

**PARA CITAR:**

**SERRA CRISTÓBAL, Rosario: “Minorías y control parlamentario”, en Javier de Lucas y José Manuel Rodríguez Uribe (Coords.), *Derechos Humanos y Constitución*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2018, pp. 529- 548.**

**“MINORÍAS Y CONTROL PARLAMENTARIO”,**

**Rosario Serra Cristóbal  
Prof. Titular de Derecho Constitucional  
Universidad de Valencia**

**Sumario:** El control del Gobierno constituye una de las cuestiones centrales de la democracia parlamentaria. Esa función de control es realizada con especial dificultad por los grupos minoritarios pequeños, que se encuentran de entrada en una posición de debilidad numérica dentro de la Cámara. Ello materialmente les impide utilizar con éxito determinados medios de control parlamentario o les permite hacer menor uso de los mismos. Ante ello, la eficacia del control ejercido por las minorías políticas dependerá de la capacidad de utilizar dichos instrumentos para producir efectos en la opinión pública.

## **1. Introducción**

Las construcciones jurídico-políticas que hoy conocemos son producto del devenir de una lucha por la libertad del individuo. Y la evolución del parlamentarismo deriva de la lucha por la libertad política. En sus orígenes se trató de una pugna por las libertades de unos individuos, representados en la asamblea parlamentaria, frente a los desmanes del ejecutivo encarnado en el Monarca. En el fondo latía y late la idea del control de un poder sobre el otro, propia de la conocida teoría de la separación de poderes que, aún con todas las transformaciones que ha sufrido esa relación entre poderes, sigue constituyendo una pieza clave del sistema democrático parlamentario. Se trata de un control que va a ser ejercido de modo diferente por la mayoría que por las minorías dentro de la Asamblea. Porque, como indicaba Sánchez Navarro, en el seno de los modernos sistemas parlamentarios, la más importante división no es la que enfrenta a distintos poderes estatales, sino la que tiene lugar dentro del Parlamento<sup>1</sup>, la que enfrenta a la mayoría frente a las minorías.

---

<sup>1</sup> SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel: “Control parlamentario y minorías”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 88, 1995, pág. 230.

Son muchos los conceptos y modelos de democracia, pero en su esencia esta implica el gobierno de la mayoría. Esto conlleva, entre otras cosas, que aquellos que no pueden concitar suficientes apoyos políticos, no podrán implementar los programas e ideas que defienden. Pero la democracia tiene también como un primer requisito el derecho y la garantía para los integrantes de las minorías de presentar sus candidaturas ante un proceso electoral con posibilidades reales de ser elegidas. Las elecciones podrán arrojar un resultado u otro, y se podrá criticar si el sistema favorece o no la representación de las minorías, pero tratándose de colectivos minoritarios, lo esperable es que la posible representación que con suerte puedan alcanzar sea también minoritaria. Una teoría pluralista de la democracia exige que esos grupos minoritarios, que han obtenido una baja representación política, sean escuchados en el debate público, en los procesos de adopción de decisiones y en la crítica que puedan verter sobre aquel que detenta el poder de gobierno.

La cuestión es que una mayoría suficientemente cohesionada tiene el peligro de ser capaz de rechazar sistemáticamente los intereses de cualquiera de esas minorías. Por ello es importante, si se pretende que el valor pluralismo político, que constitucionalmente se predica, sea efectivo, asegurar mecanismos para que esa minoría tenga vías para canalizar sus posiciones y aspiraciones.

Esas minorías pueden ser definidas por razones ideológicas, económicas, lingüísticas, religiosas y un largo etcétera. Se ha defendido que la diversidad (étnica, cultural, religiosa, ideológica...) constituye un valor de la sociedad, que el Estado debe promover su participación y que esa pluralidad debiera ser tomada en cuenta en el momento de la toma de decisiones. Pero sin representación democrática, o incluso con escasa representación, esa participación queda sesgada o muy limitada.

En el caso de España las minorías que han alcanzado representación política son minorías ideológicas o nacionalistas/regionales, esto es, partidos políticos nacionalistas o regionales, o partidos de determinada orientación política que alcanzan números bajos de representación parlamentaria. Las minorías sociales que pueden existir, pensadas en criterios de etnia o pueblo, o de religión, por poner ejemplos, no se han organizado en nuestro país para concurrir a las elecciones o no al menos con el suficiente éxito como para

obtener una representación parlamentaria. Me estaría refiriendo a minorías que representan movimientos sociales o sectores de la sociedad en grado de vulnerabilidad y que se encuentran con serias dificultades para participar en la formación de la voluntad general.

Me referiré a partir de ahora a las minorías políticas en España, entendidas como aquellos grupos con representación parlamentaria que no constituyen la mayoría. El papel de las mismas en el Parlamento, además de defender los intereses de los colectivos o ideologías a los que representan, es el de participar en el ejercicio de las diferentes funciones del Parlamento. Pensemos ahora en funciones como la legislativa, la presupuestaria y la de control de gobierno. En el ejercicio de cualquiera de ellas, al estar en minoría numérica, ese papel puede quedar muy limitado, pero posiblemente es en el ejercicio de la función de control del gobierno donde, incluso las minorías con menor representación en número de escaños, pueden acabar desempeñando una mejor labor.

## **2. El control parlamentario como exigencia de un Estado democrático**

El control parlamentario constituye una de las cuestiones centrales de la actividad de cualquier Estado democrático. Es una exigencia derivada del concepto mismo de democracia parlamentaria.

En general, el control parlamentario ha venido a identificarse como la actividad de vigilancia, exposición, discusión y evaluación de la acción del Gobierno, efectuados en sede parlamentaria, y protagonizados, usualmente, por las minorías en la oposición<sup>2</sup>. Ciertamente es que también la mayoría puede ejercer la función de control, si bien con una naturaleza e intensidad ciertamente diferente a la propia oposición. Baste observar como en toda legislatura tanto la mayoría como las minorías interponen ante las Cámaras preguntas, interpelaciones, solicitudes de comparecencia, entre otros tantos instrumentos parlamentarios, sobre aspectos de la función ejecutiva y administrativa del gobierno, pero la intensidad o intención de controlar al Gobierno difiere bastante.

