

LA JUNTA GENERAL DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS Y LA UNIÓN EUROPEA: INTERACCIONES INSTITUCIONALES*

MARCO FERNÁNDEZ GUTIÉRREZ

LETRADO MAYOR DE LA JUNTA GENERAL DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS. ACADÉMICO
CORRESPONDIENTE DE LA REAL ACADEMIA ASTURIANA DE JURISPRUDENCIA.

ALBERTO ARCE JANÁRIZ

EX LETRADO MAYOR DE LA JUNTA GENERAL DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS. ACADÉMICO DE NÚMERO DE LA REAL ACADEMIA ASTURIANA DE JURISPRUDENCIA.

SUMARIO: I. Introducción. II. La incidencia de la Unión Europea en la Junta General del Principado de Asturias: 1. Unión Europea y función legislativa. 2. Función de control y orientación política. 3. Sistema de Alerta Temprana: ¿derecho teórico o potestad real? III. La incidencia de la Junta General del Principado de Asturias en la Unión Europea: la creación de la CALRE: 1. Qué es la CALRE. 2. Cómo se fraguó la creación de la CALRE en la Junta General.

RESUMEN: Este artículo describe la dimensión europea de la actividad del Parlamento de la Comunidad Autónoma. En primer lugar, el artículo expone cómo se refleja esa dimensión europea en las funciones de la institución, poder legislativo y control gubernamental; a estas funciones se ha venido a sumar una nueva función parlamentaria en el sistema de alerta temprana para el control del principio de subsidiariedad. A continuación, el artículo da cuenta de la iniciativa del Parlamento asturiano para crear una conferencia de asambleas legislativas regionales europeas (CALRE) como instrumento para impulsar el papel de estas instituciones en la Unión Europea.

PALABRAS CLAVE: Junta General del Principado de Asturias; Unión Europea; subsidiariedad; CALRE.

ABSTRACT: This article describes the European dimension of the activity of the Parliament of the Autonomous Community. Firstly, it explains how

* A la memoria de Pilar Suárez Álvarez, Jefa del Servicio de Asuntos Parlamentarios de la Junta General del Principado de Asturias. (q.e.p.d.)

this European dimension is reflected in the functions of the institution—legislative power and governmental oversight. A new parliamentary function has also been added in the form of participation in the early warning system for monitoring the principle of subsidiarity. Furthermore, the article highlights the initiative of the Asturian Parliament to create a conference of regional legislative assemblies of Europe (CALRE) as a means to strengthen the role of these institutions within the European Union.

KEY WORDS: Parliament of the Principality of Asturias; European Union; subsidiarity; CALRE.

I. INTRODUCCIÓN

En un balance, desde la perspectiva de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, de los primeros cuarenta años de integración europea, es evidente la preponderancia, cuantitativa y cualitativa, que, como en el resto de Comunidades Autónomas, ha tenido y tiene la acción política y administrativa del Consejo de Gobierno¹, pero, aun así, el balance quedaría incompleto, si, además, no incluyera lo que el Parlamento del Principado de Asturias, la Junta General, ha hecho o dejado de hacer en ese ámbito.

Un ámbito que, tanto en el caso de la institución gubernamental como en el de la institución parlamentaria, no ha accedido aún, a pesar de su notoria relevancia y del tiempo transcurrido, a la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, el Estatuto de Autonomía, al que, en efecto, no se ha incorporado todavía la dimensión europea, que, con mayor o menor extensión, con más o menos acierto, ya ha encontrado asiento en otros Estatutos, no por obra, es verdad, de reformas específicamente adoptadas a tal efecto, sino como parte de revisiones generales del conjunto de su articulado. Es el caso de los Estatutos de la Comunidad Valenciana y Cataluña (2006); de Islas Baleares, Andalucía, Aragón y Castilla y León (2007); de Extremadura (2011), y de Canarias (2018).

En la tramitación de la proposición de reforma del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias que registraron en la VI Legislatura de la Junta General los Diputados del Grupo Parlamentario Socialista y que acabaría dando lugar a la reforma estatutaria operada por la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida de Asturias presentó en la Junta

¹ Arce Janáriz, A., «Unión Europea y parlamentos regionales», *Parlamento y Constitución*, núm. 1, 1997, p. 79.

General una enmienda (la número 7980) para añadir un nuevo artículo con arreglo al cual «El Principado de Asturias, como Comunidad Autónoma del estado español y como región europea, participa en la construcción de la Unión europea, tanto en su presencia en los foros institucionales estatales y europeos que correspondan como con su cooperación en la realización del derecho comunitario en el ámbito de sus competencias»², pero la enmienda fue rechazada en la Junta General por una amplia mayoría³.

Posteriormente, en el Dictamen, que, en 2006, emitió el Consejo Consultivo de Principado de Asturias en la consulta facultativa que le dirigió el ejecutivo asturiano acerca de la reforma del Estatuto de Autonomía (Dictamen 93/2006, de 15 de junio), y a la pregunta que este incluyó en la consulta sobre si, «Dados los desarrollos recientes de los procedimientos de participación de las Comunidades Autónomas en la formación y manifestación de la voluntad del Estado ante la Unión Europea, resulta necesario reflejarlos en el Estatuto de Autonomía», el Consejo Consultivo respondió afirmativamente, enumerando los concretos extremos que a tal fin deberían, al decir del Consejo, obtener sede estatutaria.⁴ Las sugerencias del Consejo Consultivo, junto con algunos conte-

² *Boletín Oficial de la Junta General del Principado de Asturias*, IV Legislatura, Serie A, núm. 53.5.

³ Obtuvo seis votos a favor (de los cinco diputados del Grupo Parlamentario que presentó la enmienda y de un diputado del Grupo Mixto), treinta y siete votos en contra (de los Diputados de los Grupos Parlamentarios Socialista y Popular) y una abstención (del otro Diputado del Grupo Mixto): *Diario de Sesiones de la Junta General del Principado de Asturias*, IV Legislatura, Pleno, núm. 147, de 27 de febrero de 1998.

⁴ Según el Consejo Consultivo, «en el ámbito de la Unión Europea, la reforma del Estatuto debería contemplar: a) Una regla específica que establezca el derecho de participación, con la intensidad que se crea conveniente, de la Comunidad Autónoma en el proceso de celebración de los Tratados constitutivos que configuran el Derecho originario, o los que lo enmienden o modifiquen en el futuro.// b) La previsión de la participación del Principado en los procedimientos, preferentemente multilaterales, y, en su caso, también bilaterales, que se articulen para la formación de la voluntad del Estado ante el Consejo de la Unión.// c) El derecho del Principado de participar, en condiciones de igualdad con las demás Comunidades Autónomas, en las Delegaciones de España ante Instituciones y organismos de la Unión Europea, especialmente en relación con el Consejo de la Unión, sus Comités y Grupos de Trabajo, y los Comités que controlan el ejercicio de la función de ejecución normativa por parte de la Comisión.// d) El derecho de participación de la Junta General del Principado de Asturias en los mecanismos de alerta precoz o temprana que pudieran establecerse para facilitar el control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad por parte de los Parlamentos Nacionales. Ésta sería, por lo demás, la única previsión estatutaria que consideramos necesaria para adaptarse anticipadamente a la entrada en vigor, si se alcanzara, del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, actualmente en proceso de ratificación.// e) La posibilidad de que la Junta General establezca relaciones con el Parlamento Europeo y con las Asambleas dotadas de competencias legislativas de otras regiones europeas.// f) El derecho del Principado de participar, en condiciones de igualdad con las demás Comunidades Autónomas, en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea.// g) El derecho del Principado de Asturias de abrir Oficinas o Delegaciones

nidos de las reformas de otros Estatutos más arriba referidas, fueron trasladadas a un texto para la reforma del Estatuto asturiano que, en la VII Legislatura, elaboró un grupo de trabajo constituido en la Junta General con representación de todos los grupos parlamentarios, y que dedicaba a «las relaciones con la Unión Europea», toda una sección, compuesta de siete artículos, pero finalmente ese texto no vería la luz.

