

MECANISMOS DE CONTROL POLÍTICO EN ESPAÑA: Normas, Evolución y Evaluación

Natalia Ajenjo Fresno

@natajenjo

Valencia, España, 30 junio 2017.

NORMAS

La existencia de mecanismos para el control político es esencial en cualquier democracia. Tiene una gran importancia para el verdadero funcionamiento del **engranaje** que **vincula** a los Poderes del Estado (Legislativo, Ejecutivo, y Judicial) íntimamente. Con fines comparativos, numerosos trabajos se han fijado en la variación inter-régimen (por ejemplo, aquélla entre sistemas presidenciales y parlamentarios), ignorando las variaciones intra-régimen así como la existencia de ‘transferencias’ entre los regímenes que, en resumen nos conducen más a un análisis de los ‘modelos de poder’ que a un análisis encasillado en las tipologías clásicas.

De hecho, las investigaciones de las últimas dos décadas llevan **confirmando** la ‘*presidencialización de sistemas parlamentarios*’ así como la ‘*parlamentarización de sistemas presidenciales*’ – esto es, una especie de necesidad de estudio de modelos híbridos en ambos casos, al tiempo que una **convergencia** histórica entre estos supuestos diseños constitucionales diferenciados.

En consonancia, el foco de análisis se sitúa mayormente en **la política del día a día**, en que existe un abanico muy rico al que prestar atención, pues son éstas herramientas las que permiten a los Poderes ejercer un determinado modelo de mutuo ‘*checks-and-balances*’. Estos mecanismos se convierten en las verdaderas herramientas que puede emplear la oposición para retener al gobierno de un libre albedrío sin control, esto es, lo más ‘cercano’ posible a la representación y la legitimidad.

Las reglas que habilitan un control político desde dentro del **diseño constitucional y procedimental** pueden albergar desde la existencia o no de un *Ombudsman*, la asignación de autoridad a quien elabora el orden del día cuando se introducen preguntas de control al Gobierno, la capacidad de iniciar juicio político por parte de la legislatura, la existencia de restricciones al *filibustering*, la variación entre la necesidad de autorizaciones legislativas vinculantes o informativas, el procedimiento y forma de requerir respuestas orales o escritas al Gobierno y sus miembros...

Podemos ‘visualizar’ al menos cuatro celdas de variación: aquél conjunto de reglas que refuerza al Poder Ejecutivo y debilita al Poder Legislativo en el ejercicio de control político, la celda que representaría el extremo opuesto; una celda en la que se refuerzan los Poderes Legislativos sin mermar los Poderes del Ejecutivo, y viceversa. En términos empíricos, es difícil encontrar modelos puros y, por tanto, es cada vez más imperativo orientar la investigación hacia las variaciones, los modelos ‘mixtos’, ‘híbridos’, o, simplemente, cambiantes. Pero todas **las democracias** del mundo tienen mecanismos de control político claramente establecidos.

En el extremo opuesto, también podemos identificar una variedad de ‘modelos de poder’ en que el control político no es un pilar principal ni desde el diseño institucional ni desde su ejercicio, como por ejemplo: la ausencia de normas [efectivas] que vinculen a los Poderes (China, Cuba), el establecimiento de Poderes no electos que determinan el juego político (Irán, Marruecos), el uso extremo de poderes unilaterales que refuerzan al Poder Ejecutivo por encima de cualquier otra fuente de poder (Rusia, Turquía, Venezuela), o modelos en que ni siquiera está bien definida la separación de Poderes. En suma, la propia existencia de mecanismos de control político **define** si nos encontramos en un régimen democrático, y, dentro de éste, nos permite caracterizar un cierto ‘modelo de poder’.

