

La esencia del régimen: el control parlamentario del Gobierno

Manuel Sánchez de Dios



1. Introducción

El control parlamentario es un aspecto central de las relaciones entre los poderes y la dinámica democrática de los sistemas parlamentarios. El objetivo de este trabajo es considerar esta cuestión en el sistema político español desde la experiencia más reciente: las cuatro últimas legislaturas —de mayoría socialista—¹.

La mejor forma de atender este asunto es analizar principalmente el uso y práctica de los instrumentos típicos del control parlamentario. Sin embargo, ello no es suficiente para explicar el estado de la cuestión si no se tienen en cuenta al mismo tiempo otros elementos. Por un lado, el tipo de reglas del juego desde las que el control parlamentario se hace operativo. Por otro, la estructura del objeto de control: el Gobierno. Finalmente, la conformación de los propios actores del control: los grupos, que es lo que resulta más determinante a efectos explicativos. El sistema de grupos parlamentarios operante en cada momento es el que determina la práctica parlamentaria, que irá variando adaptándose a las necesidades y objetivos de los propios grupos.

Un estudio de esta naturaleza permite poner de relieve las características dominantes del modelo parlamentario existente, y para el caso español, dada la relativa juventud del mismo, el nivel de desarrollo alcanzado.

2. La cuestión del 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 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 como ahora veremos. (J. García Fernández (1994, 42).

El control parlamentario es consecuencia del principio democrático de que el Gobierno ha de ser representativo y responsable (A. H. Birch, 1964, p. 13 y ss.). Ha de permitir hacer el seguimiento y fiscalización de la actividad del poder ejecutivo, del Gobierno, 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 Gobierno 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 (J. R. Montero y J. García Morillo, 1984, 123 y ss.).

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 redundaría en perjuicio de la capacidad controladora del Senado, debilitando la posición de los actores del Senado. Por ello el control parlamentario realizado en el Congreso es de más trascendencia que el realizado en el Senado.

En un sentido amplio la actividad de control parlamentario se extiende a todo tipo de procedimiento parlamentario, 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 (J. García Fernández 1994, p. 56 y ss., o J. J. Montero y J. García Morillo, 1984, 91 y ss.). Pero también se puede utilizar un concepto más restrictivo y aludir a los mecanismos precisos de control parlamentario: aquellos que en el lenguaje parlamentario, en las glosas y memorias parlamentarias, se conocen como iniciativas de control parlamentario. Estas son: proposiciones no de ley, interpelaciones, mociones, preguntas, comparecencias de miem-

bros del Gobierno y de autoridades y funcionarios, solicitud de informes a la administración y comisiones de investigación.

Junto a las citadas iniciativas no podemos dejar de considerar de forma particular la actividad de las comisiones parlamentarias que realizan de manera creciente la mayor parte de la actividad parlamentaria tanto legislativa como, y especialmente, de control. Es sobre este conjunto de mecanismos parlamentarios sobre el que centramos nuestra atención en este trabajo.

3. La adaptación de las reglas del juego

Los procedimientos y mecanismos del control parlamentario tienen una naturaleza jurídica que en parte es constitucional pero que, sobre todo, están regulados en el derecho parlamentario.

En los reglamentos del Congreso y del Senado, aprobados en 1982, se objetivan y automatizan los procedimientos parlamentarios y, en particular, los de control. Sin embargo las reglas del juego parlamentario son flexibles, para adaptar la actividad parlamentaria a las circunstancias cambiantes.

En el período que consideramos los reglamentos se han modificado, como señala J. García Morillo (1990, p. 247), con el objetivo de facilitar un control parlamentario eficaz. Entre las distintas modificaciones destacan las resoluciones de la Presidencia del Congreso (de 25 de enero de 1983 y 6 de septiembre de 1983) que han ampliado los plazos para tramitar preguntas orales, y que han instituido la «interpelación urgente», que ahora es prácticamente ordinaria. Por acuerdo de la Mesa del Congreso de 1988 tales interpelaciones urgentes, junto con las preguntas urgentes, tienen plazos mayores para su presentación. Otros acuerdos de la Junta de Portavoces de 1983 han elevado el número de preguntas susceptibles de tramitación en cada pleno.

Asimismo se reformó el Reglamento en 1986 para dar cabida a las agrupaciones parlamentarias, como veremos, y, recientemente, en 1994, para regular la publicidad de la actuación de las comisiones de investigación. Otras normas han regulado en distintos momentos la organización

y actividad de las comisiones parlamentarias. También se han desarrollado prácticas parlamentarias, como es la de la comparecencia semanal en el Congreso del Presidente del Gobierno para contestar preguntas, puesta en marcha en la V legislatura.

4. El Gobierno como objeto del control parlamentario

Una cuestión clave para interpretar la forma en que se desarrolla el control parlamentario es la de conocer la forma organizativa que adopta el Gobierno, que es el objeto de tal control.

La Constitución española determina que el Gobierno se estructure bajo un principio unitario y de solidaridad entre sus miembros y que dependa del Presidente del Gobierno. También la Constitución fija de una manera abierta los miembros que componen el Gobierno, que en principio son los que integran el Consejo de Ministros.

Si bien la estructura del Gobierno está predefinida constitucionalmente, no lo está el soporte organizativo y de altos cargos sobre el que descansa, éste se adapta según las necesidades y coyunturas. En el periodo que consideramos tal estructura quedó regulada por RD 7/12/1982 (BOE n.º 308 de 24 de diciembre de 1982) y Ley de 16 de agosto de 1983 (BOE n.º 17 de 18 de agosto de 1983), y se ha caracterizado por tres hechos:

— La especialización funcional, tanto por la ampliación del número de departamentos ministeriales como por la generalización de la figura del Secretario de Estado, que tiene capacidad de decisión política sin ser formalmente miembro del Gobierno.

— La centralización y potenciación de la función de coordinación en manos del vicepresidente del Gobierno y de comisiones interministeriales, entre las que destacan las comisiones delegadas del Gobierno, así como la Comisión General de Subsecretarios (ahora Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios). Este hecho permite que se haga colectiva y solidaria la responsabilidad del Gobierno. La estructura gubernamental se ha adaptado para su coordinación con las Cortes por medio de la

figura del Ministro de la Presidencia, primero y luego del Ministro de las Relaciones con las Cortes.

— La potenciación de los órganos de apoyo y asesoramiento de los miembros del Gobierno y Secretarios de Estado. Los gabinetes de los Ministros y Secretarios de Estado no sólo preparan las decisiones que éstos proponen y toman, sino que son la fuente de información para la justificación de tales decisiones y la actividad resultante. De ello es consecuencia que se pueda hablar de una creciente tecnificación de los actores sometidos a control, que tienen una mayor capacidad de respuesta.

5. Caracterización de los actores del control parlamentario

En el parlamentarismo actual todos los actores, sean o no institucionales, se conforman desde los partidos políticos. El Gobierno, por su lado, es un «Gobierno de partido» (I. Budge y H. Keman, 1990) en su más pleno sentido, vinculado estrechamente al grupo o grupos que le dan soporte parlamentario. En sede parlamentaria los partidos se articulan como grupos parlamentarios, sujetos a una estricta disciplina.

