. En general, la jurisprudencia constitucional caracteriza al Derecho comunitario como un conjunto normativo de rango inferior a la Constitución, considerando por tal motivación que carece de la condición de canon de constitucionalidad²².

Todo ello determina que las normas para resolver las controversias competenciales entre Estado y comunidades autónomas en torno a la aplicación (normativa, administrativa o ambas) del Derecho comunitario han de ser exclusivamente las del ordenamiento interno que establecen el orden de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas. De este modo, dice el tribunal, la traslación al Derecho interno de la normativa comunitaria derivada ha de seguir necesariamente los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, que no se ven alterados ni por el ingreso de España en la Comunidad Económica Europea (hoy, la UE), ni por la promulgación de dicha normativa comunitaria²³. Es, pues, la instancia territorial con competencia sobre la materia afectada por la norma comunitaria la llamada a proceder a su ejecución interna²⁴. Y señala el Tribunal Constitucional, en este sentido, que cuando las disposiciones de los tratados o del Derecho derivado reconocen poderes a los Estados miembros o les imponen obligaciones referentes a la aplicación del Derecho comunitario, la cuestión de saber de qué forma el ejercicio de esos poderes y la ejecución de las correspondientes obligaciones europeas pueden ser confiadas por los Estados miembros a determinados órganos internos depende únicamente del sistema constitucional de cada uno de esos Estados miembro (principio comunitario de autonomía institucional y de procedimiento)²⁵, pues ni

²⁰ Por todas, STC 41/2003, de 15 de febrero, FJ 7: «No existe una competencia específica para la ejecución del Derecho comunitario» (STC 236/1991, de 12 de diciembre, FJ 9), «a pesar de que [el art. 93 de la Constitución] necesariamente ha de dotar al Gobierno de la nación de los instrumentos necesarios para desempeñar esa función garantista [...] ello no quiere decir que la previsión del artículo 93 de la Constitución configure por sí sola un título competencial autónomo a favor del Estado que pueda desplazar o sustituir la competencia autonómica (STC 80/1993, de 8 de marzo, FJ 3), ni por conexión a un supremo interés nacional, ni porque se apele a una expectativa de eficacia ni, en fin, por invocación de un simple motivo de utilidad o mera conveniencia».

²¹ SSTC 252/1988, FJ 2; 64/1991, FJ 4 b); 76/1991, FJ 3; 115/1991, FJ 1.

²² SSTC 28/1991, FJ 5.; 64/1991, FJ 4. y 197/1996, FJ 8.

²³ SSTC 252/1988, de 20 de diciembre, FJ 2; 64/1991, de 22 de mayo, FJ 4; 76/1991, de 11 de abril, FJ 3; 115/1991, de 23 de mayo, FJ 1; 236/1991, de 12 de diciembre, FJ 9; 79/1992, de 28 de mayo, FJ 1; 117/1992, de 16 de septiembre, FJ 2; 80/1993, de 8 de marzo, FJ 3; 141/1993, de 22 de abril, FJ 2; 112/1995, de 6 de julio, FJ 4; 146/1996, de 19 de septiembre, FJ 2; 148/1998, de 2 de julio, FJ 8; 21/1999, de 25 de febrero, FJ 1; 128/1999, de 1 de julio, FJ 7 c); 95/2002, de 25 de abril, FJ 18; y 96/2002, de 25 de abril, FJ 10.

²⁴ STC 236/1991, de 12 de diciembre, FJ 9.

²⁵ SSTC 80/1993, de 8 de marzo, FJ 3, y 45/2001, de 15 de febrero, FJ 7.

el Estado ni las comunidades autónomas pueden considerar alterado su propio ámbito competencial en virtud de la conexión comunitaria²⁶.

La consecuencia es que el Derecho comunitario no es, per se, parámetro directo de contraste y examen de los actos y disposiciones de los poderes públicos, por lo que en los procesos constitucionales a que dan lugar los conflictos positivos de competencia no pueden hacerse valer otros motivos de inconstitucionalidad de los actos o disposiciones que los que atañen a la vulneración de las reglas constitucionales y estatutarias de distribución de competencias²⁷. Ello no supone, sin embargo, que el Tribunal Constitucional no tome en consideración la normativa comunitaria europea en la resolución de controversias en torno a la ejecución interna de dicha normativa en España. Bien para concluir que la actuación controvertida es una cuestión que cae dentro de la esfera del propio Derecho comunitario, y no en la del reparto interno de competencias, objeto del conflicto constitucional, habiendo de atenerse a las previsiones del primero²⁸. Bien para aplicar correctamente el esquema interno de distribución de competencias²⁹, mediante una más precisa determinación del título competencial en disputa, atendiendo al carácter de las normas europeas objeto de la controversia³⁰. Máxime, cuando la institución o las técnicas o categorías jurídicas de previsión comunitaria sobre las que verse la disputa competencial entre Estado y comunidades autónomas carezcan de existencia o precedentes en el Derecho interno³¹.