El balance que se expondrá en lo que sigue a continuación registrará, en primer lugar, la incidencia que la integración europea ha tenido y tiene en las funciones de la Junta General, tanto en la función legislativa, que se activa o debe activarse siempre que la ejecución o adaptación al Derecho europeo en materias de la competencia de la Comunidad Autónoma requiera, con arreglo al sistema de fuentes interno, la aprobación de normas con rango de ley, bien porque así lo exija una reserva de ley, bien porque esté la materia de que se trate regulada en una ley previa de la Comunidad Autónoma, como en la función de control y orientación de la acción del Consejo de Gobierno, a través de los diversos instrumentos con que la Junta desempeña esa función (interpelaciones, preguntas, comparecencias, mociones, proposiciones no de ley...); funciones clásicas, la legislativa y la de control y orientación de la acción de gobierno, a las que ha venido a sumarse la de naturaleza consultiva no vinculante que le corresponde a la Junta General, al igual que a las demás asambleas legislativas autonómicas, en el mecanismo de alerta temprana para el control del principio de subsidiariedad.

Y, tras chequear la incidencia europea en las funciones de la Junta General, el recuento se completará con la descripción, en sentido inverso, de lo que, acaso con algún atrevimiento, quepa epigrafiar como la incidencia de la Junta General en el escenario europeo, y que, refiérase como incidencia o, en su lugar, con otro significante menos ambicioso si, tras conocer el resultado del balance, el de incidencia se considerara excesivo, singulariza, en todo caso, al parlamento asturiano de entre los parlamentos regionales españoles y los del resto de estados miembros de la Unión Europea, como ha sido y es la creación, en virtud de una iniciativa lanzada y articulada desde la cámara asturiana, de una conferencia interparlamentaria europea de nivel regional, la CALRE, ya plenamente consolidada y reconocida como tal en el seno de la Unión Europea, y cuya intrahistoria será contada.

ante la Unión Europea para la defensa de sus intereses./h) El derecho del Principado de Asturias de instar del Gobierno de la Nación la interposición de recursos ante el Tribunal de Justicia, especialmente en aquellos supuestos en los que la Comunidad Autónoma no dispone de legitimación activa ordinaria o privilegiada.»

II. LA INCIDENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA JUNTA GENERAL DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

El análisis de la incidencia de la Unión Europea en la Junta General no puede realizarse en abstracto, sino que ha de articularse necesariamente a través de las funciones que conforman la columna vertebral del quehacer parlamentario: la función legislativa y la función de control y orientación política de la acción del Consejo de Gobierno, a las que debe añadirse, en este ámbito, la función consultiva y no vinculante que corresponde a la Cámara en el marco del sistema de alerta temprana para la aplicación y el control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad de los proyectos de acto legislativo de la Unión Europea.

El proceso de integración europea dejó hace tiempo de ser un fenómeno circunscrito al ámbito de las relaciones exteriores del Estado o a la tradicional diplomacia gubernamental para convertirse en elemento estructural del ordenamiento jurídico, que genera un volumen normativo de enorme densidad y con una incidencia directa e indirecta en materias competenciales de titularidad autonómica — así, por ejemplo, en materia de medio ambiente, agricultura u ordenación del territorio—. Esta realidad jurídico-política condiciona *ad intra* tanto la actividad legislativa como el ejercicio de control y orientación política por parte de las asambleas legislativas autonómicas.

El proceso de integración europea ha ido evolucionando hacia un marco normativo de carácter materialmente constitucional que contribuye de forma decisiva a reconfigurar las dinámicas de funcionamiento de los propios sistemas constitucionales. En este constitucionalismo multinivel, la Junta General parece enfrentarse a una paradoja que condiciona su posición institucional: estando llamada a garantizar, en el ámbito de sus competencias, la eficacia del Derecho de la Unión Europea, carece, en buena medida, de capacidad suficiente para influir en la conformación de ese mismo Derecho. Esto ocasiona una tensión que afecta a algunos de los postulados sobre los que se ha ideado el parlamentarismo contemporáneo, pues, por un lado, la libertad de configuración legislativa puede verse progresivamente constreñida por obligaciones de transposición cada vez más apremiantes, y, por otro lado, su función de control y orientación política se debilita, desplazada por la creciente centralidad del Gobierno en ámbitos caracterizados por su elevada tecnificación y por una limitada transparencia.

1. Unión Europea y función legislativa

El proceso de integración europea, con la afirmación de los principios de primacía y efecto directo del Derecho de la Unión, unida a la ineludible obligación de transposición de las directivas, ha alterado de forma sustancial el marco en el que la Junta General ejerce su función legislativa⁵. La creciente centralidad de la Unión Europea en ámbitos materiales de competencia autonómica ha reducido los márgenes de configuración normativa disponibles, no tanto por una redefinición constitucional del reparto competencial, que no ha sucedido, cuanto por la intensidad y el grado de detalle del Derecho de la Unión Europea, cada vez mayor.

Esta dinámica sitúa a la Junta General ante una paradoja funcional: cuanto mayor es la relevancia del Derecho de la Unión en las políticas públicas de titularidad autonómica, más condicionada se encuentra la capacidad de la Junta General para intervenir en ellas. El resultado es una asimetría entre responsabilidad y capacidad de acción que puede obligar a la Junta General a replantear su papel institucional, reforzando su función de adaptación, desarrollo y control en el marco de un sistema de gobernanza multinivel.

Además de los desafíos de carácter teórico-estructural, la práctica legislativa pone de manifiesto disfunciones procedimentales con una incidencia directa sobre la calidad democrática del proceso legislativo. Así, la transposición del Derecho de la Unión Europea exige del legislador autonómico una capacidad de reacción temporal y técnica de no fácil consecución, pudiendo producirse incluso una especie de colonización temporal del procedimiento parlamentario en la medida en que el Derecho de la Unión Europea condicione no solo el contenido, sino también los tiempos y ritmos de producción normativa, con el efecto inducido de desplazar la agenda legislativa autonómica y favorecer la aparición de una dinámica de permanente urgencia que se proyecta en detrimento de la deliberación, la participación y el sosiego que son inherentes a la deliberación parlamentaria. A esto se añade, allí donde resulta jurídicamente posible —aunque no sea el caso del Principado de Asturias—, el recurso creciente y en no pocas ocasiones abusivo al decreto-ley como instrumento de transposición. Esta práctica erosiona la función deliberativa esencial del Parlamento, lo sitúa en una posición de mera ratificación formal y refuerza, *mutatis mutandis*, la posición del Gobierno, alterando el equilibrio institucional propio de la forma de gobierno parlamentaria. Además, de forma paralela, esto tam-

⁵ Sobre la alteración de la jerarquía normativa y la modificación sustantiva de las condiciones materiales de producción de la ley como consecuencia del proceso de integración europea, Craig, P., *EU Administrative Law*, Oxford University Press, 2018, pp. 95-102.

bién favorece la proliferación de normas de contenido heterogéneo que dificultan sobremanera el control parlamentario y producen textos de pobre calidad técnica. Tampoco puede desconocerse una asimetría cierta en las posibilidades técnicas, pues la institución parlamentaria opera con unos recursos limitados frente a un Gobierno integrado en redes europeas de información y negociación, lo que conduce a un cierto déficit deliberativo de carácter estructural que interpela directamente a la legitimidad del proceso legislativo autonómico. Y sin excluir, en fin, de este escenario multicausal la invocación por parte de la Administración del ordenamiento comunitario como *alibi* justificativo de decisiones legislativas pretendidamente obligadas para coartar el debate parlamentario que, en realidad, no vienen impuestas por Bruselas⁶.

