

La paradoja del control parlamentario en España (1979-2026): mutación funcional y vaciamiento de la rendición de cuentas en el Congreso de los Diputados

The paradox of parliamentary oversight in Spain (1979–2026): functional transformation and the erosion of accountability in the Congress of Deputies

María Muñoz Escobar¹

Autora:

¹Doctoranda en Derecho Constitucional en la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, España.
mmunoz44@ucm.es
<https://orcid.org/0009-0005-3549-8245>

Recibido: 15/06/2026

Aprobado: 20/07/2026

Publicación online: 30/07/2026

Cómo citar/ how to cite:

Muñoz Escobar, M. (2026). La paradoja del control parlamentario en España (1979-2026): mutación funcional y vaciamiento de la rendición de cuentas en el Congreso de los Diputados. *Chornancap Revista Jurídica*, 4(1), 63-97.
<https://doi.org/10.61542/rjch.238>

Licencia:

Este trabajo es de acceso abierto distribuido bajo los términos y condiciones de la Licencia Creative Commons Attribution ([CC BY 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/))



© 2026 María Muñoz Escobar

RESUMEN

Este artículo analiza el desarrollo de la función de control en el Congreso de los Diputados entre 1979, inicio de la I Legislatura, y mayo de 2026, mediante el estudio empírico de preguntas orales en Pleno e interpelaciones presentadas en cada legislatura. La hipótesis sostiene que la rendición de cuentas en España ha experimentado una mutación funcional: aunque el marco normativo apenas se ha alterado desde 1978 y se recurre al control con mayor frecuencia, este se ha vaciado progresivamente para dar paso a una lógica de comunicación política dirigida a electorados enfrentados. El examen identifica cuatro fases: etapa fundacional cercana a la función constitucional (1979-1986); consolidación del bipartidismo y mediatización del control (1989-2004); fractura del electorado en audiencias incompatibles por la competencia multinivel y la crisis (2008-2016); y desnaturalización marcada por la polarización, los gobiernos de coalición y la dilución de la responsabilidad política (2016-actualidad). Los resultados muestran que el incremento numérico coexiste con la pérdida de capacidad correctiva.

Palabras clave: Mutación funcional; Control parlamentario; Rendición de cuentas; Multipartidismo; Responsabilidad política.

ABSTRACT

This article analyzes the evolution of the oversight function in the Congress of Deputies between 1979—the start of the First Legislature—and May 2026, through an empirical study of oral questions raised in plenary sessions and interpellations submitted during each legislature. The hypothesis posits that accountability in Spain has undergone a functional transformation: although the regulatory framework has remained largely unchanged since 1978 and oversight is employed more frequently, it has been progressively hollowed out, giving way to a logic of political communication aimed at polarized electorates. The analysis identifies four phases: a foundational stage closely aligned with the constitutional function (1979–1986); the consolidation of the two-party system and the mediatization of oversight (1989–2004); a fracture of the electorate into incompatible audiences due to multilevel competition and the crisis (2008–2016); and a denaturalization marked by polarization, coalition governments, and the dilution of political accountability (2016–present). The results show that the numerical increase coexists with a loss of corrective capacity.

Keywords: Functional change; Parliamentary oversight; Accountability; Multi-party system; Political responsibility.

Introducción

Una de las condiciones básicas de todo sistema de gobierno representativo y sin la cual difícilmente podría mantener plenamente su legitimidad es, sin duda, el control parlamentario. No constituye, por tanto, un simple elemento accesorio de su diseño institucional, sino que se presenta como uno de sus pilares fundamentales. Hans Kelsen (1934) señalaba en este sentido que, en toda república parlamentaria, “el Gobierno no es sino una emanación del Parlamento y se halla bajo el control de la oposición y la opinión pública en general” (pp. 66 y 67). Este es el presupuesto esencial del sistema: el Gobierno debe responder políticamente por sus actos ante el Parlamento. Su debilitamiento, no obstante, no implica la desaparición de la institución parlamentaria, pero sí una profunda transformación de su función. El Parlamento, aunque mantiene formalmente su actividad, ha dejado de ser el lugar donde el Gobierno rinde cuentas para pasar a ser el escenario donde simplemente simula que lo hace.

Los constituyentes españoles, en sintonía con este mismo presupuesto teórico, también quisieron dejarlo reflejado en la Carta Magna. Por un lado, a través del artículo 66.2, que atribuye a las Cortes Generales la potestad de controlar la acción del Gobierno, no como un mandato derivado de la relación de confianza, sino como una prerrogativa propia e independiente. Por otro lado, del artículo 108, que establece que esa sujeción persiste a lo largo de toda la vida política del Gobierno como obligación permanente tras la investidura. Y, por último, de un conjunto de preceptos instrumentales, específicamente los artículos 109, 110 y 111, que articulan los mecanismos concretos a través de los cuales ese control se hace efectivo en la práctica parlamentaria cotidiana.

A pesar de ello, el desarrollo de cuatro décadas de práctica parlamentaria plantea una paradoja aparente. Es cierto que el control parlamentario, medido a través del uso de los mecanismos previstos constitucionalmente y desarrollados posteriormente en los reglamentos parlamentarios, no ha disminuido. Es más, se puede apreciar una tendencia al alza desde la I Legislatura iniciada en 1979. Sin embargo, contra todo pronóstico, la fiscalización de la acción gubernamental ha dejado de ser efectiva. En su lugar, y lejos de su función original, ha emergido una lógica ritualizada: más actividad de control, pero menos rendición de cuentas.

Los datos recogidos por el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados confirman esta tendencia. Así, en la I Legislatura (1979-1982), la Mesa tramitó 412 preguntas orales en Pleno. Su objeto respondía, además, a la lógica prevista por el artículo 111 de la Constitución: carreteras, empleo agrario, servicios públicos o decisiones sectoriales atribuibles a un ministro concreto. Existía, de este modo, un Gobierno preguntado, una política claramente delimitada y una eventual posibilidad de corrección. Por el contrario, en la XIV Legislatura (2019-2023)¹, la última con datos completos, el número de preguntas orales en Pleno había ascendido hasta 1306, aunque la naturaleza de la iniciativa se había transformado por completo. Ahora priman las dinámicas de confrontación permanente entre los diferentes grupos parlamentarios, orientados todos ellos al desgaste político del adversario. Ya no se pregunta al Gobierno, ni hay políticas identificables y, mucho menos aún, la posibilidad de corregirlas. El Congreso sigue en sesión. Los instrumentos siguen en el Reglamento. Pero lo que ocurre en el Pleno difícilmente puede identificarse con la función fiscalizadora original.

¿Cómo se puede explicar esta paradoja? La propia práctica parlamentaria ofrece la respuesta. En numerosas ocasiones, la actividad visible de una institución y su eficacia real acaban divergiendo. No tiene por qué haber mala fe de los actores implicados ni tampoco un diseño normativo defectuoso. Bagehot (1880) ya lo

¹ Otras legislaturas como la VI y la VII Legislaturas, bajo el gobierno de Aznar y en plena etapa de bipartidismo, se han registrado hasta 2112 y 2280 preguntas orales en Pleno respectivamente.

explicaba a la perfección en su análisis del parlamentarismo británico: “lejos de mí la intención de pretender que las partes importantes de una Constitución deben ser necesariamente las más útiles; es presumible, a juzgar por su influjo externo, que deben serlo en el menor grado” (p.10). Es decir, se ha producido, en definitiva, un desplazamiento funcional de la función de control. En un contexto marcado por la fragmentación del sistema de partidos y la creciente mediatización de la política, los actores parlamentarios buscan orientar el control hacia la audiencia exterior. El objetivo ahora es desplegar una estrategia rentable electoralmente y no tanto producir efectos reales sobre la acción del Gobierno.

A partir de estas premisas, la tesis que este trabajo es la siguiente: La rendición de cuentas en España ha experimentado una mutación funcional. Es decir, a pesar de que la forma jurídica y los instrumentos diseñados inicialmente siguen vigentes desde la I Legislatura, su función real se ha alterado sustancialmente: la fiscalización correctiva de la acción gubernamental se ha desdibujado para dar paso a una estrategia de comunicación política dirigida al electorado.

Esta hipótesis se fundamenta en la distinción clásica entre norma y realidad constitucional. Así, las normas de control experimentan una mutación funcional (Lucas Verdú, 1991, p. XXXVII), es decir, ni desaparecen ni se aplican menos, al contrario, pueden aplicarse con mayor frecuencia mientras pierden progresivamente su capacidad de producir el efecto para el que fueron diseñadas. No se puede identificar, por tanto, una reforma: ni de la Constitución ni de los reglamentos parlamentarios. Así pues, el texto ha permanecido intacto mientras la realidad que debía regular se transformaba hasta vaciar parcialmente su eficacia correctiva.

En consonancia con la hipótesis, el objetivo general consiste en analizar si el marco normativo diseñado para el control parlamentario, sin apenas cambios desde 1979, ha sufrido un proceso de transformación en su función efectiva, y bajo qué condiciones se produce dicha transformación.

Asimismo, se establecieron los siguientes objetivos específicos: *i)* examinar la evolución tanto cualitativa como cuantitativa del uso de los instrumentos de control a lo largo del periodo analizado; *ii)* contrastar la vigencia de los presupuestos del control parlamentario clásico a lo largo de dicho periodo y los factores que puedan condicionar su evolución; *iii)* identificar los fenómenos no contemplados por el constituyente de 1978 que puedan emerger en la etapa más reciente y valorar su incidencia sobre el sujeto y el objeto del control; y, *iv)* observar el comportamiento de la oposición actual para valorar si la lógica de mutación funcional se extiende también a quien mejor reúne las condiciones clásicas del control.

