

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS:  
ENERO-MAYO 2012ACTIVIDADES PREVISTAS:  
JUNIO-DICIEMBRE 2012

## CRÉDITOS

## NOTA

**INFORME DE CONFERENCIA<sup>1</sup>: ¿HACIA UN PARLAMENTARISMO MULTINIVEL? EL FUTURO ROL DE LOS PARLAMENTOS EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA**por **Ellen Schneider**

Asistente académico, Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung

El rol de los parlamentos en el proceso de integración europea fue el tema central de la conferencia científica organizada por el Departamento de Política Comparativa e Integración Europea y del Grupo de Trabajo “Integración Europea” de la Universidad de Tubinga. La conferencia, que se celebró durante los días 26 y 27 de Mayo de 2011 en Tubinga, fue coordinada por la Prof. Dra. Gabriele Abels y la Dra. Annegret Eppler, y ofreció un debate multidisciplinar entre representantes del mundo académico y de la administración. Recientemente se han publicado los resultados de la conferencia en una monografía<sup>2</sup> y se prevé una segunda conferencia con un enfoque orientado hacia el rol de los parlamentos sub-nacionales en el sistema multinivel parlamentario europeo, en noviembre de 2012. La Fundación Manuel Giménez Abad tiene previsto participar en esta segunda conferencia.

Ante el contexto de fortalecimiento de los parlamentos en la Unión Europea por el Tratado de Lisboa y la llamada “Sentencia de Lisboa” del Tribunal Constitucional alemán, en la conferencia se analizó el efecto de estas tendencias para los parlamentos de todos los niveles, tanto con respecto a su posición constitucional como a su funcionamiento diario. Los debates se centraron principalmente en cuestiones sobre ¿cómo se debe entender el sistema multinivel parlamentario?, ¿cómo afecta este concepto a las funciones de los parlamentos en los distintos niveles del sistema político? y ¿puede contribuir el sistema multinivel parlamentario a reducir el déficit democrático de la UE?

**LOS DESAFÍOS DE LOS PARLAMENTOS**

El enfoque de la primera sesión se centró en la valoración de la estrategia de la parlamentarización de la UE, que con el Tratado de Lisboa alcanzó su punto máximo. De acuerdo con la definición del término “sistema multinivel parlamentario”, que describe el fortalecimiento de los parlamentos de todos los niveles en el proceso de la toma de decisiones de la UE, el Dr. **Andreas Maurer** presentó una visión general sobre el cambio del rol de los parlamentos durante el proceso de integración europea. Posteriormente analizó las diferentes funciones de los parlamentos con datos de un estudio empírico. Mientras las funciones de diseño de políticas y del control del Parlamento Europeo y de los parlamentos nacionales han sido fortalecidas, según Maurer, se pueden constatar puntos débiles con respecto al ejercicio de la función de integración de los ciudadanos. Además, el Dr. Andreas Maurer concluyó que los parlamentos nacionales no han convertido los derechos de participación adquiridos en actividades concretas y a menudo se han dejado instrumentalizar por el gobierno.

El Profesor Dr. **Berthold Rittberger** analiza en su contribución la cuestión de cómo se puede explicar la creciente institucionalización del Parlamento Europeo que se

1. Traducción por parte de Mario Kölling, Fundación Manuel Giménez Abad

2. Gabriele Abels; Annegret Eppler (ed.), Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus? Funktion von Parlamenten im politischen System der EU, Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V., Nomos Verlag, 2011.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS:  
ENERO-MAYO 2012****ACTIVIDADES PREVISTAS:  
JUNIO-DICIEMBRE 2012****CRÉDITOS**

refleja en una progresiva ampliación de sus funciones y competencias, pero que no está libre de conflictos. Al respecto concluye que el importante papel del Parlamento Europeo en la reducción del déficit democrático de la UE es cada vez menos cuestionado. **Rainer Wieland**, como miembro y vicepresidente del Parlamento Europeo, presenta su visión sobre el nuevo rol de los parlamentos, concluyendo que en términos de cooperación, tanto para confirmar el sistema de niveles múltiples así como en el cumplimiento de las funciones parlamentarias, hay potencial de mejora, en particular en la incorporación de los ciudadanos. En general, advirtió con respecto a la diferente orientación *Input* u *Output* de la democracia, que no se puede reducir demasiado el margen discrecional de los representantes del gobierno en las negociaciones a nivel europeo, ya que esto llevaría a una autolimitación del poder de los Estados miembros que no permitiría llegar a los llamados “Package Deals”. En el posterior debate se puso de manifiesto que la mayoría de los participantes confirmaron la percepción de que la UE cuenta con un déficit democrático. Aquí, además de la estrategia de parlamentarización, se puntualizó, en particular, el desafío para los distintos parlamentos de integrar a los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones a nivel europeo. Esto incluye también, según los asistentes, un cambio en la difusión de información por parte de los medios de comunicación.