Así pues, el impacto del Derecho comunitario sobre la interpretación y alcance de las reglas internas de reparto competencial, aunque no sea ilimitado, sí es considerable. Uno de sus efectos es que la legislación derivada europea sirve para determinar cuándo esas reglas nacionales de reparto competencial se ven desplazadas por la propia normativa comunitaria, debiendo entenderse en esta línea la afirmación del Tribunal Constitucional de que el Derecho comunitario puede ser útil en los procesos constitucionales para concluir que una actuación (normativa, administrativa o de ambos tipos) cae dentro de la esfera del Derecho comunitario, y no en la del reparto interno de competencias entre Estado y comunidades europeas³². La interrelación

²⁶ STC 79/1992, de 28 de mayo, FJ 1.

²⁷ SSTC 122/1989, de 6 de julio, FJ 5, y 173/2005, FJ 9 c).

²⁸ STC 236/1991, de 12 de diciembre, FJ 10; 128/1999, de 1 de julio, FJ 9; 208/1999, de 11 de noviembre, FJ 4; 45/2001, de 15 de febrero, FJ 7; 38/2002, de 14 de febrero, FJ 11, y 73/2005, de 23 de junio, FJ 9 c).

²⁹ STC 128/1999, FJ 9.

³⁰ STC 13/1998, de 22 de enero, FJ 4.

³¹ SSTC 13/1998, FJ 3, y 33/2005, FJ 4, respectivamente sobre facultades relativas a los procedimientos de evaluación del impacto ambiental, y de ecogestión y ecoauditoría, institutos ambos sin precedentes en el ordenamiento interno.

³² Así, por ejemplo, la anteriormente citada STC 236/1991, de 12 de diciembre, FJ 10, considera excluidas del reparto interno de competencias entre Estado y comunidades autónomas, y sometidas estrictamente al Derecho comunitario, las reglas sobre el régimen lingüístico de publicación oficial de inscripciones en materia de control metrológico (exclusivamente en castellano, por exigirlo así la pertinente normativa comunitaria), aun por autoridades administrativas de comunidades autónomas con cooficialidad lingüística.

más intensa con el bloque de la constitucionalidad se da, no obstante, cuando, a pesar de la cesión competencial a la UE, corresponde a los Estados miembros la ejecución y aplicación del Derecho comunitario, circunstancia sumamente frecuente a tenor de la regla general de ejecución indirecta (esto es, a través de los Estados) de dicho Derecho. En este sentido, el Derecho comunitario suele ser empleado con frecuencia por el Tribunal Constitucional como criterio de interpretación de la propia norma o medida interna de ejecución que sea objeto de contencioso constitucional entre Estado y comunidades autónomas. La finalidad a que responde dicho empleo del Derecho comunitario está siendo la de coadyuvar a seleccionar el título competencial a que debe adscribirse la norma o actuación interna de ejecución objeto de la controversia entre Estado y comunidades autónomas, a fin de determinar a quién corresponde su adopción, si al primero o a las segundas. Esto es, el Derecho comunitario se utiliza en la jurisprudencia constitucional en calidad de parámetro de interpretación del objeto de enjuiciamiento, como paso previo a la aplicación del canon de enjuiciamiento, para resolver las controversias competenciales entre el poder central y las autonomías territoriales en torno a quién corresponde la ejecución interna del Derecho comunitario europeo.

Junto a todo lo señalado, hay que registrar una incidencia más sutil de ese mismo Derecho en el reparto interno de competencias entre Estado y comunidades autónomas. Siempre sin modificar formalmente las reglas nacionales delimitadoras del alcance de las atribuciones estatales y autonómicas, ni su contenido, la ejecución del Derecho comunitario ha dado lugar a un cierto efecto recentralizador en materias cuya titularidad específica corresponde en exclusiva a las comunidades autónomas a tenor del bloque de la constitucionalidad. Dos son los factores determinantes de este efecto, uno específicamente comunitario y otro, en cambio, intrínseco al modelo territorial español. De un lado, la finalidad económica de la gran mayoría de las medidas comunitarias sometidas a ejecución interna, unida al hecho de que sea por regla general el conjunto de cada uno de los Estados miembros (y no demarcaciones menores) la unidad territorial seleccionada por el propio ordenamiento europeo para la transposición o aplicación del Derecho comunitario. De otro, la existencia de los denominados títulos competenciales horizontales del Estado en la Constitución española, uno de los cuales tiene precisamente por objeto la ordenación general de la economía (art. 149.1.13.^a de la Norma Fundamental).