Frente a este panorama, que no resulta aventurado calificar de constrictivo, es imprescindible rechazar una concepción puramente mimética del legislador autonómico como mero reproductor del Derecho de la Unión Europea. Las directivas reconocen un margen de apreciación que constituye el espacio natural desde el que las Comunidades Autónomas pueden afirmar su autonomía normativa⁷; margen de apreciación que debe proyectarse, entre otros aspectos, en

⁶ Un supuesto de esto último, lejos de ser una mera hipótesis, puede ejemplificarse, en la propia Junta General, con el sucedido, en la X legislatura, en relación con el proyecto de la que sería la Ley del Principado de Asturias 4/2017, de 5 de mayo, de quinta modificación del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo: el proyecto de ley incorporaba dos contenidos, uno, de carácter más general, sobre las sociedades urbanísticas, y el otro, más en particular, para hacer enteramente pública Sogepsa, arguyendo el Gobierno que ambos venían impuestos por el ordenamiento y las instituciones comunitarias, cuando en el transcurso de la tramitación parlamentaria se desveló que realmente sólo el primero obedecía a esa causa, lo que determinó que el segundo quedara excluido del texto legal finalmente aprobado.

El preámbulo de esta Ley ejemplifica, por lo demás, de manera seguramente más clara que ninguno otro, la incidencia del derecho comunitario en la función legislativa de la Junta General, en su contenido y en sus tiempos, hasta el punto de que, dada su brevedad, merece la pena ser reproducido en los tres párrafos que dedica a ese extremo: «3. Por otra parte, de conformidad con el artículo 56 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea quedarán prohibidas las restricciones a la libre prestación de servicios dentro de la Unión, debiendo adaptarse el ordenamiento jurídico español y el asturiano a dicho tratado. //4. Con el fin de incorporar los principios establecidos en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a la legislación asturiana, es necesario realizar una modificación parcial del citado texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, incorporando al mismo aquellos principios que han sido consagrados por la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, como son los de libre competencia, transparencia, igualdad de trato y no discriminación. // 5. Atendiendo a la recomendación de la Comisión Europea de, en aras al cumplimiento del Derecho comunitario, establecer como prioridad la aprobación de la presente modificación, esta entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias*.».

⁷ Maduro, M.P., «Contrapunctual Law: Europe's Constitutional Pluralism in action», en Walker, N., *Sovereignty in Transition*, Hart, 2003, pp. 501-537.

la elección del instrumento normativo, en el nivel de ambición regulatoria y en la adaptación a las singularidades económicas, sociales y territoriales propias. Esta adaptación creativa no constituye una cuestión meramente técnica, sino una auténtica estrategia institucional, pues supone interpretar el Derecho de la Unión Europea como un mínimo común de obligado cumplimiento, integrando sus objetivos con las necesidades propias como una oportunidad de modernización normativa y no como una imposición externa. Esta adaptación creativa se configura, en definitiva, como uno de los espacios nodales desde los que la Junta General puede preservar su capacidad de acción normativa y evitar que la distancia entre el ser y el deber ser de la función parlamentaria termine por hacerse estructural.

2. Función de control y orientación política

Si al analizar la incidencia de la Unión Europea en la función legislativa se ponía de relieve la tensión latente entre la autonomía normativa de las Comunidades Autónomas y las capacidades normativas de la Unión Europea, acercarse a la función de control y orientación pone de manifiesto un fenómeno de alcance aún más profundo y estructural, antes esbozado: el progresivo desplazamiento del centro de gravedad del poder hacia el Gobierno en los sistemas de gobernanza multinivel. Los efectos del proceso de integración no operan únicamente *ad extra*, a través de las obligaciones normativas, sino que reconfiguran *ad intra* las dinámicas de poder, debilitando la posición de las instituciones parlamentarias y reforzando correlativamente al Gobierno, convertido en actor privilegiado de las distintas fases del proceso decisorio europeo.

El riesgo aquí es evidente: que la Junta General quede progresivamente desplazada de los espacios en los que se adoptan las decisiones estratégicas que condicionan las políticas públicas autonómicas, produciéndose un vaciamiento material de la función de control y orientación política que el Estatuto de Autonomía le encomienda.

La gobernanza europea se articula a través de una densa red de estructuras intergubernamentales —desde la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea (CARUE) y las conferencias sectoriales hasta los grupos de expertos de la Comisión Europea— que carecen de equivalentes en el parlamentarismo alumbrado por el constitucionalismo clásico. La participación prácticamente exclusiva del Gobierno en estos foros, caracterizados por su elevada tecnicización y por cierta opacidad, genera una asimetría informativa de carácter estructural, de tal forma que el Gobierno conoce antes, mejor y con

mayor precisión que la institución parlamentaria la posición que el Estado y las Comunidades Autónomas adoptan en cada asunto objeto de intervención europea.

Esta situación proyecta consecuencias relevantes sobre la calidad democrática del sistema institucional en general, y del Principado de Asturias en particular. Así, por un lado, el Parlamento, la Junta General en nuestra Comunidad Autónoma, se ve, en efecto, desplazado hacia una posición fundamentalmente reactiva, llamado a ejercer un control exclusivamente *ex post*, siendo entonces los márgenes de actuación política muy limitados y las decisiones han cristalizado en el ámbito europeo. Por otro lado, el Gobierno actúa con un grado de discrecionalidad reforzado, pudiendo comprometer recursos y fijar prioridades sin someterse a un control parlamentario previo y sistemático. Y, finalmente, se produce una recentralización funcional, pues aun cuando el reparto competencial permanezca formalmente inalterado, el Estado ocupa, a través de las lógicas de la coordinación europea, espacios en los que anteriormente existía un margen efectivo de autonomía.

Se genera, así, una mutación del sistema institucional que no debe pasar inadvertida. Los instrumentos ordinarios de control y orientación previstos en el Reglamento parlamentario, tales como preguntas, interpelaciones, comparencias, proposiciones no de ley o mociones, innumerables, eso sí, en asuntos de fondo o trasfondo europeo, responden, sin embargo, a un modelo dudosamente eficaz de fiscalización e *indirizzo* episódico, un tanto errático y no siempre tempestivo, concebido para una Administración centrada en el ejercicio de las competencias clásicas y no para la complejidad propia de la gobernanza multinivel. El desafío planteado por la europeización exige, por tanto, respuestas de carácter estructural y no meros ajustes procedimentales.

