

División de poderes en el Estado de partidos

Editores: Ignacio Gutiérrez Gutiérrez y María Salvador Martínez

Editorial Marcial Pons /2021

www.librotecnia.cl

ÍNDICE

	Pág.
PRESENTACIÓN	17

PRIMERA PARTE

FUNCIONES DEL ESTADO EN EL ESTADO DE PARTIDOS

I. LEGISLACIÓN

LAS FUNCIONES PARLAMENTARIAS EN UN ESCENARIO FRAGMENTADO	23
<i>Yolanda Gómez Lugo</i>	
1. INTRODUCCIÓN: FIN DEL BIPARTIDISMO Y FRAGMENTACIÓN PARLAMENTARIA	23
2. XI LEGISLATURA: GOBIERNO EN FUNCIONES Y PARLAMENTO EN PLENITUD	25
2.1. Contexto de la «Breve I»	25
2.2. Limitaciones en la actividad legislativa durante la interinidad del Gobierno en funciones	27
2.3. El control político durante la prolongación de la interinidad gubernamental	30
3. XII LEGISLATURA: UNA LEGISLATURA ATÍPICA Y DOS GOBIERNOS DÉBILES	31
3.1. Inversión en la tradicional preeminencia de las iniciativas legislativas gubernamentales frente a las no gubernamentales	33
3.2. El veto presupuestario como alternativa al rechazo en la toma en consideración	36
3.3. La ampliación indefinida del plazo de presentación de enmiendas por la Mesa	38

	Pág.
3.4. Hegemonía (mitigada) del decreto-ley frente a la ley parlamentaria	42
3.5. Revitalización de la función de control	45
4. XIII LEGISLATURA: <i>PRORROGATIO</i> GUBERNAMENTAL Y DIPUTACIÓN PERMANENTE	48
4.1. El contexto de la «Breve II»	48
4.2. Nuevos problemas en la Diputación Permanente en periodos entre legislaturas: la tramitación de decretos-leyes como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia	49
5. CONCLUSIÓN	51
TRANSFORMACIONES, TENDENCIAS Y ALGÚN RECELO SOBRE LA POTESTAD NORMATIVA (LEGISLATIVA) EN LOS TIEMPOS DE LA COVID-19	53
<i>Juan Francisco Sánchez Barrilao</i>	
1. INTRODUCCIÓN: CRISIS Y POTESTAD NORMATIVA	53
2. DIVISIÓN DE PODERES, ESTADO DE PARTIDOS Y CONSTITUCIÓN NORMATIVA AL RESPECTO DEL SISTEMA DE FUENTES DEL DERECHO: LA LEY COMO EXPRESIÓN NORMATIVA DE LA VOLUNTAD POLÍTICA EN EL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO	55
3. GLOBALIZACIÓN Y TECNIFICACIÓN	59
4. UNIÓN EUROPEA	62
5. REFLEXIÓN Y TIEMPO	65
6. PLURALISMO Y EFICIENCIA	67
7. RESPONSABILIDAD Y HUIDA	71
8. CONSIDERACIONES FINALES: LA POTESTAD NORMATIVA EN LOS TIEMPOS DE LA COVID-19	74
II. EJECUCIÓN	
EVOLUCIÓN DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA EN EL ESTADO POS-PARTIDOS: DESMITIFICANDO EL GOBIERNO ABIERTO	77
<i>Leire Escajedo San-Epifanio</i>	
1. INTENTOS POR REESCRIBIR LA HISTORIA: DE CÓMO EL EJECUTIVO YA NO QUIERE SER UN «MAL NECESARIO» EN LAS DEMOCRACIAS OCCIDENTALES	77
2. RIESGOS DE LA AMNESIA: LA HISTÓRICA COMPLEJIDAD DE ENCAJAR EL PODER EJECUTIVO EN LOS MARCOS CONSTITUCIONALES	83
3. NO PERDAMOS EL HILO DE LA HISTORIA: AISLADAS, LAS PERSONAS NO CONSIGUEN SER POLÍTICAMENTE SIGNIFICATIVAS	87

