

LA PRÁCTICA DEL CONTROL PARLAMENTARIO
EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS
ENTRE 1977 Y 2000

MANUEL SÁNCHEZ DE DIOS (*)

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.- 2. SOBRE EL CONCEPTO DE CONTROL PARLAMENTARIO.- 3. EL CONTROL COMO INSTRUMENTO DE OPOSICIÓN.- 4. TIPOLOGÍA DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTROL.-5. LAS INICIATIVAS DE CONTROL EN EL MARCO GENERAL DE LA ACTIVIDAD DEL CONGRESO.- 6. LA PRÁCTICA DE LAS INICIATIVAS DEL CONTROL: A) *Las preguntas.* - B) *Interpelaciones.* - C) *Mociones.* - D) *Las proposiciones no de ley,* E) *Las comparecencias.* - F) *Las comunicaciones del Gobierno.* - G) *Los informes administrativos.* - H) *Las comisiones de investigación.* - I) *El control en las Comisiones Legislativas Permanentes.* - 7. CONCLUSIONES. - 8. BIBLIOGRAFÍA.

(*) Profesor Titular de Universidad. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología- UCM.

I. INTRODUCCIÓN

Tradicionalmente el control parlamentario se ha estudiado de una manera formal como un aspecto complementario de la actividad legislativa, cuando más bien es la cuestión sustantiva de la actividad parlamentaria. Las cosas han cambiado a partir del momento en que en los estudios de ciencia política se empezó a poner el acento en el proceso de toma de decisiones y en el *policy-making*, porque se comenzó a reflexionar sobre los procesos de negociación para llegar a las decisiones y sobre la evaluación de las políticas una vez que se ponen en práctica. Cuando se proyecta este análisis sobre la actividad parlamentaria se acaba inevitablemente llegando a la consideración de que ambas son facetas del control que se ejerce sobre las decisiones y las políticas promovidas desde el poder ejecutivo. El control parlamentario puede ser entonces *ex ante* o *ex post*. En el primer caso estamos ante el proceso legislativo, es decir, la elaboración y aprobación de leyes; en el segundo caso estamos ante los procedimientos «típicos» para supervisar y vigilar la acción de gobierno, como son las preguntas e interpelaciones al Gobierno, la solicitud de informes, las comparecencias de altos cargos, etc., que, en función de las situaciones, también pueden servir como medios de información de los parlamentarios para la actividad legislativa.

En este trabajo se trata de dar cuenta de la manera en que se produce el control parlamentario en el caso español, en concreto del control en el Congreso de los Diputados. Se trata de reconocer los procedimientos existentes y evaluar su uso. Primero atendemos a las cuestiones conceptuales sobre lo que sea el control parlamentario y seguidamente consideramos

la práctica de los procedimientos «típicos» del control. Para esto último analizamos el control como una actividad general del Congreso y revisamos el uso general de los procedimientos de control, con una especial atención al control realizado en el marco de las comisiones legislativas.

Se toman en consideración siete periodos legislativos desde 1977, cuando comienza la legislatura constituyente, hasta 2000, cuando terminó la sexta legislatura. Para estudiar el control elaboramos diferentes indicadores, que son porcentajes relacionados con el número de casos que se han dado en cada procedimiento de control; de esta manera tenemos unos datos homogéneos que podemos comparar.

La información ha sido obtenida de la «base de datos» del Archivo del Congreso de los Diputados que tiene mas fiabilidad que la que aportan las Memorias de Legislatura y es más completa que la que se puede obtener de las páginas web del Congreso y del Senado: www.congreso.es y www.senado.es.

2. SOBRE EL CONCEPTO DE CONTROL PARLAMENTARIO

Sobre lo que es y no es el control parlamentario del Gobierno se ha escrito largo y tendido desde distintas perspectivas. Hay una amplia bibliografía en castellano, referente al tema, de J. R. Montero, J. García Morillo, F. Santaolalla, M. Ramírez, M. Aragón, A. Porras, Portero Molina, Guerrero Salom y A. Arévalo entre otros.

Como idea general podemos considerar que el control parlamentario es un control político en sede parlamentaria cuyos agentes son los grupos actuantes en las cámaras, tiene carácter instrumental y es permanente y teleológico (García Fernández, 1994, 42). El control parlamentario es consecuencia del principio democrático de que el Gobierno ha de ser representativo y responsable (Birch, 1964, 13). Ha de permitir hacer el seguimiento y fiscalización de la actividad del poder ejecutivo a quien compete tomar las grandes decisiones de la política nacional e internacional y la dirección de la administración, adoptando las medidas correspondientes para ejecutar las leyes.

El control parlamentario es, además, lógica consecuencia de la existencia de una relación básica que liga de forma directa e inexcusable al Go-

bierno con el Parlamento en el régimen parlamentario. Es fruto del principio de que el Gobierno descansa en la confianza parlamentaria, de que precisa de una mayoría en el parlamento para existir y actuar, y, consecuentemente, está sometido a responsabilidad política. El control parlamentario es paso previo a la exigencia de responsabilidad política (Montero y García Morillo, 1984, 123) Hay en este punto un hecho diferencial que afecta al parlamentarismo español: el bicameralismo asimétrico. Mientras que la actividad del control parlamentario puede ejercerse desde cualquiera de las dos cámaras, no ocurre así con la exigencia de responsabilidad política al Gobierno, para lo que el Senado no está habilitado. Lógicamente esto último redundará en perjuicio de la capacidad controladora del Senado, debilitando la posición del Senado, por lo que el control parlamentario realizado en el Congreso es de más trascendencia que el realizado en el Senado.

Por otro lado, cuando queremos determinar el *contenido de lo que es el control parlamentario* nos enfrentamos a un problema de ambigüedad, ya que la idea de control se refiere no sólo a la vigilancia, o la fiscalización de un actor o una actividad, sino también al hecho de ejercer el poder, es decir, es lógico pensar que «quien tiene el control tiene el poder». Resulta entonces que el control parlamentario goza de esta doble naturaleza, si bien, aparentemente tiene más peso en el uso habitual del término el carácter de vigilancia y supervisión de la acción de gobierno.

Su contenido real es muy diverso; así, en un sentido general el *Committee on Government Operations* del Senado estadounidense en 1977 identificó cinco objetivos del control (Rockman, 1984, 415): (1) observar si las políticas se implementan de acuerdo con las intenciones establecidas, (2) determinar (evaluar) si las políticas son efectivas y su impacto es acorde con los objetivos establecidos por el Congreso, (3) evitar el derroche y las actuaciones deshonestas (corrupción) y asegurar la eficiencia de la acción de gobierno, (4) evitar las actuaciones discrecionales, es decir, arbitrarias e irresponsables de la administración, y (5) velar por el interés público vigilando e imponiendo restricciones a las relaciones entre las agencias gubernamentales y su clientela. Evidentemente, tales cuestiones, como el derroche, el abuso o la ineficiencia, son difíciles de especificar en los casos concretos, teniendo en cuenta que quien ha de juzgarlos, el parlamento, es un órgano colectivo cuya voluntad se forma de manera compleja.

En las democracias «parlamentarias» el control parlamentario se ha identificado de una manera más precisa con actuaciones como son la obtención de información del Gobierno (Wiberg, 1994, 9; López Guerra, 1990, 246), la posibilidad de enmendar los proyectos gubernamentales (Manzella, 1977, 355), o un vasto campo de competencias parlamentarias que va desde la designación de cargos políticos, como el Presidente de República o el Presidente de Gobierno, hasta la exigencia de responsabilidad política (Amellier, 1966: 303; Aguilera de Prat y Vilanova, 1987: 327).

Desde nuestra perspectiva el control parlamentario supone básicamente:

- (1) Obtener información por medios diversos y variados sobre la actividad del Gobierno y sus proyectos
- (2) Hacer propuestas para dar orientación a la acción de gobierno sea esta de tipo ejecutivo o legislativo
- (3) Sancionar la acción de gobierno si es el caso, bien mediante la crítica, bien exigiendo su responsabilidad política mediante un voto de censura explícito en un régimen parlamentario.