El objeto de estudio del presente artículo es el control parlamentario ejercido en el Congreso de los Diputados desde la I Legislatura (1979-1982) hasta la XV Legislatura (2023-actualidad). El Senado, aunque también cuenta con funciones de control, queda excluido del análisis, en la medida en la que la Constitución otorga a la Cámara Baja un papel predominante. En este sentido, la investidura, regulada por el artículo 99 de la Constitución, corresponde exclusivamente a los diputados. Lo mismo ocurre con la cuestión de confianza y la moción de censura, recogidas en los artículos 112 y 113 respectivamente. Además, el artículo 108 establece que “el Gobierno responde solidariamente en su gestión política ante el Congreso de los Diputados”.

El control se analiza a través de los instrumentos ordinarios de control, específicamente, de las preguntas orales en Pleno y de las interpelaciones, ambos previstos en el artículo 111 de la Carta Magna y, posteriormente, desarrollados en los artículos 180 a 192 del Reglamento del Congreso de los Diputados (1982). Se ha optado por ellos debido a que suponen una confrontación inmediata entre las partes, publicidad y repercusión política y

una respuesta obligatoria del Ejecutivo ante la Cámara². Se debe tener en cuenta, no obstante, que tales mecanismos no son el objeto del artículo, sino la ventana a través de la cual la rendición de cuentas se hace observable.

El periodo objeto de estudio permite identificar cuatro fases totalmente diferenciadas en la evolución funcional del control parlamentario. Una primera etapa, la fundacional, comprende las dos primeras legislaturas (1979-1986). En ella puede observarse un uso de los instrumentos más próximo a su función originalmente prevista por el texto constitucional. Tras ella, se abre un periodo marcado profundamente por el bipartidismo, que se extiende de la IV a la VII Legislatura (1989-2004). Éste se caracteriza, principalmente, por la progresiva profesionalización de las estrategias de fiscalización, orientadas principalmente a la comunicación, y su utilización crecientemente dirigida al desgaste político del adversario. La III Legislatura (1986-1989) opera como período de transición entre ambas etapas: el sistema de partidos se estabiliza en torno al bipartidismo, pero las estrategias de fiscalización aún no han adquirido el perfil profesionalizado. En el año 2008, con el inicio de la IX Legislatura, comienza una etapa de erosión, en la que el control se fragmenta en audiencias incompatibles, dinámica que se prolonga hasta la X Legislatura (2016). La VIII Legislatura (2004-2008) constituye, así, una etapa bisagra: comienzan a apreciarse las primeras señales de segmentación de la comunicación política. Finalmente, emerge una fase de desnaturalización, de la X Legislatura a la XV Legislatura (2016-actualidad), aún vigente, en la que puede advertirse una disolución parcial del centro efectivo de poder fuera del Parlamento.

La estructura del artículo se divide en tres apartados. El apartado I recoge el marco teórico y conceptual, en el que se exponen las tesis de los autores clásicos del constitucionalismo y de la teoría parlamentaria, se analiza la construcción normativa presente en la Constitución y en los reglamentos parlamentarios y se justifica el diseño metodológico. El apartado II desarrolla las cuatro fases anteriormente identificadas, aportando, además, evidencias empíricas de los fenómenos que caracterizan esta transformación funcional. Y, por último, el apartado III, cierra el trabajo de investigación con las conclusiones y una reflexión de las consecuencias sobre la calidad democrática del sistema político español.

1. Marco teórico

1.1. El control parlamentario: naturaleza, presupuestos y función originaria

El control parlamentario puede definirse como la actividad fiscalizadora continua y sistemática mediante la cual la asamblea representativa conoce no solo la actividad del Gobierno, sino también la orientación política que inspira su acción. De este modo, tal función, ampliamente reconocida por los sistemas parlamentarios contemporáneos, constituye una garantía esencial frente al ejercicio arbitrario u opaco del Ejecutivo. La rendición de cuentas se configura, así, como uno de los presupuestos fundamentales de todo sistema representativo y como una condición indispensable para la efectividad del principio democrático.

Esta definición encuentra sus fundamentos en las aportaciones de los clásicos del constitucionalismo moderno. En este sentido, John Locke (1823) sostiene que la fiscalización se concibe como una necesidad estructural, afirmando, asimismo, que “el Poder Ejecutivo, encomendado a cualquier persona que no participe también del Legislativo, es visiblemente subordinado y responsable ante él” (p. 171). Posteriormente, Montesquieu (1906) completa dicha premisa y le da forma, advirtiendo que “si en un Estado libre no debe tener

² La metodología relativa a la selección de las preguntas orales en Pleno y las interpelaciones de cada legislatura se explica en el segundo apartado.

el Poder Legislativo el derecho de detener la acción del Ejecutivo, tiene, sí, el de examinar cómo cumple el último las leyes establecidas” (pp. 235 y 236). En caso contrario, la libertad política desaparecería y la separación de poderes quedaría vaciada de contenido.

A partir de las premisas de los clásicos, la doctrina constitucional contemporánea permite delimitar tres características esenciales inherentes a la función fiscalizadora del Gobierno:

La primera es su naturaleza materialmente política y de oportunidad, diferenciándose, por tanto, del control jurídico ejercido por los tribunales. A partir de este planteamiento, Manuel Aragón (2002) sostiene que su activación no responde a una norma objetiva previamente codificada, sino al criterio político del órgano que lo ejerce, dotado de una amplia autonomía: “son los principios de libertad y oportunidad los que rigen tanto la composición del parámetro como la formulación del juicio valorativo o de adecuación” (p. 187). No se trata, por tanto, de comprobar el cumplimiento de una regla jurídica, sino de valorar si la actuación gubernamental se adecúa, desde una perspectiva política, al interés general. Cuando esta naturaleza se transforma y los actores parlamentarios, a pesar de cumplir con los procedimientos legalmente establecidos, dejan de ejercer un control material real sobre la acción del Ejecutivo, los instrumentos pierden su función de escrutinio público y pasan a convertirse en mecanismos orientados a la obtención de rentabilidad política por parte de quienes los activan.

El carácter intrínsecamente público del control constituye la segunda característica, orientada a que la crítica parlamentaria surta efectos correctivos. A este respecto, y retomando la premisa ya enunciada en la introducción, Kelsen (1934) subrayaba que la eficacia del control descansa sobre su proyección social: “el Gobierno no es sino una emanación del Parlamento y se halla bajo el control de la oposición y la opinión pública en general” (pp. 67 y 68). De este modo, en el marco teórico, la idea adquiere una plena dimensión analítica. No se trata solo de que el control sea público, sino que es condición indispensable para que el juicio de oportunidad política pueda producir efectos correctivos. A pesar de ello, es imprescindible que la esfera pública este relativamente unificada. Cuando dicha esfera se fragmenta y da lugar a la consolidación de audiencias incompatibles, la fiscalización se transforma en comunicación segmentada dirigida no tanto a la corrección de la acción gubernamental como a la reproducción de los sesgos de los propios nichos electorales.

Como tercera característica, se requiere una cierta distancia estructural entre el sujeto fiscalizador y el objeto fiscalizado. En los sistemas parlamentarios contemporáneos, donde el Ejecutivo desarrolla ordinariamente su acción con el beneplácito de la mayoría, esa distancia recae casi exclusivamente sobre la minoría. Duverger (1957) lo definía de la siguiente manera: “las democracias occidentales se distinguen esencialmente por la existencia de una oposición organizada” (p. 438). Por consiguiente, la viabilidad de este contrapeso depende, en última instancia, de la aspiración legítima de la minoría a convertirse en una alternativa de gobierno. Solo en este caso puede hablarse de oposición en stricto sensu. En ausencia de ello, cuando el objetivo del sujeto fiscalizador se desnaturaliza, el control pierde su orientación correctiva y los instrumentos reglamentarios se vacían de sentido institucional.

En suma, el análisis realizado en el marco teórico muestra una interdependencia entre los tres presupuestos de control: un examen político de oportunidad, proyectado ante una opinión pública unificada y activado por la oposición con vocación de alternativa. Una vez delimitado esta construcción conceptual, es imprescindible analizar cómo el ordenamiento jurídico español ha intentado articular estos principios en su estructura interna.

1.2. La plasmación del control parlamentario en la Constitución de 1978: principios estructurales, dinámicas y titularidad

Los tres presupuestos conceptuales anteriormente analizados encuentran reflejo en las disposiciones relativas al control parlamentario incorporadas por la Constitución de 1978. De tal forma, como señala Fernández Sarasola (2000), la recepción de la función fiscalizadora constituye “una manifestación clara de la adscripción del texto al constitucionalismo liberal, y es resultado congruente con la expresa proclamación de la Monarquía parlamentaria como forma de gobierno del Estado español” (p. 99). El diseño de la Carta Magna parte, en consecuencia, de la premisa de que la responsabilidad es “un elemento consustancial al sistema parlamentario, y ésta no puede existir sin control político”. El artículo 66.2 CE es expresión directa de esta lógica, al atribuir a las Cortes Generales una función de control propia y permanente, no derivada exclusivamente de la relación de confianza.

Para que el Parlamento pueda cumplir dicho mandato, la Norma Suprema perfila la arquitectura institucional de los sujetos sometidos a examen. Así pues, el artículo 66 CE configura la rendición de cuentas como una función inherente al Gobierno. Esta previsión se concreta posteriormente en el artículo 98 CE, que regula, en su apartado primero, la configuración del Ejecutivo y, en su apartado segundo, la responsabilidad política de sus miembros (Fernández Sarasola, 2000, p. 98). No obstante, la práctica parlamentaria introduce una complejidad ineludible: “nuestra Constitución liga a la mayoría parlamentaria de modo indisoluble al Gobierno, convirtiéndola también a ella, en numerosas ocasiones, en destinataria del control” (Fernández Sarasola, 2000, p. 98). Es precisamente esta interdependencia la que refuerza, en términos de Duverger, la necesidad de contar con una oposición estructurada capaz de desempeñar efectivamente el papel de alternativa política.