---

<sup>2</sup> LÓPEZ GUERRA, Luis: "El titular del control parlamentario", en AA. VV., Problemas actuales del control parlamentario, Madrid, Congreso de los Diputados, 1997, pág. 161.

El control parlamentario se instrumenta a través de dos grandes modalidades de control. Una que incluiría los mecanismos ordinarios de control parlamentario, entre otros, el examen posterior por el Parlamento de las acciones del Gobierno y de los órganos a él subordinados, las facultades de control de la actividad legislativa del Gobierno como son la convalidación de los Decretos legislativos y de los Decretos Leyes, la actividad de inspección, la solicitud al Gobierno para que dé cuenta de sus actos u oriente su actividad en un determinado sentido, y las facultades informativas. Como se ha señalado<sup>3</sup>, aunque, en dichos casos lo que se requiere simplemente es información, se hace con carácter instrumental y la información está orientada a una finalidad de control en la que se confrontará la información obtenida con los parámetros establecidos para enjuiciar al gobierno. Al fin y a la postre, el sistema de control parlamentario descansa sobre la base de que el titular de la soberanía, el pueblo, esté verdaderamente informado, porque de otro modo su capacidad de decisión sería ficticia: la información constituye el núcleo del proceso de fiscalización y debate<sup>4</sup>. Corremos, sin embargo, malos tiempos en esto de la información a la ciudadanía, como más adelante apuntaremos.

Y, hay una segunda modalidad de control que englobaría los instrumentos de control con exigencia de responsabilidad. Me refiero a la cuestión de confianza y a la moción de censura, que pueden acabar con la destitución del Gobierno, pero donde la escasa posibilidad de éxito es de sobra conocida en un parlamentarismo racionalizado como el nuestro. En todo caso, cada vez está más generalizada la idea de control parlamentario como algo no identificable necesariamente con esta última responsabilidad, la responsabilidad que conlleva la destitución del Gobierno. O incluso se entiende que la exigencia de responsabilidad política no es una potestad parlamentaria distinta de la de control, sino su consecuencia final. De todos modos, la exigencia de esta responsabilidad al Gobierno es muy esporádica, mientras que el control parlamentario en sentido amplio (control ordinario) es una práctica habitual y su inexistencia sería inconcebible en un sistema parlamentario democrático.

---

<sup>3</sup> Entre otros, ELVIRA, Ascensión: “Instrumentos de control de las asambleas legislativas autonómicas”, en Pablo Oñate (ed.), *Organización y funcionamiento de los parlamentos autonómicos*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006, pág. 254.

<sup>4</sup> SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel: “Control parlamentario y minorías”, op. cit., pág. 230.

No podemos negar que la actividad de control conserva una marcada carga política, pues su hilo conductor es la verificación, examen o crítica política del Gobierno, y, en todo caso, la discusión pública<sup>5</sup>. El control parlamentario constituye una actividad del Parlamento orientada a limitar, de un modo u otro, la capacidad de decisión autónoma del poder ejecutivo mediante la determinación de los fines y de los medios que la sociedad considera preferibles para su gobierno<sup>6</sup>. Incluyendo, así, todos aquellos procedimientos que se ordenan a la ejecución de esa misión de verificación, crítica<sup>7</sup> y dirección de la actuación del Ejecutivo. En este sentido López Guerra recordaba que, sin duda, la vigilancia, exposición y discusión en sede parlamentaria representa una relevante limitación a que se ve sometida la actividad gubernamental<sup>8</sup>.

La Constitución española atribuye de modo genérico tal función al Parlamento al señalar en su art. 66.2 que “las Cortes Generales...controlan la acción del Gobierno”, y prevé a lo largo de su articulado determinados instrumentos que garantizan esa posibilidad de control (arts. 109-113: preguntas, interpelaciones, comparecencias, moción de censura, etc. y art. 76.2: Comisiones de investigación). Esas previsiones las realiza en el marco tradicional del conflicto interorgánico entre el Legislativo y el Ejecutivo. Sin embargo, constituye ya una constante el entendimiento del conflicto político, no en términos interorgánicos (Parlamento frente a Gobierno), sino esencialmente como una lucha entre la mayoría (que controla simultáneamente el Gobierno y el Parlamento como órgano de decisión) y la minoría (o minorías) que constituyen la oposición<sup>9</sup>. Lucha que se manifiesta especialmente en la actividad de control que unos y otros pueden ejercer sobre el Gobierno.

---

<sup>5</sup> GONZÁLEZ TREVIJANO, Javier: “De nuevo sobre el control parlamentario: Una propuesta de teoría general”, *Estudios de Derecho Constitucional. Homenaje al profesor D. Joaquín García Morillo* (coord. Por Luis María López Guerra), 2001, págs. 368-369.

<sup>6</sup> SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel: “Control parlamentario y minorías”, op. cit., pág. 238.

<sup>7</sup> Así, Aragón Reyes considera instrumento de control “toda actividad de crítica del Gobierno con publicidad que en la Cámara se realiza”. ARAGÓN REYES, Manuel: “Sistemas parlamentarios, sistema presidencialista y dinámica entre los poderes del Estado. Análisis comparado”, en Francesc Pau i Vall (Coord.), *Parlamento y control del gobierno*, Asociación Española de Letrados de Parlamentos, El Cano-Aranzadi, 1998, pág. 38.

<sup>8</sup> LÓPEZ GUERRA, Luis: “El titular del control parlamentario”, op. cit., pág. 159.

<sup>9</sup> SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel: “Control parlamentario y minorías”, op. cit., pág. 224.

### 3. Las minorías parlamentarias

Es inevitable tender a definir la minoría parlamentaria como contrapuesto a la mayoría parlamentaria. En este sentido, la minoría, como se ha señalado, es “aquello que no es”<sup>10</sup>. Es decir, aquello que no es la mayoría, que sí ha venido a ser definido por la doctrina sobre la base de criterios como la composición de grupo, el número de los partidos que lo integran, o su fuerza parlamentaria, entre otros criterios. En este sentido, hay una tendencia generalizada a identificar la minoría con la oposición, puesto que ésta está conformada por aquellos grupos que no han apoyado al Gobierno en su investidura y, por lo tanto, ejercen una actividad de control del Gobierno más intensa que los del grupo mayoritario.

