

# **LOS INDICADORES DEL CONTROL PARLAMENTARIO**

POR

**MANUEL SÁNCHEZ DE DIOS**

Prof. Titular de Universidad  
Dpto. De Ciencia Política y de la Admón. II  
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología  
Universidad Complutense de Madrid  
Email: SOPOL16@sis.UCM.ES

**ABSTRACT:** Con esta ponencia se trata de presentar distintos indicadores para medir y comparar el nivel de actividad, el grado de efectividad y la precisión con la que los grupos y los parlamentarios individuales utilizan las iniciativas de control. El estudio tiene como base empírica para la construcción de los indicadores la actividad de control parlamentario que se ha desarrollado en las cuatro legislaturas socialistas en las Cortes españolas.

PONENCIA QUE SE PRESENTA AL III CONGRESO ESPAÑOL DE CIENCIA POLITICA Y  
DE LA ADAMINISTRACIÓN  
GRUPO DE TRABAJO: PARLAMENTO Y SISTEMA POLITICO  
AREA: INSTITUCIONES POLITICAS  
SALAMANCA 2-4 DE OCTUBRE DE 1997

## **1º.- Introducción: Sobre los distintos enfoques en el estudio del control parlamentario.**

En el estudio del control parlamentario hay dos planteamientos que se pueden diferenciar claramente tomando una perspectiva politológica: Los estudios clásicos, formales, se centran sobre todo en el análisis del concepto y naturaleza del control parlamentario; en otros términos, la idea del control parlamentario en sí. Buscan la identificación conceptual de lo que sea el control parlamentario, de la forma en que se lleva a cabo, sobre qué actos opera, sobre si hay control o no en todos los procedimientos parlamentarios, etc.

A este respecto se puede señalar que como idea general el control parlamentario es un control político en sede parlamentaria cuyos agentes son los grupos actuantes en las cámaras, que tiene carácter instrumental y es permanente y teleológico (J. García Fernández, 1994, 42). Además se puede sostener que el control parlamentario es consecuencia del principio democrático de que el Gobierno ha de ser representativo y responsable, el control parlamentario permite hacer el seguimiento y fiscalización del poder ejecutivo. Finalmente el CP es 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 una mayoría 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.). Desde esta perspectiva además se puede afirmar que hay control parlamentario en todo tipo de procedimiento parlamentario pues los actos parlamentarios tienen siempre un carácter polivalente.

Desde la segunda perspectiva lo que se pretende es hacer operativo para el análisis empírico en ciencia política el concepto de control parlamentario. Para ello recurrimos a elaborar unos "indicadores" del control parlamentario que nos permita observar, analizar y evaluar las formas y los posibles modelos del control parlamentario que se puedan identificar, así como considerar su evolución con criterios objetivos y uniformes.

En esta ponencia seguimos este último planteamiento y para desarrollarlo nos centramos en la consideración de la actividad de control parlamentario en las Cortes Españolas en la II, III, IV y V legislaturas. 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.

## **2º.- Definición de los indicadores**

Los indicadores solamente se pueden perfilar a partir de normas típicas y precisas del control parlamentario que sean cuantificables y puedan ser perfectamente reconocibles en los distintos modelos parlamentarios. Concretamente para esta finalidad podemos recurrir a las llamadas "iniciativas del control parlamentario", tal y como se conocen en el lenguaje parlamentario, en las glosas y memorias parlamentarias.

Las iniciativas de control que nos sirven para montar los indicadores son, siguiendo el modelo y la terminología española: las proposiciones no de ley, las interpelaciones, las mociones, las preguntas, las comparecencias de miembros del Gobierno y de autoridades y funcionarios, la solicitud de informes a la administración y las comisiones de investigación.

La construcción de los indicadores se basa en que las cuantificaciones que pueden realizarse de las distintas iniciativas del control parlamentario pueden unificarse mediante la elaboración de porcentajes; con estos porcentajes establecemos los distintos indicadores. Concretamente, si en una

legislatura relacionamos el total de las iniciativas presentadas con las que han sido aceptadas (debatidas, aprobadas, etc.) tenemos un indicador que mide la "efectividad" de tales iniciativas.

$$\text{Indicador de efectividad: } \frac{\text{Iniciativas aceptadas}}{\text{Total de iniciativas}} \times 100$$

Así, podemos determinar en una legislatura cualquiera el porcentaje de interpelaciones urgentes debatidas sobre el total de interpelaciones urgentes presentadas y obtenemos el indicador de efectividad de la interpelaciones urgentes para esa legislatura. Ello nos permite compararlo con el de otras legislaturas y con los indicadores que miden la efectividad de la misma iniciativa en otros casos.