**LOS PARLAMENTOS NACIONALES BAJO LA INFLUENCIA EUROPEA**

En el segundo panel, la Dra. **Katrin Auel** presentó una revisión crítica de la literatura sobre la europeización de las democracias parlamentarias y criticó el enfoque limitado de la investigación existente. Según la Dra. Auel, la investigación se limita a menudo al análisis del desarrollo de los derechos y responsabilidades formales y a la función legislativa y reglamentaria de los parlamentos. Con respecto al debate sobre la percepción del parlamento como institución integrada en un sistema multinivel, se consideró interesante el modelo desarrollado por Ben Crum y John E. Fossum del “Multilevel Parliamentary Field”. Este concepto, por el momento puramente heurístico, permite no solo presentar la suma de los elementos (los Parlamentos), sino también analizar las relaciones y las legitimaciones a través de tres formas de representación parlamentaria.

El Profesor **Timm Beichelt**, en su intervención sobre el papel de los ejecutivos nacionales en el sistema multinivel parlamentario, analizó las funciones parlamentarias legislativas y cómo se desarrollan estas funciones con la participación de los gobiernos nacionales. En este contexto, señaló que los gobiernos pueden ser considerados como legisladores primarios europeos, y también actúan como actores cuasi-parlamentarios, con la diferencia, de que su función representativa está basada en intereses específicos. La legitimidad de este poder ejecutivo parlamentario no se puede incrementar por una “mejor solución legislativa”, ya que dependiendo de la interpretación del sistema parlamentario multinivel (estado-nación liberal y intergubernamentalismo, por un lado, o sistema multinivel y supra-nacionalismo por el otro) diferentes estrategias contribuyen a su legitimación.

**MESA REDONDA: EL FUTURO DEL PARLAMENTARISMO EN LA UE**

La primera jornada concluyó con una mesa redonda entre los participantes. En general, en todas las intervenciones se reflejó el argumento de que a pesar de las mejoras introducidas por el Tratado de Lisboa, sigue existiendo un problema de legitimidad en el sistema parlamentario de la UE. Su alcance y las posibles estrategias para reducirlo fueron, sin embargo, controvertidos. La falta de participación e integración de los ciudadanos y la ausencia de debate público fueron los principales puntos sobre los

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS:  
ENERO-MAYO 2012****ACTIVIDADES PREVISTAS:  
JUNIO-DICIEMBRE 2012****CRÉDITOS**

que se centró la crítica. Sin embargo, se subrayó la importancia de una intervención temprana y el establecimiento de una red de contactos parlamentarios, especialmente para prevenir y garantizar que los diferentes niveles estén enfrentados unos contra otros. Aquí se hizo evidente que la ya compleja tarea de vincular a todos los niveles del sistema europeo, se incrementa adicionalmente debido a la diversidad de los actores y sus intereses divergentes, y por el “efecto permanente de puerta giratoria” con nuevas constelaciones de actores. En este sentido, la administración tiene una ventaja por su estabilidad y continuidad, y además solo los estados miembros o regiones con amplios recursos pueden tener éxito en el establecimiento de una red de contactos eficientes.

**ESTUDIO DE CASO DE ALEMANIA**

En el segundo día, el profesor **Dr. Niedobitek** consideró que los requisitos requeridos por parte del Tribunal Constitucional para las leyes de acompañamiento del Tratado de Lisboa estaban totalmente justificados, ya que el Bundestag se autolimita en muchas ocasiones en su función de control del gobierno. La responsabilidad de la integración del Bundestag se limita a la esfera constitucional y no se refiere al “trabajo diario”. En su opinión, la sentencia no redujo el déficit de legitimidad de la UE, pero garantizó que este no aumentara. En sus presentaciones posteriores, tanto el **Dr. Sven Vollrath** como **Ute Mueller** diferenciaron entre la aplicación cuantitativa de la Ley de la Responsabilidad de Integración y la aplicación de la más importante Ley de Cooperación. Las actividades europeas y la percepción de los derechos de participación del Bundestag, según el Dr. Sven Vollrath, han aumentado significativamente. Ute Müller consideró que el Bundesrat asume un nuevo papel a nivel europeo, pero podría aplicar el instrumento de control de la subsidiariedad también de manera ofensiva. Ambos criticaron la desparlamentarización en lo que se refiere a decisiones intergubernamentales tomadas en el contexto de crisis económica mundial, por ejemplo sobre el mecanismo de estabilidad. Se argumentó que los parlamentarios no quieren debilitar su propio gobierno a nivel europeo y que recientemente en el Bundestag se ha comenzado a distinguir entre las diferentes posiciones: los partidos que apoyan el gobierno y los partidos de la oposición. Además considera que la interconexión entre las dos Cámaras debe de ampliarse.