La combinación de ambos condicionantes motiva que virtualmente en todos los supuestos de ejecución del Derecho comunitario, aun en las materias de competencia autonómica exclusiva según el ordenamiento jurídico interno, se esté produciendo más o menos intensamente la interposición normativa estatal. Precisamente el sesgo de ordenación económica que habitualmente poseen las normas comunitarias sobre estas materias atrae con notable frecuencia la referida competencia horizontal estatal sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Una situación que, aunque quizás en menor medida, se está produciendo incluso en el terreno de las actuaciones ejecutivas. En general, el Tribunal Constitucional ha atribuido a las comunidades autónomas, y no al Estado, la realización de actividades administrativas de cumplimiento del Derecho comunitario cuando cuenten con una competencia específica sobre la materia en cuestión, y no se afecte a la ordenación económica de los distintos

sectores³³. Pero cuando se dé esa afectación, que ha de aparecer razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate³⁴ (pues en caso contrario se vaciaría de contenido la competencia autonómica más específica sobre la materia³⁵), entonces el tribunal ha permitido la realización de actividades ejecutivas por parte del Estado, al amparo de su competencia horizontal relativa a la ordenación general de la economía, sobre materias que sean objeto de una competencia autonómica sectorial.

Sin embargo, esta centralización de funciones ejecutivas solo se ha admitido en la medida necesaria para la preservación de la ordenación de sectores económicos y, con ello, de la unidad económica general en España. Tal ha sucedido en materia de ayudas comunitarias³⁶, y en otras actuaciones administrativas, como la expedición de documentos o certificados, la llevanza de registros y la recepción de comunicaciones³⁷, la aprobación de modelos, o la realización de verificaciones técnicas³⁸. A las que hay que añadir aquellas medidas ejecutivas que correspondan al Estado en virtud de sus propias competencias sectoriales según el reparto interno de atribuciones con las comunidades autónomas³⁹. En cuanto al ejercicio de facultades normativas para la transposición o cumplimiento del Derecho comunitario, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha admitido un margen de intervención estatal, pero igualmente con límites. De una parte, a falta de específica competencia sectorial estatal, cabe la intervención reguladora del Estado al amparo de su título competencial horizontal sobre ordenación general de la economía, aun respecto

³³ Entre otras, SSTC 79/1992, FJ 6, modelos documentales no básicos, o 45/2001, de 15 de febrero, FJ 8 (aplicación de la tasa láctea en las cantidades territorializadas por comunidades autónomas).

³⁴ SSTC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 8; 79/1992, de 28 de mayo, FJ 2; 91/1992, de 11 de junio, FJ 1; 117/1992, de 16 de septiembre, FJ 2; 330/1993, de 13 de noviembre, FJ 3; 213/1994, de 14 de julio, FJ 4 b); 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 7; 212/2005, de 21 de julio, FJ 6 a).

³⁵ SSTC 112/1995, de 6 de julio, FJ 4; 21/1999, de 25 de febrero, FJ 5; 128/1999, de 1 de julio, FJ 7; 45/2001, de 15 de febrero, FJ 7.

³⁶ Así, en materia de ayudas comunitarias, se admite la gestión centralizada cuando resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de dichas ayudas dentro de la ordenación básica del sector, y garantizar iguales posibilidades de obtención y disfrute en todo el territorio, evitando que se sobrepase la cuantía global de los fondos destinados para todo el Estado: SSTC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 2 (ayudas en general); 79/1992, FJ 2 (ayudas agrarias del FEOGA); 29/1994, de 27 de enero, FJ 3 (asignación derechos de prima a la cabaña ovina y caprina pertenecientes a la reserva nacional); 45/2001, de 15 de febrero, FJ 9 (asignación de cantidades de la tasa láctea procedentes de la reserva nacional); 95/2001, de 5 de abril, FJ 6 (asignación de subvenciones para el abandono de la producción láctea en zonas de montaña, procedentes de la reserva nacional).

³⁷ Entre otras, STC 21/1999, de 25 de febrero, FF. JJ. 4 y 5 (recepción de comunicaciones de fabricantes sobre composición de piensos destinados a alimentación animal).

³⁸ Por ejemplo, STC 236/1991, de 12 de diciembre, FF. JJ. 9, 10 y 11 (aprobación del modelo CEE y realización de las verificaciones primitivas, todo ello en materia de control metrológico).

³⁹ Por ejemplo, la determinación administrativa de los cupos de licencias para buques pesqueros (elaboración de planes de pesca, en ejecución del Derecho comunitario), reconocida como contenido de la competencia estatal exclusiva en materia de pesca por las SSTC 147/1998, de 2 de julio, FF. JJ. 6, 7 y 8; STC 9/2001, de 18 de enero, FJ 5.

a materias de competencia exclusiva autonómica. Pero esa intervención reguladora estatal solo será posible cuando se den los requisitos generales que lo permiten, y que han sido previamente definidos con carácter genérico por la jurisprudencia constitucional en relación con actuaciones estatales no motivadas por el cumplimiento del Derecho comunitario⁴⁰.

