

Calidad democrática y Parlamento

Editores: José Tudela Aranda y Mario Kölling

Editorial Marcial Pons /2022

www.librotecnia.cl

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN Y PRESENTACIÓN.....	7
DEBATE PARLAMENTARIO Y CONTROL AL GOBIERNO, por María Garrote de Marcos.....	11
1. INTRODUCCIÓN.....	11
2. SIGNIFICACIÓN DEL DEBATE EN EL TRABAJO PARLA- MENTARIO.....	12
2.1. Normas sobre la ordenación de los debates.....	15
3. EL CONTROL AL GOBIERNO: UNA APROXIMACIÓN AC- TUAL Y REALISTA.....	20
3.1. Hoy, más que nunca, la función de control parlamentario es absolutamente necesaria e insustituible.....	21
3.2. Los instrumentos de control al Gobierno y su transformación ante la realidad política actual.....	25
4. PREGUNTAS E INTERPELACIONES ¿SIN DEBATE NI CON- TROL?.....	28
4.1. <i>Question time</i> y determinación del orden del día.....	30
4.2. El debate de preguntas e interpelaciones.....	35
5. HACIA UN VERDADERO DEBATE DE AUTÉNTICO CONTROL AL GOBIERNO. ALGUNAS — TÍMIDAS — PROPUESTAS.....	40

	Pág.
LA RACIONALIDAD DEL DEBATE PARLAMENTARIO EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO: PROBLEMAS PRÁCTICOS, por Sara Sieira Mucientes.....	45
1. INTRODUCCIÓN: LA RACIONALIDAD DEL DEBATE PARLAMENTARIO EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO Y EL CONTROL DE CALIDAD DE LA LEY <i>EX POST</i>	45
2. PANORÁMICA ACTUAL: LA CRISIS DE LA LEY	48
3. ALGUNOS PROBLEMAS PRÁCTICOS EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE DIFICULTAN EL DEBATE PARLAMENTARIO	52
3.1. La utilización indiscriminada del Decreto-ley y de los procedimientos legislativos especiales o abreviados.....	52
3.2. La extralimitación en la facultad del Gobierno de vetar iniciativas y enmiendas por motivos presupuestarios, radicalmente impositiva del debate.....	54
3.3. Insuficiente control y reflexión en la fase prelegislativa, condición de posibilidad de un debate informado.....	56
3.4. La inexistencia de una planificación temporal y la apertura indefinida de plazos de enmiendas (o su cierre por sorpresa).	57
3.5. La infrautilización o el falseamiento de la Ponencia	59
3.6. La ausencia de regulación de los grupos de interés o <i>lobbies</i> .	62
3.7. La participación de los expertos e interesados en el procedimiento: su indiscutible utilidad para la racionalidad del debate, su discutible utilización en la práctica.....	64
3.8. El debate en Comisión y en Pleno: breve, rígido, escasamente fructífero para alcanzar nuevos consensos	65
4. POSIBLES SOLUCIONES	68
4.1. Definición reglamentaria de la fase de calificación y programación del trabajo legislativo parlamentario	68
4.2. Debates con mejor información previa y con una fase específica de estudio y reflexión, reglamentariamente establecida	69
4.3. Recuperación de la Ponencia como fase obligatoria.....	70
4.4. Institucionalización de las comparecencias de expertos e interesados: el Parlamento abierto.....	71
4.5. Informe de huella legislativa	73
4.6. La necesaria calificación de las enmiendas, incluyendo las transaccionales.....	74
4.7. La modificación del debate parlamentario	76
4.8. La evaluación <i>ex post</i> de las leyes	79
5. A MODO DE CONCLUSIÓN	81