Evidentemente, el nuestro es un concepto amplio de control parlamentario, ya que en rigor no se puede adoptar otro, pudiéndose decir que, en general, los actos parlamentarios pueden tener un carácter polivalente. Así, se puede considerar que el control parlamentario se extiende a la actividad legislativa (García. Fdez 1994: 56; Montero y García Morillo, 1984: 91) además de a los procedimientos «típicos» como preguntas e interpelaciones, e incluye también la exigencia de responsabilidad política al ejecutivo. Según este concepto, los medios de control son variados en razón de la propia complejidad del mismo (Guerrero Salom, 1999: 461). Por ello hay que considerar también como control parlamentario la institución del *Ombudsman* o Defensor del Pueblo, creado como «delegado» del parlamento para esta explícita función, y los tribunales de cuentas de los que disponen muchos sistemas, que tienen el cometido de fiscalizar la actividad económico-financiera del sector público. De la misma manera hay control parlamentario también en las intervenciones públicas de los parlamentarios ante los medios de comunicación. (Damgaard, 1994: 45). Sin embargo no consideramos que sea en sentido estricto control parlamentario la formación, o «investidura», de un Gobierno o la designación de los miembros de las altas magistraturas, pues la fiscalización o control

de estos necesariamente se ha de llevar a cabo sobre su comportamiento o su actividad.

Ahora bien, aunque partimos de que el control parlamentario tiene un contenido amplio, a efectos de hacer operativa la investigación sobre el mismo nos limitamos a estudiar en este trabajo una parte del control parlamentario, el referido al de los procedimientos «típicos». Estos procedimientos están claramente perfilados en la Constitución y los reglamentos parlamentarios y resultan altamente operativos para la investigación cuantitativa gracias a la existencia de la Memorias de Legislatura y de las bases de datos informatizadas.

3. EL CONTROL COMO INSTRUMENTO DE LA OPOSICIÓN

Para entender la práctica del control parlamentario hay que partir necesariamente de la idea de que el control parlamentario es ante todo un instrumento en manos de la oposición, y como tal inexcusable en los sistemas democráticos.

Se puede decir que el control parlamentario es una actividad fundamental en la democracia, lo que se deduce de que el control es un aspecto central en el proceso de delegación del poder que se da en la democracia entre el pueblo y quien gobierna la nación. Opera en el sentido de facilitar el ejercicio de la responsabilidad política del Gobierno, que es recíproco al proceso de la delegación (Strom, 2000). Siendo el Parlamento el mediador de la delegación del poder en la democracia parlamentaria, el control del Gobierno realizado desde el Parlamento es el cauce natural para hacer efectiva la responsabilidad del Gobierno.

De una forma más precisa se puede decir que dentro del Parlamento «la oposición» es el principal actor a quien corresponde ejecutar la demanda de responsabilidad por la delegación del poder al Gobierno. La relación entre el Gobierno y la oposición se convierte por ello en una relación de tipo conflictivo (King, 1976: 217), aunque sea una oposición «leal» (Alcántara, 1997: 56), en la que el control parlamentario es un arma en manos de la oposición que se usa no sólo para asegurar que el Gobierno actúa de acuerdo con las reglas del juego, sino también para valorar la manera en que es ejercido el poder por el Gobierno de turno. El control parlamenta-

rio permite al Gobierno defender las diferentes propuestas y programas y a la oposición postular alternativas y criticar al Gobierno y, en su caso, poder llegar a provocar la alternancia en el poder (Kolinsky, 1987:2; López Aguilar, 1988: 265 y ss; Sánchez Navarro, 1997: 112; Sánchez de Dios, 2002: 225).

El control parlamentario debe ser observado, sobre todo, como una garantía institucional para la oposición, de acuerdo con von Beyme (1987: 36). Está basado en unos procedimientos formales que han sido establecidos en las constituciones y en los reglamentos parlamentarios. En el caso español son unos procedimientos «típicos» bien definidos en la Constitución de 1978 y en los Reglamentos del Congreso y del Senado y muy bien perfilados doctrinalmente.

Por otro lado, siguiendo a Dahl (1965: 338) tenemos que considerar el control parlamentario como un lugar (*arena*) para el encuentro entre el Gobierno y la oposición, que ofrece a la oposición la oportunidad de desafiar al Gobierno e influir en la opinión pública con el objeto de conseguir un mayor apoyo a su favor. En este contexto la actividad de control tiene que ser considerada como parte de la estrategia de la oposición. Por esta razón en este trabajo se pone el acento en cómo usan los partidos los distintos procedimientos de control y sus incentivos al utilizarlos.

Como escribió sir I. Jennings (1970: 167), es un planteamiento pasado de moda, antiguo, el de pensar que el deber de la oposición es «no proponer nada, oponerse a todo y hacer caer al Gobierno». Por el contrario la oposición en la actualidad tiene un cometido muy importante en el control del Gobierno, puede hacer muchas cosas aparte de tratar de derribar al Gobierno, como son vigilarle o darle orientación. Quiere esto decir que los procedimientos de control pueden tener usos y finalidades diferentes según los casos y por ello podemos proceder a una clasificación de los mismos.

4. TIPOLOGÍA DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTROL

Para explicar cómo funciona la actividad de control en un caso específico tenemos que determinar, primero, qué procedimientos hay establecidos, y, entre ellos, cuáles son los principales y cuáles los secundarios;

lógicamente esto vendrá determinado en función de la capacidad de «veto» sobre las decisiones, en términos de Tsebelis, que los procedimientos de control atribuyen a la oposición. También tenemos que examinar quién puede promover tales procedimientos, cuándo pueden ser activados, cuáles son sus objetivos y qué incentivos tienen quienes los promueven. Por la misma razón, para evaluar el control parlamentario tenemos que tener en cuenta la diversidad de procedimientos y explicar por qué hay más actividad en unos procedimientos que en otros. Todo ello nos lleva a utilizar una tipología del control parlamentario.

En un nivel puramente conceptual podemos tratar de establecer una clasificación de los procedimientos «típicos» del control parlamentario considerando la función y el uso que se les puede dar. En la literatura sobre el control parlamentario hay posiciones diversas al respecto. Así Solé y Aparicio (1984) no distinguen sino una única función general de control, mientras que Molas y Pitarch (1987) distinguen la función de control, de la de información y de la función de impulso político y dirección de la acción de gobierno, cada una con sus correspondientes procedimientos. De igual manera Santaolalla (1984) diferencia entre actos de control, actos de dirección e instrumentos de información. Por su parte, Montero y García Morillo (1984) distinguen entre procedimientos de información y procedimientos de control, que los diferencian de los procedimientos de exigencia de responsabilidad política o sancionadores. A. Manzella (1977) hace una clasificación más amplia y distingue entre instrumentos de información, instrumentos de inspección, instrumentos de *indirizzo*, e instrumentos de control; en estos últimos está la función sancionadora. Finalmente, López Aguilar (1988, 268), que sigue a éste último, distingue entre actos de información, de inspección, de *indirizzo*, de fiscalización en el ámbito legislativo, y diferencia, por otro lado los actos de la relación de confianza entre el ejecutivo y el legislativo.

En nuestra opinión cuando hay una gran variedad de procedimientos se abren muchas posibilidades de control. Evidentemente, el uso de los procedimientos varía con el paso del tiempo, en función de las necesidades de los partidos de la oposición y hay momentos en que son más relevantes unos procedimientos que otros. Sin embargo, también es cierto que hay unos mecanismos básicos de control que son inexcusables en todos los parlamentos, como las preguntas, las comparencias y las comisiones de investigación.