	Pág.
UN PEQUEÑO ENSAYO SOBRE UN GOBIERNO DE COALICIÓN GOBERNANDO EN TIEMPOS DE INCERTIDUMBRE	93
<i>Enrique Guillén López</i>	
1. UNA CUESTIÓN PRIMORDIAL: LOS FINES DEL ESTADO	93
2. ESTADO, SOCIEDAD Y PANDEMIA	98
3. LOS DERECHOS.....	100
4. GOBIERNO. CUESTIONES DE LEGITIMIDAD. GOBIERNO DE COALICIÓN	105
4.1. El gobierno. Una contextualización. Crisis del Estado social. Partidos precarios y gobernanza.....	105
4.2. El gobierno de coalición y la oposición	106
5. GOBERNAR.....	108
5.1. Gobierno, saber e incertidumbre.....	108
5.2. La necesidad de actuar.....	109
5.3. Gobierno vs. gobernanza.....	110
5.3.1. Gobernar la crisis.....	111
5.3.2. Gobernar la crisis como una oportunidad.....	112
5.3.3. Gobernar y juzgar.....	115
5.3.4. Gobernar y cogobernar.....	117
6. CONCLUSIONES	120

III. JURISDICCIÓN

LA INTERFERENCIA DE LOS PARTIDOS EN EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. ¿PATOLOGÍA O CONTRIBUCIÓN AL SISTEMA DE JUSTICIA CONSTITUCIONAL?	123
<i>Leonardo Álvarez Álvarez</i>	
1. PARTIDOS POLÍTICOS Y TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	123
1.1. La interferencia de los partidos políticos en el Tribunal Constitucional.....	123
1.2. La interferencia de los partidos políticos en el Tribunal Constitucional: ¿necesariamente una patología?	126
2. LAS CAUSAS Y LOS MÉTODOS DE INCIDENCIA DE LOS PAR- TIDOS POLÍTICOS EN LA FUNCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTI- TUCIONAL.....	127
2.1. La función del Tribunal Constitucional como equilibrio en- tre mayoría y minoría	127
2.2. La incidencia de los partidos en el Tribunal Constitucional: el sistema de botín.....	129
2.3. La incidencia de los partidos en el Tribunal Constitucional: la <i>prorrogatio</i>	131

	Pág.
3. LA INTERFERENCIA DE LOS PARTIDOS EN EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. ¿PATOLOGÍA O CONTRIBUCIÓN AL SISTEMA DE JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL?	133
3.1. El Tribunal Constitucional como legislador negativo. La <i>pro-rrogatio</i> como patología	133
3.2. El Tribunal Constitucional como legislador positivo. El sistema de botín: ¿contribución al sistema de justicia constitucional?	135
4. LA CONSECUCCIÓN DE LA OBJETIVIDAD A TRAVÉS DEL PLURALISMO EN EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.....	139
4.1. El proceso deliberativo en el Tribunal Constitucional como garantía de pluralismo	139
4.2. El sometimiento del juicio sobre la infracción de la Constitución a un procedimiento basado en el pluralismo.....	141
4.3. La STC 89/2019 y la garantía de la objetividad a través de un procedimiento plural.....	142
5. CONCLUSIONES	144
PARTIDOS POLÍTICOS Y JURISDICCIÓN: ALGUNAS REFLEXIONES.	147
<i>Alicia González Alonso</i>	
1. INTRODUCCIÓN. ESTADO DE PARTIDOS Y FUNCIÓN JURISDICCIONAL	147
2. LA LEGITIMACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN EL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO	153
2.1. La legitimación de los partidos políticos. De la dispersión jurisprudencial a la unificación de criterios: la STS de 3 de marzo de 2014	153
2.2. La legitimación de los grupos parlamentarios en el proceso contencioso-administrativo	162
3. LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LA ACCIÓN POPULAR	167
4. ALGUNAS NOTAS SOBRE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL.....	170