A) Los grupos parlamentarios

Los grupos parlamentarios son los principales actores en el régimen parlamentario español. Las normas electorales y sobre financiación de los partidos, así como los reglamentos parlamentarios y la práctica parlamentaria, determinan la primacía de los grupos parlamentarios que, sujetos a una fuerte disciplina, son considerados actores unitarios con una sola voluntad. De hecho, los parlamentarios individuales sólo tienen un campo abierto de acción en el control parlamentario, en lo que es el ámbito de las preguntas escritas. El resto de los procedimientos e iniciativas de control deben ser siempre filtradas por los grupos parlamentarios (J. Solé y M. A. Aparicio, 1984, 141 y ss). La disciplina interna está basada tanto en los estatutos de las organizaciones partidistas como en los reglamentos internos de los grupos.

Los reglamentos parlamentarios establecen

unas condiciones severas para la formación de los grupos parlamentarios: exigen un mínimo de 15 diputados o 10 senadores y, además, en el caso del Congreso, 5 diputados si el partido o la coalición obtienen el 5% del voto a escala nacional o el 15% del voto en las circunscripciones donde hayan presentado candidatura. Esto determina que los grupos parlamentarios españoles sean grandes, importantes por su número y, por tanto, fuertes. Además, el reglamento del Congreso impide que diputados de un mismo partido o de partidos diferentes puedan formar grupos parlamentarios separados del del partido que les haya incluido en su lista electoral. Consecuencia de esta regla es que la cámara ha de tener el menor y más estable número de grupos parlamentarios.

En la legislatura que comenzó en 1986, debido a las limitaciones establecidas, se hubo de permitir la creación de agrupaciones parlamentarias en el seno del grupo mixto, para hacer posible la actuación mínimamente articulada de una buena parte de las fuerzas de oposición que no podían formar grupo parlamentario. El sistema de grupos parlamentarios español está orientado a que sea, por tanto, de pocos grupos, fuertes por su número y estables, es decir, de una mayoría sólida frente a una minoría no atomizada.

B) Mayoría y oposición en el control parlamentario

Consecuencia del parlamentarismo de partidos es que las relaciones Gobierno-Parlamento tienen dos líneas básicas de referencia: Gobierno-mayoría y Gobierno-oposición; caben, por supuesto, otros modos de relación más específicos en el caso de Gobierno de coalición (A. King, 1976).

El control que ejerce la mayoría tiene el objetivo de asegurar el cumplimiento del programa de gobierno y que el Gobierno siga la orientación política que tiene asignada. Tal control se desarrolla generalmente por vías privadas y por procedimientos más o menos articulados (I. Molas, 1989, 53).

El control de la oposición tiene mayor importancia y entidad y unos efectos determinantes, que se miden en términos electorales (J. R. Montero, 1985, 219). El control parlamentario de la oposición está orientado por los fines que esta

persigue: transformarse en mayoría (por vías electorales) y dirigir el Gobierno. Para ello la oposición debe hacer la crítica del Gobierno existente: sacando a relucir las contradicciones y errores de la política gubernamental e intentando influir en la orientación de tal política, si es el caso.

Como se puede ver por los datos de las iniciativas de control de los grupos parlamentarios socialistas que aportamos, tanto en el Congreso como en el Senado, la actividad de control de la mayoría resulta poco relevante o, dicho en términos de P. Jover y J. Marcet (1985, 283), se ha desarrollado con extremada prudencia. Los posibles conflictos se resuelven en las reuniones periódicas de los grupos en las que participan los miembros del Gobierno. Ante esta situación este trabajo lo limitamos al estudio del control parlamentario que tiene su origen en la oposición.

6. El sistema de grupos parlamentarios entre 1982 y 1995

Para analizar el control del Gobierno por la oposición parlamentaria desde una perspectiva dinámica se hace necesario considerar antes de nada la estructura que conforman el conjunto de los grupos parlamentarios.

El bipartidismo imperfecto con que se suele caracterizar el sistema de partidos español (R. Cotarelo y F. Bobillo, 1991, p. 18 y 19) caracteriza, también, el sistema de grupos parlamentarios, si bien ha tenido distintas modificaciones a lo largo de las cuatro últimas legislaturas que consideramos.

En términos generales, en el periodo se puede constatar un proceso de pérdida de hegemonía del grupo socialista que ha pasado de tener la mayoría absoluta en tres legislaturas a gobernar en minoría. Paralelamente se ha ido conformando una nueva fuerza de centro-derecha con capacidad de ser alternativa de Gobierno, que en el Senado ya es fuerza mayoritaria.

Los grupos nacionalistas catalán y vasco han mantenido una situación estable, mientras que han desaparecido los grupos centristas. Por otra parte la izquierda comunista de IU ha salido reforzada, al mismo tiempo que el grupo socialista se ha ido debilitando.

Cuadro 1
Los grupos parlamentarios del Congreso entre 1982 y 1993

II Legislatura-1982			II Legislatura-1986		
	A (%)	B (%)		A (%)	B (%)
G. Centrista.....	12	3	G. Socialista.....	184	53
G. Socialista.....	202	58	G. Popular.....	73	21
G. Popular.....	106	30	G. Min. Cat.....	18	5
G. Min. Cat.....	12	3	G. Vasco.....	6	2
G. Vasco.....	8	2	G. CDS.....	19	5
G. Mixto.....	10		G. Mixto; agrupaciones:		
— CDS.....	2		— Dem. Crist.....	21	6
— PC.....	4		— P. Liberal.....	11	3
— HB.....	2		— IU.....	7	2
— ERC.....	1		Grupo Mixto; resto.....	11	
— EE.....	1		— HB.....	5	
			— EE.....	2	
			— CG.....	1	
			— PAR.....	1	
			— AIC.....	1	
			— UV.....	1	
IV Legislatura-1989			V Legislatura-1993		
	A (%)	B (%)		A (%)	B (%)
G. Socialista.....	175	50	G. Socialista.....	159	45
G. Popular.....	106	30	G. Popular.....	141	40
G. Min. Cat.....	18	5	G. Min. Cat.....	17	5
G. CDS.....	14	4	G. Vasco.....	5	1
G. Vasco.....	5	1	G. IU.....	18	5
G. IU.....	17	5	G. Mixto.....	10	
G. Mixto.....	15		— HB.....	2	
— HB.....	4		— ERC.....	1	
— P. And.....	2		— PAR.....	1	
— UV.....	2		— EA.....	1	
— EA.....	2		— UV.....	1	
— EE.....	2				
— PAR.....	1				
— AIC.....	1				

Fuente: Memorias de Legislatura del Congreso de los Diputados.

A: Relación entre el número de diputados del grupo y el total.

B: Relación entre el número de diputados del grupo y el total de los grupos de oposición.