También tenemos que tener en cuenta una serie de circunstancias en la práctica del control parlamentario. Así, un factor muy importante para el asentamiento de los procedimientos es el aprendizaje y la experiencia. La experiencia se echa en falta cuando un partido pasa de la mayoría a la oposición; también cuando hay una renovación de diputados, cosa que sucede cuando un partido de oposición está en proceso ascendente. Con la experiencia y por la práctica del control el uso de los procedimientos se hace más eficiente. Por otro lado, con el paso de los años se van incorporando nuevas técnicas parlamentarias y por eso se crean nuevos procedimientos o se reforman los antiguos. La fuerte institucionalización de un parlamento supone que los procedimientos se van adaptando, éste es el caso de las interpelaciones en el Congreso de los Diputados; actualmente ya no hay ordinarias y todas son urgentes. También aparecen «prácticas parlamentarias» que son auténticos procedimientos, aunque no lleguen a estar reglados. Esto último es el caso de las mociones de reprobación en el Congreso.

En la realidad en el Congreso de los Diputados los procedimientos se usan con distintas funciones. Evidentemente, hay procedimientos que sirven para «obtener información», pero una categoría analítica de este tipo es demasiado amplia y poco operativa *si partimos de la idea de que los procedimientos de control hay que entenderlos en el marco de una estrategia opositora de partido*. Todas las preguntas parlamentarias en principio buscan información, al igual que las comparecencias. Pero las preguntas escritas buscan una información precisa sobre cuestiones concretas en función de intereses locales o particulares. A veces ni eso, ya que sólo se trata de llamar la atención del Gobierno sobre un asunto concreto. Por otra parte las preguntas en el Pleno generan un debate que necesariamente tiene una gran trascendencia, incluso puede ser televisado, por tanto implican un grado distinto de control. De la misma manera las preguntas orales en comisión llevan a atender cuestiones especializadas, sectoriales, de las políticas e implican un mínimo debate que les da cierta trascendencia. Las comparecencias abren un debate amplio en la cámara o en las comisiones, lo que les da una cualificación como procedimientos de control más relevante que las preguntas.

En nuestra opinión cabe decir que en el Congreso de los Diputados hay diversos tipos de control. Por un lado está el control que podemos llamar especializado, que se realiza en las comisiones donde se hace tanto un se-

guimiento sectorial de las políticas mediante preguntas orales, como un control preciso por la vía de las comparecencias, como uno de tipo orientativo por la vía de las proposiciones no de ley. Por otro lado, mediante el control que hacen los diputados individualmente con las preguntas escritas o la solicitud de informes administrativos, se hace un seguimiento particularizado o de vigilancia con el que se realiza un examen cuidadoso de la actividad de gobierno, a veces representando a intereses locales o a los grupos de interés. Por otra parte está la actividad de *indirizzo* a través de proposiciones no de ley y mociones que permiten al mismo tiempo la crítica y, sobre todo, la orientación del Gobierno. Finalmente, también hay procedimientos de control crítico que permiten la contraposición de propuestas y el planteamiento de medidas alternativas a las del Gobierno, como son los debates en Pleno a través de interpelaciones, o mociones de reprobación.

Todo lo apuntado más arriba nos lleva a la conclusión de que en el Congreso el control parlamentario es una actividad muy desarrollada y podemos diferenciar cuatro grandes tipos de procedimientos de control (cuadro 2):

- (A) De vigilancia
- (B) De seguimiento de las políticas
- (C) De control crítico
- (D) Actividad de *indirizzo* o de orientación.

La «vigilancia» es específica, se materializa mediante preguntas escritas, solicitud de informes de la administración y creando comisiones de encuesta. El «seguimiento de las políticas» se puede llevar a cabo con debates generales, mediante comparecencias y preguntas orales en pleno, y de forma sectorial, por preguntas orales y comparecencias en comisión. Este implica un grado superior de control respecto de la categoría de vigilancia. El «control crítico» es de carácter general con debates en pleno de interpelaciones, mociones de reprobación, ciertas preguntas orales, y por la actuación de comisiones de investigación, supone un tipo de control basado en la confrontación con el Gobierno. Finalmente el *indirizzo* u «orientación» del Gobierno puede ser sectorial, en las comisiones mediante proposiciones no de ley, y general, en los plenos, mediante proposiciones no de ley, comunicaciones del Gobierno y algunas mociones.

CUADRO 2. *Tipología de los procedimientos de control*

Tipo	Clase	Procedimiento
VIGILANCIA	<i>ESPECIFICA</i>	- Preguntas escritas - Informes advos. - Comisiones de encuesta
SEGUIMIENTO	<i>SECTORIAL</i> <i>- en comisión</i>	- Preguntas orales - Comparecencias
	<i>GENERAL</i> <i>- en pleno</i>	- Comparecencias - Preguntas orales
CRITICA	<i>GENERAL</i> <i>- en pleno</i>	- Preguntas orales - Interpelaciones - Mociones de reprobación - Comisiones de investigación
<u>INDIRIZZO</u> (ORIENTACION)	<i>GENERAL</i> <i>- en pleno</i>	- Mociones - Propositiones no de ley - Comunicaciones
	<i>SECTORIAL</i> <i>- en comisión</i>	- Propositiones no de ley

5. LAS INICIATIVAS DE CONTROL EN EL MARCO GENERAL DE LA ACTIVIDAD DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

En las tres primeras legislaturas de la democracia española se ha dado un proceso básico de desarrollo de la actividad parlamentaria (AP), doblándose esta actividad en cada legislatura (ver gráfico 1). En la tercera legislatura (L-III) la actividad parlamentaria alcanzó el nivel de más de 30 mil procedimientos presentados, pero lo más destacable de ello es que este crecimiento ha sido debido principalmente a los procedimientos de

control (AC). Si sólo consideramos el número de procedimientos *en cuanto que expedientes parlamentarios*, la actividad de control es la más relevante del Congreso y con el tiempo se ha hecho muy precisa y especializada.

Por otro lado, al considerar el número total de procedimientos de control se puede decir que únicamente en la mitad de la década de 1980 es cuando el Congreso de los Diputados alcanzó un ritmo normal de actividad de control del Gobierno similar al de otros parlamentos (T. Saalfeld, 1990: 79; K. Gladdish, 1990: 114). Se puede decir que solo en L-III (1986-89) comenzó un periodo de normalidad en términos de actividad parlamentaria porque hasta 1986 fue un tiempo de excepcionalidad. Así el objeto de la legislatura constituyente (L-C) era el de elaborar y aprobar una Constitución bajo el necesario consenso, mientras que el del periodo de la primera legislatura (L-I) fue el de la consolidación democrática con un Gobierno minoritario inestable en que permaneció, debilitado, el consenso del periodo constituyente (López Garrido, 1985: 232; Capo et al., 1990: 99). Finalmente, la segunda legislatura (L-II) fue el momento de la primera alternancia en el gobierno.

Otra cuestión es que, como podemos ver en el gráfico 2, desde L-I la actividad de control (A) alcanzó un nivel que podemos considerar normal al conseguir un nivel de más del 80 por ciento de los procedimientos parlamentarios. La actividad de control (A) alcanzó el nivel máximo en L-I y L-V porque había Gobiernos minoritarios y había al mismo tiempo fuertes partidos de oposición próximos a conseguir la alternancia en el poder: el Partido Socialista en L-I y el Partido Popular en L-V. En L-III también hubo un cierto crecimiento de la actividad de control (A) debido a la competitividad entre los partidos de centro-derecha; todos ellos fueron muy activos en el Congreso.

Por otro lado, si ponemos atención en la efectividad (E) del control, es decir, en el porcentaje de procedimientos que han sido tramitados, aprobados, etc., en el gráfico 2 vemos que sólo después de L-I ésta alcanza un nivel normal. Así, más del 70 por ciento de todos los procedimientos planteados fueron tramitados. La tasa de efectividad opera en sentido inverso a la de actividad; así, cuanto más actividad de control hay, su efectividad es menor. La efectividad fue superior en L-II y L-III debido al hecho de que había más grupos de oposición, en particular de centro-derecha, que

en otras legislaturas. La efectividad del control está por ello relacionada con la fragmentación de la oposición.