En esta primera parte de investigación sobre los mecanismos de control político en España, sobresalen dos características (**Véase Tabla 1, al final**), a saber:

- La existencia de **reglas ‘fuertes’** tanto en la dirección de **control de las Cámaras al Gobierno** (existe la moción de censura; la posibilidad del Congreso de derogar o denegar la validez de un Decreto-Ley del Poder Ejecutivo; y la posibilidad de iniciar un juicio político si halla indicios de traición o delito contra la seguridad del Estado), como **del Gobierno a las Cámaras** (existe la cuestión de confianza; puede ‘filtrar’ iniciativas legislativas acogiéndose a un argumento de escasez presupuestaria; y puede disolver las Cámaras ‘anticipadamente’).
- La existencia de **reglas ‘débiles’**, pero que pueden ser empleadas para ‘colapsar’ el adecuado funcionamiento de las instituciones del Gobierno y de la Administración Pública. Estos mecanismos pueden preverse más útiles cuando existe un Gobierno en minoría, con una oposición provista de capacidades para obstruir la eficiencia y eficacia del Gobierno y jugar así un ‘*blame game*’. Y viceversa: sería esperable que, cuando existe un gobierno con mayoría absoluta en el Congreso, estas herramientas son escasamente reclamadas, pues la fusión de Poderes es más clara. Este tipo de reglas son la capacidad de las Cámaras de solicitar informes, interpelaciones, mociones, y preguntas en Pleno y/o en Comisión al Jefe de Gobierno como a cualquier miembro de su equipo.

EVOLUCIÓN

El **uso** en España de las ‘**reglas fuertes**’ ha sido *sorprendentemente* escaso (en el período democrático reciente: 1979-2017): en primer lugar, sólo se han presentado tres mociones de censura (en 1980, 1987, y 2017), todas fracasadas. *Ad contrariam*, se han presentado dos cuestiones de confianza (en 1980 y en 1990), ambas exitosas. La capacidad del Poder Ejecutivo mediante el Real Decreto-Ley ha sido bastante estable, y prácticamente siempre, éstos han sido convalidados por el Congreso sin mayor dificultad (**Véase Tabla 2, al final**). La disolución de Cámaras anticipadamente ha ocurrido solamente dos veces.

En cuanto al **uso** de las ‘**reglas débiles**’, y más relevantes bajo esta perspectiva de *la política del día a día*, en España, encontramos el siguiente patrón (**Véase Tabla 3, al final**), que nos informa con mayor detalle del ejercicio de control político en España. En primer lugar, destaca una especie de ‘**efecto de aprendizaje democrático**’ en cuanto al uso de algunos mecanismos de control político

en comparación con otros. Por ejemplo, el uso de la petición de informes al Gobierno **con respuesta escrita** presenta una evolución siempre *in crescendo* respecto a otros mecanismos, cuyo patrón de uso es más estable (por ejemplo, la solicitud de informes a la Administración). De hecho, este patrón se sostiene marcadamente si atendemos a los datos del volumen de preguntas escritas contestadas (**tanto en Pleno como en comisión**) atendiendo a los datos del Ministerio de la Presidencia (**Véase Tabla 4, al final**).

Un claro segundo patrón que se desprende de los datos recogidos es que el tipo de gobierno (mayoría *versus* minoría) no hace ningún efecto en cuanto al uso de mecanismos de control político. Por tanto, la expectativa expuesta más arriba no se cumple en el caso español. Como se ha analizado en otro lugar ([Ajenjo & Molina, 2011](#)), la marcada prevalencia del Poder Ejecutivo en términos de *agenda-setting* es tan notable, que incluso se traslada a limitar la actividad de la oposición en cuanto a control político.

La formación de gobiernos en España se ha realizado siempre (incluso en aquéllos clasificados como minoría) con el apoyo de ‘partidos-bisagra’ – o partidos pequeños y medianos – que sin embargo no entran a formar parte de un gobierno de coalición estrictamente definido. Así, las desventajas de la oposición son, al menos, dos muy claras: (1) la posición central de los dos partidos grandes (PSOE, PP) evita la potencial formación de coaliciones inter-partidarias de los actores en la oposición, por tanto no existen incentivos a la cooperación, sino más bien límites para ello; y (2) los mecanismos disponibles para la oposición de controlar a un gobierno en minoría estarían ‘*en jaque*’ respecto a la capacidad de amenaza del Ejecutivo de disolver las Cortes.

En este sentido, es más eficiente para la oposición generar control a la actividad del Gobierno a través de las enmiendas legislativas a las propuestas de éste que mediante *cualquier* otro mecanismo clasificado como mecanismo de control político estrictamente (véase [Ajenjo, 2013](#)).