Si consideramos el sistema de grupos parlamentarios desde la perspectiva de cada legislatura, podemos señalar, primero, que en la segunda legislatura se conforma una mayoría absoluta con el 58 % de la representación, cohesionada en un solo partido. Además, la mayoría socialista está a gran distancia en nivel de representación del siguiente partido en importancia.

En los grupos de oposición destaca la división de las fuerzas de centro-derecha. En competencia con el grupo popular que es el principal partido

de la oposición (con un 30 % de la representación) había un débil grupo centrista (UCD) (3 % de la representación), que había sido el mayoritario en la legislatura anterior. Por otra parte, los comunistas, debilitados por el éxito electoral de los socialistas, no pudieron formar grupo. Sin embargo los nacionalistas catalanes y vascos consiguieron un buen nivel de representación en cuanto que grupos minoritarios.

En suma, la oposición de la segunda legislatura se caracterizó por la división, el fracciona-

Cuadro 2
Los grupos parlamentarios del Senado 1982-1995

	II		III		IV		V	
	C	F	C	F	C	F	C	F*
G. Socialista	164	154	147	144	124	128	116	109
G. Popular	69	68	64	67	86	92	105	111
G. Catalán	14	14						
G. Convergencia y Unió			11	10	10	14	10	15
G. Nac. Vascos	10	10	10	6	10	6	10	10
G. CDS			10	11	11	0**		
G. Coalición Canaria							12	8
G. Mixto	18	7	18	14	5	15	6	6

C: Comienzo de la legislatura.

F: Final de la legislatura.

*: Datos hasta septiembre de 1995.

** : Disuelto en julio de 1991.

miento y la debilidad frente al grupo mayoritario. Esto explica las reformas de las normas y procedimientos parlamentarios que se produjeron en la legislatura con el objetivo de mejorar la eficacia del control parlamentario (García Morillo, 1990, 248), que fueron debidas a la presión de la oposición al ser este control su principal medio de acción.

En la tercera legislatura se reprodujo en gran medida la situación anterior, obteniendo el grupo socialista una sólida mayoría (53 % de la representación). En este caso, sin embargo, la fragmentación de los grupos de centro-derecha fue aún mayor: durante la legislatura los grupos integrantes de la coalición de centro-derecha actuaron por separado en el Parlamento, y como consecuencia el principal grupo de la oposición era más débil que en la anterior legislatura: el 21 % de la representación total y el 44 % de la fuerza del conjunto de los grupos de oposición.

Entre los grupos de centro-derecha destaca el progreso del CDS que consiguió el 5 % de la representación, pudiendo formar grupo parlamentario. La izquierda comunista, sin embargo, siguió sin obtener representación suficiente para formar grupo. Debido a las normas parlamentarias restrictivas relativas a la formación de los grupos parlamentarios en el Congreso y por la necesidad de permitir la actuación de todos las fuerzas parlamentarias de oposición, se admitió la creación de «agrupaciones» en el seno del Grupo Mixto, formándose tres: dos de centro-derecha y una de izquierda.

El grupo parlamentario catalán mejoró su posición relativa en esta legislatura, mientras

que los nacionalistas vascos quedaron debilitados por una división interna.

En definitiva, la tercera legislatura se caracterizó por una mayoría estable y homogénea frente a la que se levantaba una oposición muy dividida, aún más que en la anterior legislatura.

La cuarta legislatura mantuvo la mayoría socialista pero más ajustada (50 % de la representación). En la oposición se produjo la consolidación del grupo popular como núcleo de las fuerzas de centro-derecha. La causa de ello estuvo en el cambio de liderazgo y en la centralización del poder en el partido, ahora denominado Partido Popular, siguiendo un proceso de «renovación y refundación». Paralelamente se produjo el declive del CDS, que no pervivió a la legislatura. En la izquierda, y al mismo tiempo de la pérdida de fuerza del grupo socialista, el grupo comunista de IU consiguió consolidarse con un 5 % de la fuerza parlamentaria, formando grupo parlamentario. La pujanza del grupo IU se debió en parte también a una renovación de sus dirigentes.

En conclusión, en la cuarta legislatura se perfiló una oposición bastante estructurada, con una fuerza principal conservadora dirigida por jóvenes dirigentes, que aspiraba a alcanzar la mayoría en un plazo medio. Por otro lado se consolidó un grupo a la izquierda compitiendo electoralmente con los socialistas. El cuadro de la oposición se completó con los grupos nacionalistas estabilizados como importantes fuerzas regionales.

El sistema de grupos de la quinta legislatura manifiesta claramente las tendencias que se han venido proyectando en la anterior. Una de ellas

es la pérdida de la mayoría absoluta de los socialistas, quienes están obligados a gobernar en minoría mediante pactos parlamentarios, principalmente con el grupo nacionalista catalán. Otra tendencia es que en la oposición destaca el grupo popular, más consolidado que antes con un 40 % de la fuerza parlamentaria total. Éste se ha convertido en la única fuerza de centro-derecha de ámbito nacional. En el Senado, tras las elecciones regionales de 1995 se ha convertido en la principal fuerza parlamentaria.

Se observa la tendencia a la consolidación del grupo de IU que mantiene sus expectativas de crecimiento. Finalmente, entre las fuerzas nacionalistas destaca la implantación del nacionalismo canario que consigue formar grupo parlamentario en el Senado.

En definitiva, en la quinta legislatura los grupos de oposición alcanzan una posición ventajosa frente a la mayoría gubernamental socialista. Esto ha determinado la modificación de la posición relativa de los grupos nacionalistas, en particular de la minoría catalana, que, sin pasar a formar parte de la mayoría, ha prestado apoyo parlamentario estable al Gobierno pudiendo condicionar las decisiones políticas. Por otro lado hay dos grupos compitiendo frontalmente con el socialista, los cuales activan mucho más que antes el control parlamentario para poner de relieve las contradicciones pasadas y presentes del Gobierno.

7. La dinámica del control parlamentario

Para analizar la dinámica del control parlamentario en las cuatro últimas legislaturas (II, III, IV y V) utilizamos datos referentes a las diversas iniciativas de control empleadas en las Cortes. En el estudio de la información se unifican los datos mediante porcentajes, con los cuales establecemos distintos indicadores. En el caso de las iniciativas de control consideradas en general, se establece el indicador de la efectividad de las mismas, relacionando las iniciativas presentadas con las aceptadas (debatidas, aprobadas, etc). Al considerar tales iniciativas por los grupos parlamentarios de forma individual establecemos un indicador del nivel de la actividad del grupo, re-

lacionando la cantidad de cada una de las iniciativas propuestas por el grupo con la cantidad total de las mismas. Otro indicador es el de la efectividad, que al igual que el citado más arriba, relaciona por cada iniciativa las aceptadas (aprobadas, celebradas, contestadas etc) del grupo con las aceptadas en general. Por último, relacionando las iniciativas aceptadas del grupo con las que el mismo grupo ha presentado fijamos un indicador de precisión de la actividad, que con el anterior nos permite hablar de eficacia de la actividad de control del grupo parlamentario correspondiente.