Sobre la base de estas pautas generales, entiende el Tribunal Constitucional que la competencia horizontal para la ordenación general de la economía solo permite al Estado incidir en la regulación de las condiciones de otorgamiento de ayudas comunitarias cuando esas normas estatales no sean simple transcripción de las europeas, sino que las desarrollen o complementen, y deban considerarse básicas en la ordenación del sector económico de que se trate, o cuando se justifiquen por razones de coordinación de las actividades del Estado y de las comunidades autónomas relativas a la ejecución de esas mismas ayudas. No concurriendo las referidas circunstancias, las comunidades autónomas con competencia específica sobre la materia respecto a la cual recaigan las ayudas comunitarias podrán adoptar las disposiciones precisas para complementar la normativa europea, y regular las operaciones de concesión y gestión de esas ayudas, todo ello en el marco del Derecho de la Unión, y, en su caso, de las normas estatales básicas o de coordinación⁴¹.

De otra parte, el Tribunal Constitucional ha puesto freno a una inicial concepción expansiva de la intervención normativa del Estado mediante normas básicas para la transposición del Derecho comunitario. En concreto, ha descartado que las directivas comunitarias dictadas para homogeneizar, aproximar o acercar los distintos ordenamientos estatales, aun a pesar de ser de obligado cumplimiento para autoridades centrales o descentralizadas, transformen en básicas las normas estatales que las adapten al ordenamiento interno. Aclara el tribunal que estas disposiciones comunitarias son vinculantes para las comunidades autónomas, pero que lo son en virtud de su propia fuerza normativa, y no por la que le atribuya su traslación al Derecho interno en calidad de normas básicas del Estado. Y si bien esa necesaria adaptación al ordenamiento español puede llevar en ciertos casos a dictar normas internas de contenido prácticamente uniforme para todo el territorio, tal regulación solo corresponde hacerla al Estado mediante normas básicas cuando lo permitan la Constitución y los estatutos de autonomía (STC 102/1995). Esto es, cuando posea una específica y expresa competencia para la emisión de tales normas básicas. Así ha ocurrido, por ejemplo, en materia de contratación pública (STC 141/1993), con ciertas ayudas comunitarias (STC 213/1994), o en el ámbito de los seguros (STC 330/1997).

⁴⁰ El Estado puede establecer por vía normativa líneas, directrices y criterios globales de ordenación de un sector determinado, o adoptar medidas de carácter singular precisas para alcanzar los objetivos fijados dentro de la ordenación de cada uno de los concretos sectores (SSTC 95/1986, 213/1994, 21/1999, FJ 5, y 128/1999, FJ 7 A, entre otras), aunque este título competencial horizontal del Estado no puede legitimar cualquier tipo de intervención de naturaleza económica (SSTC 125/194 y 76/1991, entre otras), si la acción en cuestión no incide de modo directo y significativo sobre la actividad económica general (SSTC 186/1988 y 133/1997, entre otras), pues en caso contrario quedarían vaciados de contenido títulos competenciales autonómicos más específicos (STC 79/1992, de 28 de mayo, FJ 3, entre otras).

⁴¹ En este sentido, STC 79/1992, de 28 de mayo, FJ 3.

4. LA EVOLUCIÓN NORMATIVA: LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA ÍNTEGRAMENTE REFORMADOS Y SUS PREVISIONES SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE LAS RESPECTIVAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LOS ASUNTOS COMUNITARIOS DE SU COMPETENCIA

Posteriormente a la evolución legislativa, convencional y jurisprudencial que acaba de reseñarse, en sentido convergente con esa misma evolución, y en gran medida sobre la base de ella, los estatutos de autonomía íntegramente reformados en 2006 (valenciano y catalán), 2007 (andaluz, aragonés, balear y castellano-leonés) y 2011 (extremeño), y la LORAFNA, tras su reforma parcial en 2010, se refieren a la participación de la comunidad en cuestión en la fase ascendente o de formación de la voluntad del Estado en los procesos de elaboración del Derecho de la UE sobre asuntos de competencia o interés autonómicos en el plano interno⁴². Aunque, como se comprobará a continuación, y según un planteamiento obviamente lógico, estas nuevas previsiones remiten en gran medida a la legislación del Estado, que a día de hoy conforman la ley reguladora de la CARCE y los anteriormente examinados acuerdos de 2004, que se adoptaron a su amparo, y que mantienen en la actualidad su plena vigencia.