Finalmente, cuando comparamos de nuevo la actividad (A) y la efectividad (E) en L-I y en L-V, que son legislaturas previas a etapas de alternancia en el gobierno y en las que hay mayor tasa de actividad, vemos que la separación entre ambos cocientes es menor en L-V. Esta diferencia se explica por la mayor experiencia parlamentaria del Grupo Popular en la oposición, el cual fue más eficiente y más preciso en L-V que el Grupo Socialista cuando estaba en la oposición en L-I, ya que el 80% de los procedimientos del PP fueron tramitados en L-V mientras que los socialistas solo tuvieron una tasa del 71% en L-I.

Como resultado del análisis anterior se puede decir que la *actividad de control* creció en dos casos. Primero, con Gobiernos minoritarios cuando ha habido un partido de oposición fuerte y listo para la alternancia. Segundo, cuando ha habido competitividad entre los partidos de oposición. Por otro lado, se puede afirmar que la *efectividad del control* ha sido más alta cuando ha habido fragmentación y alta competitividad entre los partidos de oposición.

GRÁFICO 1. ACTIVIDAD PARLAMENTARIA (AP) Y ACTIVIDAD DE CONTROL PARLAMENTARIO (AC) POR EL NÚMERO DE PROCEDIMIENTOS (EXPEDIENTES)

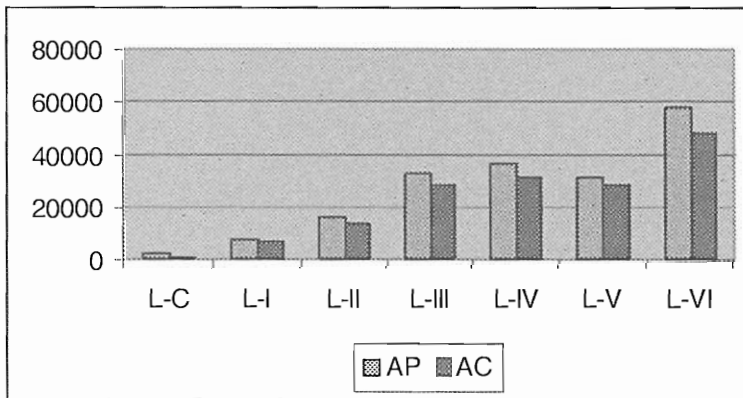
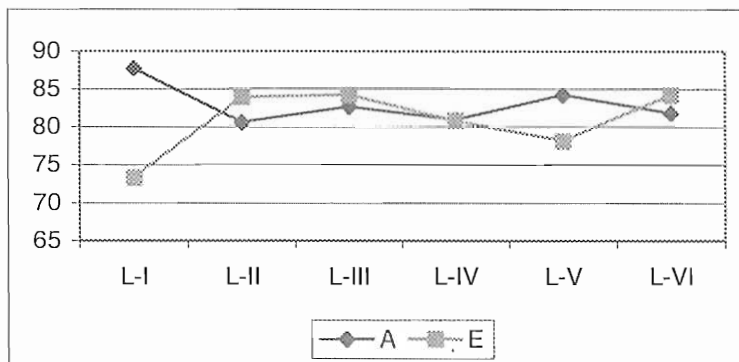


GRÁFICO 2. *Actividad (A) y efectividad (E) del control como coeficientes*



- (A) Coeficiente de actividad: porcentaje de procedimientos de control sobre el total de procedimientos parlamentarios
 (E) Coeficiente de efectividad: porcentaje de procedimientos presentados que han sido tramitados, votados, aprobados, etc.

6. LA PRÁCTICA DE LAS INICIATIVAS DE CONTROL PARLAMENTARIO

En el Congreso de los Diputados hay una gran variedad de procedimientos o «iniciativas» de control que al mismo tiempo están claramente diferenciados. Están regulados por la Constitución de 1978 y el Reglamento del Congreso de 1982. Para identificar la naturaleza de las iniciativas de control tomamos en cuenta los estudios doctrinales publicados, y para estudiar su relevancia comparamos en cada legislatura *el número total* de casos que se han presentado de cada procedimiento (T) con dos cocientes. Uno es la *efectividad* (E), que consiste en el porcentaje de casos de cada procedimiento que han sido tramitados, aceptados, votados, etc. en cada legislatura. Otro es la *tasa de actividad* (A) que es el porcentaje de casos de la iniciativa objeto de estudio en relación al número total de procedimientos de control presentados en la legislatura. La tasa de actividad nos dice la importancia que tiene cada procedimiento en el conjunto de las iniciativas de control y la efectividad nos permite ver el uso real del procedimiento concreto. Siguiendo los estudios doctrinales y los datos referentes a su uso a continuación analizamos y clasificamos los procedimientos típicos del control en el Congreso.

A) *Las preguntas*

Las preguntas son el procedimiento de control más importante por número de casos. Son aproximadamente 3/4 partes del total de la actividad. Las preguntas tienen que presentarse en forma escrita, pero pueden ser contestadas de forma escrita u oralmente, esto depende del criterio del diputado que pregunta. Además las preguntas orales pueden ser presentadas para ser contestadas en el Pleno de la Cámara o en los comités. Su ventaja es que abren un pequeño debate, según la dinámica pregunta-respuesta. Sin embargo, no siempre son contestadas, lo que reduce su efectividad, aunque muchas veces lo importante es formular la pregunta en sí como apuntan Wiberg y Koura (1998: 29).

Las preguntas escritas en el Congreso son más de la mitad de los procedimientos de control al igual que en otros parlamentos, y su cuantía total es similar al estándar de otros países como Francia (Frears, 1990: 35). Su alta cantidad es debida al hecho de que los partidos no pueden limitar ni controlar el número que puede plantear cada diputado. Las preguntas junto a los informes administrativos se han convertido en el procedimiento principal en manos de los diputados. Han sido muy relevantes cuando los grupos estaban débilmente estructurados como ocurrió al Grupo Popular en I-II o al PSOE en I-VI.

Una ventaja de las preguntas escritas es que siempre son tramitadas y sus respuestas son muy precisas. Como resultado (ver en tabla 1) las preguntas escritas siempre han tenido la tasa más alta de efectividad, alcanzando habitualmente el 90%. Esta es la razón de que sean consideradas como una buena fuente de control parlamentario. Este procedimiento busca una información muy precisa y al mismo tiempo es un medio para hacer un seguimiento de cierta profundidad de las políticas. Lógicamente es una buena vía para realizar la representación de intereses particulares como ocurre en Francia (Kimmel, 1983: 280).

Inspirado en el *question time* británico, en España hay una sesión de dos horas semanales los miércoles para debatir *las preguntas orales en los Plenos* dirigidas a los miembros del Gobierno con el objetivo de considerar temas de actualidad -en un debate de 5 minutos por pregunta-. El Presidente del Gobierno empezó a participar en este procedimiento en 1983. Podemos decir con Solé Tura y Aparicio (1984: 228) que es un procedi-

TABLA 1. Preguntas escritas

	L-C	L-I	L-II	L-III	L-IV	L-V	L-VI
T	304	3.820	9.200	19.458	15.309	14.886	32.720
E	76	84	91	92	93	87	94
A	32	56	70	71	52	56	69

miento satisfactorio aunque no tiene el mismo impacto político que en Inglaterra.

Los parlamentarios son quienes presentan las preguntas orales; sin embargo, para permitir la participación del mayor número de diputados, éstas son administradas por los partidos. La limitación de tiempo para las preguntas reduce lógicamente su número aunque se puede considerar normal de acuerdo con los parámetros franceses (Fiears, 1990: 34). Su efectividad, sin embargo, ha sido siempre muy alta, ya que más de dos partes de ellas han sido contestadas, incrementándose en las últimas legislaturas, después de que el procedimiento fuera mejorado en la reforma del Reglamento de 1982.

Las preguntas orales en el pleno de la cámara han sido muy relevantes en L-II cuando su número dobló el de otras legislaturas. Esto se explica porque era el procedimiento más adecuado para hacer un control crítico y vigilar el desarrollo de un nuevo programa de gobierno después de la alternancia en el poder, como también ha ocurrido en L-VI. En términos generales su efectividad ha crecido con el tiempo.