SEGUNDA PARTE**EL RÉGIMEN PARLAMENTARIO EN EL ESTADO DE PARTIDOS****I. DIRECCIÓN Y ACTUACIÓN**

EL SISTEMA PARLAMENTARIO O LA JURIDIFICACIÓN IMPOSIBLE	179
<i>Ignacio Fernández Sarasola</i>	
1. EL JURISTA Y LA PARADOJA DE TANTALO	179
2. LAS CONVENCIONES CONSTITUCIONALES COMO ORIGEN Y DESARROLLO DEL SISTEMA PARLAMENTARIO	180
3. LA FUNCIÓN DE GOBIERNO COMO ELEMENTO DE CARACTERIZACIÓN Y MODELIZACIÓN DEL RÉGIMEN PARLAMENTARIO	189
4. A MODO DE CONCLUSIÓN	195
EL RÉGIMEN PARLAMENTARIO EN EL SISTEMA DE PARTIDOS: LA INFLUENCIA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA CONFIGURACIÓN DEL SISTEMA PARLAMENTARIO Y EN LA FUNCIÓN DE DIRECCIÓN Y ACTUACIÓN	197
<i>Yolanda Fernández Vivas</i>	
1. INTRODUCCIÓN	197
2. INFLUENCIA DE LOS PARTIDOS EN LA TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA PARLAMENTARIO DE GOBIERNO	199
2.1. Sistema parlamentario de gobierno, representación y partidos políticos	201
2.1.1. Reinterpretación de la voluntad popular	203
2.1.2. De la representación individual a la representación colectiva: selección y elección de los representantes	204
2.1.3. De un parlamento de individuos a un parlamento de grupos: la «grupocracia»	208
2.2. Redefinición del principio de división de poderes	214
3. INFLUENCIA DE LOS PARTIDOS EN LAS FUNCIONES, ACTIVIDAD Y ACTUACIÓN DEL PARLAMENTO	218
3.1. Parlamentario individual, grupo parlamentario y partido político	219
3.2. Relevancia de los grupos parlamentarios en la actividad parlamentaria	223
3.2.1. En la organización y funcionamiento del Parlamento	223
3.2.2. En las funciones del Parlamento	226

	Pág.
3.3. Relación entre el partido de gobierno y las minorías parlamentarias	228
3.3.1. En relación con el funcionamiento de los órganos de la Cámara.....	229
3.3.2. En las funciones del Parlamento.....	230
4. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE MEJORA	233

II. CRÍTICA Y CONTROL

LA DEFENSA JURÍDICA DEL ESTATUS PARLAMENTARIO EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN DE CONTROL DEL GOBIERNO.....	237
<i>Antonio Cidoncha Martín</i>	
1. INTRODUCCIÓN.....	237
2. PREMISA: UNA DETERMINADA CONCEPCIÓN DEL CONTROL PARLAMENTARIO	238
3. EL ESTATUS CONSTITUCIONAL DEL CARGO PARLAMENTARIO SEGÚN EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: EL ART. 23.2 CE.....	242
3.1. La concepción general del derecho fundamental al ejercicio del cargo representativo y su fundamento.....	242
3.1.1. La concepción general del art. 23.2 CE según el Tribunal Constitucional.....	242
3.1.2. El fundamento: la conexión del art. 23.2 con el art. 23.1 CE.....	244
3.2. La concreción de la concepción general: sujeto y objeto del derecho al ejercicio del cargo parlamentario (<i>ius in officium</i>)	246
3.2.1. El ámbito subjetivo: el titular del derecho fundamental al ejercicio del cargo parlamentario (<i>ius in officium</i>).....	246
3.2.2. El ámbito objetivo: los «derechos» o «facultades» integrantes del núcleo esencial de la función representativa.....	248
4. EL REMEDIO JURISDICCIONAL FRENTE A LA LESIÓN DEL DERECHO FUNDAMENTAL AL EJERCICIO DEL CARGO PARLAMENTARIO (<i>IUS IN OFFICIUM</i>)	251
4.1. La obstaculización por órganos parlamentarios	252
4.1.1. Sobre las facultades de calificación de las Mesas.....	252
4.1.2. Sobre el cambio en la naturaleza del recurso de amparo.....	256
4.2. La obstaculización por el Gobierno	257
4.2.1. Las respuestas iniciales del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional	258
4.2.2. El viraje del Tribunal Supremo	259
5. ALGUNAS REFLEXIONES PERSONALES	260