Si relacionamos las iniciativas con los actores de las mismas es decir con quienes las producen, los grupos parlamentarios, tenemos nuevos indicadores. En primer lugar el "indicador de actividad" del grupo de que se trate, que se consigue al relacionar en una legislatura, por ejemplo, la cantidad de las iniciativas propuestas por el grupo con la cantidad total de las mismas propuestas en la legislatura.

En segundo lugar el "indicador de efectividad" de la actividad del grupo que mide las iniciativas aceptadas del grupo (aprobadas, celebradas, contestadas, etc.) con las aceptadas en general. En tercer lugar tenemos el "indicador de precisión" de la actividad del grupo que relaciona las iniciativas aceptadas del grupo con las que el mismo grupo ha presentado. Los indicadores de efectividad y de precisión nos permiten hablar de la eficacia de la actividad de control de control del grupo.

### **3.- Determinaciones exógenas de los indicadores**

Hay que tener en cuenta que el uso que se de a las iniciativas de control parlamentario esta en parte predeterminado por una serie de condicionantes como son básicamente: las "reglas del juego" o normas parlamentarias, el tipo de relaciones entre mayoría y oposición, el tipo de sistema de grupos parlamentarios existente y la estructura organizativa del Gobierno, todas ellas interrelacionadas estrechamente.

Analizar como juegan estos determinantes en la configuración y uso de las iniciativas resulta una cuestión fundamental para dar una interpretación correcta a la información que surge con la fijación de las medidas que dan los indicadores.

#### a) Las reglas del juego

Del conjunto de variables que cabe considerar como determinaciones exógenas de los indicadores destacamos en primer lugar las reglas del juego. Estas en parte se conforman por normas constitucionales pero son sobre todo los reglamentos parlamentarios su principal fuente. Las normas reglamentarias son las que configuran normalmente los procedimientos parlamentarios de control. Para el caso español destaca la institucionalización de las "interpelaciones urgentes" en la segunda legislatura que se ha convertido en el procedimiento ordinario de las interpelaciones.

Junto con las normas procedimentales destacan las normas relativas al papel de los grupos parlamentarios, las relaciones entre parlamentarios individuales y grupos, y sobre disciplina de partido. El parlamentarismo actual es un parlamentarismo de partidos en el que los grupos parlamentarios tienen primacía como actores. No solo las normas reglamentarias, sino también las normas electorales, las que se refieren a la financiación de partidos y los estatutos de las organizaciones partidistas defienden la existencia de una férrea disciplina de partido,

particularmente en el caso español, que los parlamentarios no pueden soslayar (Sánchez de Dios, 1996).

#### b) Mayoría y oposición en el control parlamentario

La idea de parlamentarismo de partidos precisa que se diferencie dos tipos de relaciones básicas en el mismo: relación Gobierno-mayoría y la relación Gobierno-oposición. Ambos tipos adquieren complejidad cuando se trata de Gobiernos de coalición (King, 1976). La relación Gobierno- mayoría que tiene por objeto asegurar que el Gobierno siga la orientación política que tiene asignada, implica un control que se desarrolla generalmente a un nivel cuasi-privado por procedimientos poco articulados y normalmente en reuniones periódicas entre el Gobierno y su mayoría (Molas, 1989, 53).

Desde la perspectiva del control parlamentario el control de la oposición tiene mayor importancia y entidad y unos efectos determinantes que se miden en términos electorales (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 tal política si es el caso -por ejemplo de los partidos minoritarios-.

#### c) El sistema de los grupos parlamentarios

Quizá sea esta la variable mas condicionante de las medidas que puedan dar los indicadores, en todo caso, todos los elementos que llamamos exógenos están íntimamente interrelacionados. No es posible considerar la estructura que conforma el conjunto de los grupos parlamentarios sin tener en cuenta las reglas del juego referidas a los propios grupos parlamentarios. Así, en el caso español, las normas reglamentarias orientadas a fortalecer la disciplina de partido han generado un sistema de grupos parlamentarios con las siguientes tendencias: que sean pocos grupos, que sean fuertes por el número de sus miembros, y que sean estables. En definitiva, en nuestro país se promueve la existencia de una mayoría sólida que tenga en frente a una oposición parlamentaria no atomizada (Sánchez de Dios, 1995b, 38)