Junto a consideraciones de una mejor adaptación a la actual situación de la participación de España en la UE, la regulación expresa de la participación autonómica en los asuntos comunitarios dentro de los estatutos de autonomía íntegramente reformados desde 2006 tal vez obedezca al propósito de modular el fortalecimiento de las facultades y posición del Gobierno central que ha conllevado en la práctica que la cesión competencial española a las comunidades europeas. Las razones posibles, en resumen, deben verse en la titularidad de las comunidades autónomas sobre muchas de esas competencias, y la extracción ministerial del Consejo, principal órgano legislador de la Unión. Asimismo, las nuevas prescripciones estatutarias ocupan un vacío normativo dejado por la práctica ausencia de previsiones constitucionales sobre las repercusiones internas de la participación de España en la UE. Y lo hacen, esencialmente, mediante codificación de la previa jurisprudencia constitucional en lo que respecta a la fase descendente del Derecho comunitario, de un lado, y realizando una interpretación de las posibilidades que permite el reparto competencial a la luz la relativamente reciente articulación de medios de directa participación autonómica en la fase ascendente, de otro.

En cuanto a los estatutos reelaborados en 2006, valenciano y catalán por orden cronológico, son los primeros que incluyen disposiciones sobre la intervención de la respectiva comunidad autónoma en la elaboración y ejecución del Derecho comunitario sobre materias de titularidad autonómica. Contrastan estas nuevas previsiones con la ausencia de regulación en los estatutos de primera generación, situación que no se explica únicamente por el hecho de que fueran elabora-

⁴² Mayores detalles sobre varias de estas nuevas cláusulas estatutarias pueden hallarse en el trabajo de ORDÓÑEZ SOLÍS, D.: «Las relaciones entre la Unión Europea y las comunidades autónomas en los nuevos estatutos», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, n.º 4, 2007, págs. 69-128.

dos antes de la integración española en las comunidades europeas, toda vez que se han producido modificaciones parciales de los estatutos después de la referida integración. Con independencia de ello, lo cierto es que los actuales estatutos de Valencia y Cataluña disciplinan ahora estas cuestiones. Con mayor brevedad y concisión lo hace el artículo 61 de la norma estatutaria valenciana, y de manera más detallada y prolija los artículos 186 a 192 del estatuto catalán. Tanto el artículo 186 del estatuto catalán como el artículo 61 del estatuto de Valencia mencionan de manera explícita el derecho de participación de la respectiva comunidad en la formación de la postura de España ante los pertinentes órganos comunitarios: de modo más escueto en el artículo 63.1 b) del estatuto de Valencia, y con más pormenores en el artículo 186 del de Cataluña. Este último precepto se refiere a la secuencia prácticamente completa de aspectos relacionados con esa participación, mientras que la norma valenciana dispensa una regulación menos exhaustiva. El artículo 63.1 b) del estatuto de Valencia se ciñe a prever la posible intervención de la comunidad autónoma en los mecanismos que configure el poder central para formar la posición de España en los órganos de la Unión. Por el contrario, el estatuto catalán, que al igual que su homólogo valenciano comienza remitiendo a las previsiones normativas establecidas al efecto por el Estado, introduce una adicional distinción entre la participación indirecta o interna (a la que se refiere el propio artículo 186) y la participación mediante directa presencia en las delegaciones españolas ante las instituciones de la UE, que disciplina el precepto siguiente, el artículo 187.

En lo atinente a la participación indirecta o interna, los efectos de la posición autonómica son regulados en el artículo 186, prescribiendo que habrá de oírse por el Estado en todos los casos, y ser tenida en cuenta de manera determinante cuando se afecte a exclusivas competencias de la comunidad autónoma con repercusiones especialmente relevantes de índole administrativa y financiera. En cuanto a la modalidad y ámbito de expresión y consideración de la posición catalana, establece el precepto que tenga lugar en un escenario multilateral, salvo cuando se afecte a asuntos que repercutan exclusivamente sobre Cataluña. El artículo 187 prevé que la Generalitat participa en las delegaciones españolas ante la UE cuando traten asuntos sobre los que la comunidad autónoma posea competencia, en especial ante el Consejo de la UE y los órganos consultivos y preparatorios del Consejo y de la Comisión. Asimismo, contempla el precepto que esa participación, previo acuerdo (no dice que con el Estado, pero implícitamente esto es lo que debe entenderse), permitirá ejercer la representación y presidencia de los pertinentes órganos comunitarios. Asimismo, queda señalado que la comunidad autónoma, esta vez sí de acuerdo con el Estado, tomará parte en la designación de componentes de la REPER, y que el Parlamento catalán podrá establecer relaciones con el Parlamento europeo en ámbitos de interés común.