Los datos pueden ser comparados de forma global ya que las legislaturas acabadas han tenido una duración muy parecida: la II de XI-1982 a IV-1986, la III de VII-1986 a IX-1989, la IV de XI-1989 a IV-1993. La V iniciada en V-1993 la consideramos hasta septiembre de 1995 sin estar concluida.

A) Utilización de las iniciativas de control en general

En lo tocante a las iniciativas presentadas y procedimientos concluidos en todo el periodo, se puede observar un crecimiento sostenido y generalizado, salvo en el caso de las interpelaciones ordinarias, que prácticamente han sido sustituidas por interpelaciones urgentes. Otros casos concretos, que no suponen una quiebra de la tendencia general, son, por un lado, la reducción de las preguntas con respuesta oral en pleno en la III legislatura respecto de la II que en parte se explica por la debilidad del grupo popular en la legislatura, y, por otro lado, la disminución relativa de las preguntas con respuesta escrita en la IV, en lo que parece deberse a la sobreutilización de este recurso en la III —en parte debido a que la cohesión de los grupos era menor—.

Del conjunto de las iniciativas destaca en primer lugar el crecimiento sostenido en más de una vez y media cada legislatura respecto de la anterior del número de informes de la administración solicitados, que en un 90 % son solicitados a la administración del Estado. Ello muestra que existe un seguimiento constante, próximo y especializado de la función ejecutiva y la dirección de la administración, que lleva a cabo el principal grupo de la oposición que es quien solicita el 80 % de los informes.

En segundo lugar destacan las comparecencias del Gobierno en los plenos, que si por su número no son muy significativas, sí lo son por el crecimiento sostenido y por ser por iniciativa del propio Gobierno, que quiere dar la máxima publicidad a su actuación. También tienen un crecimiento sostenido las comparecencias en co-

misión, tanto por iniciativa del Gobierno como de los grupos parlamentarios, si bien las comparecencias en comisión del Gobierno sólo representan aproximadamente un 15 % del total de las comparecencias.

En el mismo sentido, las preguntas con respuesta oral en comisión alcanzan una importan-

Cuadro 3
Iniciativas de control por legislaturas

	%	II	%	III	%	IV*	%	V*
Proposiciones no de ley en pleno								
— presentadas		95		216		272		238
— aprobadas	17	16	14	31	16	44	27	64
Proposiciones no de ley en comisión								
— presentadas		127		285		786		590
— aprobadas	20	25	15	43	15	120	30	176
Interpelaciones ordinarias								
— presentadas		67		37		27		5
— debatidas	12	8		0		0		0
Interpelaciones urgentes								
— presentadas		144		177		198		120
— debatidas	47	68	65	115	76	151	76	91
Mociones consecuencia de interpelación urgente								
— presentadas		30		102		145		94
— aprobadas	21	7	23	23	28	40	36	37
Preguntas con respuesta oral en pleno								
— presentadas		1.533		1.510		2.003		1.394
— contestadas	63	969	72	1.085	75	1.509	72	1.008
Preguntas con respuesta oral en comisión								
— presentadas		265		1.593		2.464		1.664
— contestadas	35	94	51	910	51	1.248	53	887
— conv. en escrita		128		440		705		430
Preguntas con respuesta escrita								
— presentadas		9.216		19.457		15.309		12.855
— contestadas	91	8.346	92	17.950	93	14.224	77	9.927
Solicitud de informes a la administración								
— presentadas		732		1.927		4.929		2.940
— contestados	50	363	65	1.248	87	4.300	82	2.421
— de A. Estado		203		1.184		4.134		2.336
Comparecencias del Gobierno en pleno								
— solicitadas		9		26		58		31
— celebradas	11	1	54	14	41	24	48	15
Comparecencias en comisión								
— solicitadas		912		2.247		3.655		3.267
— celebradas	91	830	73	1.646	57	2.093	55	1.812
— del Gobierno		109		344				196
Comisiones de investigación								
— solicitadas				11		16		19
— creadas				0	19	3	11	2

%: Indicador de efectividad, porcentaje de iniciativas aceptadas (aprobadas, contestadas, etc.) sobre el total.

*: Datos provisionales.

Fuente: Elaboración propia a partir de las Memorias de Legislatura y datos del Archivo del Congreso de los Diputados.

cia creciente de legislatura en legislatura: ésta es la iniciativa que más crecimiento tiene en la tercera legislatura y que interesa por igual a los grupos de oposición de ámbito nacional. Como consecuencia se observa un control parlamentario directo, muy técnico y preciso, pues no son necesariamente miembros del Gobierno quienes las contestan y supone un tipo de actividad a la que se da poca publicidad.

Hay un gran desarrollo de las interpelaciones urgentes con un alto índice de debate o efectividad, que muestra que el control parlamentario basado en el debate y contrastación pública de pareceres de asuntos muy actuales es muy efectivo. Se trata, además, de un recurso utilizado por todos los grupos. También han tenido un gran desarrollo las mociones consecuencia de interpelación urgente. Entre las proposiciones no de ley el crecimiento mayor lo han tenido las presentadas en comisión.

De este último grupo de iniciativas que requieren debate y votación, en su caso, se observa que el indicador de efectividad no es muy alto (excepción hecha de las interpelaciones urgentes), creciendo algo en la cuarta legislatura y bastante más en la quinta, lo que muestra un incremento de la capacidad de presión de la

oposición y un aumento paulatino del debate parlamentario a medida que se estructura un grupo dominante de centro-derecha.

Si consideramos los demás indicadores de efectividad, se puede ver que son las preguntas escritas, típico instrumento de control, las que más nivel alcanzan (del 90%). El abundante uso que se ha hecho de la pregunta escrita quiere decir que, a pesar de que la actividad parlamentaria está dirigida por los grupos, los parlamentarios no renuncian a ejercer sus función representativa de forma individual. El indicador de efectividad, por último, aumenta considerablemente en la V legislatura que es cuando los grupos de oposición tiene más fuerza relativa.

En conclusión, los instrumentos de control se emplean crecientemente y son efectivos. Si comparamos estos datos con la evolución de las fuerzas parlamentarias, se puede ver una clara correspondencia entre el incremento de la actividad de control y el perfeccionamiento funcional y técnico de la misma con una mayor cohesión e integración de los grupos de oposición.

En el Senado se observa la misma tendencia que en el Congreso: crecimiento progresivo de

Cuadro 4
Iniciativas de control en el Senado por legislaturas

	%	II	%	III	%	IV	%	V*
Pregunta oral								
— presentadas		492		723		1.130		588
— contestadas	78	383	63	452	83	938	11	62
Pregunta escrita								
— presentadas		5.275		5.711		11.917		9.968
— contestadas	90	4.755	88	5.048	93	11.048	85	8.434
Interpelaciones								
— presentadas		183		261		441		147
— debatidas	68	125	39	103	35	155	64	94
Mociones								
— presentadas		70		104		205		188
— aprobadas	17	12	12	12	17	35	43	81
Comparecencias en comisión								
— celebradas		129		131		132		**216
Comisiones especiales y de investigación								
— creadas		7		2		5		1

*: Datos provisionales.