LA CRECIENTE INJERENCIA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS MA- YORITARIOS SOBRE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN LOS PROCESOS ELECTORALES... Y MÁS ALLÁ.....	269
<i>Miguel Ángel Presno Linera</i>	
1. PRESENTACIÓN.....	269
2. LA UTILIZACIÓN DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN, PÚBLICOS Y PRIVADOS, PARA LAS CAMPAÑAS ELECTORALES...	270
2.1. La utilización de los medios privados de comunicación en las campañas electorales.....	271
2.2. La utilización de los medios públicos de comunicación en las campañas electorales.....	272
2.3. Injerencias partidistas en los medios de comunicación públicos y privados durante las campañas electorales.....	277
3. LAS CUOTAS DE PARTIDO EN LOS ÓRGANOS DE ADMINISTRACIÓN Y GOBIERNO DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DE TITULARIDAD PÚBLICA ESTATAL	284

III. CONFIANZA Y RESPONSABILIDAD

LA FORMACIÓN DEL GOBIERNO Y LA EXIGENCIA DE RESPONSABILIDAD POLÍTICA EN ESPAÑA EN TIEMPOS DE FRAGMENTACIÓN PARLAMENTARIA Y POLARIZACIÓN	291
<i>Mercedes Iglestias Báez</i>	
1. INTRODUCCIÓN.....	291
2. LA CONFIANZA PARLAMENTARIA Y EL PROCEDIMIENTO ORDINARIO DE NOMBRAMIENTO DEL PRESIDENTE DEL GOBIERNO DEL ART. 99 CE	293
2.1. Confianza parlamentaria e investidura del presidente del Gobierno. El procedimiento ordinario de nombramiento del presidente del Gobierno en el art. 99 CE	293
2.2. La experiencia de la investidura del art. 99 CE en la formación del gobierno en España.....	299
2.3. ¿Dónde radica el problema de la ingobernabilidad, en la teoría del art. 99 CE o en la práctica?	302
3. RESPONSABILIDAD POLÍTICA Y MOCIÓN DE CENSURA CONSTRUCTIVA.....	305
3.1. Responsabilidad política y moción de censura constructiva en la Constitución española de 1978. La razón de la estabilidad gubernamental.....	305
3.2. El diseño constitucional de la moción de censura constructiva en España. Caracteres de su regulación	308
3.3. La experiencia de la moción de censura constructiva en España.....	309

	Pág.
3.4. Balance de la moción de censura constructiva. Problemas jurídicos y políticos	312
LOS PARTIDOS POLÍTICOS, LA CULTURA POLÍTICA DEMOCRÁTICA Y LAS REGLAS NO ESCRITAS DEL RÉGIMEN PARLAMENTARIO	315
<i>Javier Tajadura Tejada</i>	
1. INTRODUCCIÓN.....	315
2. LA CULTURA POLÍTICA DEMOCRÁTICA.....	317
3. LAS REGLAS NO ESCRITAS DE LA DEMOCRACIA.....	319
4. LOS PRINCIPIOS DE TOLERANCIA MUTUA Y DE CONTENCIÓN.....	321
5. INVESTIDURAS CONVULSAS Y MOCIONES DESTRUCTIVAS...	324
6. LA FALTA DE DEMOCRACIA INTERNA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS	330
7. POLARIZACIÓN POLÍTICA Y REDES SOCIALES.....	334
8. REFLEXIONES FINALES.....	337
EXCURSOS	
LA DIVISIÓN DE PODERES EN EL INTERIOR DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS ESPAÑOLES	343
<i>Carlos Fernández Esquer</i>	
1. INTRODUCCIÓN.....	343
2. LA PROBLEMÁTICA DE LOS HIPERLIDERAZGOS EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS ESPAÑOLES.....	345
3. LA DIVISIÓN DE PODERES EN EL INTERIOR DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS ESPAÑOLES	347
3.1. División horizontal del poder	347
3.2. División vertical del poder	354
4. LA NECESIDAD DE REFORMAR LA LOPP EN UN SENTIDO MÁS INTERVENCIONISTA.....	356
LA PROYECCIÓN INSTITUCIONAL DEL PLURALISMO POLÍTICO EN LA UNIÓN EUROPEA	361
<i>Daniel Capodiferro Cubero</i>	
1. INTRODUCCIÓN.....	361
2. LA EXPRESIÓN DE LA IDEOLOGÍA EN EL PARLAMENTO EUROPEO	362
2.1. Nacimiento e institucionalización de los Grupos Políticos...	362
2.2. La articulación del sistema de Grupos en la Cámara.....	366