Esta última dimensión se encuentra, asimismo, garantizada por la Constitución, que dota de una notable flexibilidad al sujeto fiscalizador. En este sentido, siguiendo lo establecido por los artículos 109, 110, 111 y 113 CE, posteriormente desarrollados en el Reglamento del Congreso, la función de control puede ser ejercida tanto por los representantes a título individual, como de manera colectiva, ya sea a través de la activación de determinadas mayorías o de los grupos parlamentarios. Dicha facultad, además, se ve fundamentada en el pluralismo político consagrado en el artículo 1.1 CE, que actúa como principio estructural del estatuto de las minorías frente a la posición del bloque mayoritario.

Como ya se ha indicado, este enjuiciamiento se caracteriza, en palabras de Manuel Aragón (1986), por un “parámetro no objetivado, disponible y no necesariamente preexistente” (p. 15). No se trata, en consecuencia, de un juicio estrictamente normativizado, sino de una valoración de naturaleza esencialmente política, vinculada a la apreciación libre del órgano controlador. En consecuencia, las Cámaras, al carecer de un baremo rígido de fiscalización, actúan como “portador político del haz de decisiones políticas posibles en el marco constitucional” (Fernández Sarasola, 2000, p.107), contrastando las medidas del Gobierno frente a sus propias alternativas programáticas.

La convalidación de los decretos-leyes prevista en el artículo 86 CE constituye un fiel reflejo de esta libertad de criterio político. En palabras de Manuel Aragón (1986) “cuando el Congreso de los Diputados controla un decreto-ley, está controlando, en realidad, al Gobierno que lo produce” (p. 14), poniendo así de relieve que, en este ámbito, el juicio de oportunidad política adquiere una posición predominante frente a consideraciones estrictamente jurídico-constitucionales. Aragón (1986, p. 16) añade, por consiguiente, que el resultado de dicho control emana directamente “de la fuerza de los votos”.

Sin embargo, se debe tener en cuenta que, a pesar de las garantías constitucionales descritas que rodean al ejercicio del control, la función fiscalizadora no se agota en el ámbito estrictamente parlamentario, sino que requiere una efectiva exteriorización pública para desplegar plenamente sus efectos políticos. De este modo, la capacidad de incidencia del Ejecutivo sobre los medios públicos de comunicación³ puede condicionar la difusión de las actuaciones desarrolladas por la oposición ante la opinión pública (Fernández Sarasola, 2000, p. 111 y 112).

Una vez delimitado cómo las normas constitucionales permiten configurar las bases institucionales, las titularidades y los criterios políticos relativos a la relación entre la oposición y el Ejecutivo, corresponde analizar los cauces técnicos escogidos para observar como la función fiscalizadora se ejecuta en el día a día.

1.3. Justificación de los instrumentos seleccionados y metodología del muestreo

Mediante el presente apartado, se pretende dar respuesta a tres cuestiones metodológicas fundamentales que serán clave en el desarrollo del análisis empírico de los cambios en el control parlamentario producidos a lo largo de las legislaturas. En primer lugar, por qué se seleccionan las preguntas orales en Pleno y las interpelaciones como mecanismos de observación empírica. En segundo lugar, cuáles son los parámetros que se han seguido para la selección de las muestras. Y, en tercer lugar, cuáles son los criterios que se han utilizado para clasificar el contenido sustantivo de las iniciativas analizadas.

La selección de estos mecanismos de control frente a otros disponibles, por ejemplo, las comisiones de investigación, las proposiciones no de ley o las comparecencias, se justifica principalmente por su carácter de instrumentos de activación autónoma. Es decir, son los únicos que no necesitan de acuerdos previos con la mayoría parlamentaria para presentarse, reflejando, así, la intencionalidad real del grupo que los activa. García Fernández (1994) pone de relieve, en consecuencia, que ambos mecanismos permiten tener “un alcance valorativo inmediato sobre la acción del Gobierno” (p. 69). Sánchez de Dios (2003, p. 245) sigue su estela y precisa que constituyen la característica definitoria del “control crítico” frente a los instrumentos de orientación. Asimismo, es importante señalar que tienen lugar en el Pleno, lo que les convierte en un instrumento privilegiado para proyectar sus efectos políticos sobre la opinión pública. Por último, también conviene indicar que permiten graduar la intensidad del control: mientras las preguntas configuran una fiscalización rápida, orientada a cuestiones de actualidad, las interpelaciones permiten constituir debates más profundos que pueden dar lugar a la presentación de una moción subsiguiente.

En cuanto a los criterios de muestreo, el estudio se circunscribe al Congreso de los Diputados, pues los artículos 99, 108 y 113 de la Constitución le otorgan primacía en el control frente al Senado. Se establece una muestra de estudio de 200 preguntas orales en Pleno y 200 interpelaciones por cada legislatura, con un tope de 50 casos anuales por cada instrumento. Estos se extraen, además, en orden cronológico, desde septiembre, mes en el que se inicia el año legislativo, hasta completar el umbral establecido. Conviene señalar que, cuando el volumen total de cada instrumento no supera los 200 casos, se incorpora el censo completo. Se excluyen, no obstante, cuatro legislaturas:

³ La Jefatura del Estado (2006), a través de la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal recoge en su artículo 11 que “los miembros del Consejo de Administración serán elegidos por las Cortes Generales, a razón de once por el Congreso de los Diputados y cuatro por el Senado” y que “los candidatos serán propuestos por los grupos parlamentarios en cada una de las Cámaras” bien por mayoría de dos tercios en primera votación o bien por mayoría absoluta en caso de no alcanzarse la primera.

- La III Legislatura (1986-1989), que presenta características similares a la II Legislatura: Gobierno en mayoría absoluta de Felipe González y consolidación del bipartidismo.
- La VII Legislatura (2000-2004), que presenta características similares a la IX Legislatura: Gobierno en minoría de José Luis Rodríguez Zapatero y apoyo externo de formaciones nacionalistas.
- La XI Legislatura (enero 2016-mayo 2016): las elecciones de diciembre de 2015 dieron lugar a un Parlamento muy fragmentado que fue incapaz de construir mayorías suficientes para investir a un Presidente del Gobierno. Durante su escaso periodo de duración, el Ejecutivo en funciones, después de varios requerimientos del Grupo Parlamentario Socialista por las actuaciones del Ministro de Defensa en la reunión de ministros de defensa de la OTAN celebrada en Bruselas el 10 y 11 de febrero, sostuvo que no estaba sometido al control político del nuevo Congreso, pues este no le había otorgado la confianza mediante la investidura. No obstante, años más tarde, el Tribunal Constitucional (2018) declararía, a través de la STC 124/2018, de 14 de noviembre, que el Gobierno en funciones sí está sometido al control parlamentario respecto de las competencias que continúa ejerciendo y que su negativa había menoscabado la función de control atribuida al Congreso por el artículo 66.2 de la Constitución. Tras la investidura fallida de Pedro Sánchez, Mariano Rajoy se convirtió en Presidente del Gobierno.
- La XIII Legislatura (mayo 2019-septiembre 2019): las elecciones de abril de 2019 dieron lugar, igualmente, a un Parlamento incapaz de investir a un Presidente del Gobierno. En esta ocasión, sí se celebraron diversas sesiones de control, aunque su contenido fue insignificante. Tras un primer intento de investidura de Pedro Sánchez y el Partido Socialista en solitario, se constituyó la primera coalición nacional en la historia de la democracia española.

Conviene tener en cuenta, a pesar de ello, que dicho diseño genera una asimetría empírica estructural. Los datos del Diario de Sesiones muestran que el volumen total de las preguntas orales en Pleno es superior al de las interpelaciones en cada una de las legislaturas, de modo que, al fijar un techo equivalente para ambos instrumentos, el primero queda infrarrepresentado respecto al segundo. Sin embargo, no se trata de un error metodológico, sino una elección deliberada. Siguiendo el principio epistemológico de Sartori (1984, p. 201) definido por él mismo como “división y especialización del trabajo cognoscitivo”, el diseño no pretende asegurar la equivalencia en la distribución de frecuencias, sino identificar la lógica estratégica que subyace al uso diferenciado de cada instrumento.

En virtud de lo anterior, esta elección solo es legible en términos relativos. Bajo este enfoque, Lijphart (2000) advierte que “las pautas y las regularidades aparecen claramente cuando estas instituciones se examinan desde la perspectiva de lo mayoritarias o consensuales que son sus normas y prácticas” (p. 13). Trasladando esta premisa al análisis de la función fiscalizadora, se puede concluir que lo analíticamente relevante no es cuántas iniciativas presenta cada grupo en términos absolutos, sino qué proporción de su cuota disponible decide destinar a cada mecanismo. Así pues, por ejemplo, si un partido minoritario agota sistemáticamente su cuota de interpelaciones y un partido mayoritario no lo hace, no significa que el primero esté ejerciendo un mayor control, sino que ha adoptado la decisión consciente de priorizar el debate de fondo por encima del impacto mediático inmediato. Esta postura es la que permitirá, más adelante, contrastar empíricamente la hipótesis de mutación funcional expuesta en la introducción.