**LOS PROBLEMAS DE LA PARLAMENTARIZACIÓN**

En el cuarto panel, los ponentes analizaron los efectos de la creciente europeización de los parlamentos nacionales en la UE, especialmente con respecto al Tratado de Lisboa. La profesora Dra. **Carina Sprungk** se centró en la función de control de los parlamentos nacionales y señaló que la formalización de los mecanismos de recopilación de información, representa por lo menos un fortalecimiento indirecto de la función de control parlamentario. Además se puede constatar un ligero aumento en la interacción con terceros en el debate sobre el Tratado de Lisboa, sin embargo no está claro que esta actuación suponga un mayor control gubernamental. Con el control de la subsidiariedad, los parlamentos nacionales tienen también una función legislativa - aunque “negativa” - cuya utilidad efectiva depende también en gran medida de la cooperación interparlamentaria. En la última presentación de este panel, **Carmen Preising** analizó los nuevos derechos de los parlamentos nacionales desde la perspectiva de la Comisión Europea. Su exposición se limitó al mecanismo de alerta temprana y consideró que aunque por el momento no se ha alcanzado el umbral requerido para una objeción de subsidiariedad, si que se ha creado un diálogo político. Los parlamentos nacionales han hecho grandes progresos en ello y también han aumentado su capacidad de respuesta a los proyectos de la UE. El mayor reto sigue siendo la coordinación de los parlamentos nacionales, una cooperación que apoya la Comisión Europea.

## PORTADA

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANACRÓNICA  
INTERNACIONAL

## AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS:  
ENERO-MAYO 2012ACTIVIDADES PREVISTAS:  
JUNIO-DICIEMBRE 2012

## CRÉDITOS

**EL PAPEL DE LAS SEGUNDAS CÁMARAS Y LOS PARLAMENTOS  
SUB-NACIONALES**

Desde la perspectiva de la profesora Dra. **Anna Gamber**, las disposiciones del Tratado de Lisboa y el trato igualitario de los derechos de voto de ambas cámaras llevaron, en todo caso, sólo a un ligero fortalecimiento de las segundas cámaras. Estas pueden ser significativamente diferentes en función del sistema bicameral, ya que no hay (con excepción de Bélgica), una definición de las segundas cámaras, por lo que los distintos Estados Miembros poseen un amplio grado de discrecionalidad. En lo que respecta a la cuestión de si los nuevos derechos pueden contribuir a la legitimidad de la UE, la Prof. Gamber se expresó escéptica y lo consideró en el mejor de los casos como una contribución indirecta. El principio de subsidiariedad ofrece como derecho primario un cierto grado de legitimidad, pero no es un elemento positivo o creativo, sino que tiene más bien un carácter reactivo y de control.

El profesor emérito Dr. **Frank Delmartino**, en su presentación sobre los siete parlamentos de Bélgica a nivel federal y sub-nacional, consideró la importancia de la distinción entre el derecho constitucional y la práctica constitucional. En general, elogió la buena colaboración entre las comunidades, las regiones y sus parlamentos y el gobierno federal en los asuntos europeos, pero consideró también que los parlamentos no habían interiorizado aún los procedimientos a los diferentes niveles. Por otro lado, presentó una distinción entre el concepto del sistema parlamentario multinivel, que tiene como fin la legitimidad democrática, y el concepto de la gobernanza multinivel, que se centra más en las capacidades de resolver problemas.