Desde una perspectiva *de lege ferenda*, pueden identificarse, por referencia, al menos, a nuestra Comunidad Autónoma, algunas líneas de actuación que cabría calificar de prioritarias. En primer lugar, la institucionalización del control mediante la creación de una Comisión permanente en materia de asuntos europeos concebida no como un órgano accesorio u ornamental, sino como el eje del parlamentarismo autonómico en materia europea, dotada de capacidad de seguimiento continuo y de interlocución estable con el Consejo de Gobierno y la Administración. Actualmente, los asuntos europeos lucen en la denominación de una Comisión permanente de la Junta General, pero junto con las materias de hacienda y justicia; en las Legislaturas III y IV, hubo en la Junta General una Comisión permanente específicamente dedicada a los asuntos europeos. En segundo lugar, el establecimiento de un deber de información cualificada, pues la transparencia no puede configurarse como una concesión discrecional,

sino como una exigencia reglamentaria reforzada⁸, siendo imprescindible articular la remisión periódica de información sobre la participación del Consejo de Gobierno en los distintos foros, así como de análisis previos a las reuniones decisorias, de modo que la Junta General pueda fijar orientaciones estratégicas que, aun careciendo de fuerza jurídica, posean un indudable valor en tanto mandato de naturaleza política. En tercer lugar, nuevamente un refuerzo de la capacidad técnica de la Junta General, pues sin recursos humanos especializados ni capacidad de análisis propio, la institución parlamentaria queda abocada a depender de la información suministrada por el Consejo de Gobierno, con la consiguiente merma de su autonomía funcional y de la eficacia real del control político. Y, en último lugar, la cooperación interparlamentaria adquiere una relevancia fundamental, pues en un entorno de gobernanza multinivel, ninguna Cámara puede actuar de forma aislada.

El proceso de integración europea no vacía necesariamente la componente parlamentaria del diseño institucional; lo hace únicamente cuando el Parlamento permanece estático, anclado en esquemas procedimentales concebidos para un contexto ya superado. El control de la dimensión europea del Consejo de Gobierno y de la Administración exige transitar desde un parlamentarismo episódico hacia un parlamentarismo estructurado, anticipatorio y estratégico, pues solo así podrá la Junta General preservar su función originaria de orientación política en escenarios cada vez más complejos, tecnificados y poco dados a la transparencia.

3. Sistema de Alerta Temprana: ¿derecho teórico o potestad real?

El sistema de alerta temprana para controlar el principio de subsidiariedad, introducido por el Protocolo núm. 2 del Tratado de Lisboa, fue presentado como uno de los avances más significativos en la democratización del proceso decisorio de la Unión Europea, en particular en lo que atañe al papel de los Parlamentos nacionales y, en los Estados con una estructura constitucional compleja, de los Parlamentos regionales dotados de potestades legislativas. Así, por primera vez, cabía la posibilidad de que estos pudieran intervenir en la fase ascendente del procedimiento legislativo europeo, ejerciendo un papel activo

⁸ Cabe reseñar aquí el episodio bastante conflictivo acaecido en 2014 cuando, con el aval del Consejo de Consultivo, en su Dictamen 99/2014, de 8 de mayo, la Administración autonómica denegó a Diputados de la Junta General, contra el criterio de los Letrados de la Junta General, que, finalmente, acabó por imponerse, un informe de Oficina Europea de Lucha contra el Fraude en relación con la ampliación del Puerto de Gijón-Musel, aduciendo Derecho comunitario como fundamento de la denegación.

en la defensa del principio de subsidiariedad y, con ello, en la preservación del pluralismo territorial.

La experiencia acumulada desde su entrada en vigor permite afirmar, sin embargo, que esta potencialidad dista de haberse materializado plenamente, pues, en la práctica, el sistema ha funcionado con frecuencia como una potestad de alcance limitado, cuya eficacia real depende menos del diseño del propio mecanismo que de la voluntad política interna y de las capacidades institucionales disponibles en cada Parlamento.

El sistema de alerta temprana se asienta sobre una noción material del principio de subsidiariedad, entendido no como un mero criterio técnico, sino como una garantía estructural del equilibrio territorial en el proceso decisorio europeo. La subsidiariedad cumple, así, una función eminentemente política, protegiendo la diversidad territorial y evitando la expansión innecesaria de las potestades normativas de la Unión Europea allí donde los niveles estatales o subestatales se encuentren en mejor posición para actuar.

El Protocolo núm. 2 atribuye a los Parlamentos nacionales —y, por extensión, a los Parlamentos regionales dotados de potestad legislativa— la función de preservar el control del principio de subsidiariedad. Esta previsión reviste una especial relevancia en tanto que reconoce que la legitimidad democrática de la Unión Europea no se agota en el propio Parlamento Europeo ni en los Gobiernos nacionales, sino que se proyecta también sobre los Parlamentos regionales como expresión del pluralismo territorial. Ahora bien, esta arquitectura teórica se ve condicionada tanto por las propias limitaciones estructurales del sistema como por las rigideces del modelo español. El modelo español de participación autonómica en el sistema de alerta temprana se caracteriza por su naturaleza indirecta y mediata, pues las asambleas legislativas autonómicas no pueden remitir dictámenes motivados directamente a las instituciones europeas, sino que deben canalizarlos a través de la Comisión Mixta para la Unión Europea de las Cortes Generales, de tal forma que este diseño introduce un doble filtro —temporal y político— que condiciona de manera decisiva la eficacia del mecanismo.

Desde el punto de vista temporal, la documentación procedente de las instituciones europeas llega a las asambleas legislativas autonómicas a través de la Comisión Mixta, reduciendo de forma significativa el tiempo disponible para su examen. Aunque el Protocolo núm. 2 concede un plazo de ocho semanas para la emisión de los dictámenes motivados, en la práctica la Junta General dispone de un margen real de actuación muy reducido, una vez descontados los tiempos de recepción y distribución de la documentación y de la activación de los procedimientos parlamentarios. La Comisión Mixta no se encuentra jurí-

dicamente obligada a incorporar el contenido de los dictámenes autonómicos en su posición final, pues el parecer de las asambleas legislativas puede ser integrado, modificado o simplemente no tomado en consideración, sin que ello genere consecuencia alguna. Esto introduce una asimetría de participación que es difícilmente compatible con la filosofía que inspira el sistema de alerta temprana y tiende a debilitar los incentivos para una implicación activa y sostenida de las asambleas legislativas autonómicas. A estas dos limitaciones se añade, además, la creciente complejidad técnica de las propuestas normativas de la Comisión Europea, con extensos anexos, remisiones al acervo legislativo y evaluaciones de impacto.