En todo caso, quisiéramos hacer una distinción dentro de esa oposición en el parlamento español entre, por un lado, aquel(los) grupo(s) numéricamente superiores (realidad que tradicionalmente ha venido a ser representada en España por el PP o el PSOE, dependiendo de quién estuviera en el Gobierno o en la oposición, y más recientemente por otros partidos que han alcanzado una elevada representación en el Parlamento como Ciudadanos o Podemos), y por otro lado, el resto de la oposición, conformada por los grupos significativamente minoritarios, a los que me referiré como pequeñas minorías.

Las pequeñas minorías clásicas, como recordaba Montilla Martos, se diferencian de una minoría política de carácter coyuntural (la que englobaría a aquellos grupos que coyunturalmente se encuentran en una posición de inferioridad numérica dentro de la Cámara). Ésas pequeñas minorías se asemejan más a lo que Friedrich o Pizzorusso denominaban “minoría social”, minorías definidas por rasgos inmutables o dotados de cierta estabilidad como el idioma, la religión, un origen, la raza, intereses, etc. y con el suficiente respaldo electoral para estar presente en el órgano parlamentario, pero que no pueden convertirse en mayoría por la propia estructura de la sociedad, del sistema electoral<sup>11</sup> o bien de la limitación espacial de su ámbito de actuación<sup>12</sup>. Como decíamos más arriba las pequeñas minorías que vamos a encontrarnos en el Parlamento español responden a rasgos regionales o nacionalismos, o bien a rasgos ideológicos y no a razones religiosas, raciales

---

<sup>10</sup> CAPÓ GIOL, Jordi: “Oposición y minorías en las legislaturas socialistas”, *REIS*, nº 66, 1994, pág. 94.

<sup>11</sup> Sistema electoral que a determinadas pequeñas minorías favorecerá y a otras, más bien, lo contrario.

<sup>12</sup> Así nos lo recuerda Jose Antonio MONTILLA MARTOS en *Minoría política y Tribunal Constitucional*, Madrid, Trotta, 2002, pág.116.

u otras, propias de esas minorías sociales de las que hablan los autores citados.

#### **4. Grandes y pequeños grupos minoritarios de la oposición**

El papel de las minorías, entendidas en sentido amplio, como aquellos grupos presentes en la Cámara que no son la mayoría, viene muy condicionado por la conformación política del órgano en cuestión. Sin duda, si nos encontramos con un parlamento muy fraccionado, los diferentes grupos “minoritarios” de la oposición van a ver su protagonismo y autonomía aumentados proporcionalmente a su peso, incluso puede que su apoyo permanente o puntual se convierta en necesario para apoyar al Gobierno o sus políticas. Sin embargo, en las asambleas parlamentarias donde hay un grupo en la oposición muy numeroso (que es el que aspira a ser la alternancia en el Gobierno), y junto a él diversos pequeños grupos minoritarios (lo que tradicionalmente hemos tenido en España en el Congreso de los Diputados y Senado), esos pequeños grupos minoritarios, en términos generales, aspiran a tener un protagonismo menor. Por supuesto, ello es así a excepción de aquel pequeño grupo que convenga con el Gobierno un acuerdo de apoyo, permanente o puntual, cuando este necesite de sus votos para asegurarse las mayorías necesarias en cada momento. Pero, dejando de lado ese caso, la importante labor de oposición va a ser protagonizada por el gran grupo “minoritario” (o grandes/medianos grupos de la minoría).

En España la presencia de pequeños grupos minoritarios frente a un primer gran grupo parlamentario de la oposición fue una constante en el Congreso de los Diputados y en el Senado hasta las elecciones generales de 20 de diciembre de 2015. Tras esas elecciones se produjo una fragmentación parlamentaria que hizo perder protagonismo al grupo parlamentario de la oposición, el socialista, que obtuvo 90 diputados, y cobrar protagonismo a otros partidos políticos que lograron conformar grupos parlamentarios de un tamaño mediano. Irrumpieron con fuerza partidos como Podemos y otras coaliciones afines, que obtuvieron conjuntamente 69 escaños y Ciudadanos, que logró 40 diputados. En las elecciones de junio de 2016, la primera agrupación arrojó un resultado de 71 escaños y Ciudadanos 32 escaños, frente a los 85 del grupo socialista. Estos nuevos grupos, de tamaño sustancialmente importante, se han convertido en un auténtico contrapeso del Ejecutivo, especialmente con un gobierno en minoría, y desempeñan

ahora un papel protagónico similar al que ha desempeñado tradicionalmente el primer grupo de la oposición.

Quisiera referirme ahora al término grupo minoritario en el sentido más estricto, es decir, aludiendo a las pequeñas minorías. Es cierto que al primer grupo de la oposición o a los grupos minoritarios grandes es a quienes corresponde el *protagonismo* de la labor de control, pero la función de control es desempeñada igualmente por esas pequeñas minorías.

Mediante sus intervenciones, la minoría se encuentra capacitada para obligar al Gobierno a someterse a examen y evaluación, intervenciones que pueden ser realizadas por los propios grupos minoritarios o por los diputados que los conforman individualmente. Lo cierto es que, como posteriormente veremos, la labor de control que pueden llevar a cabo los diputados individualmente considerados o las pequeñas minorías está más limitada. Incluso, en ocasiones, se queda en una mera labor de impulso del control al Gobierno frente a quién tiene el poder de tomar la decisión parlamentaria final de controlarle (la mayoría)<sup>13</sup>. Porque, en todo caso, las iniciativas individuales de determinados miembros del Parlamento, o de los Grupos en los que se integran —por pequeños que éstos sean— ponen en marcha el engranaje del control, y sus iniciativas se convierten en actos parlamentarios. La iniciativa de un diputado puede desembocar en la adopción de una decisión o acto parlamentario, bien por la obviedad de la irregularidad gubernamental que se pretende controlar, bien por la fuerza persuasiva de sus argumentaciones.