TABLA 2. Preguntas orales en el Pleno

	L-C	L-I	L-II	L-III	L-IV	L-V	L-VI
T	28	412	1.584	1.510	2.003	1.610	2.112
E	55	46	60	72	75	74	82
A	3	6	12	6	7	6	6

Las *preguntas orales en comisión* permiten abrir un debate sobre un tema preciso entre un miembro del Gobierno (de segundo nivel) y un diputado de aproximadamente media hora, por lo que son un buen medio para hacer un control sectorial y especializado de las políticas gubernamentales. Estas fueron principalmente usadas por los grupos de oposición del Partido Popular e Izquierda Unida para controlar las políticas generales de los gobiernos socialistas. Han sido muy utilizadas en relación con las políticas «de Estado» de Justicia e Interior, Defensa y Relaciones Exteriores. Las preguntas orales son el medio habitual de control de la RTVE (ver tabla 16).

Cuando tales preguntas no son contestadas en tiempo (un periodo de sesiones) quedan convertidas automáticamente en preguntas escritas. Esto ocurre con un tercio de ellas (tabla 3) lo que reduce su eficacia, que es más baja que en otro tipo de preguntas.

TABLA 3. *Preguntas orales en comisión*

	L-C	L-I	L-II	L-III	L-IV	L-V	L-VI
T	119	745	245	1.593	2.464	1.865	2.829
Conv.	15	261	182	440	705	620	1.519
E	38	59	40	57	51	52	39
A	13	11	2	6	8	7	7

B) *Interpelaciones*

La interpelación es un medio tradicional de control parlamentario en España pero hasta el Reglamento de 1982, sin embargo, no estaba bien diferenciada de las preguntas, por eso tiene una tasa de actividad tan elevada en este periodo. Desde entonces las interpelaciones producen un debate especial sobre un tema general en una sesión plenaria en el que todos los partidos participan, que puede afectar a todo el Gobierno o a solo uno de sus departamentos. Las interpelaciones pueden terminar en una moción como ocurre algunas veces. Desde 1983 se pueden presentar interpela-

ciones urgentes que se tramitan más rápido que las ordinarias y se han convertido el procedimiento de interpelación normal y, además, han incrementado su efectividad superando el 80 por ciento en L-V y L-VI.

Las interpelaciones son administradas por los grupos, los cuales tienen limitado el número que pueden proponer en cada periodo de sesiones (una por cada 10 diputados) y son debatidas en la sesión de los miércoles, por lo tanto su número no es significativo. En términos comparados el número de interpelaciones en España es algo más alto que el de Alemania, como ha sido el caso históricamente (Saalfeld, 1990, 79) pero más bajo que en otros países como Bélgica (de Winter 1998: 110) o que en Italia (Sánchez Navarro, 1997: 170). Sin embargo, su efectividad ha estado creciendo desde 1983 en un proceso paralelo al del fortalecimiento progresivo de la oposición. Por todo ello se puede decir que las interpelaciones han sido un instrumento para hacer un control crítico de las políticas del Gobierno y ha sido muy eficaces cuando la oposición ha estado bien estructurada y con los gobiernos minoritarios del PP y del PSOE.

TABLA 4. *Interpelaciones ordinarias*

	L-C	L-I	L-II	L-III	L-IV	L-V
T	129	389	67	37	27	6
E	30	41	8	--	--	--
A	14	6	0,5	0,1	0,1	0,1

TABLA 5. *Interpelaciones urgentes*

	L-II	L-III	L-IV	L-V	L-VI
T	143	177	198	136	203
E	42	65	76	81	89
A	1	0,6	0,7	0,5	0,5

C) *Mociones*

Una moción solamente se puede presentar después de una interpelación y, como se puede ver en la tabla 6, sólo una pequeña parte de las interpelaciones ha dado lugar a una moción. Aunque su número es menor, las mociones siguen, por tanto, la misma pauta de actividad que las interpelaciones, si bien, desde 1986 (L-III) las interpelaciones han provocado una moción con más frecuencia. La relevancia de las mociones es que permiten a la cámara manifestar su opinión sobre un problema de actualidad (en dos semanas) y evaluar la posición del Gobierno, que ha sido planteada necesariamente en el debate de la interpelación. Las interpelaciones conectadas con mociones obligan al Gobierno a explicar al público su punto de vista sobre un problema que está siendo discutido en los medios de comunicación (Montero y García Morillo, 1984: 85). Por esta razón su efectividad está estrechamente vinculada a la fuerza de la oposición y podemos ver un salto claro en esta tasa con los Gobiernos minoritarios de L-I, L-V y L-VI. En la última legislatura la efectividad de las interpelaciones se incrementó, pero no así la de las mociones cosa que pone de manifiesto un comportamiento diferente de la oposición, que fue menos crítico en L-VI que en L-V.

TABLA 6. *Mociones*

	L-C	L-I	L-II	L-III	L-IV	L-V	L-VI
T	37	75	37	102	145	108	175
E	8	45	96	23	28	46	34
A	4	1	0,3	0,4	0,5	0,4	0,3

D) *Las proposiciones no de ley*

Las proposiciones no de ley, también llamadas resoluciones o acuerdos de la Cámara (Santaolalla, 1984: 357), son presentadas numerosas veces después de una comunicación del Gobierno y desde 1982 están reservadas exclusivamente a los partidos. Estas han jugado un papel muy importante tanto en el Congreso como en el Senado y su uso ha crecido constantemente desde 1982 (L-II). Antes de esta fecha su número era muy

alto, como se puede ver en su tasa de actividad, por dos razones: su procedimiento estaba confundido con el de las preguntas orales y porque, al ser un tiempo de consenso, la actividad de *indirizzo* era muy significativa.

Tales proposiciones pueden ser debatidas en el Pleno o en comisión de acuerdo con la voluntad del grupo proponente y, aunque son más abundantes en comisión, obviamente los debates en el Pleno son sobre los asuntos más trascendentes. Al depender la aceptación de las proposiciones no de ley de la mayoría, podemos comprobar en los datos que cuanto más fuerte es la oposición mayor es su número y su efectividad. Como resultado, el incremento de actividad de este procedimiento desde L-II, en particular en comisión, fue paralelo y opuesto a la pérdida de fuerza del Grupo Socialista como partido de gobierno y aumentó notablemente en L-V respecto de L-IV porque había un Gobierno minoritario. También hubo una elevada actividad en L-VI porque había un Gobierno minoritario popular. La efectividad de este procedimiento no es muy elevada pero su importancia radica en que da lugar a un debate similar al de las interpelaciones y mociones.

TABLA 9. *Proposiciones no de ley en el Pleno*

	L-C	L-I	L-II	L-III	L-IV	L-V	L-VI
T	69	241	96	164	272	261	439
E	38	17	17	14	16	32	28
A	7	4	0,7	0,6	0,9	0,9	0,9

TABLA 9. *Proposiciones no de ley en comisión*

	L-C	L-I	L-II	L-III	L-IV	L-V	L-VI
T	52	421	128	245	514	692	1800
E	23	12	20	16	15	32	38
A	6	6	0,9	0,9	2	3	4

Las proposiciones no de ley y las mociones son muy parecidas y son algo intermedio entre la actividad estrictamente legislativa y la de control. Ambas permiten realizar un control crítico del Gobierno y ambas están relacionadas con la idea italiana de *indirizzo*, que significa «influencia» en términos parlamentarios (Manzella, 1977: 261, Santaolalla: 1984: 333; López Aguilar, 1988: 267). A través de ellas los partidos piden a la Cámara que se adopte una propuesta habitualmente relacionada con las políticas del Gobierno. Algunas veces con estas propuestas se pide al Gobierno una acción particular, una iniciativa legislativa, etc., otras veces, las menos, con éstas se critica al Gobierno, por ejemplo, al ser utilizadas como moción de reprobación. Sin embargo, en otras ocasiones éstas sirven para agradecer la acción del Gobierno (Molas y Pitarch, 1987: 208). Ninguna de ellas tiene efectos legales, pero sí tienen efectos políticos. Habitualmente su relevancia es debida a la publicidad del debate que suscitan.