Finalmente, se debe precisar el criterio seguido para clasificar el contenido sustantivo de las iniciativas analizadas. La clasificación entre preguntas e interpelaciones de “promoción” (orientadas a visibilizar la gestión del grupo gubernamental), de “control correctivo” (dirigidas a fiscalizar la acción del Ejecutivo) y de apelación a audiencias específicas (territorial, polarizada u otras) se ha realizado mediante la lectura directa del contenido y la formulación de cada iniciativa recogida en el Diario de Sesiones del Congreso, contrastando las conclusiones obtenidas con el marco teórico correspondiente a cada fase histórica del análisis⁴. Este procedimiento ha permitido constatar que las iniciativas más antiguas coinciden con los presupuestos clásicos de control mientras que las más recientes se asemejan a la nueva estructuración formal del control. Por su parte, las pertenecientes a las fases intermedias, se sitúan entre los criterios primigenios y los más novedosos.

2. Análisis evolutivo: del control correctivo a la escenificación comunicativa

Los tres presupuestos del control parlamentario desarrollados en el marco teórico: su naturaleza política, su carácter público y la exigencia de una distancia estructural entre fiscalizador y fiscalizado se convierten, en este apartado del artículo, en parámetros sustantivos de evaluación de su funcionamiento efectivo. De este modo, siguiendo lo establecido por Rubio Llorente (2014, p.133), estas permiten detectar disfunciones o prácticas que desbordan el fin último de la función fiscalizadora y que, en ocasiones, las normas son incapaces de impedir o neutralizar.

2.1. Fase I: Control fundacional, el más próximo a su función constitucional (I-II Legislaturas, 1979-1986)

2.1.1. La I Legislatura (1979-1982): el control parlamentario en su expresión más genuina

Tras años de dictadura y una transición compleja que culminó con la aprobación de la Constitución de 1978, España pudo finalmente celebrar elecciones democráticas. Se trataba de elecciones a las Cortes Generales, puesto que en España se había instaurado una monarquía parlamentaria orientada a evitar la concentración personal del poder en una sola persona e instaurar un sistema de partidos sólido y estable (Rubio Llorente, 2014, pp. 134 y 135). Bajo estas premisas, inspiradas fundamentalmente en la tradición constitucional alemana e italiana, se insertan los presupuestos del control parlamentario desarrollados en el marco teórico.

Con todo ello, la I Legislatura se constituye como un caso paradigmático que no volvería a repetirse en la evolución posterior del parlamentarismo español. En este sentido, se puede afirmar que la función fiscalizadora prácticamente se mantuvo próxima a su configuración constitucional originaria. A ello contribuyeron diversos factores: la novedad de un sistema democrático recién instaurado, en el que las preguntas orales en Pleno e interpelaciones aún no habían derivado hacia dinámicas de comunicación política; la ausencia de un Reglamento parlamentario definitivo, que preservó mayores márgenes de actuación individual del diputado; y el clima de consenso heredado de la Transición, que amortiguó los niveles de polarización política (Vidal Prado, 2023, pp. 274-276). Asimismo, los resultados electorales, con un Gobierno en minoría, conservaron la capacidad correctiva de la oposición.

⁴ La clasificación ha sido realizada por la autora de manera individual, sin un protocolo de codificación formalizado, por lo que constituye una lectura interpretativa fundamentada teóricamente y no una medición replicable en sentido estricto. Se reconoce, en consecuencia, esta limitación metodológica, si bien se ha procurado mitigarla con la aplicación sistemática de los mismos criterios a lo largo de todas las legislaturas estudiadas.

Los datos totales de preguntas orales en Pleno e interpelaciones se sitúan en 412 y 128 respectivamente⁵. Como se puede observar son datos relativamente bajos, principalmente las preguntas, que permitirán confirmar la hipótesis a lo largo del análisis: cuanto más uso de los instrumentos de control, menos rendición de cuentas.

Lo que dicen los datos

A la hora de realizar el análisis empírico hay que tener en cuenta lo señalado en el apartado de metodología. Por consiguiente, lo relevante no es el volumen absoluto de iniciativas, sino la proporción que cada grupo parlamentario destina tanto a las preguntas como a las interpelaciones en relación con su peso en la Cámara y su posición institucional⁶.

- **El grupo gubernamental.** El Grupo Parlamentario Centrista⁷ formuló 22 preguntas orales y únicamente 2 interpelaciones. Se trata de cifras reducidas, aunque coherentes con su posición parlamentaria. Sin embargo, resulta especialmente significativo que el contenido de estas iniciativas continuase girando en torno a cuestiones concretas, verificables y políticamente atribuibles: comunicaciones con Gibraltar, capturas de buques extranjeros, arreglos de carreteras, restauración de monumentos artísticos, política ferroviaria o crisis económicas en comarcas determinadas. Ello evidencia que, incluso desde el propio grupo gubernamental, dichos instrumentos conservaban todavía una dimensión vinculada a la supervisión e incidencia sobre la acción del Ejecutivo. Resulta igualmente reveladora la existencia de diputados díscolos dentro de la UCD que, tras abandonar el grupo parlamentario gubernamental e integrarse en el Grupo Mixto, continuaron formulando iniciativas de control.
- **La oposición principal.** Con 121 escaños, el Grupo Parlamentario Socialista⁸ formuló 82 preguntas orales y 38 interpelaciones, cifras prácticamente proporcionales a su peso en la Cámara. Como en el caso anterior, este comportamiento refleja un uso de los instrumentos de control, aún próximo a su configuración clásica, en la medida en que las iniciativas se orientan a exigir al Ejecutivo una rendición de cuentas pública sobre sus principales políticas, especialmente en materia económica, social y territorial. De este modo, la exposición de la acción gubernamental preserva, al menos potencialmente, su conexión con la exigencia de responsabilidad política.

⁵ Estas cifras corresponden a todas las iniciativas presentadas a la Mesa del Congreso de los Diputados (tanto las válidas como las no válidas, es decir, algunas de ellas han podido ser denegadas o no aprobadas). Este patrón se mantendrá en cada una de las legislaturas estudiadas.

⁶ Esta metodología se mantendrá en cada una de las legislaturas estudiadas.

⁷ Formado por la Unión de Centro Democrático (UCD), fundada por Adolfo Suárez en 1976, junto a una amalgama de formaciones que reunía corrientes democristianas, liberales y socialdemócratas. Con el tiempo y debido, en gran parte, a las disputas internas, terminará desapareciendo.

⁸ Formado principalmente por el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), fundado en 1879 por Pablo Iglesias Posse con una fuerte inspiración marxista. No obstante, con la llegada de la democracia, Felipe González, Secretario General, consiguió que se aprobase la eliminación del marxismo como ideología oficial, pasando a ser considerado un partido socialdemócrata. El grupo estaba formado, asimismo, por los socialistas vascos. En cuanto a los socialistas andaluces y catalanes, formaron sus propios grupos parlamentarios, aunque en las votaciones solían actuar conjuntamente (razón por la cual se ha contabilizado en un solo grupo todas las iniciativas presentadas por ellos). A partir de la II Legislatura, se convertirá en uno de los dos principales partidos españoles (hasta el fin del bipartidismo).

- **Los grupos minoritarios.** El Grupo Parlamentario Comunista⁹, con 23 diputados, formuló 48 preguntas orales y 34 interpelaciones, mientras que el Grupo Parlamentario Minoría Catalana¹⁰, con 8 diputados, realizó 7 preguntas orales y 17 interpelaciones. Se puede comprobar, por tanto, una sobreactividad en relación con su representación parlamentaria. Ello parece responder, al menos parcialmente, a una estrategia de legitimación institucional, pues ambos espacios políticos habían estado perseguidos de forma activa durante la Dictadura. Trataban de consolidarse, así, como actores parlamentarios integrados en la nueva dinámica constitucional, preocupados por cuestiones como la política migratoria, la protección de la libertad de expresión o los datos económicos. En el caso del catalanismo, también por la recuperación de las instituciones catalanas surgidas durante la II República. Asimismo, resulta significativo el comportamiento del Grupo Parlamentario Coalición Democrática¹¹ que, con 9 diputados, formuló 14 preguntas orales y 11 interpelaciones. Sin embargo, sus pretensiones eran totalmente diferentes. Si bien había aceptado las premisas democráticas de esta nueva etapa, utilizaba los instrumentos no tanto para fiscalizar actuaciones concretas sino para verter críticas sobre la gestión gubernamental del aumento de los asesinatos de la banda terrorista E.T.A o la inseguridad ciudadana. El resto de partidos minoritarios actuaron de forma proporcional a su representación parlamentaria, sin indicios de actividad estratégica. En este punto, se puede afirmar que se trata del primer indicio de instrumentalización: un control políticamente incentivado, pero todavía coherente con la finalidad clásica de la fiscalización.

2.1.2. La II Legislatura (1982-1986): primeras tensiones en el uso de los instrumentos

El escenario cambió por completo con la II Legislatura. Con las elecciones del 28 de octubre de 1982, España pasó a ser un país gobernado por un Partido Socialista amparado por una mayoría absoluta de 202 escaños. Alianza Popular se consolidó como principal fuerza de la oposición, mientras que la UCD quedó reducida a la irrelevancia parlamentaria. En consecuencia y debido a la concentración de poder en un único partido, se debilitó de forma notable la dimensión sancionadora del control parlamentario. A esta transformación contribuyó, asimismo, la aprobación del Reglamento del Congreso, que reforzó la centralidad del grupo parlamentario en detrimento del diputado individual¹². Quedaba así abierta la

⁹ Formado por el Partido Comunista de España (PCE), fundado en 1920 por un grupo perteneciente a las Juventudes Socialistas de España. Tras el fin de la II República y la Guerra Civil, fueron fuertemente reprimidos y, durante la Dictadura, ya en el exilio, se convirtieron en la principal fuerza opositora. Sin embargo, durante la Transición y gracias a su líder Santiago Carrillo, aceptaron las nuevas premisas democráticas, aunque sin abandonar sus postulados ideológicos. Posteriormente, en 1986, evolucionarían en Izquierda Unida (IU), denominación con la que se han presentado, desde entonces, en las diferentes elecciones. No obstante, a partir del año 2015 concurren en diferentes coaliciones.