En este sentido, se ha planteado si el protagonismo de los mecanismos de control debe quedar en manos de los Grupos, y por ende de los partidos políticos, o si cabe en ellos un papel más destacado del parlamentario individual<sup>14</sup>. A este respecto ha de señalarse que en nuestro ordenamiento parlamentario los diputados tienen plena autonomía para formular preguntas e interpelaciones sin necesidad de autorización, ni siquiera conocimiento de sus Grupos respectivos. Y también pueden recabar individualmente informes, datos o documentos de las administraciones públicas, si bien es necesario el “previo reconocimiento del respectivo Grupo parlamentario”.

---

<sup>13</sup> De hecho, existe una tendencia en los parlamentos europeos continentales a una preponderancia del grupo parlamentario y del partido sobre el diputado individual. Así lo recordaban Pablo OÑATE e Irene DELGADO en “Partidos, grupos parlamentarios y diputados en las asambleas autonómicas”, en Pablo Oñate (Coord.), *Organización y funcionamiento de los parlamentos autonómicos*, Valencia, Tirant lo Blanch, pág. 138.

<sup>14</sup> *Ibidem*, pág. 174.



Pero, el resto de medidas de control que luego analizaremos siguen siendo preferentemente protagonizadas por los Grupos parlamentarios y, en muchas ocasiones, se necesita la concurrencia de más de un grupo o el acuerdo de un número determinado de diputados de la Cámara.

El caso es que, sea de modo individual, sea como grupo, existen vías para ejercer esa labor de control de la actividad del Gobierno. Generalmente, el objetivo para dichos grupos pequeños será el poner de manifiesto los incumplimientos del programa electoral del gobierno o realizar una crítica de su actuación con el fin de debilitar la confianza de este ante su propio electorado y erosionar su estabilidad, al tiempo que se defienden los intereses representados por esa pequeña minoría y consiguen arañar votos de dicho electorado.

### **5. Las minorías políticas y la opinión pública: una responsabilidad gubernamental difusa**

Tanto en la actividad legislativa como en la de control, lo lógico es que la mayoría acabe venciendo sobre las tesis de la minoría. Y cuanto más reducidos sean los grupos parlamentarios, peor parados quedarán. Pero, lo importante en una democracia representativa es que se adopte un juicio mediante la discusión, esto es, asegurar que las decisiones de los representantes se toman tras un proceso deliberativo donde todos los intervinientes pueden esgrimir razones a favor o en contra de las cuestiones que se estén debatiendo. Decía Rafael Bustos que lo importante también es que ese debate asegure la publicidad, garantice que los motivos justificadores de una decisión y las posturas defendidas por nuestros representantes son expresados ante la sociedad. Permitirá a los ciudadanos conocer e identificarse (o no) con las opiniones expresadas en la Cámara legislativa<sup>15</sup>. Esa idea de juicio mediante la discusión pública es básica en el diseño de los procedimientos parlamentarios; por supuesto, lo es en el procedimiento legislativo, pero también en el procedimiento de control del gobierno. Y es importante también que ese debate parlamentario alcance a los ciudadanos y salga de las sedes parlamentarias. Existe un derecho de la ciudadanía a saber y a recibir explicaciones. Ello forma parte de la responsabilidad-rendición de cuentas del Gobierno, de lo que los estadounidenses denominan

---

<sup>15</sup> BUSTOS GISBERT, Rafael: *La calidad democrática. Reflexiones constitucionales desde la teoría, la realidad y el deseo*, Madrid, Marcial Pons, 2017, pág. 26.

*accountability*. Este término tiene una triple significación para el ejecutivo: la obligación de contestar, de justificar y de enmendar<sup>16</sup>.

Por lo que he señalado, las pequeñas minorías deben orientar su actuación hacia donde más eficaz pueda ser, esto es, hacia la opinión pública. En la práctica, las minorías lo único que pueden aspirar es a provocar una reacción en la opinión pública. Una opinión pública motivada y arengada puede acabar ejerciendo una presión clamorosa sobre el Gobierno, o hacer perder la confianza de la ciudadanía en el partido político que lidera el gobierno y pasarle factura en las siguientes elecciones legislativas, donde el grupo mayoritario que le apoyó en la investidura posiblemente obtendrá una representación mucho menor. Contamos hoy en día además con la aparición de un nuevo tipo de movimientos sociales capaces de activar de manera casi inmediata a los sectores más críticos e insatisfechos de la sociedad y de hacer aupar en el Parlamento a partidos políticos emergentes en un momento dado. No hace falta más que remitirse a la realidad vivida en los últimos años en España u otros países vecinos.

Al final, se trata de rendir cuentas periódicamente. Así, las posiciones, argumentos, respuestas, o críticas que se han aportado al debate público y el comportamiento del gobierno en la gestión de los intereses colectivos serán evaluados en el momento electoral y castigados o premiados con la retirada de la confianza (del voto) o con la renovación de la misma por parte de los votantes. Estamos hablando de una responsabilidad difusa de los gobernantes. Es difusa porque su contenido y consecuencias no están regulados jurídicamente, sino que, como decía Rafael Bustos, dependen de las circunstancias del momento y del grado de apoyo o rechazo finalmente alcanzado por los gobernantes ante la opinión pública y manifestado en última instancia en los resultados de las elecciones periódicas<sup>17</sup>.

Recordemos que el Parlamento es un órgano de debate. Y es en ese foro donde la minoría puede ayudar a desgastar la imagen del Gobierno mediante el público escrutinio de su actuación, fomentando la discusión parlamentaria y la exigencia de rendición de cuentas pública (como responsabilidad difusa). Las fuerzas que se sitúan fuera de la mayoría parlamentaria-gubernamental pueden dirigirse a la opinión pública adoptando diferentes estrategias para realizar una crítica del Gobierno (partido político, medios de

---

<sup>16</sup> Ibidem, pág. 100.

<sup>17</sup> Ibidem, pág. 104.

comunicación, etc.), pero, sin duda, es en el seno de la asamblea donde los grupos de la oposición ejercen verdaderamente el control parlamentario del ejecutivo. Los mecanismos parlamentarios que pueden servirle para ellos son: preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación, entre otros, mecanismos a los que nos referiremos en el siguiente apartado.

