

# ÍNDICE

	Pág.
<b>INTRODUCCIÓN Y PRESENTACIÓN</b> .....	7
<b>DEBATE PARLAMENTARIO Y CONTROL AL GOBIERNO, por María Garrote de Marcos</b> .....	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 <i>VERDADERO</i> DEBATE DE <i>AUTÉNTICO</i> CONTROL AL GOBIERNO. ALGUNAS —TÍMIDAS— PROPUESTAS .....	40

	Pág.
<b>LA RACIONALIDAD DEL DEBATE PARLAMENTARIO EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO: PROBLEMAS PRÁCTICOS, por Sara Sieira Mucientes.....</b>	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 impeditiva 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

	Pág.
<b>EL PARLAMENTO FRAGMENTADO, COMO PARLAMENTO DESRACIONALIZADO: INVESTITURA, FORMACIÓN DE GOBIERNO Y ACTIVIDAD LEGISLATIVA, por Manuel Carrasco Durán</b> .....	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
 <b>CALIDAD DEMOCRÁTICA Y TRANSICIONES ENTRE GOBIERNOS, por Fernando Reviriego Picón</b> .....	 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 INVESTITURA PRESIDENCIAL Y LA FORMACIÓN DEL NUEVO GOBIERNO .....	133
7. ELECCIONES Y TRASPASOS DE PODERES EN SITUACIONES EXCEPCIONALES .....	139
8. A MODO DE CONCLUSIONES.....	145
 <b>ELECCIONES Y MUNDO DIGITAL, por Óscar Sánchez Muñoz</b> .....	 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
<b>PARLAMENTO Y CONTROL EXTERNO: UNA RELACIÓN SÓLIDA Y ABIERTA, por Roberto Fernández Llera.....</b>	<b>181</b>
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
<b>NUEVOS FACTORES EN LAS LEYES DE PRESUPUESTOS: SOBRE LA GLOBALIZACIÓN, LAS COMPETENCIAS Y EL PROCEDIMIENTO, por Marco Fernández Gutiérrez.....</b>	<b>199</b>
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.
<b>LAS RESPUESTAS AL TRANSFUGUISMO EN ESPAÑA: ESPECIAL REFERENCIA AL PACTO ANTITRANSFUGUISMO, por Carlos Fernández Esquer.....</b>	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
<b>DEMOCRACIA Y PANDEMIA, por Rafael Bustos Gisbert.....</b>	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
<b>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.....</b>	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
 <b>LAS CONVOCATORIAS A ELECCIONES AUTONÓMICAS DURANTE LA PANDEMIA DEL COVID-19, por Esteban Greciet García.....</b>	<b>309</b>
1. INTRODUCCIÓN.....	309
2. LAS ELECCIONES A LOS PARLAMENTOS VASCO Y GALLEGOS: 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
 <b>EL DEBIDO RETORNO DEL PARLAMENTO A LOS HÁBITOS PREPANDEMIA, por Piedad García-Escudero Márquez.....</b>	<b>347</b>
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.
<b>EL CONTROL PARLAMENTARIO (CENTRALIZADO Y DESCENTRALIZADO) DE LA EMERGENCIA SANITARIA, por Pablo Guerrero Vázquez</b> .....	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
 <b>REPRESENTACIÓN TERRITORIAL Y CONTROL POLÍTICO - A PROPÓSITO DEL ACTUAL <i>BUNDESRAT</i> ALEMÁN Y DEL FUTURO SENADO ESPAÑOL, por Antonio Arroyo Gil</b> .....	 403
1. INTRODUCCIÓN.....	403
2. SOBRE LA CONVENIENCIA DE CONVERTIR AL ACTUAL SENADO ESPAÑOL EN UN «ÓRGANO CONSTITUCIONAL DE REPRESENTACIÓN TERRITORIAL» AL ESTILO DEL <i>BUNDESRAT</i> 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.
<b>RESULTADOS Y CONCLUSIONES DE LA ENCUESTA SOBRE PARLAMENTOS AUTONÓMICOS, por Mario Kölling y José Tudela.....</b>	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
 <b>LA CRISIS DE LA FORMA DE GOBIERNO PARLAMENTARIA ¿SÍNTOMA DE ENFERMEDAD GRAVE O MERA COYUNTURA?, por José Tudela Aranda .....</b>	 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
 <b>AUTORES .....</b>	 497