EL PARLAMENTO FRAGMENTADO, COMO PARLAMENTO DESRACIONALIZADO: INVESTIDURA, FORMACIÓN DE GOBIERNO Y ACTIVIDAD LEGISLATIVA, por Manuel Carrasco Durán	83
1. EL PARLAMENTO FRAGMENTADO: CANTIDAD Y CALIDAD; SINTOMATOLOGÍA Y EFECTOS	83
2. LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA EN PARLAMENTOS FRAGMENTADOS, EN NÚMEROS	89
3. LA PRÁCTICA DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO, EN UN MARCO DE FRAGMENTACIÓN PARLAMENTARIA	94
3.1. La constitución de las comisiones parlamentarias previamente a la formación de Gobierno	94
3.2. El rechazo al «veto» del Ejecutivo a las proposiciones de ley.	96
3.3. La toma en consideración y, en su caso, aprobación de proposiciones de ley de grupos parlamentarios de la oposición.	97
3.4. La tramitación de iniciativas legislativas duplicadas	100
3.5. Decretos leyes: derogación y números	101
3.6. Otras circunstancias	104
4. BALANCE: EL PARLAMENTO FRAGMENTADO, ENTENDIDO COMO PARLAMENTO DESRACIONALIZADO	106
CALIDAD DEMOCRÁTICA Y TRANSICIONES ENTRE GOBIERNOS, por Fernando Reviriego Picón	109
1. FRAGMENTACIÓN PARLAMENTARIA Y FORMACIÓN DE GOBIERNOS	109
2. GOBIERNOS SALIENTE Y ENTRANTE	114
3. TRANSPARENCIA Y TRASPASO DE PODERES	118
4. EL CANDIDATO A LA PRESIDENCIA Y EL «GOBIERNO EN LA SOMBRA»	126
5. LA EXTENSIÓN TEMPORAL DE LA PERMANENCIA EN FUNCIONES	130
6. LA INVESTIDURA PRESIDENCIAL Y LA FORMACIÓN DEL NUEVO GOBIERNO	133
7. ELECCIONES Y TRASPASOS DE PODERES EN SITUACIONES EXCEPCIONALES	139
8. A MODO DE CONCLUSIONES	145
ELECCIONES Y MUNDO DIGITAL, por Óscar Sánchez Muñoz	151
1. AMENAZAS PARA LA DEMOCRACIA EN LAS CAMPAÑAS DIGITALES: NECESIDAD DE UNA RESPUESTA	151
2. LA TENSIÓN ENTRE LA LIBERTAD DE COMUNICACIÓN Y PRESERVACIÓN DE UN DEBATE PREELECTORAL LIBRE Y PLURAL	155

	Pág.
3. ALGUNOS EJEMPLOS DE MEDIDAS QUE SE ESTÁN ADOPTANDO EN EL ÁMBITO ESPECÍFICAMENTE ELECTORAL	160
3.1. La mejora de la transparencia en las comunicaciones electorales	161
3.1.1. Comunicación electoral publicitaria en sentido estricto	161
3.1.2. Comunicación electoral no publicitaria.....	167
3.2. La previsión de nuevos ilícitos electorales	171
4. LA SITUACIÓN EN ESPAÑA: ALGUNAS PROPUESTAS REGULATORIAS.....	173
4.1. Refuerzo de la transparencia de las actividades publicitarias en la esfera digital	175
4.2. Participación de terceros en las campañas	176
4.3. Lucha contra el uso de la desinformación como arma electoral	178
5. BREVES REFLEXIONES FINALES	179
PARLAMENTO Y CONTROL EXTERNO: UNA RELACIÓN SÓLIDA Y ABIERTA, por Roberto Fernández Llera.....	181
1. INTRODUCCIÓN.....	181
2. LA COMPLEJIDAD DEL CONTROL	182
3. OFICINA PARLAMENTARIA DEL PRESUPUESTO	184
4. INSTITUCIONES FISCALES INDEPENDIENTES	186
5. INSTITUCIONES DE CONTROL EXTERNO	188
6. CONCLUSIONES (ANTES Y DESPUÉS DE LA PANDEMIA).	196
NUEVOS FACTORES EN LAS LEYES DE PRESUPUESTOS: SOBRE LA GLOBALIZACIÓN, LAS COMPETENCIAS Y EL PROCEDIMIENTO, por Marco Fernández Gutiérrez.....	199
1. LA FUNCIÓN ECONÓMICO-PRESUPUESTARIA DEL PARLAMENTO: IDENTIDAD HISTÓRICA Y CENTRALIDAD CONSTITUCIONAL	199
2. GLOBALIZACIÓN Y MAGNITUDES EN EL PRESUPUESTO	204
3. NUEVOS PARADIGMAS EN LAS COMPETENCIAS PRESUPUESTARIAS.....	208
4. LOS PROCEDIMIENTOS PRESUPUESTARIOS: UN DIFÍCIL EQUILIBRIO	211
5. ALGUNAS REFLEXIONES FINALES.....	214