La tasa de actividad de *indirizzo* fue muy elevada en L-C y L-I debido al consenso de la transición democrática, lo que tuvo consecuencias respecto de su efectividad, aunque su tasa de efectividad ha sido más alta cuando ha habido un Gobierno minoritario en L-I, y especialmente en L-V y L-VI.

TABLA 9. *Procedimientos de indirizzo*

	L-C	L-I	L-II	L-III	L-IV	L-V	L-VI
E	23	25	19	18	20	37	36
A	16	11	2	2	3	4	5

E) *Las comparecencias*

Las comparecencias son un procedimiento remarcable para hacer un seguimiento preciso y de vigilancia de la acción de gobierno. Estas pueden ser solicitadas por la Cámara o pueden ser decididas por el Gobierno mismo y no sólo los ministros, sino también otros miembros del Gobierno y altos funcionarios, están sujetos a este procedimiento. Las comparecencias abren sesiones informativas en las que el Gobierno expone su comportamiento o sus nuevos planes y la oposición puede solicitar información.

Este procedimiento es el segundo en número y es más del 10 por ciento del total de control parlamentario en el periodo. Mientras que las comparecencias en los Plenos no son muy significativas por su número, sin embargo, sí lo son en los comités. En los comités el 80 por ciento se refieren al segundo nivel de los miembros del Gobierno y altos cargos y el debate es más preciso y especializado. Solamente un 10% de ellas tiene por objeto la elaboración de las leyes, mientras que más de la mitad se refieren a cuestiones presupuestarias (véase tabla 16). Por la tasa de actividad vemos que las comparecencias en comisión han sido más importantes con los últimos gobiernos socialistas con las que se ha desarrollado, por tanto, un control basado en el seguimiento sectorial de las políticas.

El número de comparecencias solicitadas ha crecido progresivamente en el periodo que, en general, puede considerarse siempre alto, pero no su efectividad debido al incremento de peticiones por la oposición. Los partidos de la oposición pueden requerir comparecencias sin límite alguno, pero la decisión final para que se dé o no una comparecencia queda en manos de la mayoría. Más de la mitad de las comparecencias en pleno han sido a petición del propio Gobierno mientras que de este tipo sólo llegaron a ser una cuarta parte de las habidas en comisión en I-VI. Por otro lado, los ministros son los que deciden quién de los miembros del Gobierno acude a la Cámara a informar.

TABLA 10: *Comparecencias del Gobierno en el Pleno*

	L-C	L-I	L-II	L-III	L-IV	L-V	L-VI
T	7	9	10	26	58	34	46
E	100	89	30	54	41	56	46
A	0,7	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1

TABLA 11. *Comparecencias del Gobierno en comisión*

	L-C	L-I	L-II	L-III	L-IV	L-V	L-VI
T	188	612	918	2.220	3.656	3.678	4.606
A.Fc.	s/d	s/d	s/d	1.870	2.934	2.816	3.098
E	84	71	92	74	57	59	65
A	20	9	7	8	12	14	10

F) *Las comunicaciones del Gobierno*

Las comunicaciones y los planes y programas del Gobierno son similares a las comparecencias y se debaten en el pleno o en comisión. Estos procedimientos son de menor relevancia y son habitualmente iniciados por el Gobierno antes de que un procedimiento legislativo tenga lugar para buscar un acuerdo previo o para conocer las contrapropuestas de los partidos de oposición (Molas y Pitarch, 1987: 203). Estas han sido algo significativas en L-IV y en L-V, cuando el partido de gobierno socialista estaba perdiendo fuerza.

TABLA 12. *Comunicaciones, planes y programas del Gobierno*

	L-C	L-I	L-II	L-III	L-IV	L-V	L-VI
T	3	16	10	9	160	181	7

G) *Los informes administrativos*

Además de los informes que son regulares y obligatorios, como los que proceden de instituciones como el Defensor del Pueblo o el Tribunal de Cuentas que actúan como delegados de las Cortes, hay informes administrativos que son solicitados por los diputados al Gobierno y que con el tiempo se han convertido en un medio de control muy importante. Mediante petición de informes se puede hacer un seguimiento y vigilancia constante de la acción de gobierno.

Como podemos ver en la tabla 13, habitualmente más del 90 por ciento de los informes son solicitados a la administración central (Ad. C.) y su relevancia se ha incrementado legislatura tras legislatura, convirtiéndose en una buena fuente de información para los diputados. En este tipo de iniciativa se alcanzó casi el 90% de eficacia en L-VI, lo que prueba su utilidad como medio de control, si bien en esta legislatura su tasa de actividad, o importancia en el conjunto de la actividad de control, se redujo significativamente en un proceso inverso al incremento de actividad en las preguntas escritas, ya que preguntas escritas e informes son complementarios como medios de control.

TABLA 13. *Solicitudes de informes administrativos*

	L-I	L-II	L-III	L-IV	L-V	L-VI
T	133	732	1.928	4.957	3.168	2.588
Ad. C.	130	732	1.826	4.716	3.026	2.504
E	68	56	65	87	88	89
A	2	6	7	17	12	5

II) *Las comisiones de investigación*

Las comisiones de investigación se crean *ad hoc* para investigar sobre cuestiones particulares, por lo que es un medio poderoso de control, que opera como las comisiones permanentes y, además, pueden tener sesiones secretas. Su trabajo termina con una resolución final que puede ser crítica con el Gobierno.

Las comisiones de investigación han sido escasas porque es difícil crearlas ya que deben ser propuestas –aparte de por el Congreso o el Gobierno– por dos grupos parlamentarios o por 75 diputados al menos y han de ser aprobadas por la mayoría, que generalmente las rechaza. Esta es la razón de que su tasa de actividad sea muy baja y su efectividad todavía lo sea más. Lógicamente ambas tasas son más altas cuando hay un Gobierno minoritario o cuando hay un acuerdo general entre los partidos para la creación de una comisión de investigación, como ha ocurrido la mayor parte de las veces.

Otro tipo de control que viene adquiriendo importancia creciente en el Congreso son los comités de encuesta o subcomités para recoger información sobre problemas menores, que son similares a las «misiones informativas» en Francia (Maus, 1985: 113). De acuerdo con los datos recogidos, estos comités están siendo cada vez más relevantes, si bien los datos son incompletos en relación con las primeras legislaturas.

TABLA 14. *Comisiones de investigación*

	L-C	L-I	L-II	L-III	L-IV	L-V	L-VI
T	6	11	9	14	20	25	19
Otras C.I.	--	--	--	--	61	71	82
E	83	27	44	0	15	20	15
A	0,6	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1

I) *El control en las Comisiones Legislativas Permanentes*

Las comisiones son muy importantes en las Cortes españolas, que siguen la tendencia general de los parlamentos en las democracias actuales de potenciar la actividad en las comisiones (Norton, 1998: 195). Las comisiones legislativas permanentes se establecieron por los Reglamentos provisionales de la transición siguiendo la tradición de 1918 (Paniagua, 1984: 245). Están especializadas en las políticas sectoriales y tienen al mismo tiempo competencia legislativa y de control. Son el mecanismo habitual del trabajo parlamentario. Debido a que la importancia de las comisiones depende del grado de la disciplina de partido, como han demostrado Mattson y Strom (1995), en el caso español las comisiones parlamentarias se pueden considerar como una extensión del poder de los partidos, es decir, un apéndice de los mismos debido a su gran disciplina interna (Sánchez de Dios, 1996). Cada grupo tiene un número de miembros y un número de votos en las comisiones en función de su fuerza; además, los dirigentes son los que designan a los representantes del partido en las comisiones.

Por otro lado, al haber un número reducido de comisiones y como estas son muy activas, podemos afirmar que las comisiones son muy importantes en el Congreso de los Diputados. Son muy poderosas porque pueden solicitar informes, reclamar documentos, pedir comparencias de altos funcionarios etc. Son especialmente relevantes en la actividad de control donde se hace seguimiento minucioso de las políticas. En este sentido la actividad de control en las comisiones del Congreso es muy significativa. Como se puede ver en la tabla 15 este tipo de control es un sexto del total y, si dejamos a un lado del total las preguntas escritas (PE), viene a ser la mitad de la actividad de todo el control parlamentario.