A pesar de todo ello y de las determinaciones normativas que se establezcan, son los resultados electorales de un lado y las relaciones internas entre las fracciones internas de los grupos, de otro, las cuestiones que fundamentalmente configuran el sistema de grupos. Por ejemplo en el caso español desde 1982 a 1996 (las legislaturas de mayoría socialista) el sistema de grupos se caracterizó por un bipartidismo imperfecto (Cotarelo, y Bobillo, 1991, p.18 y 19) que tuvo una evolución caracterizada por un proceso de pérdida de hegemonía del grupo socialista que acaba gobernando en minoría y paralelamente se produjo la conformación de una fuerza de centro-derecha dominante que se acaba convirtiendo en partido de Gobierno.

De las cuatro legislaturas consideramos que la tercera legislatura (1986-1989) es particularmente interesante en cuanto al sistema de grupos porque la oposición estaba muy fragmentada y era muy débil -por el número de componentes de los grupos- mientras que había una mayoría absoluta sólida y homogénea. Esta situación obligó a adaptar las reglas del juego en la configuración de los actores parlamentarios: se tuvo que crear la categoría de agrupación parlamentaria dentro del grupo mixto para permitir la actuación parlamentaria de fuerzas minoritarias que no podían formar grupo parlamentario.



## Cuadro 2: Los grupos parlamentarios del Senado 1982-1995

	C- II*- F	C- III- F	C- IV- F	C- V - F
G. SOCIALISTA	164 - 154	147 - 144	124 - 128	116 - 109
G. POPULAR	69 - 68	64 - 67	86 - 92	105 - 111
G. CATALAN	14 - 14			
G. CONV. Y UNIO		11 - 10	10 - 14	10 - 15
G. NAC. VASCOS	10 - 10	10 - 6	10 - 6	10 - 10
G. CDS	10 - 11	11 - 0**		
G. C. 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

### d) El Gobierno como objeto del control parlamentario

El actor sujeto al control, el Gobierno, también desarrolla unas cualidades particulares que pueden determinar el tipo de control, y la mayor o menor virtualidad de las iniciativas que se utilicen y así condicionar los resultados de los indicadores. Tales características se manifiestan principalmente en el ámbito organizativo del Gobierno -incluidos los altos cargos-, si bien tienen que ver también estas características con la naturaleza del liderazgo del Primer Ministro, el carácter colegiado del Gobierno, y el grado de responsabilidad particular de los Ministros.

Tomando el caso español de nuevo como ejemplo en las legislaturas socialistas, la estructura organizativa del Gobierno se caracteriza por la especialización funcional (ampliación del número de departamentos y generalización de las Secretarías de Estado), por la centralización y potenciación de la función de coordinación (en la figura del vicepresidente de Gobierno, en las comisiones delegadas del Gobierno y en la Comisión General de Subsecretarios y, respecto de las Cortes, los ministros de la Presidencia y de las Relaciones con las Cortes), y por la potenciación de los órganos de apoyo y asesoramiento de los miembros del Gobierno y Secretarios de Estado (los gabinetes) (RD 7/12/1982 y Ley de 16/08/1983). Ello permitió el desarrollo de un control parlamentario técnico y preciso capacitando al Gobierno para atender las demandas de información y los debates planteados por la oposición.

## **4.- La dinámica del control parlamentario en las Cortes Generales en las legislaturas socialistas (1982-1996)**

### 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 comisión, 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 importancia creciente de legislatura en legislatura: esta 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 su función representativa de forma individual. El indicador de efectividad, por último, aumenta considerablemente en la V legislatura que es cuando los grupos de oposición tienen 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.

### Cuadro 3: Iniciativas de control por legislaturas en el Congreso

	%	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		1533		1510		2003		1394
- contestadas	63	969	72	1085	75	1509	72	1008
Preguntas con respuesta oral en comisión								
- presentadas		265		1593		2464		1664
- contestadas	35	94	51	910	51	1248	53	887
- conv. en escrita		128		440		705		430
Preguntas con respuesta escrita								
- presentadas		9216		19457		15309		12855
- contestadas	91	8346	92	17950	93	14224	77	9927
Solicitud de informes a la administración								
- presentadas		732		1927		4929		2940
- contestados	50	363	65	1248	87	4300	82	2421
- de A. Estado		203		1184		4134		2336
Comparecencias del Gobierno en pleno								
- solicitadas		9		26		58		31
- celebradas	11	1	54	14	41	24	8	15
Comparecencias en comisión								
- solicitadas		912		2247		3655		3267
- celebradas	91	830	73	1646	57	2093	55	1812
- 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.