Para que el sistema de alerta temprana deje de operar como un mecanismo formalmente relevante pero materialmente ineficaz, las asambleas legislativas deben superar enfoques meramente reactivos y avanzar hacia modelos institucionalizados, estables y profesionalizados. Ello exige, en primer lugar, una previsión reglamentaria que establezca un procedimiento específico y sumario para el control de la subsidiariedad. El Reglamento de la Junta General lo establece actualmente en su artículo 249: cada Comisión permanente legislativa de la Junta General designará una Ponencia Permanente de Alerta Temprana, integrada por un representante de cada Grupo Parlamentario; Recibida de la Comisión Mixta para la Unión Europea una iniciativa legislativa de la Unión Europea, el Presidente de la Cámara resolverá sobre su calificación y admisión a trámite, y la asignará a la Comisión permanente legislativa competente por razón de la materia, dando traslado a los Grupos Parlamentarios y al Consejo de Gobierno; si la Ponencia considera oportuna la emisión de dictamen, y al objeto de su mejor fundamentación, podrá, por delegación de la Comisión, solicitar, para su remisión en el plazo máximo de quince días naturales, informe por escrito del Consejo de Gobierno; si la Ponencia apreciara que no se respeta el principio de subsidiariedad en el nivel regional, elaborará un informe motivado, que será sometido a la aprobación de la Comisión como dictamen; de ser emitido el dictamen motivado, será remitido a la Comisión Mixta para la Unión Europea; la sustanciación del procedimiento deberá completarse antes de que concluya la cuarta semana a contar desde la recepción en la Junta General de la comunicación de la Comisión Mixta para la Unión Europea, y, a tal fin, no será de aplicación el calendario de Comisiones. Transcurrido dicho plazo sin que el dictamen haya sido remitido a la Comisión Mixta, el procedimiento se entenderá caducado, con archivo, sin más trámite, del expediente.

En segundo lugar, resulta imprescindible dotarse de capacidad técnica especializada suficiente encargada de un cribado sistemático de las iniciativas remitidas, de la elaboración de fichas sistemáticas de impacto competencial y

de la activación, cuando proceda, del sistema de alerta temprana, pues, sin este soporte, el sistema corre el riesgo de convertirse en una ficción procedimental, carente de efectividad, que es lo que, como en la gran mayoría de los Parlamentos autonómicos, viene sucediendo en la Junta General.

Y, en tercer lugar, se hace necesaria la articulación de protocolos de cooperación con las Cortes Generales, que garanticen no solo la recepción inmediata de la documentación, sino también un tratamiento efectivo de los dictámenes de las asambleas legislativas y una respuesta motivada sobre la posición final de la Comisión Mixta.

El sistema de alerta temprana no constituye, por sí solo, una garantía efectiva de participación parlamentaria, pues puede convertirse en una potestad real o permanecer como un derecho meramente teórico. La diferencia estriba en la capacidad de la institución parlamentaria para dotarse de las estructuras, procedimientos y dinámicas necesarias para ocupar el espacio que el Protocolo núm. 2 le reconoce. La articulación efectiva del sistema se configura, así, como una prueba decisiva de la capacidad de las asambleas legislativas autonómicas para proyectar su autonomía en el marco del constitucionalismo multinivel.

III. LA INCIDENCIA DE LA JUNTA GENERAL EN LA UNIÓN EUROPEA: LA CREACIÓN DE LA CALRE

La Junta General del Principado de Asturias, como el resto de parlamentos autonómicos, no interacciona por sí misma con las instituciones de la Unión Europea, de las que no es, en efecto, directa interlocutora. Ello no quiere decir que los parlamentos autonómicos, incluida la Junta General del Principado de Asturias, carezcan de toda presencia en el contexto institucional europeo. Las asambleas legislativas regionales europeas, entre las que se cuentan los parlamentos autonómicos, disponen particularmente de un instrumento, la CALRE, que, creada por las propias asambleas legislativas regionales de la Unión Europea, es reconocida con subjetividad propia y específica por el aparato comunitario, aunque no se trate de una institución europea, ni de un organismo o entidad de la Unión.

Pues bien, lo que, ahora que se quiere subrayar el cuarenta aniversario de la integración europea desde la perspectiva de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, más merece, a nuestro juicio, ser destacado de la CALRE es que, como más arriba ya se hizo notar, debe su creación a la Junta General del Principado de Asturias, hecho que, acaecido en la sede del Parlamento asturiano en 1997, resulta singularmente significativo en la medida en

que la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, y, en particular, la Junta General, no suelen aparecer mencionadas en los puestos de cabecera de las regiones e instituciones regionales más proactivas y de mayor proyección en las cuestiones europeas.

Para conocer y valorar en su justa medida la iniciativa de la Junta General que cristalizaría en la creación de la CALRE, describiremos, primero, aunque brevemente, qué es la CALRE, para referir, luego, cómo se fraguó esa iniciativa en la Junta General y cómo se consiguió que saliera adelante, logro no menor que, cuando la idea se puso en marcha, era altamente incierto.

1. Qué es la CALRE

CALRE son las siglas de «Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales Europeas», aunque, según el vigente reglamento interno de la Conferencia, esta se denomine, propiamente, «Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales de la Unión Europea» (artículo 1). La denominación reglamentaria aporta por sí misma tres datos relevantes: a) la CALRE se circunscribe a regiones de la Unión Europea, o, por mejor decir, de Estados miembros de la Unión Europea, lo que deja fuera de la CALRE a regiones que, aunque europeas, pertenecen a Estados que no son miembros de la Unión; b) aun circunscrita al ámbito geopolítico de la Unión Europea, la CALRE no está abierta a todas las regiones localizadas en ese ámbito, sino solamente a las regiones de la Unión Europea dotadas de poder legislativo, y c) por más que no sea infrecuente referirse a la CALRE entre o junto a las asociaciones europeas territoriales, lo cierto es que, en sentido estricto, la CALRE no es una asociación, calificación que, en efecto, evita su Reglamento, sino más bien, y en un nivel menor de formalización jurídica, una «conferencia», es decir, un fórum de relación entre parlamentos regionales, un instrumento de cooperación interparlamentaria, de análoga naturaleza a la de otras conferencias, como, por ejemplo, sin salirse del ámbito de la Unión Europea, la Conferencia de los Órganos Especializados en los Asuntos Comunitarios y Europeos de los Parlamentos (nacionales) de la Unión Europea; una manifestación de la llamada «diplomacia parlamentaria», o, si se prefiere, habida cuenta del nivel regional y no estatal del instrumento, «acción parlamentaria exterior».

De acuerdo con su reglamento, la misión de la CALRE es «profundizar en los principios democráticos y participativos dentro del marco de la Unión Europea (UE), defender los valores y principios de la democracia regional, y reforzar los lazos entre las Asambleas Legislativas Regionales» (artículo 1.2), y «contribuye a la participación democrática de las Asambleas Legislativas Re-

gionales dentro del marco de la Unión Europea y refuerza las relaciones entre las asambleas regionales, en particular mediante el intercambio de buenas prácticas» (artículo 2.1). La participación en la CALRE es voluntaria. Actualmente, de acuerdo con la información que facilita la propia CALRE, formarían parte de la misma sesenta y nueve parlamentos regionales: los nueve austríacos, los cinco belgas, los trece alemanes, los veintidós italianos, los dos portugueses, los diecisiete españoles y el de las islas finlandesas Åland.

En la CALRE, las asambleas que la integran están representadas, dice el reglamento (artículo 1.1), por sus presidentes: en puridad, la CALRE es propiamente una conferencia de presidentes, por cuanto que, con toda certeza en el caso de los españoles, y, por lo que conocemos, no es distinto en los de los otros países, los presidentes acuden a las reuniones de la CALRE sin mandatos o instrucciones o resoluciones de sus respectivas asambleas, y, en todo caso, lo que en las reuniones digan o convengan no vincula a las asambleas, pues, como también recoge el Reglamento de la CALRE, esta «respeta plenamente el principio de autonomía de cada Asamblea» (artículo 2.4).