## **6. Las pequeñas minorías y los instrumentos de control parlamentario**

### *6.1. Las preguntas*

Las preguntas constituyen un medio tradicional de ejercicio del control parlamentario especialmente dirigido a obtener información del ejecutivo siempre con el objetivo de poner de relieve situaciones que se consideran merecedoras de la atención del gobierno y de la opinión pública, usar dicha información para criticar su actuación ante el electorado, elaborar su política de oposición o solicitar un cambio de actitud por parte de aquél. Representan, probablemente, uno de los mejores ejemplos de actividad de control en estado puro, que quedan excluidas de la posibilidad de bloqueo de la mayoría, que no podrá impedir esa forma de control.

Como es sabido, la contestación a dichas preguntas puede darse oralmente o por escrito, en el Pleno o en Comisión.

Las preguntas con respuesta escrita son el procedimiento de control más importante en número. Más de la mitad del total de la actividad del Congreso son preguntas escritas. Su elevada cantidad se debe al hecho de que no hay ningún tipo de límite ni control por los grupos parlamentarios sobre el número de preguntas de esta modalidad que los diputados pueden presentar. Las preguntas con respuesta escrita permiten a los diputados desarrollar una actividad individualizada, representando los intereses locales o de los grupos de interés. Además, siempre son tramitadas y su respuesta es muy precisa (art. 188.1 RC). Dicha respuesta desde 2015 se publican solo en internet, en la página web del Congreso o del Senado.

Particular importancia tienen las preguntas de respuesta oral, pues permiten generar un debate entre el parlamentario perteneciente a dicho grupo minoritario y el miembro del Gobierno que contesta, pese a que el tiempo disponible para ello es muy breve, pues cada diputado que pregunta sólo puede intervenir durante un máximo de dos minutos y medio (art. 188.3 RC). Precisamente una de las ventajas de las preguntas con respuesta oral, que

resulta especialmente interesante para los grupos minoritarios, se encuentra en que es una medida de control del Gobierno de repercusión pública. El breve debate oral que genera permite a los grupos pequeños intervenir con absoluto protagonismo, insistiendo en la solicitud de información (vigilancia, crítica...) al Gobierno sobre concretos aspectos o materias que interesan a dicha pequeña minoría. Además, exigen muy poco trabajo de preparación. Basta con redactar la pregunta y presentarla, con carácter ordinario, al Pleno correspondiente con la anterioridad reglamentariamente establecida.

En todo caso, existe un sistema reglado de inclusión de preguntas con respuesta oral en el orden del día. Ello depende del Presidente del Congreso, —el acuerdo de la Junta de Portavoces—, que tendrá en consideración los criterios que a este respecto se hayan adoptado y a los diputados que todavía no hubieren formulado preguntas en el Pleno en el mismo período de sesiones (art. 188.2 RC). En cuanto al cupo de preguntas que pueden formularse conforme a las reglas del Reglamento de las Cámaras, el grupo mayoritario del Congreso y el mayoritario de la oposición tienen la posibilidad de dirigir un número notablemente superior de estas al ejecutivo que un grupo de las pequeñas minorías. Lo cual deja en una situación de clara desventaja a estos últimos.

Las preguntas orales en el pleno, aun siendo un instrumento cuya importancia ya fue señalada por el constituyente<sup>18</sup>, han ido adquiriendo mayor relevancia con el tiempo. Sin embargo, recientemente y especialmente en 2016 se ha producido una crisis en cuanto a este instrumento de control, pues ese año dejó sin contestar más de 3500 preguntas de diputados y senadores, desvirtuando uno de las formas de obtener respuesta del gobierno por sus actuaciones y avivar el debate parlamentario. Efectivamente, no ha de olvidarse la posibilidad de que el ejecutivo no responda a las preguntas es una cuestión no resuelta por la normativa todo lo satisfactoriamente que se desearía.

Las preguntas orales en Comisión (art. 189 RC) han sido también un buen instrumento para llevar a cabo un control especializado y preciso, y han sido usadas principalmente por los grupos de oposición fuertes para hacer un

---

<sup>18</sup> El art. 111.1 CE establece que para esta clase de debates los Reglamentos parlamentarios establecerán un mínimo semanal, que ha quedado fijado en el RC en dos horas para la evacuación de preguntas e interpelaciones (art.191 RC), aunque la práctica es más generosa y se dedica una tarde a la evacuación de aquéllas.

seguimiento de las políticas del Gobierno, y, por lo tanto, menos por los grupos más minoritarios. El debate tiene una duración un tanto mayor, —de diez minutos para el que pregunta y de cinco minutos de réplica—. Pero, también es cierto que gran número de ellas no son respondidas o se convierten en preguntas escritas, lo cual limita su eficacia.

## *6.2. Las interpelaciones*

Las interpelaciones son un instrumento de control individual, también con un espíritu crítico de las políticas del ejecutivo, pues no sólo se dirigen a comprobar un hecho, sino a contrastar la actitud del Gobierno o de un solo ministro respecto de él. Su eficacia, desde el punto de vista de la función de control, es mayor que la de las preguntas y han sido muy eficientes cuando la oposición ha sido fuerte.

Su previsión la encontramos en el art. 111.1 CE y, a diferencia de las preguntas, versan sobre los motivos o propósitos de una acción del ejecutivo en cuestiones de política general, bien del Gobierno en su conjunto, o de algún departamento ministerial (art. 181 RC). En consonancia, el tiempo disponible para su discusión es mayor y generan un debate, pues grupos parlamentarios distintos del interpelante pueden fijar posiciones.

Las interpelaciones pueden ser presentadas por los Diputados o por los Grupos parlamentarios, pero su admisión depende, entre otras cosas, de no haber agotado el cupo resultante de asignar una interpelación por cada diez diputados, o fracción pertenecientes al mismo, por cada periodo de sesiones. De ahí que las posibilidades de los grupos minoritarios pequeños se reduzcan notablemente.