Por lo que respecta a la participación en las delegaciones españolas ante el Consejo y la Comisión, dado que las restantes comunidades autónomas pueden gozar de una similar posibilidad, aun sin necesidad de expresa disposición estatutaria sobre el particular, y ante las restricciones incluso físicas de composición y acceso de la delegación española en las salas del Consejo, este artículo del estatuto catalán debe interpretarse como reconocedor de la posibilidad de participar, junto a las restantes comunidades autónomas, y conforme a las reglas de sucesión entre ellas que al respecto se señalen, en los sistemas de participación que se establezcan en la legislación estatal, en su caso con el acuerdo de las propias comunidades autónomas. Precisamente por ello, el

acceso de la comunidad autónoma al Tribunal de Justicia de la UE o las posibles experiencias de cooperación con el Parlamento europeo se recogen en específicas previsiones (arts. 187.4 y 191 del estatuto), del mismo modo (art. 188) que la participación del Parlamento de Cataluña en los sistemas que establezca el Derecho de la Unión para el control y la fiscalización de los generales principios comunitarios de subsidiariedad y proporcionalidad.

Deben resaltarse, adicionalmente, las minuciosas previsiones del estatuto catalán, contenidas en el artículo 189, referentes a la aplicación normativa de las decisiones y normas derivadas comunitarias que repercutan sobre ámbitos de competencia de la comunidad autónoma. Destaca, entre tales previsiones, aquella conforme a la cual corresponderá a la Generalitat el desarrollo normativo directo de una regulación comunitaria que reemplace a la previa legislación estatal básica. Aunque el precepto estatutario no diferencia entre directivas y reglamentos, estas potestades normativas de inmediato desarrollo deben considerarse referidas solo a los segundos, pues al tratarse de disposiciones europeas dotadas de efecto directo, únicamente ellas pueden considerarse homologables con la normativa estatal que pueda y deba considerarse de carácter básico de conformidad con la Constitución y las restantes reglas internas referentes al reparto competencial entre Estado y comunidades autónomas.

También los estatutos íntegramente modificados en 2007 (los de Andalucía, Aragón, Baleares y Castilla y León) y en 2011 (de Extremadura), así como la reforma parcial de la LORAFNA en 2010, dedican disposiciones relacionadas con la participación autonómica en cuestiones comunitarias, siguiendo en líneas generales el modelo catalán de detallada y minuciosa regulación. Todas ellos se refieren a la participación autonómica indirecta o interna en la formación de la posición del Estado en los mecanismos de elaboración del Derecho comunitario (en relación con la Comisión y, sobre todo, con el Consejo). E igualmente establecen todas que la ejecución de las normas y decisiones comunitarias sobre materias de competencia de la comunidad autónoma le corresponde a esta, codificando así en los respectivos estatutos la jurisprudencia constitucional generada con carácter previo sobre el particular, anteriormente examinada en lo esencial en este mismo trabajo.

Asimismo, las cinco nuevas normas estatutarias de 2007 y 2011, así como la modificación parcial de LORAFNA aprobada en 2010, abordan la participación autonómica directa, mediante la eventual integración de una delegación en la representación española, aunque remitiendo a la normativa aplicable del Estado. Además, los siete estatutos íntegramente reformados entre 2006 y 2011 hacen expresa referencia a la participación autonómica en los mecanismos de fiscalización y control de los principios comunitarios de proporcionalidad y subsidiariedad, y al posible acceso a la jurisdicción del Tribunal de Justicia de la UE. Las oficinas y delegaciones autonómicas ante la UE, al igual que en el estatuto catalán, quedan positivizadas en las normas estatutarias íntegramente reformadas entre 2007 y 2011. El carácter público de estas representaciones no queda explicitada en los estatutos aragonés (art. 92.2), balear (art. 107), castellano-leonés (art. 64) y extremeño (art. 70), del mismo modo que ocurre con el estatuto catalán de 2006 (art. 192). El estatuto andaluz, por el contrario, expresamente le otorga carácter jurídico-administrativo (art. 236), o lo que es lo mismo, la condición de órgano de Derecho público.

Por otra parte, solo los estatutos de Andalucía y Baleares (respectivamente, en los arts. 231.2 y 110, apartados 1 y 2) y el artículo 78.2 de la LORAFNA prevén cuál es el efecto de la postura autonómica formada en relación con las medidas comunitarias que repercutan de manera exclusiva sobre la respectiva comunidad autónoma. Una noción que, al igual que en el caso catalán anteriormente señalado, parece incluir, aunque sin limitarse necesariamente solo a ellos, a los llamados hechos diferenciales. La disposición andaluza mencionada diferencia entre la participación bilateral y la que se desarrolle en los sistemas multilaterales que puedan establecerse, limitando estos últimos a las cuestiones que no incidan de modo exclusivo sobre Andalucía. No obstante, el precepto no hace referencia al posible carácter vinculante o no que la posición definida por la comunidad autónoma pueda tener sobre la propia posición del Estado en los supuestos de bilateralidad, conforme a los propios términos estatutarios recién expuestos. Por el contrario, el artículo 231.3 del estatuto andaluz sí que señala que la posición formulada por las instituciones autonómicas pertinentes será determinante cuando, en similar terminología al Estatuto catalán, la proyectada medida comunitaria pueda tener repercusiones de singular relevancia financiera o administrativa para la comunidad autónoma, formulación con la que prácticamente coincide el actual tenor del artículo 68.3 de la LORAFNA. No precisan más ambas disposiciones estatutarias sobre tales categorías (el carácter determinante y las relevantes consecuencias financieras o administrativas para la comunidad autónoma), pero sí abordan los efectos de la falta de consideración estatal a la posición andaluza, consistentes en una obligación de motivar la misma en las instancias bilaterales de cooperación entre el Estado y la respectiva comunidad autónoma.