	Pág.
LAS RESPUESTAS AL TRANSFUGUISMO EN ESPAÑA: ESPECIAL REFERENCIA AL PACTO ANTITRANSFUGUISMO, por Carlos Fernández Esquer	217
1. INTRODUCCIÓN.....	217
2. EL PACTO ANTITRANSFUGUISMO, SU EVOLUCIÓN Y LAS RESPUESTAS NORMATIVAS.....	221
3. LA III ADENDA Y LA REFORMA DEL REGLAMENTO DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA.....	228
3.1. La III Adenda al Pacto Antitransfuguismo.....	228
3.2. La reforma del Reglamento del Parlamento de Andalucía de 2021.....	234
4. VALORACIÓN DEL ESTADO ACTUAL DEL PACTO ANTITRANSFUGUISMO Y PERSPECTIVAS.....	239
DEMOCRACIA Y PANDEMIA, por Rafael Bustos Gisbert	243
1. ALGUNAS CONSIDERACIONES CRÍTICAS PREVIAS.....	243
2. NUEVOS RETOS: ELECCIONES EN PANDEMIA.....	247
3. VIEJAS TARAS. RESPONSABILIDAD POLÍTICA, JURÍDICA Y DE POLÍTICA EUROPEA.....	253
3.1. <i>Accountability</i> parlamentaria.....	253
3.2. La responsabilidad jurídica.....	261
3.2.1. Ante el Tribunal Constitucional.....	261
3.2.2. Ante los tribunales ordinarios.....	264
3.3. La responsabilidad por la política europea.....	267
4. A MODO DE CONCLUSIÓN: LUCES Y SOMBRAS DEMOCRÁTICAS EN LA GESTIÓN DE LA PANDEMIA EN ESPAÑA.....	270
DE NUEVO, EL DECRETO-LEY: LA NORMALIDAD DE LA LEGISLACIÓN DE URGENCIA Y LA EXCEPCIONALIDAD DE LA LEY EN TIEMPOS DE COVID-19, por Enrique Orduña Prada y Mayte Salvador Crespo	273
1. INTRODUCCIÓN.....	273
2. DECRETO-LEY Y GOBIERNO.....	276
3. CONTENIDO DE LOS DECRETOS-LEYES.....	279
3.1. Preliminar.....	279
3.2. Ámbitos de regulación.....	280
3.2.1. Económico-financiero.....	281
3.2.2. Social.....	284
3.2.3. Laboral y Seguridad Social.....	284

	Pág.
3.2.4. Organizativo	286
4. DECRETOS-LEYES Y PARLAMENTO	289
4.1. La convalidación de decretos-leyes	289
4.2. Derogación de decretos-leyes	292
4.3. Tramitación como proyecto de ley	293
5. DECRETO-LEY Y TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	298
5.1. El control del presupuesto habilitante de los decretos-leyes: la extraordinaria y urgente necesidad	298
5.2. El alcance de la interpretación constitucional	301
5.3. El control de los decretos-leyes en tiempos de Covid-19	302
LAS CONVOCATORIAS A ELECCIONES AUTONÓMICAS DURANTE LA PANDEMIA DEL COVID-19, por Esteban Greciet García.....	309
1. INTRODUCCIÓN	309
2. LAS ELECCIONES A LOS PARLAMENTOS VASCO Y GALLEGO: LA SUSPENSIÓN PACÍFICA —DE ABRIL A JULIO DE 2020—	310
2.1. El caso del Parlamento Vasco	312
2.2. El supuesto paralelo del Parlamento de Galicia	315
3. LAS ELECCIONES AL PARLAMENTO DE CATALUÑA: EL APLAZAMIENTO FRUSTRADO DE FEBRERO A MAYO DE 2021	328
3.1. Una convocatoria electoral prevista y anunciada: su posposición inicial por motivos sanitarios	328
3.2. La impugnación judicial del Decreto de aplazamiento y sus consecuencias	333
4. BREVES CONCLUSIONES	344
EL DEBIDO RETORNO DEL PARLAMENTO A LOS HÁBITOS PREPANDEMIA, por Piedad García-Escudero Márquez.....	347
1. INTRODUCCIÓN	347
2. RECUPERAR LA PRESENCIA EN EL PLENO DE LAS CÁMARAS	348
3. ... Y EL VOTO PRESENCIAL	351
4. VOLVER A LA CORDURA EN LA LEGISLACIÓN	361
5. EL VETO PRESUPUESTARIO HA DE RETORNAR A SUS JUSTOS TÉRMINOS	365
6. CONCLUSIÓN	372