En el Senado se observa la misma tendencia que en el Congreso: crecimiento progresivo de las iniciativas. En el Senado se da la particularidad de que las preguntas formuladas en comisión han tenido poco arraigo (Senen y Cavero, 1984, 174). Por esta razón las comparecencias en comisión en el Senado apenas han crecido en el periodo. 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.

**Cuadro 4: Iniciativas de control en el Senado por legislaturas**

	%	II*	%	III	%	IV	%	V
Pregunta oral								
- presentada		492		723		1130		588
- contestada	78	383	63	452	83	938	11	62
Pregunta escrita								
- presentada		5275		5711		11917		9968
- contestada	90	4755	88	5048	93	11048	85	8434
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

#### A) 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 i 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 las 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 contestadas (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 periodo. 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 baja en la tercera legislatura, que es cuando el grupo tuvo menos representación parlamentaria. Su actividad se ha localizado en proposiciones no de ley, interpelaciones, 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 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 *indirizz*o 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 que aquella en la formulación de preguntas en general. En esto la agrupación PDP se aproximó 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 de los grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados

### 5.1.- 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	1167		39	584		42	847		50	703	
- conte.	74	713	61	39	423	72	40	603	71	50	501	71
Preguntas orales en comisión												
- pres.	56	149		51	808		64	1574		73	1221	
- contes.	42	54	36	47	431	53	66	823	52	72	642	53
Preguntas con respuesta escrita												
- pres.	91	8373		78	15108		67	10184		73	9329	
- contes.	91	7571	90	77	13899	92	67	9498	93	72	7129	76
Solicitud de informes												
- pres.	64	467		73	1398		87	4267		73	2157	
- contes.	52	188	40	63	791	57	84	3600	84	75	1828	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	1431		53	1734	
- celeb.	54	446	90	26	565	72	35	741	56	32	577	33
Comisiones de investigación												
- soloc.		5		18	2		44	7		63	12	
- cread.		2			0		3	1	14	100	2	16

\* :Datos provisionales

En la columna de cada legislatura (II, III, IV, V) se indica el total de cada iniciativa

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

5.2.- 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												
- present.	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	
- cont.	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
Comparecencias en pleno												
- solic.		1			0			1			0	
- celeb.		0			0			1			0	
Comparecencias en comisión												
- solic.	5	45		5	110		5	176		4	127	
- celeb.	5	40	89	4	74	67	4	89	51	3	59	46
Comisiones de investigación												
- solic.				9	1		0			10	2	
- cread.					0		0				0	

\* : Datos provisionales

En la columna de cada legislatura (II, III, IV, V) se indica el total de cada iniciativa

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

### 5.3.- GRUPO VASCO (PNV)

	A/B	II	C	A/B	III	C	A/B	IV*	C	A/B	V*	C
Proposiciones no de ley en pleno												
- present.		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	
- cont.	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												
- solic.		1			0			1			0	
- celeb.		0			0			0			0	
Comparecencias en comisión												
- solic.	50	46			10		2	60		3	113	
- celeb.	5	41	89		8	80	2	44	73	2	41	36

\* :Datos provisionales

En la columna de cada legislatura (II, III, IV, V) se indica el total de cada iniciativa

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

#### 5.4.- GRUPO DE IZQUIERDA UNIDA (IU)

	A/B	III	C	A/B	IV*	C	A/B	V*	C
Proposiciones no de ley en pleno									
- present.	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	2972		18	2361	
- contes.	2	356	93	20	2784	94	19	1847	78
Solicitud de informes									
- pres.	3	55		10	471		16	477	
- contes.	4	47	85	9	408	87	14	338	71
Comparecencias en pleno									
- solíc.	6	2		28	15		26	8	
- celeb.		0		12	3	20	27	4	50
Comparecencias en comisión									
- solíc.	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	

\* :Datos provisionales

En la columna de cada legislatura (II, III, IV, V) se indica el total de cada iniciativa

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

### 5.5. - GRUPO SOCIALISTA

	A/B	II	C	A/B	III	C	A/B	IV*	C	A/B	V*	C
Proposiciones no de ley en pleno												
- present.	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	3	0	418
- cont.	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
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												
- soloc.		3			0			1			1	
- cread.		0			0			1			0	