¹⁰ Formado por *Convergència Democràtica de Catalunya*, fundada en 1974 por Jordi Pujol, ya en el tardofranquismo, aunque se insertaba en una tradición catalanista autonomista conservadora previamente reprimida por la Dictadura. Desde el inicio de la democracia, se convierten en la principal fuerza del soberanismo catalán (con diferentes denominaciones: en 1978, *Convergència i Unió* – CiU –; en 2015, *Junts pel Sí*; en 2016, *Partit Demòcrata Europeu Català* – PDeCAT –; y, desde 2020, *Junts per Catalunya*), aunque en la actualidad compiten con las fuerzas de izquierda.

¹¹ Formado por Alianza Popular (AP), fundado por Manuel Fraga y un grupo de antiguos ministros del franquismo en 1976 para participar en el nuevo sistema democrático. En 1989 se refundó bajo el nombre Partido Popular (PP), incorporando a sus premisas ideológicas elementos propios del liberalismo y la democracia cristiana. También formaban parte del grupo otros partidos conservadores. A partir de la II Legislatura, se convertirá en uno de los dos principales partidos españoles (hasta el fin del bipartidismo).

¹² El artículo 79 del Reglamento del Congreso de los Diputados, establece que el voto es personal e indelegable. Sin embargo, los artículos del 23 al 29, que regulan la existencia de los grupos parlamentarios, recogen que los derechos parlamentarios se ejercen

posibilidad de que los instrumentos diseñados para fiscalizar al Ejecutivo fueran empleados con fines distintos de los que justificaban su existencia.

Este fenómeno se enmarca en dinámicas de interacción estratégica, en las que las decisiones individuales no se toman de forma aislada, sino condicionadas por el comportamiento que se espera de otros actores. Como señala Colomer (1990), “la decisión de cada uno es a la vez causa y consecuencia de la decisión de los demás” (p. 35). Así, lo analíticamente relevante no es tanto que el volumen de preguntas orales se haya casi cuadruplicado de 412 a 1583 ni que las interpelaciones hayan caído de 128 a 66, sino qué función desempeñan esas iniciativas para cada grupo en relación con su posición institucional. Es en ese plano cualitativo donde la hipótesis de mutación funcional encuentra su primera evidencia empírica.

Lo que dicen los datos

- **El grupo gubernamental.** El Grupo Parlamentario Socialista formuló 25 preguntas orales y ninguna interpelación a lo largo de toda la legislatura. Ambos datos son coherentes con la nueva estructura de incentivos. Por una parte, las preguntas introducen un fenómeno singular que hasta entonces no se había producido: las preguntas orientadas a la promoción de sus actuaciones: impulso de las ferias industriales, créditos para la mejora de las condiciones de los profesores, nuevos planes de jubilación, estado del sistema de trasplantes, etc. Por otra parte, en la medida en la que las preguntas permiten visibilizar positivamente la acción del Gobierno, se reduce la necesidad de activar mecanismos como las interpelaciones, asociados a debates más estructurados y vinculados a la exigencia de responsabilidades políticas. Se trata de un patrón de conducta todavía minoritario en términos cuantitativos, aunque, como se ha indicado anteriormente, constituye la primera evidencia empírica clara de la mutación funcional.
- **La oposición principal.** Con 106 escaños, el Grupo Parlamentario Popular¹³ concentró 126 preguntas orales y 46 interpelaciones. La alta intensidad relativa en ambos instrumentos responde a la lógica principal de los partidos de oposición en contextos de mayoría absoluta: en ausencia de capacidad de influencia directa, la competición política se traslada hacia la esfera de la rendición de cuentas electoral. Por ello, la fiscalización de los actos concretos y verificables pierde centralidad relativa frente a cuestiones de carácter agregado, es decir, susceptibles de representar dinámicas más amplias de la acción gubernamental y de captar tendencias estructurales del sistema político (Kingdon, 1984, p. 113): el cierre de líneas de la Red Nacional de Ferrocarriles, la agenda de integración europea, la reforma de la Administración General del Estado, etc. No obstante, durante la II Legislatura, la función clásica de control no parece haber desaparecido completamente, aunque su peso relativo respecto a la dimensión de confrontación política es cada vez menor.
- **Los grupos minoritarios.** El Grupo Parlamentario Centrista, con 11 escaños, el Grupo Parlamentario Minoría Catalana, con 12, el Grupo Parlamentario Vasco¹⁴, con 6, y el Grupo

principalmente a través de ellos. Asimismo, en los Títulos IV, V y VI, relativos a la organización de debates y votaciones, el portavoz del grupo, en aras a la cohesión interna, adquiere un papel central.

¹³ No confundir con el Grupo Parlamentario Popular actual. En la II Legislatura estaba conformado por una coalición parlamentaria de centro-derecha entre Alianza Popular y el Partido Demócrata Popular.

¹⁴ Formado por el Partido Nacionalista Vasco (PNV), fundado en 1895 por Sabino Arana. Durante la Dictadura, al igual que los movimientos nacionalistas catalanes, fue duramente reprimido. Ya con la llegada de la democracia, luchó por la recuperación del

Mixto¹⁵, con 10, registran una presencia muy reducida: 23, 7, 1 y 18 preguntas orales y 3, 9, 3 y 5 interpelaciones respectivamente. En ese sentido, se puede afirmar que su papel durante la legislatura no es aún significativo.

2.2. Fase II: Bipartidismo y control sistemático con instrumentalización creciente (IV-VII Legislaturas, 1989-2004)

El desarrollo de esta fase se encuentra estrechamente vinculado al postulado formulado por Lucas Verdú (1991, p. XXXVII). Así, tal y como se avanzaba en la fase anterior, los instrumentos concebidos para fiscalizar al Ejecutivo comienzan a ser utilizados de forma cada vez más frecuente para finalidades distintas de aquellas que justificaban su configuración constitucional. No hay reforma normativa alguna, aunque sí se transforma la estructura de incentivos de los actores parlamentarios.

La consolidación definitiva del bipartidismo con el cambio de gobierno en 1996 resulta fundamental para comprender esta reconfiguración. En este sentido, Sartori (2005) sostiene que es precisamente la expectativa real de alternancia la que dota de sentido a este tipo de sistemas: “que el margen entre los dos grandes partidos principales es lo bastante estrecho, o que la expectativa de que el partido en la oposición tiene una oportunidad de echar al partido gobernante es lo bastante creíble” (p. 241). Cuando dicha expectativa se convierte en el horizonte dominante de la competencia política, los instrumentos de control parlamentario tienden progresivamente a orientarse hacia la construcción de una imagen electoral que permita a la oposición alcanzar el poder. En consecuencia, la visibilidad, la continuidad y el impacto político de las iniciativas adquieren una relevancia creciente frente a su estricta función fiscalizadora.

2.2.1. La IV Legislatura (1989-1993): el control como desgaste sistematizado y el contrapunto de IU

Tras dos legislaturas consecutivas de mayoría absoluta, el PSOE experimentó en las elecciones de 1989 un evidente desgaste electoral. Felipe González conservó el Gobierno con 175 escaños, pero perdió la mayoría absoluta que había mantenido desde 1982. Paralelamente, el Partido Popular logró consolidarse como primer partido de la oposición, encontrando en el uso estratégico de los instrumentos de control un mecanismo especialmente eficaz para incrementar su visibilidad política. Por su parte, Izquierda Unida aumentó su representación parlamentaria en 10 escaños respecto a la legislatura anterior, consolidándose como tercera fuerza y beneficiándose tanto del desgaste socialista como de una creciente presencia en el debate parlamentario. Finalmente, los grupos nacionalistas reforzaron su posición en la dinámica parlamentaria al adquirir una mayor capacidad de influencia en las mayorías de investidura. Es en este contexto donde la mutación funcional descrita en el marco teórico adquiere su segunda expresión: confrontación política con fines comunicativos.

Con todo ello, el volumen total de preguntas orales asciende a 2007 y las interpelaciones a 140. Este aumento no expresa un incremento del control en términos sustantivos, sino la intensificación del uso

autogobierno vasco y negoció el nuevo marco autonómico. Desde el inicio de la democracia, se convierten en la principal fuerza del soberanismo vasco, aunque en la actualidad compiten con las fuerzas de izquierda.

¹⁵ Según el artículo 25.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados, se trata de un grupo de carácter heterogéneo, formado por aquellos diputados que no pueden constituir un grupo parlamentario propio, bien porque no han alcanzado el número suficiente de escaños, o bien porque no han logrado un porcentaje de votos mínimo. Esto explica que en cada legislatura esté formado por diputados pertenecientes a partidos diferentes.

comunicativo del instrumento. Aunque persisten aún residuos de un uso más clásico, con preguntas orientadas a políticas específicas y ámbitos territoriales concretos, la dinámica parlamentaria se encuentra progresivamente integrada en una lógica de visibilidad propia de la competición partidista.