Por último, hay que recordar que, como prevé el art. 111.2 CE, las interpelaciones pueden terminar en una moción en la que la Cámara manifieste su posición. Las interpelaciones pueden ser elevada a mociones cuando el grupo parlamentario interpelante quiere abrir un debate sobre la cuestión a la que se refiere la interpelación que desemboque en una votación. Todo ello con la intención de denotar cual es el sentir de la Cámara sobre dicha cuestión.

### *6.3. Mociones y proposiciones no de ley*

Mociones y proposiciones no de ley permiten la crítica y reorientación de la acción de gobierno. Sirven para provocar un debate sobre aspectos más o menos concretos, en ocasiones, para orientar la acción de la mayoría, y conducen a la adopción de un acuerdo o pronunciamiento de la Cámara al respecto. Sus efectos, por lo tanto, son de carácter político.

La moción permite evaluar al Gobierno en relación a una actividad o política concreta y el “examen” sobre ésta se produce tras un debate y votación. Quien interviene es el representante del Grupo parlamentario.

Las proposiciones no de ley (denominadas también resoluciones o acuerdos de la Cámara) también están reservadas a los grupos, que son los únicos que pueden presentarlas, pudiendo debatirse en Pleno o en Comisiones. Constituyen igualmente un instrumento importante de control, siendo su tramitación igual a la de las mociones<sup>19</sup>. Las proposiciones no de ley han sido de las actividades de control muy usadas por algunos grupos minoritarios.

En todo caso, insistimos en que, aunque ambas generan un debate en el que intervienen todos los grupos parlamentarios, —donde pueden cobrar protagonismo las pequeñas minorías—, su adopción requiere de una votación final donde se necesitará el acuerdo de la mayoría.

### *6.4. Las Comisiones de investigación*

Las Comisiones de investigación a las que hace referencia el art. 76.1 CE se han convertido en un instrumento de control especializado fundamentalmente dirigido a la actividad de vigilancia del Gobierno y de búsqueda de información.

Pese a la eficacia de las mismas<sup>20</sup>, la desventaja para los grupos minoritarios estriba en las dificultades para ser creadas, lo que resalta el carácter

---

<sup>19</sup> Art. 195 RC: “La proposición no de Ley será objeto de debate en el que podrá intervenir, tras el Grupo parlamentario autor de aquélla, un representante de cada uno de los Grupos parlamentarios que hubieren presentado enmiendas y, a continuación, de aquellos que no lo hubieran hecho. Una vez concluidas estas intervenciones, la proposición, con las enmiendas aceptadas por el proponente de aquélla, será sometida a votación”.

<sup>20</sup> Pese a que las conclusiones de las Comisiones de investigación no tienen más efectos que los de carácter político, es notable su eficacia como herramienta de control del Gobierno. Lo más característico de las Comisiones de Investigación es que pueden requerir que comparezca ante ellas cualquier ciudadano, cargo público o funcionario, siendo obligatorio hacerlo e incurriendo en delito de desobediencia grave el que no lo hiciere.

extraordinario de éstas. Para que se constituya una Comisión de investigación en el Congreso de los Diputados deben concurrir una propuesta del Gobierno, o de la Mesa de la Cámara, o de dos grupos Parlamentarios o de una quinta parte de los Diputados y la posterior aprobación de tal propuesta por el Pleno de la Cámara (art. 52.1 RC)<sup>21</sup>. Esta decisión corresponde al Pleno por mayoría, de suerte que es ésta, en definitiva, la que determina la creación o no de tal Comisión. No tiene mucho sentido que sea la mayoría la que decida la constitución de una Comisión que, en definitiva, va a investigar a la Administración apoyada por esa misma mayoría. En otros países no es así (República Federal de Alemania o Portugal), donde basta el acuerdo de la minoría para que se formen Comisiones de investigación. De hecho, habitualmente en nuestro país su creación es rechazada.

Su uso ha sido, como la naturaleza de la figura, “extraordinario”, en el sentido de escaso, —quizás un tanto mayor durante los gobiernos minoritarios—.

#### *6.5. Las comparencias*

Los miembros del Gobierno podrán comparecer ante el Pleno o una Comisión para informar sobre un asunto determinado. Las solicitudes de comparencia, que han ido creciendo con el tiempo, están principalmente orientadas a hacer un seguimiento de las políticas gubernamentales. Las mismas permiten a los diferentes grupos parlamentarios fijar posiciones respecto de una determinada cuestión, formular preguntas o realizar observaciones a los miembros del ejecutivo.

No cabe duda de que estas comparencias —que fuerzan al Gobierno a informar y a enfrentarse con un debate parlamentario en que su acción se ve analizada y criticada— representan uno de los medios más efectivos de control, en cuanto fuente de conocimiento, análisis y evaluación de la acción gubernamental. El problema es que, desde el punto de vista de las pequeñas minorías parlamentarias, su uso resulta muy difícil, pudiendo quedarse, en muchas ocasiones, en una mera voluntad de controlar.

---

<sup>21</sup> GARCÍA MAHAMUT, Rosario: *Las comisiones parlamentarias de Investigación en el Derecho Constitucional español*, Madrid, McGraw Hill, 1996, pág. 164.

La iniciativa para solicitud de la comparecencia de un miembro del Gobierno en el Pleno<sup>22</sup> corresponde a dos Grupos parlamentarios o a la quinta parte de los miembros de la Cámara o de la Comisión, según los casos (art. 203 RC). De ahí que un grupo parlamentario pequeño no tenga posibilidades de solicitarla a no ser que concurra con la voluntad de otro grupo parlamentario (pequeño o mayor, ya no importa). Posteriormente, la comparecencia en el Pleno habrá de ser acordada por el propio Gobierno o por la Mesa de la Cámara y la Junta de portavoces.

#### *6.6. La participación en el examen y debate de comunicaciones, programas, planes del Gobierno y otros*

En términos generales, la labor de control de los programas, planes, comunicaciones, actividades, políticas y demás del Gobierno se realiza también durante el desarrollo de los diferentes debates que pueden generarse en la Cámara.