	Pág.
EL CONTROL PARLAMENTARIO (CENTRALIZADO Y DESCENTRALIZADO) DE LA EMERGENCIA SANITARIA, por Pablo Guerrero Vázquez	375
1. INTRODUCCIÓN.....	375
2. ¿DERECHO DE LA EXCEPCIÓN O DERECHO DE LA NORMALIDAD? RIESGOS Y OPORTUNIDADES DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL CONTROL.....	377
2.1. El Derecho de la normalidad	378
2.2. El Derecho de la excepción	382
2.2.1. El control parlamentario de la declaración de la alarma	384
2.2.2. El control parlamentario de la autorización de la prórroga del estado de alarma	386
3. LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA EMERGENCIA: DE UNA PRESUNTA FALTA DE CONTROL DEL DERECHO DE LA EXCEPCIÓN, A UN DISCUTIBLE PRIVILEGIO DEL DERECHO DE LA NORMALIDAD	393
4. REFORMAS NORMATIVAS PARA MAXIMIZAR LA POSICIÓN FISCALIZADORA DEL PARLAMENTO.....	398
 REPRESENTACIÓN TERRITORIAL Y CONTROL POLÍTICO - A PROPÓSITO DEL ACTUAL BUNDESRAT ALEMÁN Y DEL FUTURO SENADO ESPAÑOL, por Antonio Arroyo Gil	 403
1. INTRODUCCIÓN.....	403
2. SOBRE LA CONVENIENCIA DE CONVERTIR AL ACTUAL SENADO ESPAÑOL EN UN «ÓRGANO CONSTITUCIONAL DE REPRESENTACIÓN TERRITORIAL» AL ESTILO DEL BUNDESRAT ALEMÁN	407
2.1. Una aclaración previa sobre la «representación territorial».	407
2.2. El <i>Bundesrat</i> alemán como órgano constitucional federal de representación de los gobiernos de los <i>Länder</i>	416
2.3. El Senado español como órgano constitucional de representación de los gobiernos de las comunidades autónomas	420
3. SOBRE LA PERTINENCIA DEL CONTROL DEL GOBIERNO DE ESPAÑA POR LOS GOBIERNOS AUTONÓMICOS A TRAVÉS DE UN SENADO TERRITORIALIZADO	423
3.1. Breve referencia a la experiencia alemana.....	429
3.2. El control del Gobierno de España en un Senado de gobiernos autonómicos	431

	Pág.
RESULTADOS Y CONCLUSIONES DE LA ENCUESTA SOBRE PARLAMENTOS AUTONÓMICOS, por Mario Kölling y José Tudela.....	435
1. INTRODUCCIÓN Y METODOLOGÍA	435
2. RESULTADOS	438
2.1. Interés e información sobre la política de la Comunidad.....	438
2.2. Conocimiento sobre el Parlamento	441
2.3. Rol del Parlamento en la vida de los encuestados y expectativas	445
2.4. La Valoración del Parlamento	447
2.5. Expectativas sobre el rol del Parlamento	450
2.6. Los diputados	454
2.7. El Parlamento en la gestión de Covid 19.....	459
2.8. Los Parlamentos y la representación	460
2.9. El funcionamiento del Estado Autonómico y la Democracia...	464
3. CONCLUSIONES.....	467
 LA CRISIS DE LA FORMA DE GOBIERNO PARLAMENTARIA ¿SÍNTOMA DE ENFERMEDAD GRAVE O MERA COYUNTURA?, por José Tudela Aranda	 469
1. ANTECEDENTES	469
2. CAMBIOS EN EL SISTEMA DE PARTIDOS: EL PARLAMENTO FRAGMENTADO.....	472
3. REFLEJOS CONSTITUCIONALES (I). LA DESVIACIÓN DE LA INVESTIDURA	477
4. REFLEJOS CONSTITUCIONALES (II). LA MOCIÓN DE CENSURA	482
5. REFLEJOS PARLAMENTARIOS DE UN GOBIERNO SIN MAYORÍA. UNA PARADOJA: CONCENTRACIÓN DEL PODER EN EL EJECUTIVO.....	485
6. REFLEXIÓN FINAL. LA EROSIÓN DE UN MODELO COMO SÍNTOMA DE UNA CRISIS ESTRUCTURAL.....	493
 AUTORES	 497