La CALRE, de acuerdo con su reglamento interno, tiene los siguientes órganos: presidencia, vicepresidencia, comité permanente y asamblea (artículo 6.1). A ellos hay que añadir los que el Reglamento denomina «órganos subsidiarios», que son la secretaría general y los grupos de trabajo (artículo 6.2). La presidencia es elegida por la asamblea plenaria, por mayoría, de entre los presidentes de los parlamentos miembros, y la duración de su mandato es de un año, aunque la asamblea plenaria puede prorrogarlo por otro año más (artículos 8.1 y 9.1). La vicepresidencia no es electiva; recae, por mandato del propio Reglamento, en el presidente saliente (artículo 11.1). El comité permanente está formado por el presidente, el vicepresidente, un presidente y una delegación por Estado y los presidentes de los grupos de trabajo (artículo 12.1). La asamblea plenaria está constituida por los presidentes de todas las asambleas que forman parte de la CALRE (artículo 17.1). Y, en cuanto a los órganos subsidiarios, la secretaría general está formada por un representante nombrado por cada miembro del comité permanente, correspondiendo al presidente nombrar al secretario general (artículo 26.1), cuyo mandato queda de ese modo ligado al suyo, y los grupos de trabajo, descontados los dos que son de existencia indisponible y permanente, uno sobre subsidiariedad y el otro sobre igualdad de género, son de creación potestativa de la asamblea plenaria, si bien para que su constitución efectiva tenga lugar debe quedar confirmada la participación de al menos tres parlamentos de diferentes estados (artículo 27): actualmente, están operativos doce grupos de trabajo: subsidiariedad; igualdad y reto demográfico; políticas migratorias; desarrollo sostenible y agua; empo-

deramiento de las mujeres y lucha contra la violencia de género; desigualdades en los sistemas de seguridad social; accesibilidad para discapacitados en los parlamentos regionales; futuro de la CALRE; e-democracia en la era de la inteligencia artificial, y, por último, problemática de las regiones de montaña y de interior.

La CALRE carece de sede fija. Es la del parlamento cuyo presidente asuma la presidencia y por el tiempo de su mandato, parlamento sede al que corresponde la organización logística y técnica de las reuniones del comité permanente y de la asamblea plenaria (artículo 5.1). Por lo que se refiere a las lenguas admitidas, extremo que en todo lo que tiene que ver con la Unión Europea suele tener algunas aristas, en el seno de la CALRE tienen la consideración de lenguas oficiales en las reuniones las que lo sean en los parlamentos que asistan a ellas, y los documentos de trabajo que en su caso aporten los parlamentos en su respectiva lengua deben acompañarse de traducción al inglés (artículo 4.1 y 2). Los textos que acuerde la asamblea plenaria deben publicarse en las que el reglamento denomina «lenguas relevantes para las regiones de la CALRE» sobre la base de la versión en inglés y en la lengua de la presidencia de turno (artículo 4.3).

La asamblea plenaria aprueba las que el reglamento denomina «declaraciones». Se adoptan por consenso, aunque con la particularidad de que «las abstenciones no afectarán al consenso» (artículo 21.7). Las declaraciones suelen identificarse por la ciudad o región del parlamento que haya acogido la reunión en la que se aprueban, y, a excepción de 2017, 2019 y 2024, se han adoptado cada año: Oviedo (1997), Salzburgo (1998), Florencia (1999), Santiago de Compostela (2000), Madeira (2001), Bruselas (2002), Regio Calabria (2003), Milán (2004), Cataluña (2005), Venecia (2006), Berlín (2007), País Vasco (2008), Innsbruck (2009), Trento (2010), L'Aquila (2011), Mérida (2011), Bruselas (2013), Galicia (2014), Milán (2015), Varese (2016), Oviedo (2017), Azores (2018), Islas Canarias (2021), Oviedo (2022) y Bruselas (2023). Las declaraciones anuales de la asamblea plenaria, disponibles en www.calrenet.eu, recogen, por un lado, la, cabe decir, «doctrina» de la CALRE, y perfilan, por el otro, tomas de posición y líneas de actuación para concretarla o implementarla.

Siendo todas las declaraciones de considerable extensión, no es posible detallar aquí el contenido de cada una de ellas. No obstante, puede decirse que el baricentro doctrinal del conjunto de declaraciones vendría a radicar en que: (i) las regiones con poderes legislativos, que son manifestación de una autonomía verdaderamente política y no meramente administrativa, y que asumen, en las materias de su competencia, buena parte de la ejecución del Derecho

europé (en lo que hace a España, ésta es la doctrina del Tribunal Constitucional desde la STC 252/1988, FJ 2), deben tener en la Unión Europea un reconocimiento específico que las cualifique y distinga del resto de regiones; (ii) en esas regiones legislativas, no solo los gobiernos regionales, sino también los respectivos parlamentos, por el directo y fuerte componente democrático que aportan, y también porque la ejecución del Derecho comunitario en las materias de su competencia se lleva a cabo en gran medida a través de leyes de aprobación parlamentaria, han de ser incorporados de manera real y efectiva al proceso de integración europea, y (iii) la incorporación de las asambleas legislativas regionales al proceso de integración europea debe ir acompañada de la implantación de mecanismos de cooperación entre ellos y también con los parlamentos nacionales y el parlamento europeo en una suerte de parlamentarismo a tres niveles en el ámbito comunitario.

Las concreciones o implementaciones de la doctrina general que se han ido balizando en las distintas declaraciones son múltiples y, además, sumamente heterogéneas, y no solo declaración a declaración, sino en cada una de ellas, lo que, superada ya, como hemos hecho notar, la veintena de declaraciones, tampoco permite enumerarlas de manera exhaustiva.

En el documento fundacional de Oviedo de 1997, se enunciaron, como punto de partida, además de la propia creación de la CALRE, las siguientes: reforzar el control parlamentario de la actuación europea de los gobiernos regionales, de modo que estos informen y consulten periódicamente a sus respectivas asambleas legislativas en las cuestiones europeas; valorar la oportunidad de completar la planta de comisiones parlamentarias sectoriales con una comisión específicamente dedicada a los asuntos europeos para las cuestiones europeas de dimensión más propiamente institucional o intersectorial; fomentar vías de intercambio de información entre las comisiones de las diferentes asambleas regionales y con las de los parlamentos nacionales y el parlamento europeo; crear una red informática abierta a todas ellas; habilitar la posibilidad de que comisionados de cada cámara regional puedan asistir a las sesiones que celebren las demás sobre asuntos europeos de interés concurrente y a sesiones de los respectivos parlamentos nacionales y del Parlamento Europeo, cuyos miembros deberían poder, a su vez, ser invitados a las sesiones de los parlamentos regionales en asuntos de dimensión europea que les afecten de modo particular; hacer igualmente posibles estancias de intercambio de funcionarios parlamentarios entre las distintas asambleas «que alienten la formación de un fondo común de parlamentarismo regional europeo»; ponderar la funcionalidad de crear en cada asamblea una oficina de asuntos europeos; posibilitar que las comisiones sobre asuntos europeos de las asambleas legislativas regionales

estén representadas en la Conferencia de Órganos Especializados en Asuntos Comunitarios (COSAC) o, en su defecto, crear una conferencia similar a nivel regional; y, por último, reforzar la posición del Comité de las Regiones, con representación en el mismo de los parlamentos regionales.