El artículo 110 del estatuto balear no habla de bilateralidad, sino de específica participación de la comunidad autónoma cuando la medida comunitaria proyectada le afecte de manera exclusiva. No distingue la referida disposición estatutaria, en cuanto a la efectividad de la postura de la comunidad autónoma sobre la posición negociadora de España, entre competencias autonómicas exclusivas y proyectos normativos o de decisión comunitarios que exclusivamente afecten a Baleares, a diferencia del caso andaluz. En las dos situaciones, el segundo apartado del artículo 110 del estatuto balear prescribe que la postura de la comunidad autónoma sea especialmente considerada en la configuración de la posición global de España, evitando incluso hacer referencia a la naturaleza determinante para el Estado del criterio expresado por la comunidad autónoma. Es rasgo peculiar del nuevo estatuto de Baleares, finalmente, la especial regulación, en el artículo 108, de un derecho hipotético a participar en la representación española que inter venga en los procesos negociadores de redacción de modificaciones a los tratados constitutivos de la UE. El propio precepto, sin embargo, enmarca explícitamente este derecho en los sistemas internos de carácter multilateral entre las comunidades autónomas y el Estado que, en su caso, pudieran establecerse al respecto.

Las previsiones recién reseñadas de los estatutos de autonomía «de segunda generación» son expresión, al menos en las cuestiones analizadas en el presente trabajo, de la evolución y maduración del Estado autonómico durante sus ya varias décadas de andadura. Y al tiempo, derivan de las experiencias acumuladas en torno a la participación española en lo que hoy, tras el Tratado de Lisboa, es la UE. En gran medida, como ha podido comprobarse, estas nuevas previsiones de los seis estatutos reelaborados desde 2006 son tributarias del acervo legislativo estatal, con-

vencional y jurisprudencial que las ha antecedido. En particular, presuponen y a la vez remiten a los desarrollos legislativos y convencionales relacionados con la CARCE (hoy, CARUE), por lo que respecta a la participación de las comunidades autónomas, sobre materias de su competencia dentro del plano interno, en la elaboración del Derecho comunitario (fase ascendente). Y codifican, al mismo tiempo, la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en lo referente a la ejecución de ese mismo Derecho (fase descendente), también en materias de competencia autonómica cedidas a la Unión.

5. CONSIDERACIONES FINALES: LA PROGRESIVA Y NECESARIA CONSTRUCCIÓN DE UN SISTEMA DE RELACIÓN ENTRE ESTADO Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS ANTE LA ELABORACIÓN Y APLICACIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO

La participación en las comunidades europeas ha supuesto no pocos retos de carácter técnico-jurídico. La incorporación al proceso de construcción europea tuvo lugar pocos años después del arranque del Estado de las Autonomías, de modo que a la transformación que supuso la aprobación y puesta en marcha de los estatutos, al determinar la descentralización del Estado y la aparición de un sistema de gobernanza multinivel en nuestro país, acompañó el paralelo desafío que supuso la cesión de parte de las competencias pocos años antes distribuidas entre Estado y comunidades autónomas a lo que hoy es la UE. Entre los desafíos de esa profunda transformación por partida doble de nuestros esquemas de Gobierno y reparto de las tareas públicas se ha hallado la creación gradual y paulatina de mecanismos de interrelación entre las dos principales instancias territoriales titulares de las competencias cedidas a la UE: el Estado y las comunidades autónomas. A diferencia de otros Estados miembros de estructura compuesta, como Alemania por citar un ejemplo paradigmático, España carecía virtualmente de una tradición descentralizadora en la que hallar un elenco dogmático de categorías para construir los mecanismos de interrelación entre el poder central y los territoriales, y encajar en un sistema coherente e integrado los legítimos y respectivos intereses del uno y los otros.

Esa construcción, obviamente, persigue, en la fase ascendente, una adecuada promoción y defensa de tales intereses, según un planteamiento agregado y de coherencia de la posición única de España como Estado miembro ante las instituciones comunitarias donde es posible una voz estatal e incluso, dentro de ella, también una voz regional o subestatal (esencialmente, el Consejo de Ministros y sus Grupos de Trabajo, como ya ha quedado indicado en este trabajo). Y debe orientarse, en lo que respecta a la fase descendente, al trazado de un cabal reparto de las tareas de ejecución de la normativa comunitaria, que se corresponda con la distribución interna de responsabilidades públicas entre el Estado y las comunidades autónomas, respecto a la cual la Unión y su ordenamiento jurídico, dada la diversidad de idiosincrasias constitucionales de sus Estados miembros en relación con su respectiva organización territorial, permanecen en una posición de neutralidad, cuya expresión técnica es el principio de autonomía institucional y de procedimiento de esos mismos Estados en la ejecución y aplicación del Derecho comunitario.