Obviamente las comisiones son más relevantes con Gobiernos minoritarios, tal como se puede ver en la tabla 15. Esto ocurrió en L-I en L-V y L-VI; por el contrario, en L-II su actividad se debilitó ya que fue el periodo de mayoría parlamentaria más elevada.

TABLA 15. *Tasa de actividad en comités*

	L-C	L-I	L-II	L-III	L-IV	L-V	L-VI
Del total de AC	39	26	10	15	22	23	16
Excluidas PE	57	59	33	51	47	54	63

Actividad de control; PE: preguntas escritas

En la tabla 16 hay información sobre la *actividad de control de las principales comisiones del Congreso entre 1979 y 2000*. A partir de los datos de la tabla 16 se deduce que, como se ha apuntado más arriba, las comparecencias y las preguntas orales son un procedimiento muy eficaz para obtener información, y comprenden aproximadamente al 25% de toda la actividad de control. Por otro lado, las proposiciones no de ley son un instrumento de *indirizzo* complementario de los anteriores y muy importante con los gobiernos minoritarios.

Entre todas las comisiones la de Presupuestos es la que ha tenido el número más alto de comparecencias porque cada año fiscal hay que explicar las propuestas de gastos. También es relevante el número de comparecencias en la Comisión de Industria, Energía y Turismo y, si contabilizamos junto a estas las comparecencias habidas en la Comisión de Infraestructuras y Medio Ambiente -ya que estas comisiones proceden de la de Industria (separadas en L-V y L-VI)-, observamos un elevado número de comparecencias en relación con las políticas de transportes, comunicaciones y obras públicas que son las que se llevan la mayor parte del gasto público. Esto pone en evidencia que hay una vigilancia estricta del gasto por diputados y partidos. Otro grupo de políticas con alto número de comparecencias son las relativas al Estado del bienestar.

Las preguntas orales se han planteado principalmente en las Comisiones de Justicia e Interior, de Asuntos Exteriores y de Defensa, donde

se definen «políticas de Estado». Otro sector de políticas en las que se han presentado un importante número de preguntas es en las referentes al Estado de bienestar: educación, política social y empleo. Así pues, éstas son las áreas de gobierno en las que se ha dado un mayor seguimiento sectorial.

TABLA 16. *Actividad de control de las principales Comisiones del Congreso de los Diputados entre 1979 y 2000*

	PROPOSICIÓN NO DE LEY	PREGUNTA ORAL	COMPARECENCIA
Agricultura, Ganadería y Pesca	147	294	605
Asuntos Exteriores	134	654	504
Defensa	37	625	408
Economía, Comercio y Hacienda	48	221	461
Educación y Cultura	129	488	529
Industria, Energía, Turismo	78	462	1.559
Justicia e Interior	60	655	623
Política Social y Empleo	80	474	676
Presupuesto	8	35	2.943
Sanidad y Consumo	33	108	220
Constitucional	4	2	187
Infraestructuras, Medio Ambiente*	214	93	590
Régimen de las Admones. Públicas	22	177	186
RTVE	19	2.249	99
Unión Europea (Bicameral)	24	57	284

* Esta comisión fue creada en L-V y en 1996 (L-VI) se estableció una comisión de Medio Ambiente

La actividad de *indirizzo* ha sido relevante en las políticas del Estado del bienestar en relación con la agricultura, la educación y la política social, así como en relación con la política exterior. Por otra parte, un número significativo de proposiciones no de ley se aprobaron en las Comisiones de Infraestructuras y Medio Ambiente, en particular en la última legislatura y con relación a la política de transportes, comunicaciones y obras públicas con los Gobiernos minoritarios.

Por último se puede comprobar que la Comisión Mixta para la Unión Europea creada en 1985 (Sánchez de Dios, 1993) no ha sido muy activa antes de L-III y su actividad general se ha orientado hacia las comparencias. Es decir, esta Comisión se ha convertido en un lugar donde el Gobierno informa a la oposición de las políticas de la Unión Europea y se ha minimizado su capacidad decisoria. Igualmente se puede ver en la tabla 16 que la Comisión de control de RTVE ha desplegado una gran cantidad de control mediante preguntas orales.

7. CONCLUSIONES

Una de las conclusiones que se obtiene sobre el control parlamentario en el Congreso es que hay una gran variedad de procedimientos que abren muchas posibilidades de control. Por un lado está el control que podemos llamar especializado, que se lleva a cabo en las comisiones donde se realiza tanto un seguimiento sectorial de las políticas mediante preguntas orales, o un control preciso por la vía de las comparencias, o de tipo orientativo por la vía de las proposiciones no de ley. También tiene esta naturaleza el control que hacen los diputados individualmente mediante las preguntas escritas o la solicitud de informes administrativos. En estos casos se hace un seguimiento particularizado o de vigilancia mediante examen cuidadoso de la actividad de gobierno, a veces representando a intereses locales o a los grupos de interés. Por otro lado está la actividad de *indirizzo* a través de proposiciones no de ley y mociones que permiten al mismo tiempo la crítica y, sobre todo, la orientación del Gobierno. Hay procedimientos de control crítico, que permiten la contraposición de propuestas, y el planteamiento de medidas alternativas a las del Gobierno como son los debates en Pleno. Por esta razón se puede decir que en España el control parlamentario es una actividad muy desarrollada.

Al considerar las variables analizadas se desprende de este análisis que la mayor tasa de actividad se da en las preguntas escritas y solicitud de informes; en segundo lugar, en los procedimientos en comisión principalmente vía comparecencias y preguntas orales y, en tercer lugar, destacan las preguntas en pleno. En términos de eficacia se observa que los procedimientos más eficaces han sido por este orden: las preguntas escritas, los informes administrativos, las interpelaciones, las preguntas en pleno y las comparecencias en comisión que en general superan la tasa del 60 por ciento, mientras que han tenido una tasa de eficacia menor por este orden las comisiones de investigación, las proposiciones no de ley en pleno y en comisión, las mociones, las preguntas en comisión y las comparecencias en pleno.

Los datos reseñados ponen de manifiesto la gran importancia de la actividad de vigilancia que se ha desarrollado muchísimo y de forma progresiva, sobre todo de la mano de los partidos de centro derecha. Por lo que respecta al seguimiento sectorial de las políticas, es decir el control en comisión, ha sido muy relevante en el conjunto de la actividad de control, y ha tenido más importancia con gobiernos minoritarios que con los mayoritarios, y con la oposición encabezada por los populares más que con la oposición encabezada por los socialistas. Por otro lado los Gobiernos han tendido a favorecer los debates generales y, por tanto, el seguimiento de las políticas en los plenos. El control de tipo crítico ha tenido un desarrollo *in crescendo* en el periodo considerado consecuencia de un progresivo reforzamiento estructural de la oposición y de la formación de gobiernos minoritarios. Lo mismo ha ocurrido con la actividad de orientación del Gobierno o de *indirizzo*.

En el uso de los procedimientos también se puede concluir que hay tres grandes periodos en los que ha evolucionado el control parlamentario. Las primeras dos legislaturas fueron un periodo basado en el consenso de la transición democrática y el comienzo de la vida parlamentaria. En L-C y en L-I la actividad de control estuvo orientada a buscar acuerdos, principalmente en las comisiones, y tuvieron gran importancia los procedimientos de *indirizzo*. Por otro lado hubo cierta confusión en el uso de los procedimientos ya que las interpelaciones y las preguntas no estaban bien diferenciadas.

Un segundo periodo lo forman las legislaturas L-II y L-III en las que el control se orientó hacia la vigilancia de las políticas gubernamentales,

lo que era debido en gran medida a la fortaleza de la mayoría parlamentaria y la consiguiente debilidad de la oposición. La principal actividad fueron las preguntas al Gobierno, al mismo tiempo que la búsqueda de información a través de los informes administrativos comenzó a ser relevante.