** : Comparecencias solicitadas.

%: Indicador de efectividad: porcentaje de iniciativas aceptadas (contestadas, aprobadas, etc.) sobre el total.

Fuente: Elaboración propia a partir de las Memorias de Legislatura y los datos del Archivo del Senado.

las iniciativas. En el Senado se da la particularidad de que las preguntas formuladas en comisión han tenido poco arraigo. (M. Senen y M. Cavero, 1984, 174). Por esta razón las comparecencias en comisión en el Senado apenas han crecido en el período. También hay un incremento claro de las iniciativas en la IV legislatura, que se corresponde con una mayor fortaleza del grupo popular del Senado.

La actividad del control en procedimientos similares es muy parecida por su volumen, pero la efectividad de las iniciativas es mayor en el Congreso que en el Senado. Ello se explica por la mayor relevancia política del Congreso donde participan los principales líderes de los partidos.

De la actividad de control destaca, finalmente, la desarrollada en las comisiones, en particular del Congreso, que supone un control muy especializado y efectivo, que no está tanto orientado de forma inmediata a la opinión pública cuanto a la estricta fiscalización de la actividad del ejecutivo.

B) Las iniciativas de control y los grupos parlamentarios

Aunque su fuerza parlamentaria en ninguna legislatura supera el 40 %, el grupo popular es el que presenta en torno al 50 % de las iniciativas. En la tercera legislatura, en que el grupo era más débil, el indicador de actividad baja. También hay diferencia entre la actividad del grupo en la segunda y cuarta legislaturas en las que tiene la misma fuerza parlamentaria. La menor actividad de la cuarta se explica porque su fuerza relativa en el conjunto de la oposición es menor (61 %). La actividad de los populares aumenta significativamente en la V legislatura, cuando el grupo recupera su liderazgo entre las fuerzas de oposición.

Del conjunto de iniciativas, el grupo popular desarrolla más actividad en la solicitud de informes y preguntas. Sin embargo en proposiciones no de ley, interpelaciones y mociones, el indicador es menor que el porcentaje que le corresponde como fuerza mayoritaria de la oposición.

Si consideramos la efectividad de las iniciativas del grupo popular encontramos que se eleva en los informes tramitados y preguntas contes-

tadas (superando generalmente el 50 %) y es más bajo en proposiciones no de ley, interpelaciones y mociones, además de comparecencias, donde sólo en contados casos alcanza el 40 % de las iniciativas aceptadas.

El indicador de precisión refuerza la efectividad de las preguntas y la solicitud de informes y señala una eficacia pequeña en la presentación de proposiciones no de ley y mociones. En este indicador las interpelaciones y las comparecencias cambian de signo y muestra que tienen mayor eficacia.

Estos datos muestran que el grupo popular es el que ha desarrollado la mayor parte de la actividad de control parlamentario, como lógica consecuencia de su condición de principal partido de oposición. La presentación por el grupo de iniciativas que generan debate con el Gobierno ha sido limitada, en parte por la sólida mayoría socialista que impide su celebración, y en parte porque el grupo se ha centrado en el resto de las iniciativas por las que ha puesto especial atención en un seguimiento particularizado de la actividad del Gobierno y la administración. También hay una importante actividad de los parlamentarios individuales mediante las preguntas escritas.

De los grupos nacionalistas, es el catalán el que más actividad de control ha desarrollado en el período. Tanto en el Congreso como en el Senado, el mayor indicador de actividad es el de las proposiciones no de ley, pero en las preguntas y solicitud de informes la actividad de este grupo no es muy relevante. Por legislaturas, el grupo catalán ha desarrollado más actividad de control en la segunda que en las demás, en un momento en que su fuerza parlamentaria estaba creciendo.

La efectividad de la actuación de los parlamentarios catalanes está equilibrada con el nivel de su fuerza entre los grupos de la oposición, aunque es mayor en las proposiciones no de ley que en cualquier otra iniciativa y muy por encima de dicho nivel. La precisión en la actividad de control de este grupo es muy alta y, salvo en proposiciones no de ley, supera el 50 % y es mayor en preguntas, informes, comparecencias y mociones. En proposiciones no de ley la precisión que consigue este grupo es, con gran diferencia, mayor que la que han conseguido los demás grupos.

En definitiva, se puede decir que la actividad del grupo catalán está orientada a influir

en el *indirizzo* del Gobierno por medio de la actividad del control y que alcanza una gran precisión y efectividad, y por tanto es muy eficaz.

El grupo vasco ha presentado pocas iniciativas, su indicador de nivel de actividad ha estado generalmente por debajo del porcentaje de fuerza que el grupo tiene en el conjunto de la oposición. La actividad del grupo vasco bajó en la tercera legislatura, que es cuando el grupo tuvo menos representación parlamentaria. Su actividad se ha localizado en proposiciones no de ley, interrelaciones, preguntas orales en pleno y mociones con un buen índice de eficacia y precisión en las iniciativas. En conclusión, del grupo vasco se puede decir que ha tenido poca actividad, orientada básicamente a influir en los procesos de decisión y producida con precisión, consecuencia de ser un grupo pequeño y estable.

El grupo de Izquierda Unida en el Congreso ha desarrollado una gran actividad de control en todos los campos, muy por encima del porcentaje de representación que tiene dentro de la cámara y en el conjunto de fuerzas de oposición. La actividad ha sido mayor en las legislaturas en que cuenta con grupo parlamentario propio. Es destacable que gran parte de la actividad se ha desarrollado en el seno de las comisiones, donde las iniciativas dan siempre los valores muy altos en los distintos indicadores. Del conjunto de iniciativas en las que menos ha incidido el grupo ha sido en las preguntas escritas y en la solicitud de informes.

El indicador de efectividad es alto en casi todas las iniciativas y queda potenciado al considerar el indicador de precisión en las mismas. Es destacable el hecho de que en las interpelaciones urgentes el indicador de precisión es aún más elevado.

Por todo ello podemos decir que el grupo de IU ha desarrollado un papel muy activo como grupo de oposición en todos los campos. Al mismo tiempo que ha hecho un control parlamentario preciso y especializado, ha mantenido una actividad crítica y de confrontación dialéctica con el Gobierno mediante el debate parlamentario, que cuadra perfectamente con la pugna que IU y socialistas mantienen por el mismo grupo de electores de izquierda.

Contrastando con el grupo de IU, destaca la

menor actividad del resto de grupos y agrupaciones parlamentarias, y por que en el caso de los centristas en la II legislatura es mínima por estar en pleno declive. El grupo del CDS desarrolló una actividad general comparable a su fuerza parlamentaria en el conjunto de la oposición. De este grupo destaca el hecho de la poca importancia que tuvo en su actividad la presentación de preguntas escritas y la solicitud de informes en el Congreso. Por legislaturas destaca la actividad en comisión en la III.

La efectividad de la actuación global del grupo CDS fue grande: de hecho el porcentaje de aceptación de sus iniciativas fue superior al porcentaje de actividad. También fue positivo el indicador de precisión. Por tanto, la actuación de este grupo estuvo orientada hacia el *indirizzo* parlamentario del Gobierno, con una actividad de control parlamentario efectiva y de precisión, sobre todo en la III legislatura, en que el grupo tenía expectativas de convertirse a medio plazo en un partido «bisagra».