\* :Datos provisionales

En la columna de cada legislatura (II, III, IV, V) se indica el total de cada iniciativa

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

## 5.6. Grupos UCD, CDS y agrupaciones PDP y PL

	G.U.C.D		AG. P.D.P			AG. P.L.			GRUPO CENTRISTA: C. D. S.						
	A/B	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		
- cont.	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	1510			45		7	1248		4	590		
- contes.	1	57	100	10	1497	99	44	100	6	1099	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															
- solic.	1	1		0			0			2			1		
- celeb.		0		0			0			0			0		
Comparecencias en comisión															
- solic.	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															
- soloc.			36	4		1	1		27	3		12	2		
- cread.				0			0			0		0			

En la columna de cada legislatura (II, III, IV, V) se indica el total de cada iniciativa

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.

**Cuadro 6: Iniciativas de control presentadas por los grupos parlamentarios del Senado**

	----- GRUPO POPULAR -----		AG. PDP		AG. PL	
	II	%	III	%	III	%
Preguntas orales	330	67	296	41	88	12
Preguntas escritas	4826	91	3534	62	1204	21
Interpelaciones	158	86	107	41	30	11
Mociones	35	50	49	47	14	13

	-- GRUPO CONVERGENCIA Y UNIO --				- G. S. NAC. VASCOS -			
	II	%	III	%	II	III	IV	V
Preguntas orales	15		21	3	1	1	1	6
Preguntas escritas	20		77	1	5	1	1	9
Interpelaciones	8	4	15	5	0	2	1	9
Mociones	3	4	2	2	0	0	1	11

	----- GRUPO SOCIALISTA -----				G.C.CANAR.		- GRUPO CDS -			
	II	%	III	%	V	%	III	%	IV	%
Preg. orales	45	9	21	3	20	3	113	16	132	12
Preg. escritas	311	6	220		785	8	72	1	13	1
Interpel.					13	8	49	19	59	13
Mociones	2	3	4	4	33	18	14	13	20	10

-----  
 %: indicador de actividad: porcentaje de iniciativas presentadas por el grupo en relación al total  
 En la columna de cada legislatura (II, III, IV, V) se indica el total de cada iniciativa

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

**C) Conclusiones respecto del control parlamentario en las legislaturas socialistas**

El control parlamentario del Gobierno ha sido creciente en el transcurso de las cuatro últimas legislaturas utilizándose cada vez más recursos, como ha sido 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.

## 5.- Bibliografía

- Alda, M. y López, L. (1983): "El parlamento español: 1977-1993" en Revista de Estudios Políticos, n 81, pp.241- 264
- Aragón, M. (1986): "El control parlamentario como control político "en Revista de Derecho Político, n. 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, p 15-25
- García Fdez. J. (1994):"La función de control del Parlamento sobre el Gobierno" en Revista de las Cortes Generales, n 31, p. 31-69
- García Morillo, J. (1990): "Algunos aspectos del control parlamentario" en A. Garrorena (Ed.): El Parlamento y sus transformaciones actuales, Madrid, Tecnos, p.247-253
- Jover, P. y Marcet, J. (1985): "Teoría y realidad en las relaciones del Gobierno con el Grupo Parlamentario y el partido mayoritarios" en AA. VV. El Gobierno en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía, Barcelona, p. 265-289
- King A. (1976): "Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France, and West Germany" en Legislative Studies Quarterly, 1/1 , p. 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, p.230-264
- Molas, I. (1989): "La oposición en el parlamentarismo mayoritario" en Revista del Centro de Estudios Constitucionales, n 2, p. 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. p. 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 9
- Portero Molina (1981): "la actividad rogatoria en el Congreso 1979-1981" en Revista de Estudios Políticos, n 24, p.93-141
- Sánchez de Dios, M. (1995): "Las Cortes Generales" en P. Roman (Ed.): El sistema político español, Madrid, McGraw Hill, p. 83-111
- Sánchez de Dios, M. (1995b): "La esencia del régimen el control parlamentario del Gobierno" en Política y Sociedad, n 20, pp. 35-52
- Sánchez de Dios, M. (1996):"La disciplina de partido en los grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados" en n 39 pp. 183-211
- Santamaría, J. (1994): "El papel del Parlamento durante la consolidación de la democracia y después" en Revista de Estudios Políticos, n 89, p. 9-27
- Santaolalla, 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, p. 153-195
- Solé, J. y Aparicio, M.A. (1984): Las Cortes Generales, Madrid, Tecnos