Lo que dicen los datos

- **El grupo gubernamental.** Ante el desgaste político y la consecuente bajada de escaños, el Grupo Parlamentario Socialista apuesta por el incremento de preguntas orales de promoción, alcanzando las 56. No utiliza, por el contrario, las interpelaciones. De este modo, continuando con la senda ya iniciada en anteriores legislaturas, pretende visibilizar sus actuaciones sin exponerse a un debate más extenso. Se trata del Ejecutivo comunicando al electorado. Habla, así pues, sobre las declaraciones de bien de interés cultural, la creación de fondos de promoción de empleo, la configuración del Museo Reina Sofía, la cooperación entre el Ministerio de Sanidad y las Comunidades Autónomas o las medidas para la prevención de accidentes laborales en el sector de la construcción.
- **La oposición principal.** El Grupo Parlamentario Popular¹⁶ formula 68 preguntas orales y 59 interpelaciones. Estas cifras, más allá de su correspondencia con su peso parlamentario, reflejan una estrategia orientada a la doble dimensión del control al Gobierno: por un lado, la búsqueda de impacto mediático; y, por otro, la presión para su posicionamiento sobre los grandes temas de agenda. Se trata de medidas contra el tráfico de influencias, mejora de las comunicaciones ferroviarias, precariedad laboral en el sector de la construcción, modernización de la Administración Pública o el cierre de las grandes centrales nucleares del país. Asimismo, comienza a consolidarse una de las tesis centrales de Manin (1998, p. 237): las estrategias de los partidos ahora se basan en la elaboración de imágenes imprecisas sobre los candidatos. De este modo, una de las estrategias principales de la oposición consiste en proyectar ante la opinión pública que el ciclo de González está agotado y que el PP es la única alternativa viable.
- **El contrapunto de IU bajo Anguita.** El fenómeno analíticamente más interesante de la legislatura no se da en la estrategia de los dos principales partidos, sino en la del tercero: el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya. Así, formula 22 preguntas orales y 43 interpelaciones, siendo esta última cifra prácticamente igual a la del Grupo Parlamentario Popular con una representación de más del doble de escaños. Esta desproporción es resultado de la estrategia política de Julio Anguita¹⁷: dado que el debate mediático estaba monopolizado por el primer partido de la oposición, su única salida era forzar un debate ideológico que obligase al Gobierno a posicionarse sobre políticas concretas y que, posteriormente, pudiese derivar en una moción que lo comprometiera públicamente. Es decir, haciendo uso de su cupo de interpelaciones pretendía remarcar las contradicciones programáticas del Ejecutivo en materia social, laboral y de igualdad. Se cumple, por tanto, en términos generales, lo establecido por Manuel Aragón (1986): “el Parlamento es el locus de donde parte el control, pero la sociedad es el locus al que se dirige, puesto que es allí donde pueden operar sus efectos” (p. 27). Conviene aclarar, no obstante, que este comportamiento

¹⁶ Ya configurado como en la actualidad.

¹⁷ Coordinador General de Izquierda Unida entre el año 1989 y el año 2000.

debe interpretarse dentro de un sistema de competencia política en aumento, donde los instrumentos de fiscalización adquieren una dimensión crecientemente comunicativa.

- **Los grupos minoritarios.** El Grupo Parlamentario Centro Democrático y Social¹⁸, con 14 escaños, en fase de declive, formula 16 preguntas orales y 19 interpelaciones, manteniendo una actividad proporcionalmente elevada para intentar evitar su desaparición. El Grupo Parlamentario Catalán, con 18 escaños, y el Grupo Parlamentario Vasco, con 5 escaños, que apoyaban externamente al Gobierno, reducen su actividad pública, con 17 y 10 preguntas orales y 5 y 6 interpelaciones respectivamente. Se debe indicar, en este sentido que, al obtener concesiones por vía extraparlamentaria, la exposición en sede parlamentaria pierde utilidad estratégica. En cierta parte, este último fenómeno, constituye el primer síntoma de la pérdida de centralidad del Parlamento.

2.2.2. La V Legislatura (1993-1996): IU supera al PP en interpelaciones. La función clásica resiste en la minoría

Las elecciones de 1993 producen un resultado que, de nuevo, modifica parcialmente la estructura de incentivos del sistema sin romper la lógica bipartidista que se había consolidado durante la legislatura anterior. El PSOE desciende hasta los 159 escaños y el PP asciende a 141. Por primera vez desde 1982, Felipe González depende del apoyo de CiU y PNV. Esta nueva configuración reintroduce, al menos potencialmente, ciertos incentivos para que la actividad de control pueda desplegar efectos correctivos sobre la acción gubernamental. Sin embargo, la mutación funcional era ya irreversible: la actitud combativa del PP sigue vigente, la estrategia de visibilidad a través de las interpelaciones de IU se refuerza y las negociaciones extraparlamentarias de los partidos nacionalistas se convierten en actuaciones cada vez más recurrentes. Respecto a esta última cuestión, se observa que, cuando los partidos subnacionales pueden obtener beneficios derivados de su posición estratégica, la arena parlamentaria pierde centralidad como espacio principal de influencia política.

El repliegue nacionalista se puede observar en el volumen total de preguntas orales y en las interpelaciones, que descienden hasta 1610 y 107 respectivamente.

Lo que dicen los datos

- **El grupo gubernamental.** El Grupo Parlamentario Socialista incrementa las preguntas orales respecto a la legislatura anterior, alcanzando un total de 66. Por el contrario, siguen sin utilizar las interpelaciones. Esta evolución responde a una lógica similar a la ya observada en etapas precedentes, aunque reforzada por el nuevo contexto político. La acumulación de escándalos de corrupción incentiva un uso de dicho instrumento orientado a proyectar una imagen positiva de la acción gubernamental: acuerdos con la industria farmacéutica, nuevos acuerdos comerciales internacionales, balance positivo de las relaciones con la Comunidad Europea, crecimiento económico, etc.
- **La oposición principal.** El Grupo Parlamentario Popular formula 94 preguntas orales y 46 interpelaciones. Aunque la situación de minoría parlamentaria del Gobierno permite que la

¹⁸ Formado por el Centro Democrático y Social (CDS), fundado por Adolfo Suárez en 1982 como un intento de reconstruir el espacio centrista tras la caída de UCD, aunque nunca llegó a ser una fuerza relevante estructuralmente. Desaparece de facto en 1993.

actividad de control se desarrolle en un contexto donde existe una posibilidad efectiva de exigencia de responsabilidad política, el uso de estos instrumentos parece orientarse principalmente hacia la construcción pública de una imagen de alternativa de gobierno ante unas elecciones que se perciben favorables. De este modo, la fiscalización se concentra en algunos de los asuntos más controvertidos de la legislatura: la crisis de SEAT, la financiación de la televisión pública, los escándalos de fraude fiscal, las altas tasas de siniestralidad vial, las deficiencias de la política de vivienda o las dificultades de acceso a estudios superiores derivadas de su alto coste.

- **IU supera al PP en interpelaciones.** El aspecto estratégicamente más relevante de la legislatura vuelve a recaer en el Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya. En este sentido, utilizan prácticamente la totalidad de su cupo de interpelaciones, formulando 47 y superando, por primera vez, al Grupo Parlamentario Popular. Como se ha señalado anteriormente, su estrategia no se orienta prioritariamente a la obtención de visibilidad mediática, puesto que solo registra 15 preguntas orales, sino al desarrollo de debates de fondo que le permitan disputar al PSOE la representación del electorado de izquierdas. Desde esta lógica, las interpelaciones se convierten en un instrumento para presentarse como la opción que posee una agenda transformadora más ambiciosa, al tiempo que obliga al Gobierno a posicionarse públicamente sobre sus contradicciones programáticas.
- **Los grupos minoritarios.** En línea con la legislatura anterior, los grupos minoritarios presentan un uso decreciente de los instrumentos de control. Tanto el Grupo Parlamentario Catalán como el Grupo Parlamentario Vasco reducen de forma significativa su actividad, con 7 preguntas y 7 interpelaciones y 9 preguntas y ninguna interpelación respectivamente. Este hecho se explica por su preferencia por canales informales de negociación con el Gobierno, generalmente más eficaces en términos de obtención de resultados políticos. Por su parte, el Grupo Mixto mantiene igualmente una actividad reducida, con 4 preguntas orales y 3 interpelaciones.

2.2.3. La VI Legislatura (1996-2000): el bipartidismo en su cénit

En 1996, José María Aznar llega a la Moncloa, produciéndose la primera alternancia en el poder desde 1982. Aunque en minoría, se trata del hecho que consolida definitivamente la dinámica bipartidista que venía desarrollándose durante las legislaturas precedentes (Sartori, 2005, p. 241). Con ello, la tesis de la mutación funcional se intensifica, aunque se intercambian las estrategias entre los dos grandes partidos. Por un lado, el PP ahora utiliza los instrumentos de control para promocionar sus políticas. Por otro lado, el PSOE se inclina por el asedio mediático y el desgaste gubernamental. Los partidos nacionalistas, de los que depende el Ejecutivo, mantienen su posición y los minoritarios quedan reducidos a un papel secundario.

El total de preguntas orales alcanza las 2112, la cifra más alta registrada hasta el momento. La lógica centralizada y orientada al ciclo mediático, por tanto, adquiere a partir de este momento una posición predominante frente a la fiscalización de políticas y actuaciones concretas. El incremento cuantitativo de las preguntas no se traduce necesariamente en un fortalecimiento equivalente de la función fiscalizadora. Las interpelaciones, por su parte, se mantienen en torno a las 161.