De las dos agrupaciones de centro-derecha de la III legislatura sólo la agrupación demócrata-cristiana del PDP desarrolló una actividad de control parlamentario de cierta envergadura, lógicamente por la fuerza parlamentaria que poseía, comparable a la del grupo del CDS y al de la minoría catalana.

El comportamiento de la agrupación PDP es similar al del CDS en la tercera legislatura, con la diferencia de que participó menos aún que aquél en la formulación de preguntas en general. En esto la agrupación PDP se aproximó a la minoría catalana. Sin embargo, se diferenció de ésta por actuar mucho más en las comisiones y por haber sido más activa presentando interpelaciones y mociones. La efectividad y precisión de sus actos fue algo menor que la de los otros grupos minoritarios, salvo en el caso de las interpelaciones y mociones. Es destacable la precisión obtenida por esta agrupación en la iniciativa de comparecencias en comisión.

Como para el resto de los grupos y agrupaciones minoritarios, la actividad de control de la agrupación PDP se caracterizó por su pretensión de incidir en dar orientación al Gobierno planteando debates parlamentarios y, en particular, por desarrollar un control especializado y de precisión en las comisiones.

Cuadro 5
Iniciativas de control presentadas por los grupos parlamentarios del Senado

	Grupo Popular								Ag. PDP		Ag. PL	
	II	%	III	%	IV	%	V*	%	III	%	III	%
Preguntas orales	330	67	296	41	1.078	95	247	42	88	12		
Preguntas escritas	4.826	91	3.534	62	10.607	89	8.054	81	1.204	21	183	3
Interpelaciones	158	86	107	41	208	47	87	59	30	11	4	2
Mociones	35	50	49	47	123	60	90	48	14	13	3	3

	Grupo Convergencia y Unió								G. S. Nac. Vascos					
	II	%	III	%	IV	%	V*	%	II	III	%	IV	V*	%
Preguntas orales	15		21	3	57	5	28	5	1	1		1	6	1
Preguntas escritas	20		77	1	137	1	153	2	5	1		1	9	
Interpelaciones	8	4	15	5	38	9	15	10	0	2	1	0	9	6
Mociones	3	4	2	2	14	7	10	5	0	0		1	11	6

	Grupo Socialista								G. S. Canar.		Grupo CDS			
	II	%	III	%	IV	%	V*	%	V	%	III	%	IV	%
Preguntas orales	45	9	21	3	334	30	206	35	20	3	113	16	132	12
Preguntas escritas	311	6	220		546	5	857	9	785	8	72	1	13	1
Interpelaciones									13	8	49	19	59	13
Mociones	2	3	4	4	13	6	35	19	33	18	14	13	20	10

* Datos provisionales

%. Indicador de actividad: porcentaje de iniciativas presentadas por el grupo en relación al total.

Fuente: Elaboración propia a partir de las Memorias de Legislatura y datos de Archivo del Senado.

Cuadro 6
Iniciativas de control de los grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados

GRUPO POPULAR

	A/B	II	C	A/B	III	C	A/B	IV*	C	A/B	V*	C	
Proposiciones no de ley en pleno													
— pres.		57	54		42	94		40	109		59	141	
— aprob.		31	5	1	41	7	7	18	8	1	37	24	17
Proposiciones no de ley en comisión													
— pres.		48	61		29	83		23	186		40	239	
— aprob.		56	14	24	23	5	6	15	18	10	42	74	31
Interpelaciones													
— pres.		62	131		39	83		40	89		42	53	
— debat.		66	50	38	44	51	61	44	66	74	45	41	77
Mociones por interpelación urgente													
— pres.		55	18		45	46		46	66		46	43	
— aprob.		29	2	11	39	9	20	27	11	17	35	13	30
Preguntas orales en pleno													
— pres.		76	1.167		39	584		42	847		50	703	
— contes.		74	713	61	39	423	72	40	603	71	50	501	71

6. GRUPO POPULAR (continuación)

	A/B	II	C	A/B	III	C	A/B	IV*	C	A/B	V*	C
Preguntas orales en comisión												
— pres.	56	149		51	808		64	1.574		73	1.221	
— contes.	42	54	36	47	431	53	66	823	52	72	642	53
Preguntas con respuesta escrita												
— pres.	91	8.373		78	15.108		67	10.184		73	9.329	
— contes.	91	7.571	90	77	13.899	92	67	9.498	93	72	7.129	76
Solicitud de informes												
— pres.	64	467		73	1.398		87	4.267		73	2.157	
— contes.	52	188	40	63	791	57	84	3.600	84	75	1.828	85
Comparecencias en pleno												
— solíc.	55	5		27	7		28	15		42	13	
— celeb.		0			0		12	3	20	13	2	15
Comparecencias en comisión												
— solíc.	54	495		35	789		39	1.431		53	1.734	
— celeb.	54	446	90	26	565	72	35	741	56	32	577	33
Comisiones de investigación												
— solíc.				18	2		44	7		63	12	
— cread.					0		33	1	14	100	2	16

*: Datos provisionales.

A: Indicador de actividad: % de iniciativas propuestas por el grupo sobre el total.

B: Indicador de efectividad: % de iniciativas aceptadas (aprobadas, debatidas, etc) del grupo sobre el total.

C: Indicador de precisión: % de iniciativas aceptadas del grupo sobre las propuestas por el mismo grupo.

6.2. GRUPO DE CONVERGENCIA Y UNIO (GC-CIU)

	A/B	II	C	A/B	III	C	A/B	IV*	C	A/B	V*	C
Proposiciones no de ley en pleno												
— pres.	23	22		15	33		12	34		7	16	
— aprob.	44	7	32	39	12	36	18	8	24	14	9	56
Proposiciones no de ley en comisión												
— pres.	12	15		7	20		5	38		5	27	
— aprob.	4	1	6	5	2	10	6	7	18	10	18	67
Interpelaciones												
— pres.	14	30		9	19		5	11		4	6	
— debat.	14	11	37	7	8	50	5	7	64	7	6	100
Mociones por interpelación urgente												
— pres.	27	8		6	6		4	6		5	5	
— aprob.	57	4	50	13	3	50	12	5	83	16	5	100
Preguntas orales en pleno												
— pres.	5	74		10	156		8	160		3	44	
— contes.	5	49	62	9	96	62	7	101	64	3	32	73
Preguntas orales en comisión												
— pres.		0			29			21		8		
— contes.		0			21	72		5	24	5	62	
Preguntas con respuesta escrita												
— pres.	1	123		1	219		3	389		3	358	
— contes.	1	110	89	1	192	88	3	368	95	3	321	90
Solicitud de informes												
— pres.		6		2	33		1	52		3	93	
— contes.	1	4	67	3	33	100	1	45	87	3	85	91