Un tercer descubrimiento es que, mientras que el Congreso de los Diputados interviene decisivamente en la elección [exclusivamente] del Jefe de Gobierno (mediante el voto de investidura), está sin embargo habilitado para ejercer control político sobre todos los miembros del Gobierno y la Administración Pública.

Así, existen al menos dos prácticas habituales que vinculan al Poder Ejecutivo y Legislativo en este preciso sentido: en primer lugar, después de cada Consejo de Ministros celebrado los viernes, el Presidente o el Vice-Presidente del Gobierno sostienen una rueda de prensa abierta que informa inmediatamente de los asuntos integrados en la agenda política del Gobierno. Esta oferta de información puntual habilita a la oposición para preparar con la debida agilidad acciones posibles respecto las prospectivas iniciativas legislativas del Gobierno: bien mediante la movilización de grupos de presión, de interés, de sus bases, o de la sociedad civil en contra de alguna línea de política pública prevista (mecanismo **ex ante**), mediante la presentación de enmiendas justificadas y bien elaboradas (mecanismo **durante**), o usando mecanismos de control político (mecanismo **ex post**).

En segundo lugar, se produce un uso de la '**moción de reprobación a miembros del Gobierno**' que, mientras que deja en manos del Jefe de Gobierno la decisión final en torno a la destitución o no del Ministro sometido a tal escrutinio, desde luego contribuye a visibilizar y publicitar las posiciones de la oposición respecto las acciones específicas de los miembros de Gobierno en materia de políticas y acciones públicas habitualmente relevantes. Este particular fenómeno no ha sido objeto de estudio en esta pieza de investigación y difusión, pero bien puede servir para la realización de un análisis cuantitativo y cualitativo muy valioso.

EVALUACIÓN

- La evolución a examen en este trabajo demuestra que existe una **sorprendente simetría** en cuanto a las **NORMAS** que habilitan a ambos Poderes a ejercer control político – lo que estimamos como una característica muy positiva, pues asegura esa **íntima vinculación** a la que nos referíamos al inicio que, en principio, contribuye a un buen funcionamiento del régimen democrático (entendiendo por 'bueno' la representación y la legitimidad).
- España se ha **transformado** de un bipartidismo imperfecto a un **multipartidismo** con relativamente baja polarización (desde *al menos* 2016, en que UNIDOS-PODEMOS se incorpora como bloque parlamentario al Congreso de los Diputados) que puede **influir decisivamente** en todos los patrones de toma de decisiones y de sujeción a los mecanismos de control político existentes (y potencialmente innovadores).

De hecho, la última moción de censura (Mayo de 2017) fue presentada por este grupo parlamentario, quienes, **a sabiendas de su seguro fracaso**, sin embargo abogan por mejores herramientas para el control político, mayor transparencia de los partidos (en particular, de sus fuentes de financiación, de sus redes de influencias y de su arbitrariedad en la distribución de recursos públicos), mayor eficiencia de las comisiones de investigación encargadas de elaborar informes especializados sobre temas como la corrupción, y mayor información, implicación, y movilización de la sociedad civil en torno a '*lo político*'.

- Finalmente, una [relativamente] sombría realidad es que el control político es, actualmente, más eficiente **desde el ámbito extra-parlamentario** que viceversa. Y, de hecho, yo haría extensivo este fenómeno a los países democráticos sumergidos en la globalización política, económica, cultural, social, etc. Esto es: tienen un **impacto** más directo, más global, más informativo, más movilizador, y más creíble para la ciudadanía, la difusión de informes masivos como [los Papeles de Panamá](#) (2,6 terabytes!!), [Wikileaks](#), o el [Índice de Percepción de Corrupción](#) de [Transparencia Internacional](#) (en menor medida y difusión) que cualquier análisis como el presentado en este pequeño estudio...

La **ventaja** de estos informes es precisamente su capacidad de movilización de la sociedad civil, a través de una mayor información y la promoción, indirectamente, de una mayor 'democracia deliberativa'. A cambio, la **gran desventaja** de la difusión de estos recientes mega-informes es que, en mi opinión, el **ciclo de atención** hacia los contenidos y descubrimientos de éstos, están bajo control de los medios de comunicación nacionales.

Así, desafortunadamente, sabemos que los medios masivos de información no están interesados en mantener ciclos de atención muy extensos en torno a *ninguna* cuestión *en especial*, sino más bien en producir ciclos de información **cortos y pasajeros**, seguidos de más *'booms'* que atraigan el sostenido consumo de los medios...