Como ha podido comprobarse a lo largo de estas páginas, esa doble construcción de mecanismos de delimitación y preservación de los respectivos ámbitos de intervención estatal y autonómica ante la elaboración y la ejecución del Derecho comunitario ha sido gradual y no exenta de altibajos, principalmente en relación con la fase ascendente, pues la articulación de la participación autonómica y la integración de esa participación en la posición global del Estado ante la UE requerían, como de hecho así ha sucedido, la construcción en positivo y *ex novo* de procedimientos y mecanismos de relación que quedaban fuera de las posibilidades de la jurisprudencia constitucional, habida cuenta de la posición asimilada a un legislador negativo que el Tribunal Constitucional tiene en su configuración dogmática y en su efectiva articulación normativa en la ley orgánica que lo regula, y en la propia Constitución.

Una construcción, pues, que solo podía venir de la mano de la capacidad conformadora del legislador (estatal), y sobre esta base, efectivamente establecida en la ley reguladora de la CARCE, mediante la plasmación de la concertación entre el Estado y las comunidades autónomas en los pertinentes acuerdos, adoptados en 2004 por la referida conferencia, que han ocupado buena parte de este estudio. Asimismo progresiva y gradual, aunque a la vez más temprana, ha sido la articulación de la intervención autonómica en la fase descendente. En la medida en que la reivindicación de la ejecución normativa y administrativa del Derecho comunitario por parte de las comunidades autónomas no requería de una previa articulación legal distinta a la existencia misma de los estatutos de autonomía y la atribución a las respectivas comunidades autónomas de los pertinentes títulos competenciales sobre cuya base llevar esa misma ejecución a cabo, tal reivindicación autonómica ha podido materializarse mediante el ejercicio de los referidos títulos competenciales estatutarios para amparar las medidas pertinentes de aplicación de normas y decisiones comunitarias. Y con ese ejercicio, a su vez, se ha generado el escenario, mediante la interposición de los correspondientes conflictos de competencia por parte del Estado, en el que muy pronto, como ya se ha comprobado, pudo sentar el Tribunal Constitucional la doctrina antes analizada de que la ejecución del Derecho comunitario debe realizarla en España la instancia territorial, estatal o autonómica, a quien corresponda la competencia sobre la materia de acuerdo con el bloque interno de la constitucionalidad.

Recogiendo esa doble evolución, hasta hace poco paralela (por vía legislativa y convencional la participación autonómica en la fase ascendente, y de índole esencialmente jurisprudencial la intervención de las comunidades autónomas en la fase descendente), los nuevos estatutos de autonomía han positivizado por vez primera en una misma y única serie de preceptos, recogidos en los títulos dedicados, bien a la acción exterior, bien a las relaciones institucionales de diversa índole de la respectiva comunidad autónoma, determinaciones sobre la intervención autonómica en ambas fases. Pero la esencial función constitucional del estatuto, cifrada en su condición de norma institucional básica de la respectiva comunidad autónoma, a tenor del artículo 147.1 de nuestra Carta Magna, ha supuesto que la regulación sobre la fase ascendente, a más de la expresa consagración estatutaria del derecho a tener una intervención, se configure esencialmente por remisión a la legislación estatal en lo referente a la participación en un marco multilateral (según un planteamiento obviamente lógico, pues solo la legislación del Estado, por su ámbito territorial de vigencia y sus propios cometidos competenciales, está en posición de configurar dicho marco).

Únicamente, como se ha visto, pueden hallarse en los nuevos estatutos tímidos intentos de definición de «lo bilateral» en esta participación autonómica en asuntos comunitarios de la mano del Estado. Participación bilateral que, evidentemente, queda reservada para problemáticas específicas existentes solo en cada comunidad autónoma. Pero que, al tiempo, debe subordinarse también a la existencia de una red (necesariamente estatal) de integración general de las específicas necesidades o exclusivas circunstancias de cada una de las comunidades autónomas. En todo caso, esta expresa formalización de preceptos sobre la participación autonómica en asuntos comunitarios llevada a cabo por los nuevos estatutos es sintomática y expresiva, no ya de la evolución normativa y jurisprudencial que les antecede, sino, y sobre todo, de la necesidad de esta participación, pues no en vano, buena parte (si no la mayor) de las medidas legislativas aprobadas en España en la actualidad, independientemente de la titularidad estatal o autonómica de la materia según el reparto competencial interno, son de un modo u otro aplicación o ejecución del Derecho comunitario.