6.2. GRUPO DE CONVERGENCIA Y UNIO (GC-CIU) (continuación)

	A/B	II	C	A/B	III	C	A/B	IV*	C	A/B	V*	C
Comparecencias en pleno												
— solíc.		1			0		1				0	
— celeb.		0			0		1				0	
Comparecencias en comisión												
— solíc.	5	45		5	110		5	176		4	127	
— celeb.	5	40	89	4	74	67	4	89	51	3	59	46
Comisiones de investigación												
— solíc.				9	1		0			10	2	
— cread.					0		0				0	

6.3. GRUPO VASCO

	A/B	II	C	A/B	III	C	A/B	IV*	C	A/B	V*	C
Proposiciones no de ley en pleno												
— pres.		2		2	5		5	13		8	20	
— aprob.		0			0		2	1	7	7	5	25
Proposiciones no de ley en comisión												
— pres.		1		1	3			1		7	42	
— aprob.		0			1	3		0		14	24	57
Interpelaciones												
— pres.	3	7		3	7		3	7		3	4	
— debat.	4	3	43	3	3	43	3	4	60			0
Mociones por interpelación urgente												
— pres.	6	2		3	3		2	3			0	
— aprob.	28	2	100		0			0			0	
Preguntas orales en pleno												
— pres.	1	18		4	54		4	76		3	48	
— contes.	1	13	72	4	42	78	4	56	74	3	33	69
Preguntas orales en comisión												
— pres.		1			8			5			1	
— contes.		1	100		4	50		2	40		0	
Preguntas con respuesta escrita												
— pres.		12			86			78		2	236	
— contes.		12	100		83	97		64	82	2	197	83
Solicitud de informes												
— pres.		0			0			6		2	46	
— contes.		0			0			0		2	39	85
Comparecencias en pleno												
— solíc.		1			0			1			0	
— celeb.		0			0			0			0	
Comparecencias en comisión												
— solíc.	50	46		10			2	60		3	113	
— celeb.	5	41	89	8	80		2	44	73	2	41	36
Comisiones de investigación												
— solíc.												
— cread.												

6.4. GRUPO DE IZQUIERDA UNIDA (IU)

	A/B	III	C	A/B	IV*	C	A/B	V*	C
Proposiciones no de ley en pleno									
— pres.	11	24		14	37		11	27	
— aprob.	18	3	12	11	5	14	6	4	15
Proposiciones no de ley en comisión									
— pres.	25	72		28	222		37	221	
— aprob.	26	11	15	22	27	12	31	54	24
Interpelaciones									
— pres.	6	12		26	56		38	48	
— debat.	11	8	67	31	47	84	43	39	81
Mociones por interpelación urgente									
— pres.	8	8		32	46		44	41	
— aprob.	22	5	62	37	15	33	46	17	41
Preguntas orales en pleno									
— pres.	5	74		8	156		8	114	
— cont.	5	49	66	7	109	70	7	69	61
Preguntas orales en comisión									
— pres.	9	151		28	686		24	403	
— contes.	10	90	60	28	351	51	25	226	56
Preguntas con respuesta escrita									
— pres.	2	382		19	2.972		18	2.361	
— contes.	2	356	93	20	2.784	94	19	1.847	78
Solicitud de informes									
— pres.	3	55		10	471		16	477	
— contes.	4	47	85	9	408	87	14	338	71
Comparecencias en pleno									
— solic.	6	2		28	15		26	8	
— celeb.		0		12	3	20	27	4	50
Comparecencias en comisión									
— solic.	7	156		23	830		27	900	
— celeb.	5	99	63	21	432	52	13	234	26
Comisiones de investigación									
— soloc.	18	2		12	2		16	3	
— cread.	0			0			0		

6.5. GRUPO SOCIALISTA

	A/B	II	C	A/B	III	C	A/B	IV*	C	A/B	V*	C
Proposiciones no de ley en pleno												
— pres.	1	1			0		5	14		14	33	
— aprob.	6	1			0		30	13	99	36	23	70
Proposiciones no de ley en comisión												
— pres.	5	6		3	8		1	11		4	21	
— aprob.	24	6	100	19	8	100	8	10	99	8	14	67
Preguntas orales en pleno												
— pres.	9	132		9	132		27	547		30	418	
— contes.	11	104	79	10	105	79	32	477	87	33	329	79
Preguntas orales en comisión												
— pres.	2	4		1	12			4		1	2	
— contes.	3	3	75	1	8	67	1	1	25	1	12	52
Preguntas con respuesta escrita												
— pres.	3	245		1	190		3	405		2	263	
— contes.	3	230	94	1	179	94	3	384	05	2	208	79

6.5. GRUPO SOCIALISTA (continuación)

	A/B	II	C	A/B	III	C	A/B	IV*	C	A/B	V*	C
Solicitud de informes												
— pres.	29	215		6	11		1	32		1	20	
— contes.	39	142	66	1	10	99	1	24	75	1	16	80
Comparecencias en pleno												
— solíc.		0			0			1			0	
— celeb.		0			0			1			0	
Comparecencias en comisión												
— solíc.	13	118		2	44		6	228		12	295	
— celeb.	14	113	96	2	38	86	7	149	65	9	173	59
Comisiones de investigación												
— solíc.					0			1			1	
— cread.					0			1			0	

6.6. GRUPOS UCD, CDS Y AGRUPACIONES PDP Y PL

	G. UCD			Ag. PDP			Ag. PL			Grupo centrista: CDS					
	A/B	II	C	A/B	III	C	A/B	III	C	A/B	III	C	A/B	IV	C
Proposiciones no de ley en pleno															
— pres.	1	1		11	24		2	4		8	18		12	34	
— aprob.	0			10	3	12		0		13	4	22	16	7	20
Proposiciones no de ley en comisión															
— pres.	4	5		13	36		21	6		14	39		5	43	
— aprob.		0		7	3	8	2	1	17	2	7	18	11	13	30
Interpelaciones															
— pres.	5	11		19	40		3	6		14	29		11	24	
— debat.	4	3	27	15	17	42	4	5	83	14	16	55	13	19	79
Mociones por interpelación urgente															
— pres.	7	2		16	16		5	5		14	14		12	18	
— aprob.		0		22	5	31		0		9	2	14	20	8	44
Preguntas orales en pleno															
— pres.	5	73		10	146		3	47		12	190		7	139	
— contes.	6	55	75	9	101	69	3	31	66	13	140	74	7	105	76
Preguntas orales en comisión															
— pres.	1	2		11	177		1	15		18	313		5	126	
— contes.		0		12	108	61	1	11	73	22	202	65	3	40	32
Preguntas con respuesta escrita															
— pres.	1	57		8	1.510			45		7	1.248		4	590	
— contes.	1	57	100	10	1.497	99		44	100	6	1.099	88	3	487	83
Solicitud de informes															
— pres.	5	39		6	115		2	35		9	184		1	34	
— contes.	7	26	67	8	102	89	2	26	74	13	166	90		5	15
Comparecencias en pleno															
— solíc.	1	1			0			0			2			1	
— celeb.		0			0			0			0			0	
Comparecencias en comisión															
— solíc.	20	179		18	410		5	109		16	373		11	390	
— celeb.	19	160	89	18	301	73	4	72	66	18	296	79	11	195	40
Comisiones de investigación															
— solíc.				36	4		1	1		27	3		12	2	
— cread.					0			0			0			0	

*: Datos provisionales

A: Indicador de actividad: % de iniciativas propuestas por el grupo sobre el total.