Con carácter general puede decirse que la intervención en esos debates, —dirigidos por el Presidente de la Cámara (art. 73 RC)—, se desarrolla de acuerdo con los márgenes que fija el Reglamento, correspondiendo un tiempo determinado a cada grupo parlamentario.

Así, los arts. 196 y 197 RC recogen las normas de desarrollo de los debates sobre comunicaciones, programas, planes o informes que el Gobierno remita al Pleno para su debate. En ellos se establece un plazo máximo de intervención a cada Grupo que oscila entre 10 ó 15 minutos, según los casos, asignado a cada uno de los Grupos parlamentarios.

La única singularidad reglamentaria en cuanto a la participación en los debates de los grupos parlamentarios menores la encontramos respecto al Grupo mixto. Su intervención podrá tener lugar a través de un solo diputado del mismo y por idéntico tiempo que los demás grupos parlamentarios, cuando así lo hayan acordado sus miembros, o podrán hacerlo dos o tres de sus diputados con un tiempo de intervención menor<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Las comparecencias en Comisiones se realizan a petición del miembro del Gobierno o de la Comisión correspondiente.

<sup>23</sup> Art. 75.2 RC: “De no existir tal acuerdo, ningún Diputado del Grupo Parlamentario Mixto podrá intervenir en el turno de Grupo Parlamentario por más de la tercera parte del tiempo establecido para cada Grupo Parlamentario y sin que puedan intervenir más de tres Diputados. En lugar de la tercera parte, el tiempo será de la mitad, y en lugar de tres Diputados serán dos, cuando el tiempo resultante de la división por tres no fuera igual o superior a cinco minutos”.



## 6. A modo de conclusión

El protagonismo del control parlamentario corresponde principalmente a las minorías que constituyen la oposición parlamentaria, por muy débiles que puedan ser los mecanismos de exigencia de responsabilidad. Porque en nuestro sistema parlamentario, el hecho de que el Gobierno esté apoyado por el grupo (o grupos) mayoritario(s) presente(s) en la asamblea hace que la identidad de pareceres entre ese grupo mayoritario y el Gobierno sea una realidad recurrente y que, por lo tanto, los grupos minoritarios sean los que realmente ejercen el papel de control y crítica del Gobierno. Más aún cuando los grupos políticos se rigen por reglas de disciplina<sup>24</sup> que condiciona el voto y el uso de los instrumentos de control de los diputados.

Cierto es que los mecanismos de control parlamentario que pueden acarrear importantes consecuencias para el Gobierno (moción de censura, cuestión de confianza, otras mociones, comisiones de investigación...), tal como están diseñados en un parlamento racionalizado y con las mayorías reforzadas que reglamentariamente se exigen, se convierten en instrumentos de control *impracticables*. Las minorías, y particularmente las pequeñas minorías, tienen pocas o nulas posibilidades de usarlas con sentido. Se ha hecho escaso uso de estos instrumentos de control-responsabilidad en nuestra historia democrática reciente, pero, un grupo minoritario de mediano tamaño, *Unidos Podemos*, presentó una moción de censura contra el Gobierno en junio de 2017 que, como era de esperar hasta para el grupo que la presentaba, fue rechazada<sup>25</sup>. De nuevo, el uso de este mecanismo de control por un grupo minoritario no tenía más objeto serio que el de crear debate público y desgastar la imagen del Gobierno.

El uso de muchos de los instrumentos que arriba hemos descrito se hace con carácter instrumental, muchas veces, para obtener información y hacerla pública. La información está orientada a una finalidad de control en la que se confrontará la información obtenida con los parámetros establecidos para enjuiciar al gobierno. Al fin y a la postre, el sistema de control parlamentario

---

<sup>24</sup> FLORES GIMÉNEZ, Fernando: *La democracia interna de los partidos políticos*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1999.

<sup>25</sup> La moción de censura fue rechazada con 170 votos en contra, 82 votos a favor y 97 abstenciones.

descansa sobre la base de que el titular de la soberanía, el pueblo, esté verdaderamente informado, porque de otro modo su capacidad de decisión sería ficticia: la información constituye el núcleo del proceso de fiscalización y debate<sup>26</sup>. Corremos, sin embargo, malos tiempos en esto de la información a la ciudadanía. Y no aludo a la desinformación y noticias falsas a las que viene a referirse el fenómeno del que tanto oímos en nuestros días, las *fake news*, sino en concreto a la desinformación, a las medias verdades o a las falsedades con origen en las instituciones del Gobierno. Estas generan un daño terrible en la ciudadanía, que pierde su capacidad de ejercer ese control-crítica en condiciones, ya que su opinión deja de ser absolutamente libre, pues solo puede ser verdaderamente libre la crítica consciente, la crítica del que está convenientemente informado.

En este punto ha de reconocerse que, cada vez más, la publicidad que brindan los medios de comunicación constituye la característica imprescindible para la eficacia de los medios de control para cualquier grupo parlamentario. Pero, además, para las pequeñas minoría dicha publicidad, y sobre todo la difusión en los medios de comunicación, se convierte en un arma especialmente valiosa. Las preguntas, interpelaciones, solicitudes de comparecencia, etc. contribuyen a crear el llamado “estado de opinión”. En muchas ocasiones los diputados o los pequeños grupos no dirigen sus intervenciones principalmente al convencimiento de la Cámara, sino que éstas tienen un valor más testimonial dirigido a la opinión pública a través de los medios de comunicación. También es cierto, y no nos llevemos a engaño, que no todo lo que se debate, toda comparecencia, o todas las cuestiones o interpelaciones que se presentan despiertan el interés de los medios de comunicación y, cuando así sucede, son transmitidos por éstos de una forma sesgada o dirigida. Al igual que, por ejemplo, en las crónicas sobre una comparecencia del Gobierno en la Cámara, la información suele referirse, básicamente, a la intervención que en la sesión haya tenido el ejecutivo y, en su caso, del grupo(s) mayoritario(s) de la oposición. Escasamente se encuentran referencias a las críticas o preguntas formuladas por las pequeñas minorías políticas, excepto cuando la cuestión política debatida o actuación sometida a control afecta especialmente al electorado representado por esa pequeña minoría.

---

<sup>26</sup> SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel: “Control parlamentario y minorías”, op. cit., pág. 230.