Espigando, sin ánimo, como decimos, de exhaustividad, en el resto de declaraciones, sobresalen, junto a reivindicaciones tempranas tales como, por ejemplo, la de legitimación procesal de las regiones con poder legislativo ante el Tribunal de Justicia (Salzburgo 1998; Florencia 1999), los muy numerosos pronunciamientos relativos al principio de subsidiariedad, más concretamente, en lo que tiene que ver con el sistema de alerta temprana, instando, cuando, en la redacción inicial de 1997, el Protocolo núm. 2 del Tratado de Ámsterdam sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad no los contemplaba, la inclusión en él de los Parlamentos regionales, y, luego de haberse logrado -imperfectamente- ese objetivo en la nueva redacción que se le dio al Protocolo con el Tratado de Lisboa de 2007, la mejora de las poco satisfactorias condiciones de su participación (Bruselas 2002; Cataluña 2005; País Vasco 2008; Innsbruck 2009; Trento 2010; L'Aquila 2011; Bruselas 2013; Oviedo 2022).

Con sus declaraciones y actuaciones, la CALRE ha sabido hacerse sitio en el denso entramado de grupos, foros, asociaciones, plataformas, etc., que aspiran a tener voz en el escenario institucional europeo. Su creación tuvo ya desde el primer momento consecuencias positivas para llamar la atención sobre la especificidad de las regiones con poderes legislativos dentro del amplio espectro regional europeo. Paulatinamente, las regiones con poderes legislativos irían apareciendo específicamente referidas como objeto de un justificado tratamiento diferenciado en relevantes textos comunitarios⁹, y, de manera especial, puso sobre la mesa la cuestión que propiamente determinó su constitución, esto es, la necesidad de no dejar de lado a los parlamentos de esas regiones por mor del principio democrático; de hecho, puede decirse sin temor a exagerar que la CALRE se ha consolidado plenamente como la más potente herramienta para dar visibilidad europea a las asambleas legislativas regionales de los estados miembros.

2. Cómo se fraguó la creación de la CALRE en la Junta General

La creación de la CALRE se fraguó en la IV Legislatura de la Junta General, a iniciativa del entonces presidente del parlamento asturiano, Ovidio Sánchez Díaz. Suya fue, en efecto, la idea que estuvo en el origen de la CALRE y

⁹ Más en detalle, Arce Janáriz, A., «Las regiones legislativas de la Unión Europea», *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 7, 2002, p. 14.

a él se debió el impulso que la puso en marcha. Él mismo ha dejado por escrito el porqué de su iniciativa: «Desde que accedí a la Presidencia del Parlamento de Asturias tras las elecciones de 1995, sentía latir en mí una cierta inquietud, que no acababa de cobrar forma, una vaga inquietud, si me permiten la licencia literaria, acerca de lo que me parecía percibir como una cesura inadmisibile entre el parlamentarismo regional y el proceso de construcción europea (...) La inquietud permanecía ahí y, entre reunión y reunión de las múltiples que todo Parlamento celebra, entre las actividades cotidianas que absorben el tiempo de cualquier Presidente, fue madurando hasta que, en las navidades de 1996, me sentí ya en condiciones de lanzar la idea de propiciar de algún modo una mayor imbricación de los Parlamentos regionales en la Unión Europea, arrancando con un Encuentro de los respectivos Presidentes»¹⁰.

En estas palabras del presidente Sánchez Díaz se infiere que su iniciativa no vino determinada por la constatación y voluntad de superación de una deficiente imbricación de las regiones en el proceso de construcción europea; la deficiente imbricación en ese proceso que constataba y consideraba inadmisibile lo era específicamente de las instituciones parlamentarias regionales. El matiz es realmente importante. El *telos* de su iniciativa no era, en efecto, el más difuso de regionalizar el proceso normativo europeo, mitigando o poniendo fin a un digamos genérico déficit regional, para lo que ya existían otras iniciativas y plataformas, sino que el objetivo que perseguía era el específico de impulsar el papel de los Parlamentos regionales. Y es que de lo que propiamente se trataba era de completar en el ámbito europeo la configuración del principio parlamentario como fuente de una legitimación democrática adecuada, principio que, cuando de Estados compuestos se trata, debiera realizarse no solo en el nivel propiamente europeo y en el nivel nacional, sino también en el tercer escalón, el regional, al que, sin embargo, no se solía prestar excesiva atención y en el que, a poco que se le prestase, no era difícil apreciar un notable desfallecimiento de su vigencia. Como David Ordoñez tiene dicho, «La legitimidad democrática debe producirse en todos los niveles de gobierno: el europeo, el nacional y el regional»¹¹.

En el momento en el que el presidente Sánchez Díaz lanzó su idea, no había demasiada masa crítica previa para articularla. La Ponencia de la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado, en un Informe de 15 de diciembre de 1995 sobre el papel y funciones de los entes territoriales

¹⁰ Sánchez Díaz, O., *Desde el Parlamento de Asturias*, Oviedo, Fundación Melquiades Álvarez, 1999, p. 97.

¹¹ Ordoñez Solís, D., «Las Cortes Generales y los Parlamentos autonómicos en la Unión Europea», *Revista de las Cortes Generales*, núm., 49, 2000, p. 255.

en el futuro de la Unión Europea¹², había dicho que «la Ponencia considera importante potenciar y desarrollar las relaciones entre el Parlamento Europeo y los parlamentos de las Comunidades Autónomas, a fin de conocer mejor los problemas que afectan a los ciudadanos de las distintas esferas y, por tanto, mejorar su eficacia en la resolución de los mismos». La Asamblea de las Regiones de Europa (ARE) acababa de adoptar, en la reunión plenaria celebrada en Basilea el 4 de diciembre de 1996, una declaración en la que señalaba que «Deberán establecerse mecanismos de contacto entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos regionales como Instituciones que representan directamente la voluntad popular de los ciudadanos». Pero poco más, por no decir, nada más. Ante esa escasez de materiales de apoyo, el presidente Sánchez Díaz encargó varios informes técnicos: al Letrado de la Junta General y Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Oviedo Alberto Arce Janáriz; a Bernardo Fernández Pérez, Profesor de Derecho Comunitario Europeo de la Universidad de Oviedo y director del Centro de Documentación Europea, y a los Catedráticos de Derecho Constitucional de la Universidad de Oviedo, Francisco Bastida Freijedo y Ramón Punset Blanco. Los coordinadores autonómicos españoles de asuntos europeos, en reunión celebrada en Zaragoza el 20 de enero de 1997, elevaron al pleno de la Conferencia Sectorial para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, una «Propuesta relativa a las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos regionales», que concluía con la sugerencia de aprobar una «Declaración de la Conferencia relativa al cometido de las Cámaras Legislativas Regionales en la Unión Europea», en la que se abogaría por «fomentar una mayor participación de las Cámaras legislativas regionales en las actividades de la Unión Europea» e «intensificar el intercambio de información y de contactos entre las Cámaras Legislativas regionales y el Parlamento Europeo». La propuesta no llegaría a prosperar en el pleno de la Conferencia Sectorial, pero resultaba de indudable interés de cara a la preparación del encuentro proyectado por el presidente Sánchez Díaz.