En su contribución sobre el rol de los parlamentos sub-estatales alemanes en los asuntos europeos, la profesora Dra. **Gabriele Abels** presentó elementos que representan tanto la continuidad como el cambio del modelo. En este sentido, sigue la dependencia de los Landtage de la ejecutiva y el control basado en documentos, mientras que la estrategia basada en el mandato se ha introducido hasta el momento solo en el parlamento de Baden-Wuerttemberg. En relación con esta estrategia se consideró que todavía está por clarificar si es conforme a la constitución, y cómo se interpretará esta ley en el primer caso de conflicto. Además la prof. Abels y otros ponentes hicieron hincapié en que el uso del nuevo control y los derechos de participación dependen en gran medida de los recursos disponibles, cuya insuficiencia puede ser compensada sólo en parte por la cooperación. Por último, se subrayó la función de articulación de los Landtage debido a la mayor proximidad del nivel sub-nacional a los ciudadanos.

**LA INTERCONEXIÓN PARLAMENTARIA EN EL SISTEMA  
MULTINIVEL PARLAMENTARIO**

La Dra. **Annegret Eppler** presentó el complejo tema de la cooperación horizontal y vertical parlamentaria a la que se enfrentan los diferentes parlamentos en el sistema multinivel europeo, que se extiende también más allá de los actores parlamentarios. Con respecto a ello, concluye que la colaboración se encuentra todavía en sus inicios y que la coordinación resulta sumamente difícil. También consideró que los parlamentos nacionales están más avanzados que los sub-nacionales, pero altamente dependientes de recursos financieros. La cooperación informal es - incluso si esta colaboración no se desarrolla estratégicamente - más avanzada que la cooperación formal codificada.

Por último, concluyó que los parlamentarios de los diferentes niveles no se han convertido en grupos de interés, debido a la falta de recursos. No obstante hay que preguntarse cómo la gobernanza multinivel, con su orientación hacia el output, determina el sistema parlamentario orientativo más hacia el input. Durante la conferencia se demandó

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO**

---

**NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****AGENDA**

---

**ACTIVIDADES REALIZADAS:  
ENERO-MAYO 2012****ACTIVIDADES PREVISTAS:  
JUNIO-DICIEMBRE 2012**

---

**CRÉDITOS**

también el fortalecimiento de los partidos políticos como enlace entre los diferentes niveles; especialmente el Dr. Henrik Scheller presentó en su intervención la necesidad de cambiar de manera significativa el uso de las nuevas tecnologías de la comunicación en el trabajo parlamentario. En su análisis de la utilización de los medios de comunicación y redes sociales por los diferentes parlamentos, señaló que no hay ninguna interconexión virtual entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales y sub-nacionales de los Estados miembros. Estos últimos ni siquiera están representados en las redes sociales.

**CONCLUSIÓN: LA TENSIÓN ENTRE LA LEGITIMACIÓN  
ENTRE EL INPUT- Y EL OUTPUT PERMANECE**

En el coloquio final de la conferencia, se discutió sobre los retos teóricos y metodológicos de la investigación científica sobre la materia. En principio se consideró necesaria una relación más estrecha entre la investigación sobre aspectos parlamentarios y asuntos europeos, así como el contacto y diálogo entre científicos y profesionales de todos los niveles de trabajo, imprescindible y fructífero para futuros trabajos al respecto. En lo que se refiere a la metáfora del “parlamentarismo multinivel” se confirmó que se debe incorporar el análisis de los diferentes niveles en futuras investigaciones sobre parlamentos para dar respuesta a la cuestión sobre si los parlamentos de la Unión Europea se encuentran en el camino hacia un sistema de parlamentarismo multinivel, y en este sentido hacia un enfoque más orientado a una legitimación input o, por el contrario hacia un sistema de gobernanza multinivel y por lo tanto hacia un enfoque más dirigido con una orientación output. Además se señaló que la investigación sobre la Unión Europea podría diferenciarse de las ideas tradicionales sobre legitimidad y legitimación y desarrollar nuevos conceptos científicos, debido al fenómeno del “parlamentarismo multinivel”. Con respecto a las funciones de los parlamentos quedó claro que la posibilidad de concentrar en los diferentes niveles diferentes funciones parlamentarias debe de ser considerada en el futuro. Hasta el momento, hay un predominio de las funciones de control que tienen el riesgo de bloqueo debido al enlazamiento entre las políticas. Un fortalecimiento de la función de articulación resulta, especialmente para el nivel sub-nacional, muy prometedor. Con respecto al déficit democrático, no se pueden clarificar las diferencias entre una legitimidad democrática según el input o el output: si bien se confirmó un fortalecimiento de los parlamentos, también se confirmó el conflicto entre el grado deseado de control y la libertad de margen de maniobra de los órganos ejecutivos competentes. ■