Lo que dicen los datos

- **El grupo gubernamental.** El Grupo Parlamentario Popular realiza 78 preguntas orales y ninguna interpelación. Se trata, así, de una subida de más de 10 preguntas respecto al grupo gubernamental de la legislatura anterior, aunque la función no experimenta modificaciones sustantivas. Se promocionan planes de autovías, se informa sobre las medidas que se van a adoptar para entrar en la Unión Monetaria, se comunican los resultados del Plan contra el Fraude o se hace una valoración de los Presupuestos Generales del Estado. La pregunta parlamentaria se configura, de este modo, como un instrumento de comunicación política, funcionando como altavoz de autojustificación macroeconómica.
- **La oposición principal.** El Grupo Parlamentario Socialista, por su parte, incrementa significativamente el uso de los instrumentos parlamentarios, con 79 preguntas orales y 63 interpelaciones. Este patrón refleja una intensificación de la actividad de control basada en estrategias de comunicación negativa orientadas a debilitar el apoyo al rival político en un momento de crecimiento exponencial (Haynes & Rhine, 1998, p. 695). Así pues, el Ejecutivo es obligado a rendir cuentas sobre ámbitos como la política educativa, la financiación sanitaria, las privatizaciones o la liberalización energética. Sin embargo, este uso intensivo de los mecanismos de control no se traduce necesariamente en la articulación de una alternativa programática. En este contexto, la mediatización de la política, que ya es el fin último de todas las formaciones, contribuye a desplazar el conflicto fuera del Parlamento. Como señala Manin (1998), la representación contemporánea se caracteriza por la presencia de un “escenario público que está cada día más dominado por especialistas en medios, expertos en opinión pública y periodistas” (p. 237).
- **IU y los límites de la estrategia del asedio dilatado.** Con 21 escaños, el Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida formula 16 preguntas orales y 57 interpelaciones, situándose en niveles de intensidad de uso comparables a los de los principales partidos, como ya ocurría en legislaturas previas. Sin embargo, este volumen elevado no se traduce en un fortalecimiento de su posición política, que comienza a mostrar signos de erosión en términos de apoyo social¹⁹.
- **Los grupos minoritarios.** El Grupo Parlamentario Catalán formula 9 preguntas y 6 interpelaciones y el Grupo Parlamentario Vasco 8 y 3, continuando con su estrategia de negociación extraparlamentaria. El Grupo Mixto, no obstante, destaca por el número elevado de interpelaciones con 32. En él se integran formaciones como Esquerra Republicana de Catalunya (ERC)²⁰ y el Bloque Nacionalista Galego (BNG)²¹, que, debido a su escaso peso parlamentario, optan por imitar la pauta previamente observada en IU desde la etapa de Julio Anguita: uso de

¹⁹ El resultado obtenido en 1996 es el mejor de toda su historia. A partir del año 2000 su apoyo electoral comienza a descender progresivamente.

²⁰ Fundado en 1931 por Francesc Macià y Lluís Companys. Tras la Dictadura, su dirigente Josep Tarradellas, volvió a España como Presidente de la Generalitat, pues había sido nombrado en el exilio en 1954. No obstante, las primeras elecciones democráticas fueron ganadas por Jordi Pujol, quien se mantuvo en el cargo hasta 2003. A partir de la VII Legislatura y, sobre todo, tras la sentencia del Tribunal Constitucional por la reforma del Estatuto de Autonomía, competirá con CiU (y sus sucedáneos) por convertirse en la primera fuerza del nacionalismo catalán.

²¹ Fundado en 1982 por Xosé Manuel Beiras. De ideología de izquierda, se constituye como la principal fuerza del soberanismo gallego, aunque sin apenas competencia.

los instrumentos parlamentarios para ganar visibilidad ante sus electorados autonómicos, obligando al Gobierno a posicionarse sobre temas de interés territorial. El Congreso empieza a configurarse también como un espacio de competencia política de carácter territorializado.

2.2.4. La VII Legislatura (2000-2004): mayoría absoluta, máximo volumen, mínima capacidad correctiva

Las elecciones del año 2000 producen el escenario más paradójico de la segunda fase. A pesar de que el PP obtiene una mayoría amplia con 183 escaños, el uso de las preguntas orales y las interpelaciones llega a su máximo histórico: 2280 preguntas orales y 338 interpelaciones. El Gobierno no puede ser derrotado en ninguna votación, pero la necesidad de llegar al electorado y la competencia incesante entre partidos convierte la fiscalización en el principal conducto para defender las actuaciones del Ejecutivo o mostrar sus debilidades. Igualmente, llama la atención la creciente presencia de debates impulsados por los grupos nacionalistas en torno a cuestiones vinculadas a sus respectivos proyectos de autogobierno. Como señalan Lago & Montero (2008, p. 43), para tales partidos estas demandas son primordiales para sus objetivos políticos, pudiendo ser alcanzadas única y necesariamente en el Parlamento nacional.

Lo que dicen los datos

- **El grupo gubernamental.** El Grupo Parlamentario Popular formula un total de 79 preguntas orales, sin registrar ninguna interpelación. Estas cifras se mantienen en niveles similares a los observados en la muestra de la legislatura anterior. En este contexto y, ante las críticas de la oposición relativas a un supuesto abandono del ámbito social, el Gobierno orienta parte de su actividad parlamentaria a la exhibición de su capacidad de gestión en ámbitos como la lucha contra la violencia de género, el acceso a la vivienda, las ayudas a las familias numerosas o la mejora del Sistema Nacional de Salud.
- **La oposición principal.** El Grupo Parlamentario Socialista, con 125 escaños, realiza 77 preguntas orales y 69 interpelaciones, cifras prácticamente equivalentes a las de la legislatura anterior. La combinación de ambos instrumentos refleja la necesidad de operar simultáneamente en dos planos: por un lado, mediante la generación de debates de carácter mediático que permitan la rápida difusión del mensaje político hacia el electorado; y, por otro, a través de mecanismos de contenido más sustantivo, orientados a poner de manifiesto las debilidades de la acción gubernamental. En este punto se debe indicar que, aunque los socialistas logran la victoria en las elecciones de 2004, dicho resultado no puede atribuirse en exclusiva a la estrategia parlamentaria desplegada, sino que coincide con factores exógenos de gran relevancia, entre los que destaca el impacto político del atentado del 11 de marzo y la gestión por parte del Ejecutivo de la información en los días posteriores (Bareño & Clemente, 2004).
- **IU y su estrategia fallida.** El Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida, que cae a 15 escaños, formula 10 preguntas y 43 interpelaciones. En este sentido, aunque sigue utilizando prácticamente la totalidad de su cupo, su estrategia de asedio ideológico desde la minoría produce rendimientos cada vez más bajos.
- **Los grupos minoritarios.** La competición entre los partidos catalanes por la hegemonía territorial se convierte en uno de los elementos más relevantes de la legislatura. Bajo estas

circunstancias, el Grupo Parlamentario Catalán, al ver reducida su capacidad de influencia sobre el Gobierno central, adopta una estrategia de intensificación del uso de las interpelaciones, con un total de 42, y apenas recurre a las preguntas orales, con 13. Este comportamiento se orienta a reforzar su posición en la competición territorial subnacional mediante la visibilidad y el rendimiento en la arena parlamentaria nacional (Lago & Montero, 2008, p. 42). El Grupo Mixto, en el que se integra ERC, despliega una lógica estratégica similar. La competencia se resuelve finalmente a favor de las fuerzas de izquierda, dando lugar a la formación de un Gobierno de coalición en la Generalitat que pone fin a 23 años de gobiernos de la derecha. El Grupo Parlamentario Vasco, por su parte, presenta una actividad parlamentaria significativamente más reducida: 7 preguntas y 2 interpelaciones.

2.3. Fase III: La doble fractura del control parlamentario (IX-X Legislaturas, 2008-2016)

La dinámica instalada durante la Fase II, consistente en la utilización de los instrumentos de control como herramientas de comunicación política sigue vigente en la presente etapa. Del mismo modo, se añade una tercera expresión que transforma por completo la función fiscalizadora. Se consolidan dos dinámicas complementarias: por un lado, la competencia multinivel, ya observada de manera incipiente en las legislaturas previas, se convierte en un eje estructural parlamentario, impulsada por el agravamiento del conflicto catalán; por otro, la crisis económica de 2008 y la desafección política derivada de la corrupción intensifican la necesidad de los principales partidos de exhibir públicamente su actividad de control ante una ciudadanía fracturada que percibe que sus representantes no le rinden cuentas (Garrido López, 2021, p. 145). El Congreso de los Diputados se convierte, así, en un escenario donde coexisten debates dirigidos a electorados distintos. La función fiscalizadora clásica, por su parte, ha perdido ya toda centralidad.

2.3.1. La IX Legislatura (2008-2011): la segmentación comunicativa se instala como patrón dominante

En las elecciones generales de 2008, el PSOE revalidó la victoria, aunque con un resultado ligeramente inferior al de 2004, permitiendo a José Luis Rodríguez Zapatero continuar al frente de la Presidencia del Gobierno. El Ejecutivo se sostuvo, así, gracias a los apoyos parlamentarios variables del PNV, ERC y Coalición Canaria²². No obstante, la etapa estuvo profundamente condicionada por el estallido de la crisis económica en 2008. Como señala Garrido López (2021), “el PIB decreció por encima del 3%, el déficit público se disparó y el paro alcanzó la cifra del 21,6%” (p. 141), lo que erosionó en pocos meses la valoración positiva registrada en los barómetros del inicio de la legislatura. Bajo estas circunstancias, la presión creciente de la oposición, articulada, en función de la posición institucional de los partidos, a través de los instrumentos de control parlamentario o la negociación extraparlamentaria, se intensificó tras la no aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, considerados “prueba de fuego de los Gobiernos en minoría” (Gómez Corona, 2021, p. 120). Con todo ello, en noviembre de 2011 se convocaron elecciones generales anticipadas.

²² Fundada en 1992 como una coalición de diferentes formaciones insularistas. A pesar de que tiene un fuerte rasgo nacionalista, no persigue la independencia como último fin. Desde IX Legislatura, su influencia se ha visto reducida y, en la actualidad, cuenta con 1 diputado en el Grupo Mixto.