TABLA 1. MECANISMOS LEGALES DE CONTROL POLÍTICO EN ESPAÑA

Mecanismos legales de control político	Constitución	Reglamento del Congreso
De las Cámaras al Gobierno	<p>Moción de censura (art. 113 y 114.2)</p> <p>Defensor del Pueblo, dependiente de las Cortes Generales (art. 54)</p> <p>Las Cortes podrán nombrar Comisiones de Investigación, aunque sus decisiones no serán vinculantes (art. 76)</p> <p>Las Cámaras pueden remitir al Gobierno peticiones y el Gobierno debe explicarse sobre su contenido (art. 77.1)</p> <p>Una cuarta parte de Diputados pueden plantear a votación del Pleno la acusación al Gobierno de traición o delito contra la seguridad del Estado, que debe ser aprobada por mayoría absoluta (art. 102.2)</p> <p>Capacidad de las Cámaras de petición de informes de Gobierno y toda la Admon. (art. 109)</p> <p>Capacidad de reclamación de la presencia de cualquier miembro del Gobierno, en Pleno y en Comisión (art. 110.1)</p> <p>Capacidad de interpelación al Gobierno y sus miembros (art. 111.1)</p> <p>El Tribunal de Cuentas depende de las Cortes Generales (art. 136), que remitirá un informe anual a éstas (art. 136.3)</p> <p>Recurso de inconstitucionalidad al Tribunal Constitucional (mínimo de 50 Diputados ó 50 Senadores) (art. 162.1.a)</p>	<p>Las Comisiones pueden recabar información del Gobierno (art. 44.1)</p> <p>Las Comisiones pueden requerir la presencia de miembros del Gobierno para aportar información sobre sus responsabilidades (art. 44.1)</p> <p>Proponer la creación de comisiones de investigación no permanentes (por parte del Pleno, la Mesa Directiva, Dos Grupos Parlamentarios, ó al menos 70 Diputados) (art. 52.1 y art. 53)</p> <p>Presentar enmiendas a los proyectos de ley, de iniciativa exclusiva del Gobierno (art. 110.1), pudiendo ser enmiendas a la totalidad, incluyendo la devolución del proyecto al Gobierno (art. 110.3), o enmiendas al articulado (por supresión, modificación, adición) (art. 110.4)</p> <p>Derogar en votación un Decreto-Ley (de exclusiva iniciativa por el Gobierno) (art. 151.3)</p> <p>Denegar o proponer reservas a la autorización legislativa al Gobierno para la firma de un Tratado internacional (art. 156.2)</p> <p>Denegar la solicitud del Gobierno de convocar un referéndum consultivo (art. 161.2 y .3)</p> <p>Denegar la prórroga de un estado de alarma, la declaratoria o prórroga de un estado de excepción o de un estado de sitio (arts. 162, 163, 164)</p> <p>Moción de censura (art. 175), propuesta por al menos 35 Diputados y siendo constructiva (art. 175.2)</p> <p>Exigir interpelaciones en Pleno al Jefe de Gobierno y/o Ministros (art. 180, 183, 184)</p> <p>Presentar preguntas al Gobierno (art. 185), mediante respuesta escrita (art. 187), respuesta oral en Pleno (art. 188: con un número máximo de preguntas de 24, repartidas ponderadamente entre los grupos parlamentarios [modificación por Resolución de la Presidencia del Congreso de 15 de Noviembre de 2016]), o respuesta oral en Comisión</p>