Se ha defendido que deben hacerse algunas reformas en el legislativo español para agilizar más estos mecanismos de control y que una mayoría absoluta no impida que se puedan ejercer. Creemos que se puede combinar la necesidad de respeto de los votos de la mayoría con el respeto a las minorías y a la oposición en general, arbitrando medios para que propuestas que parten de los grupos de la misma no terminen siendo desestimadas. En este sentido se han apuntado medidas como la de crear mecanismos para la comprobación de la adecuación entre la realidad y lo informado/contestado por el Gobierno; garantizar que las minorías puedan constituir comisiones de investigación y asegurar que su funcionamiento no estará controlado por la mayoría; declarar el derecho de las minorías a convocar en pleno o en comisión debates sobre cuestiones generales; impedir al máximo que la mayoría obstaculice la comparecencia de miembros del Gobierno; establecer mecanismos para garantizar que las minorías puedan exigir la comparecencia de directivos de empresas públicas o de cargos de otros órganos constitucionales; o garantizar que las minorías puedan obtener la presentación de la información que entiendan necesaria para el desempeño de sus funciones; entre otras. En definitiva, se ha defendido la necesidad de crear un estatuto jurídico de esas minorías que asegure cuáles son sus derechos frente al gobierno (y su mayoría) y que les dote de un conjunto de derechos que les corresponda como grupo no mayoritario<sup>27</sup>. Igualmente se ha llegado a proponer la reserva casi principal de la función de control ordinario del gobierno a las minorías, incluyéndose órdenes del día reservados al libre uso de la oposición, con un acceso a la minoría a documentos y expedientes mucho más directo, comisiones de investigación de la minoría, mociones de la minoría y un largo etcétera<sup>28</sup>. Todo ello con el objetivo de garantizar la eficacia del control parlamentario y la rendición de cuentas (responsabilidad difusa y/o responsabilidad concreta) del Gobierno.

En todo caso, no olvidemos que, en última instancia, el control realizado por los grupos más minoritarios no va dirigido, desde luego, a convertirse en una próxima alternativa al Gobierno, como mucho a obtener mayor representación en las próximas elecciones. Su objetivo es, precisa y fundamentalmente, desgastar la imagen de este e influir en la opinión pública

---

<sup>27</sup> BUSTOS GISBERT, Rafael: *La calidad democrática...*, op. cit., págs. 113-114 y 188-189.

<sup>28</sup> En el mismo sentido, GARRORENA MORALES, Ángel: "Democracia, participación y representación. La crisis actual de la democracia representativa. ¿Qué hacer?", en CASCAJO CASTRO, José Luis y MARTÍN DE LA VEGA, Augusto, *Participación, representación y democracia*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, pág. 81.

en general, y en los votantes en particular, pues éstos son los únicos capaces de alterar la relación de fuerzas, que es, en definitiva, el objetivo de la minoría y el fin último del control que lleva a cabo.

## Bibliografía

- ARAGÓN REYES, Manuel: “Democracia y Parlamento”, *Revista Catalana de Dret Públic*, nº 37, 2008, págs. 129-155.
- ARAGÓN REYES, Manuel: “Sistemas parlamentarios, sistema presidencialista y dinámica entre los poderes del Estado. Análisis comparado”, en Francesc Pau i Vall (Coord.), *Parlamento y control del gobierno*, Asociación Española de Letrados de Parlamentos, El Cano-Aranzadi, 1998, págs. 29-46.
- BUSTOS GISBERT, Rafael: *La calidad democrática. Reflexiones constitucionales desde la teoría, la realidad y el deseo*, Madrid, Marcial Pons, 2017.
- CAPÓ GIOL, Jordi: “Oposición y minorías en las legislaturas socialistas”, *REIS*, nº 66, 1994, págs. 91-113.
- ELVIRA, Ascensión: “Instrumentos de control de las asambleas legislativas autonómicas”, en Pablo Oñate (ed.), *Organización y funcionamiento de los parlamentos autonómicos*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006, págs. 253-300.
- FLORES GIMÉNEZ, Fernando: *La democracia interna de los partidos políticos*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1999.
- GARCÍA MAHAMUT, Rosario: *Las comisiones parlamentarias de Investigación en el Derecho Constitucional español*, Madrid, McGraw Hill, 1996.
- GARCÍA MORILLO, Joaquín; LÓPEZ GUERRA, Luis: “El control parlamentario del Gobierno”, en Luis López Guerra, Eduardo Espín, Pablo Pérez Tremps y otros, *Derecho Constitucional. Los poderes del Estado. La organización territorial del Estado*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2007, págs. 125-142.
- GARRORENA MORALES, Ángel: “Democracia, participación y representación. La crisis actual de la democracia representativa. ¿Qué hacer?”, en CASCAJO CASTRO, José Luis y MARTÍN DE LA VEGA, Augusto, *Participación, representación y democracia*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, págs. 67-92.
- LÓPEZ AGUILAR, Juan Fernando: *Minoría y oposición en el parlamentarismo: una aproximación comparativa*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991.
- LÓPEZ GUERRA, Luis: “El titular del control parlamentario”, en AA. VV., *Problemas actuales del control parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1997 págs. 155-178.
- MONTERO GISBERT, José Ramón y GARCÍA MORILLO, Joaquín: *El control parlamentario*, Madrid, Tecnos, 1984.
- MONTILLA MARTOS, José Antonio: *Minoría política y Tribunal Constitucional*, Madrid, Trotta, 2002.
- SÁNCHEZ DE DIOS, Manuel: “La actividad de las Cortes Generales entre 1979 y 2000 desde la perspectiva del gobierno de partido”, *Política y Sociedad*, nº 1, 2005, págs. 227-255.
- SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel: “Control parlamentario y minorías”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 88, 1995, págs. 223-255.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando: *El parlamento y sus instrumentos de información: (preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación)*, Madrid, Ed. Derecho Reunidas, 1982.
- REQUEJO RODRÍGUEZ, P.: *Democracia parlamentaria y principio minoritario. La protección constitucional de las minorías parlamentarias*, Ariel, Barcelona, 2000.