Finalmente, el tercer periodo corresponde a las tres últimas legislaturas, de I-IV a I-VI, en el cual, debido a la fortaleza y capacidad de la oposición, se produjo un tipo de control diferenciado caracterizado por la vigilancia constante y seguimiento crítico de la acción de gobierno. Los procedimientos principales fueron las comparecencias de los miembros del Gobierno, las peticiones de informes administrativos y las proposiciones no de ley.

8. BIBLIOGRAFÍA

- C.R. AGUILERA DEL PRAT y R. MARTINEZ, 2000: *Sistemas de gobierno, partidos y territorio*, Madrid, Tecnos.
- C.R. AGUILERA DE PRAT y P. VILANOVA, 1987: *Temas de Ciencia política*, Barcelona, PPU.
- M. ALCANTARA:, 1997: «Las tipologías y funciones de los partidos políticos» en M. MELLA MARQUEZ (Ed.): *Curso de partidos políticos*, Madrid, Akal, 37-59.
- A. ALMARCHA (Ed.), 1993: *Spain and EC Membership Evaluated*, Pinter and St. Marti's Press.
- M. AMELLER, 1966: *Parlements*, Paris, Presses Universitaires de France.
- M. ARAGON, 1986: «El control parlamentario como control político» en *Revista de Derecho Político*, nº 23, 9-39.
- K.von BEYME, 1987: «Parliamentary Oppositions in Europe» en E. KOLLINSKY (Ed.): *Opposition in Western Europe*, Londres, Croom Helm, pp. 31-52.
- A. BIRCH, (1977): *Representative and Responsible Government*, Londres, Allen & Unwin.
- J. CAPO et alt., 1990: «By Consociationalism to a Majoritarian Parliamentary System: The Rise and Decline of the Spanish Cortes» en U.

- LIEBERT y M. COTTA (Eds.): *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe*, Pinter, London, 92-130.
- R. DAHL, 1965: «Patterns of Opposition» en *Political Oppositions in Western Democracies*, Yale University Press, 332-348.
- E. DAMGAARD (Ed.), 1994: *Parliamentary Questions and Control in Denmark* en M. WIBERG (Ed.): *Parliamentary Control in the Nordic Countries*, The Finnish Political Science Association, 44-77.
- J. FREARS, 1990: «The French Parliament: Loyal Workhouse, Poor Watchdog» en P. NORTON (Ed.): *Parliaments in Western Europe*, Frank Cass, 32-52.
- J. GARCIA FERNANDEZ, 1994: «La función de control del Parlamento sobre el Gobierno» en *Revista de las Cortes Generales*, 31, 31-69.
- A. GARRORENA MORALES (Ed.), 1990: *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, Tecnos.
- K. GLADDIS 1990: «Parliamentary Activism and Legitimacy in the Netherland» en P. NORTON (Ed.): *Parliaments in Western Europe*, Frank Cass, 103-120.
- E. GUERRERO SALOM, 1999: «La actualidad del control parlamentario y alguno de sus problemas mas relevantes» en J.L. PANIAGUA SOTO y J.C. MONEDERO (Eds.): *En torno a la democracia en España*, Madrid, Tecnos, 449-473.
- I. JENNINGS, 1970: *Parliament*, Cambridge University Press.
- A. KIMMEL, 1983: *L'Assemblée Nationale*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- A. KING, 1976: «Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France, and West Germany» en *Legislative Studies Quarterly*, 1/1, 11-34.
- E. KOLINSKY (Ed.) 1987: *Opposition in Western Europe*, Londres, Croom Helm.
- U. LIEBERT y M. COTTA (Eds.) 1990: *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe*, Pinter, London.
- J.F. LOPEZ AGUILAR, 1988: *La oposición parlamentaria y el orden constitucional*, Madrid, CEC.

- L. LOPEZ GUERRA, 1990: « La función de control de los parlamentos actuales» en A. GARRORENA MORALES (Ed.): *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, Tecnos, 233-247.
- A. MANZELLA, 1977: *Il Parlamento*, Bolonia, Il Mulino.
- I. MATTSON y K. STROM 1995: «Committee power in European parliaments» ponencia presentada en el Grupo de Trabajo sobre: *Party Discipline and the Organization of Parliaments*, en las Joint Sessions of Workshops del ECPR en Burdeos.
- D. MAUS, 1985: *Le Parlement sous la Vème. République*, Paris, Presses Universitaires de France.
- I. MOLAS and I.E. PITARCH, 1987: *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de Gobierno*, Madrid, Tecnos.
- J.R. MONTERO y J. GARCIA MORILLO, 1984: *El control parlamentario*, Madrid, Tecnos.
- P. NORTON (Ed.) 1990: *Parliaments in Western Europe*, Frank Cass.
- P. NORTON (Ed.), 1998: *Parliaments and Governments in Western Europe*, London Frank Cass.
- J.L. PANIAGUA, 1984: *La organización del Congreso de los Diputados en el Reglamento de 1977*, Universidad Complutense de Madrid.
- J.L. PANIAGUA SOTO y J.C. MONEDERO (Eds.), 1999: *En torno a la democracia en España*, Madrid, Tecnos.
- A. PORRAS, 1981 : «Las preguntas escritas en la práctica parlamentaria española» en *Revista de Estudios Políticos* 19, 107-134.
- J.A PORTERO, 1981: « La actividad rogatoria en el Congreso, 1979-1981» en *Revista de Estudios Políticos* 24, 93-141.
- M. RAMIREZ (Ed.) 1978: *El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas*, Barcelona, Labor.
- B. A. ROCKMAN, 1984: «Legislative- Executive Relations and Legislative Oversight» en *Legislative Studies Quarterly*, 9/3, 387-440.
- P. ROMAN (Ed.), 2002: *Sistema político español. Segunda edición*, McGraw Hill.
- I. SAALFELD 1990: «The West German Bundestag after 40 Years: The Role of Parliament in a «Party Democracy» en P. NORTON (Ed.) 1990: *Parliaments in Western Europe*, Frank Cass, p. 68-90.

- M. SANCHEZ DE DIOS, 1993: «Executive Parliamentary Control» en A. ALMARCHA (Ed.): *Spain and EC Membership Evaluated*, Pinter and St. Marti's Press, 219-229.
- M. SANCHEZ DE DIOS, 1995: «La esencia del régimen: el control parlamentario del Gobierno» en *Política y Sociedad*, nº 20, 5-5.
- M. SANCHEZ DE DIOS, 1996: «La disciplina de partido en los Grupos Parlamentarios del Congreso de los Diputados», en *Revista de las Cortes Generales*, 39, 183-210.
- M. SANCHEZ DE DIOS, 2002: «Las Cortes: El Congreso de los Diputados y el Senado» en P. ROMAN (Ed.): *Sistema político español. Segunda edición*, McGraw Hill, 207-235.
- A. J. SANCHEZ NAVARRO, 1997: *La oposición parlamentaria*, Madrid, Congreso de los Diputados.
- F. SANTAOLALLA, 1984: *Derecho Parlamentario Español*, Editora Nacional, Madrid.
- J. SOLE and M.A. APARICIO, 1984: *Las Cortes Generales*, Madrid, Tecnos.
- K. STROM, 2000: «Delegation and accountability in parliamentary democracies» en *European Journal of Political Research* 37, 261-289.
- G. TSEBELIS, 1995: «Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartism» en *British Journal of Political Science*, 25, 289-325.
- M. WIBERG (Ed.), 1994 *Parliamentary Control in the Nordic Countries*, The Finnish Political Science Association.
- M. WIBERG y A. KOURA, 1994: «The logic of Parliamentary Questioning» en M. WIBERG (Ed.): *Parliamentary Control in the Nordic Countries*, The Finnish Political Science Association, 19-44.
- L. DE WINTER, 1998: «Parliament and Government in Belgium: Prisoners of Partitocracy» en P. NORTON (Ed.): *Parliaments and Governments in Western Europe*, London, Frank Cass, 97-123.