Mecanismos legales de control político	Constitución	Reglamento del Congreso
Del Gobierno a las Cámaras	Cuestión de confianza (art. 112 y 114.1) El Gobierno puede dictar Decreto de Disolución de las Cámaras y convocatoria a elecciones (art. 115) Recurso de inconstitucionalidad al Tribunal Constitucional (art. 162.1.a)	(art. 189) Proponer la creación de comisiones de investigación no permanentes (art. 52.1) Expresar disconformidad con enmiendas a proyectos de ley si el Gobierno considera que supone una merma de ingresos o un aumento de créditos (art. 111.4) Las proposiciones de ley (de iniciativa exclusiva de los legisladores) se remiten primeramente al Gobierno para que manifieste su criterio sobre la toma de consideración, así como la conformación o no con el Presupuesto (art. 126.2) Proponer una cuestión de confianza sobre el programa del gobierno o una declaración política general (art. 173) (otorgada por mayoría simple: art. 174.5) Remitir comunicaciones al Congreso para su debate (art. 196) Remitir un programa o plan del Gobierno para el pronunciamiento del Congreso (art. 198)
<p>Fuente: Elaboración propia sobre la información en la página web del Congreso de los Diputados, en "Historia y Normas": [http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm]: Constitución, Reglamento del Congreso de los Diputados, Reformas parciales al Reglamento del Congreso de los Diputados, y Normas Interpretativas y Supletorias Vigentes del Reglamento del Congreso de los Diputados. Consultada del 09/06/2017 al 29/06/2017. Notas: Cámaras y Cortes Generales son usados indistintamente.</p>		

TABLA 2. REALES DECRETOS-LEY: EMISIÓN, EVOLUCIÓN Y CONVALIDACIÓN

Legislatura	Gobierno aprueba Real Decreto-Ley	Convalidados sin trámite como Proyecto de Ley	Convalidados con trámite como Proyecto de Ley
VII: 2000-04 (Aznar II)	42	33	9
VIII: 2004-08 (Zapatero I)	52	46	5
IX: 2008-11 (Zapatero II)	56	45	11
X: 2011-16 (Rajoy I)	76	58	18
XII: 2016-actualidad (Rajoy II)	17	13	2
<p>Fuente: Elaboración propia sobre los datos disponibles en la página web del Ministerio de la Presidencia, Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes, Actividad Parlamentaria: [http://www.mpr.gob.es/mpr/secrc/paginas/actividadparlamentaria.aspx], consultada el 27 al 29 de junio de 2017. Nota: Los datos disponibles son para las legislaturas VII a XII, no habiendo encontrado datos disponibles para las legislaturas anteriores.</p>			

TABLA 3. USO DE MECANISMOS DE CONTROL POLÍTICO EN ESPAÑA (1979-2017)

Legislatura	1979-82	1982-86	1986-89	1989-93	1993-96	1996-00	2000-04	2004-08	2008-11	2011-16	2016-17
Comparecencia Gobierno en Pleno	9	10	26	58	34	46	77	101	91	163	28
Interpelación ordinaria	389	67	37	27	6	4	1	1	0	1	0
Preguntas al Gobierno con respuesta escrita	3820	9200	19458	15309	14886	32721	75326	140322	104313	82299	13833
Preguntas al Gobierno oral en comisión	745	244	1593	2464	1865	2829	4016	3692	3508	3662	445
Preguntas orales en Pleno	412	1583	1510	2003	1610	2112	2280	2227	1669	1440	287
Solicitud de informes de la Admon.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	3026	2504	4636	2479	3117	4126	779
TIPO DE GOBIERNO											
Legislatura	Minoría	Mayoría	Mayoría	Minoría	Minoría	Minoría	Mayoría	Minoría	Minoría	Mayoría	Minoría
Gobierno	Suárez	González I	González II	González III	González IV	Aznar I	Aznar II	Zapatero I	Zapatero II	Rajoy I	Rajoy II

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos disponibles en la página web del Congreso de los Diputados, en Iniciativas: [<http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas>], consultada del 21 al 29 de junio de 2017.
La información sobre tipo de gobierno procede de [Ajenjo \(2015\)](#).
Nota: n.d. indica no disponible.

TABLA 4. PREGUNTAS ORALES Y ESCRITAS CONTESTADAS POR EL GOBIERNO (2000-2017)

Legislatura	2000-04	2004-08	2008-11	2011-16	2016-17
Debate en Pleno					
Preguntas orales contestadas	1950	1910	1502	1335	267
Comparecencias	225	291	57	40	4
Debate en Comisión					
Preguntas orales contestadas	1811	1910	1705	1028	122
Preguntas escritas contestadas	75843	135283	114217	101837	15949

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos disponibles en el Ministerio de la Presidencia, Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes, Actividad Parlamentaria: [<http://www.mpr.gob.es/mpr/secrc/paginas/actividadparlamentaria.aspx>], consultada del 21 al 29 de junio de 2017.