3. LOS PARTIDOS POLÍTICOS EUROPEOS Y SU INIDONEIDAD PARA ARTICULAR EL PLURALISMO POLÍTICO EN LA UNIÓN EUROPEA	369
3.1. Regulación y relación con los Grupos Políticos	369
3.2. El papel de los partidos europeos en los procesos electorales	372
4. EL PLURALISMO IDEOLÓGICO EN EL RESTO DE ÓRGANOS POLÍTICOS	374
5. CONCLUSIONES	379

SISTEMA DE PARTIDOS Y ESTABILIDAD GUBERNAMENTAL: UNA PERSPECTIVA CANADIENSE

Francisco Javier Romero Caro

381

1. INTRODUCCIÓN.....	381
2. LA FORMACIÓN Y CESE DEL GOBIERNO EN CANADÁ. BREVES APUNTES	382
2.1. La formación del gobierno: la confusión entre Legislativo y Ejecutivo	382
2.2. El cese del gobierno	385
3. EL SISTEMA DE PARTIDOS EN CANADÁ: UN MODELO DUAL Y ASIMÉTRICO	387
4. ESTADO DE PARTIDOS Y ESTABILIDAD GUBERNAMENTAL ...	392
4.1. Las disfuncionalidades causadas por el sistema electoral y sus efectos en la gobernabilidad.....	392
4.2. El bicameralismo: el rol del «nuevo» Senado canadiense	394
4.3. La dualidad del sistema de partidos: ¿una garantía de estabilidad?.....	396
5. REFLEXIONES FINALES.....	397

LA DEMOCRACIA SEMIDIRECTA Y LAS TRANSFORMACIONES EN EL ESTADO DE PARTIDOS

Ángel Fernández Silva

401

1. INTRODUCCIÓN.....	401
2. EL AUGE DE LA PARTICIPACIÓN DURANTE LA CRISIS DE REPRESENTACIÓN	403
2.1. Una aproximación a la crisis de confianza	403
2.2. El auge de la ILP y las transformaciones en el Estado de partidos	406
2.2.1. El momento álgido de la participación y sus causas (2007-2015).....	406
2.2.2. El nuevo escenario multipartidista	408

	Pág.
2.2.3. La incidencia de la ILP en la legislación y en la agenda política	409
3. LA RELACIÓN ENTRE LA PARTICIPACIÓN SEMIDIRECTA Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS	412
3.1. La naturaleza de la ILP en el nuevo contexto político	412
3.2. Los promotores de las ILP	415
4. ALGUNAS CONCLUSIONES	418
FRAGMENTACIÓN PARLAMENTARIA, CESE DEL GOBIERNO Y PERMANENCIA EN FUNCIONES	421
<i>Fernando Reviriego Picón</i>	
1. VÍNCULO FIDUCIARIO Y FRAGMENTACIÓN PARLAMENTARIA	421
2. DURACIÓN Y TAREAS DEL GOBIERNO EN FUNCIONES	423
2.1. Momento inicial	424
2.2. Tiempo de permanencia en funciones.....	426
2.3. Las tareas del Gobierno en funciones	430