B: Indicador de efectividad: % de iniciativas aceptadas (aprobadas, debatidas, etc.) del grupo sobre el total.

C: Indicador de precisión: % de iniciativas aceptadas del grupo sobre las propuestas por el mismo grupo.

Fuente: Elaboración propia a partir de las Memorias de Legislatura y datos del Archivo del Congreso de los Diputados.

8. Conclusiones

El control parlamentario del Gobierno ha sido creciente en el transcurso de las cuatro últimas legislaturas utilizándose cada vez más recursos, como es la solicitud de informes a la administración del Estado. Además, se ha desarrollado un tipo de control parlamentario muy especializado y preciso, jugando un papel cada vez más importante las comisiones parlamentarias.

Esto no ha supuesto que se haya marginado el debate parlamentario, pero las iniciativas que llevan al mismo siempre han estado controladas desde el Gobierno, quien ha contado con una mayoría estable. La situación en este punto ha cambiado bastante en la V legislatura, en la que el Gobierno ha estado en minoría. Otro aspecto negativo es el excesivo peso que han tenido los grupos parlamentarios, conformados como grandes y pesadas organizaciones que dejan muy poco campo de actividad al diputado individual, prácticamente las preguntas escritas.

La estructura del Gobierno necesariamente se ha tenido que adaptar a esta situación desde el primer momento, especializándose funcionalmente, generando órganos de asesoramiento y estudio. También la actividad parlamentaria se ha modificado en su estructura formal para dar agilidad a los procedimientos de control; ejemplo de ello es el perfeccionamiento progresivo del procedimiento de las interpelaciones urgentes. La flexibilidad de las reglamentos parlamentarios es fundamental para asegurar un control eficaz.

La eficacia del control parlamentario ha estado, como no podía ser de otra forma, en función de la correlación de fuerzas. Aunque los instrumentos se han empleado con creciente efectividad y precisión, lo cierto es que ha acompañado a ello el hecho de una mayor estructuración de las fuerzas de oposición: frente a la mayoría socialista se ha definido en el periodo un poderoso núcleo de centro-derecha (Grupo Popular) y otro de izquierda (Izquierda Unida).

El control desarrollado por los grupos ha variado en función de las características de estos. Por parte del principal grupo de la oposición, el Grupo Popular, la actividad de control ha estado orientada principalmente al seguimiento constante y especializado de la actividad del Gobierno y de la administración. Los pequeños

grupos de centro-derecha y nacionalistas han orientado su actividad para lograr influir en la orientación de la política gubernamental, buscando el debate parlamentario con el Gobierno. El grupo de Izquierda Unida ha mantenido en la misma medida los dos frentes. Todo esto demuestra, en suma, la vitalidad del Parlamento español, si bien hay que precisar que la actividad de control en el Congreso ha tenido y tiene mayor nivel y relevancia que la que se da en el Senado. Por ello se puede decir, como conclusión, que desde la perspectiva de la actividad del control parlamentario del Gobierno, el parlamentarismo español ha alcanzado plenamente su madurez y opera de una forma normal en una democracia estable.

NOTA

¹ La razón de circunscribir este trabajo a las cuatro últimas legislaturas es debido a que éste es el período más adecuado para evaluar el grado de consolidación de la democracia española desde la perspectiva del parlamentarismo. Por otro lado, los artículos de García Morillo, López Garrido, Porras Nadales y Portero Molina, citados en el trabajo, aportan un análisis del control parlamentario en el período anterior, es decir, el de la UCD —incluso comparándolo con la primera legislatura socialista—, por lo que en gran medida este estudio se puede considerar como una continuación de aquéllos.

BIBLIOGRAFÍA

- ALDA, M. y LÓPEZ, L. (1983): «El parlamento español: 1977-1993» en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 81, pp. 241-264.
- ARAGÓN, M. (1986): «El control parlamentario como control político» en *Revista de Derecho Político*, n.º 23, p. 9-39.
- BIRCH, A. (1977): *Representative and Responsible Government*, Londres, Allen & Unwin.
- BUDGE, I. y KEMAN, H. (1990): *Parties and Democracy*, Oxford University Press.
- COTARELO, R. y BOBILLO, F. (1991): «El sistema de partidos» en J. Vidal-Beneyto (Ed.): *España a debate, I*, Madrid, Tecnos, pp. 15-25.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, J. (1994): «La función de control del Parlamento sobre el Gobierno» en *Revista de las Cortes Generales*, n.º 31, pp. 31-69.
- GARCÍA MORILLO, J. (1990): «Algunos aspectos del control parlamentario» en A. Garrorena (Ed.): *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, Tecnos, pp. 247-253.
- JOVER, P. y MARCET, J. (1985): «Teoría y realidad en las relaciones del Gobierno con el Grupo Parlamentario y el partido mayoritario» en AA. VV.: *El Gobierno en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía*, Barcelona, pp. 265-289.

- KING, A. (1976): «Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France, and West Germany» en *Legislative Studies Quarterly*, 1/1, pp. 11-34.
- LÓPEZ GARRIDO, D. (1985): «Gobierno y Parlamento: dos modelos de relaciones internas (UCD y PSOE)» en AA. VV.: *El Gobierno en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía*, op. cit, pp. 230-264.
- MOLAS, I. (1989): «La oposición en el parlamentarismo mayoritario» en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n.º 2, pp. 47-64.
- MONTERO, J. R. (1985): «Las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales: notas sobre el control parlamentario y la responsabilidad política en la Constitución española» en AA. VV.: *El Gobierno en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía*, op cit. pp. 203-229.
- MONTERO, J. R. y GARCÍA MORILLO, J. (1984): *El control parlamentario*, Madrid, Tecnos.
- PORRAS, A. (1981): «Las preguntas escritas en la práctica parlamentaria española» en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 19.
- PORTERO MOLINA (1981): «La actividad rogatoria en el Congreso 1979-1981» en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 24, pp. 93-141.
- SÁNCHEZ DE DIOS, M. (1995): «Las Cortes Generales» en P. Román (Ed.): *El sistema político español*, Madrid, McGraw-Hill, pp. 83-111.
- SANTAMARÍA, J. (1994): «El papel del Parlamento durante la consolidación de la democracia y después» en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 89, pp. 9-27.
- SATAOLALLA, F. (1984): *Derecho parlamentario español*, Madrid, Editora Nacional.
- SENEN, M. y CAVERO, M. (1984): «Crónica parlamentaria del Senado (1983-1984)» en *Revista de las Cortes Generales*, n.º 2, pp. 153-195.
- SOLÉ, J. y APARICIO, M. A. (1984): *Las Cortes Generales*, Madrid, Tecnos.