Él mismo tuvo ocasión de exponer personalmente su iniciativa en un seminario que el *landtag* de Baden-Württemberg organizó en colaboración con el Centro Europeo de Investigación del Federalismo de la Universidad de Tübinga del 5 al 7 de mayo de 1997, en Stuttgart, sobre «El papel europolítico de los Parlamentos de los *Länder* y de los Parlamentos Regionales». En el seminario, Pedro Cervilla y David Ordoñez intervinieron con una ponencia sobre «La participación de los Parlamentos Autonómicos Españoles en la in-

¹² *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, V Legislatura, Serie I, núm. 360.

tegración europea»¹³, que, por su más que notable y sugerente contenido, fue también incorporada al acervo doctrinal de los prolegómenos de la creación de la CALRE. El seminario concluyó con la aprobación de las llamadas «Tesis de Stuttgart» sobre el papel europeo de los parlamentos regionales, que propugnaban, entre otras cosas, que «los Parlamentos de los *Länder* y las Asambleas regionales deben preocuparse de crear las premisas para jugar un papel eficaz en la política europea».

Tras el seminario de Stuttgart, el presidente de la Junta General presentó y explicó su idea en otros foros y reuniones en Alemania, Austria e Italia. En todos los casos, la iniciativa fue acogida favorablemente. Concluida la amplia ronda de contactos y reuniones exploratorias, el presidente de la Junta General convocó a los presidentes de todas las asambleas legislativas regionales europeas a un encuentro en la sede del parlamento asturiano, y preparó, con el soporte técnico de los Letrados de la Cámara, un borrador de documento al objeto de someterlo a la deliberación y en su caso aprobación de los presidentes. El encuentro se celebró los días 6 y 7 de octubre de 1997. A pesar de que hasta entonces ese formato de reunión era desconocido, acudieron los presidentes de quince parlamentos autonómicos (faltaron Navarra y Canarias); los de cuatro *landtage* alemanes, Baden-Württemberg, Baviera, Sajonia, Brandeburgo, este último presidía entonces la conferencia de presidentes de los *landtage*; su homólogo austríaco, presidente del *landtag* de Salzburgo; los presidentes de las cámaras regionales belgas; los de catorce *consigli* regionales italianos, y los de las asambleas portuguesas de Madeira y Azores. La apertura del encuentro corrió a cargo del presidente del Parlamento Europeo, el español José María Gil-Robles y Gil-Delgado, y lo clausuró el vicepresidente primero del Gobierno de España, Francisco Álvarez Cascos. Con enmiendas de los presidentes de los parlamentos del País Vasco, Baden-Württemberg y Madeira, el documento preparado para la ocasión se aprobó por unanimidad y, desde entonces, es conocido como «Documento de Oviedo», algunos de cuyos contenidos principales han quedado más arriba referidos.

Correspondiendo a la Junta General la implementación de la puesta en marcha de la CALRE en su primer año de vida hasta el siguiente plenario, que, en 1998, tendría lugar en Salzburgo, el presidente Sánchez Díaz presentó formalmente el Documento de Oviedo en Bruselas a los presidentes del Parlamento Europeo y de la Comisión Europea, y, asimismo, ante la Cámara de las Regio-

¹³ Cervilla Martínez, P., Ordoñez Solís, D., «La participación de los Parlamentos Autonómicos Españoles en la integración europea», en Peter Straub/Rudolf Hrbek (Hrgs), *Die europolitische Rolle der Landes- und Regionalparlamente in der EU*, Nomos Verlagsgesellschaft, 1998, pp. 123-147.

nes del Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa en Estrasburgo. Desde la Junta General se consiguió disponer de seis escaños con derecho a intervenir (no a votar) por cada punto del orden del día en la Comisión de la entonces Política Regional del Parlamento Europeo, cuyos órdenes del día se remitían previamente a la Junta General con la documentación que fuera del caso para su distribución entre los miembros de la CALRE. Ello resultó posible, justo es reconocerlo, gracias al interés que se tomó quien a la sazón presidía aquella Comisión, el español Miguel Arias Cañete. En el ámbito del Consejo de Europa, se logró que la Asamblea Parlamentaria del Consejo, en su Resolución 1151, de 18 de marzo de 1998, se hiciera expresamente eco del Encuentro de Oviedo, invitando al Congreso de Poderes Locales y Regionales a establecer un diálogo político específico con las regiones dotadas de poderes legislativos.

Celebrado el plenario de Salzburgo, y en otras manos ya la presidencia de la CALRE, la Junta General del Principado de Asturias dejó lógicamente de tener el papel preponderante del momento fundacional. En la Junta General, sí, se volvió a reunir, y por dos veces, la CALRE, una en 2017 y la otra en 2022, para celebrar sendos aniversarios de su creación, el vigésimo y el vigésimo quinto, respectivamente, pero el perfil del parlamento asturiano en la CALRE ha venido siendo más bien bajo. Quizás porque la agenda parlamentaria tiene comprensiblemente otras prioridades, pero también porque, como señalamos con anterioridad, la Secretaría General de la Junta General no dispone de medios personales suficientes para integrar en su denso quehacer la exigente atención que todas estas cuestiones requieren. Recordemos que ya en el Documento fundacional de la CALRE se invitaba a ponderar «la funcionalidad de crear en la Administración de cada Asamblea una Oficina de Asuntos Europeos, que asesore a los parlamentarios y personal cualificado al servicio de la Cámara».

En todo caso, consolidada plenamente la CALRE en el escenario europeo, es de resaltar una vez más, y ya para concluir, que la iniciativa que llevó a su creación, cuya intrahistoria se ha dejado relatada en lo que antecede, obra en el haber institucional de la Junta General del Principado de Asturias y, con seguridad, como uno de sus más destacados rendimientos, aunque posiblemente más y mejor valorado fuera del Principado de Asturias y, sobre todo, fuera de España, lo que, por lo demás, no es infrecuente entre nosotros.

BIBLIOGRAFÍA

ARCE JANÁRIZ, A., «Unión Europea y Parlamentos Regionales», *Parlamento y Constitución*, núm. 1, 1997, pp. 77-116.

- «Las regiones legislativas de la Unión Europea», *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 7, 2002, pp. 3-16.
- CERVILLA MARTÍNEZ, P., ORDOÑEZ SOLÍS, D., «La participación de los Parlamentos Autonómicos Españoles en la integración europea», en Peter Straub/Rudolf Hrbek (Hrgs), *Die europolitische Rolle der Landes- und Regionalparlamente in der EU*, Nomos Verlagsgesellschaft, 1998, pp. 123-147.
- CRAIG, P., *EU Administrative Law*, Oxford University Press, 2018, pp. 95-102.
- MADURO, M.P., «Contrapunctual Law: Europe's Constitutional Pluralism in action», en Walker, N., *Sovereignty in Transition*, Hart, 2003, pp. 501-537.
- ORDOÑEZ SOLÍS, D., «Las Cortes Generales y los Parlamentos autonómicos en la Unión Europea», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 49, 2000, págs. 209-256.
- SÁNCHEZ DÍAZ, O., *Desde el Parlamento de Asturias*, Oviedo, Fundación Melquiades Álvarez, 1999.