Hasta ese momento el volumen total de preguntas orales ascendía a 1669 y las interpelaciones a 297, cifras elevadas que reflejan la intensidad del control parlamentario durante la legislatura y que, previsiblemente, podrían haber sido aún mayores de haberse agotado el mandato.

Lo que dicen los datos

- **El grupo gubernamental.** El Grupo Parlamentario Socialista formula 45 preguntas orales, una cifra inferior a la registrada anteriormente por el grupo gubernamental, y ninguna interpelación. Este hecho refleja un Ejecutivo con una estrategia de repliegue ante unas críticas cada vez más intensas, tanto en el ámbito parlamentario como en la opinión pública. En este sentido, las preguntas orales fueron utilizadas para proyectar una imagen de gestión social: políticas de igualdad, la rehabilitación de vivienda pública o la modernización y agilización de la Administración de Justicia. Hacia el final de la legislatura, ante la imposibilidad de aprobar los Presupuestos, el grupo prácticamente deja de formular preguntas.
- **La oposición principal.** El Grupo Parlamentario Popular realiza 111 preguntas orales y 68 interpelaciones, su combinación más alta hasta la fecha en la oposición. Se trata de la primera piedra de la construcción un Parlamento cada vez más fragmentado, en el que las dinámicas de confrontación partidista adquieren una mayor relevancia que la incidencia de la acción política sobre las condiciones de vida de la ciudadanía (Miller, 2020, p. 13). Aunque el bipartidismo continúa vigente, comienzan a percibirse tensiones que cuestionan su estabilidad, mientras el PP trata de consolidarse como una alternativa de gobierno con experiencia institucional. Este objetivo se articula, sobre todo, a través de las interpelaciones: culpa directamente al Ejecutivo del desempleo por encima del 20%, la caída del PIB o la incapacidad para aprobar Presupuestos. Se trata de hechos concretos que, en cierta parte, remiten a la función fiscalizadora clásica. Sin embargo, la finalidad predominante ya no parece ser la corrección de la acción gubernamental.
- **CiU y ERC: batalla por la hegemonía del independentismo catalán.** El Grupo Parlamentario Catalán, con 10 diputados, formula 13 preguntas orales y 38 interpelaciones y el Grupo Parlamentario Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds²³, con 5 diputados, 11 preguntas orales y 38 interpelaciones. Esta coincidencia en el uso de las interpelaciones no es casual, sino que refleja la creciente competencia por el liderazgo del espacio nacionalista catalán en un contexto marcado por la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de 2010, el fin del tripartito en la Generalitat y la victoria de CiU en las elecciones autonómicas. Confrontan sobre autogobierno, financiación e identidad territorial, de modo que la fiscalización al Ejecutivo queda subordinada a la defensa de reivindicaciones territoriales. El Congreso de los Diputados se convierte, en consecuencia, en un escenario de competencia multinivel.
- **Los grupos minoritarios.** El principal socio de investidura, el Grupo Parlamentario Vasco, con 6 diputados, realiza apenas 10 preguntas orales y 20 interpelaciones. Este hecho puede explicarse en parte por dinámicas ya observadas: los partidos subnacionales tienden a articular estrategias de interacción política a través de canales informales de negociación. Se consolida,

²³ Ambas formaciones, ideológicamente próximas, se integran en un mismo grupo parlamentario para evitar que sus diputados pasen al Grupo Mixto. Este patrón se volverá a repetir en la próxima legislatura.

por tanto, además de la competencia multinivel, la toma de decisiones previa a la expresión formal de la posición parlamentaria (Reh et al., 2013, p. 1119). Por su parte, el Grupo Mixto, con 8 diputados e integrado por formaciones como el BNG o Coalición Canaria, formula 10 preguntas orales y 36 interpelaciones, lo que reproduce una lógica de visibilización territorial a través de los instrumentos de control parlamentario.

2.3.2. La X Legislatura (2011-2016): mayoría absoluta, soberanismo consolidado y pluralismo emergente

Las elecciones de noviembre de 2011 le otorgan la mayoría absoluta al Partido Popular, con 186 escaños. En una primera aproximación, la configuración del Parlamento podría parecer similar a la de la VII Legislatura. Sin embargo, el contexto político presenta diferencias sustanciales. Como se ha indicado previamente, la competencia multinivel y la desafección política derivada de la crisis económica han fragmentado el espacio político en audiencias cada vez más diferenciadas. Esta transformación tiene un reflejo directo en el uso de los instrumentos de control: los grupos parlamentarios recurren a ellos para proyectar mensajes hacia electorados específicos y visibilizar su actividad ante una ciudadanía desconfiada. Así pues, el total de preguntas orales se sitúa en 1440 y las interpelaciones en 337, cifras más bajas que en la anterior legislatura que se explican por la mayoría absoluta del Gobierno.

Lo que dicen los datos

- **El grupo gubernamental.** El Grupo Parlamentario Popular formula únicamente 20 preguntas orales y ninguna interpelación. Este fenómeno parece responder a una doble lógica. En primer lugar, el programa de recortes sociales desplegado hace que la exposición parlamentaria resulte contraproducente. Y, en segundo lugar, las escasas preguntas formuladas se concentran en la difusión de los indicadores macroeconómicos asociados a la recuperación. La estrategia resulta así inversa a la desplegada por el propio Grupo Popular durante la VII Legislatura: si entonces la mayoría absoluta favorecía la visibilización de la acción gubernamental, ahora el desgaste derivado de la gestión de la crisis económica incentiva una exposición pública mucho más selectiva.
- **La oposición principal.** El Grupo Parlamentario Socialista, con 110 escaños, realiza 120 preguntas orales y 65 interpelaciones, su combinación más elevada de uso de estos instrumentos como principal partido de la oposición. A pesar de que la mayoría absoluta limita la capacidad de corrección inmediata, la estrategia de control se orienta a la construcción de una alternativa política activa y programáticamente opuesta a las políticas de recortes. En este sentido, la fiscalización puede interpretarse como una erosión de la posición del adversario, en la línea de lo que Haynes & Rhine (1998, p. 695) identifican como el uso estratégico del ataque inmediato: “el propósito de utilizar tales mensajes negativos es debilitar el apoyo al rival objetivo y, de este modo, eliminarlo”.
- **La profundización del bloque soberanista.** La simetría observada en el uso de los instrumentos de control durante la legislatura anterior vuelve a reproducirse. Así, el Grupo Parlamentario Catalán, con 16 escaños, formula 14 preguntas orales y 38 interpelaciones, mientras que el Grupo Parlamentario La Izquierda Plural, del que ERC era parte, registra 11 preguntas orales y 38 interpelaciones. En esta legislatura, el proceso soberanista experimenta

un avance significativo y ambas formaciones trasladan al Congreso de los Diputados un mensaje común: el Estado constituye un obstáculo para las aspiraciones políticas de Cataluña. Al mismo tiempo, se intensifica la competencia entre ambas formaciones por liderar el relato soberanista. En este contexto, el destinatario principal continúa siendo el electorado catalán. No obstante, la dimensión negociadora del control parlamentario permanece limitada, pues la inexistencia de dependencia del Gobierno reduce significativamente los incentivos para la búsqueda de acuerdos, hecho que posteriormente será definitorio para la declaración unilateral de independencia.

- **Los primeros síntomas de fragmentación sistémica.** El Grupo Parlamentario de Unión, Progreso y Democracia²⁴, con 5 escaños, formula 12 preguntas orales y 19 interpelaciones. Aunque estas cifras no resultan desproporcionadas en relación con su peso parlamentario, el partido adquiere una relevancia cualitativa al convertirse en la primera formación en “abrir hueco al bipartidismo imperante en España desde la Transición” (Álvarez Solleiro, 2024, p. 3). Esta nueva formación se presenta, así, como un partido “atrapalotodo” (Kirchheimer, 1979) que rechaza ubicarse en la izquierda o en la derecha y que prioriza temas como la regeneración democrática, la lucha contra la corrupción o la unidad territorial. Bajo estas circunstancias, despliegan un control parlamentario que parece retroceder, en cierta parte, a un control más clásico sobre políticas concretas y dirigido a la nación como conjunto. No obstante, se inscribe ya en un contexto totalmente diferente y gobernado por la mediatización de la política, en el que la visibilidad pública es el recurso central de la competencia partidista.
- **El PNV y el Grupo Mixto.** El Grupo Parlamentario Vasco concluye su participación con 13 preguntas orales y 10 interpelaciones. Esta evolución parece confirmar que, una vez recuperado el Gobierno Vasco en 2012, el principal escenario de competencia política para la formación se sitúa, de nuevo, en el ámbito autonómico, reduciendo su participación en el Congreso de los Diputados. Por el contrario, el Grupo Mixto formula 10 preguntas y 30 interpelaciones, reproduciendo en buena medida la lógica territorial observada en las formaciones nacionalistas catalanas.

2.4. Fase IV: Desnaturalización: el control como escenificación y la dilución del centro de poder (XII-XV Legislaturas, 2016-actualidad)

La transformación gestada a lo largo de cuatro décadas culmina en la Fase IV. Así, dinámicas ya observadas como la progresiva instrumentalización comunicativa del control parlamentario, la segmentación en audiencias incompatibles y la negociación extraparlamentaria convergen con otros dos fenómenos novedosos que constituyen la cuarta expresión: la consolidación de un sistema pluripartidista polarizado, caracterizado por la presencia de actores antisistema y una lógica de bloques enfrentados; y, la formación de gobiernos de coalición en minoría dependientes de socios externos heterogéneos. El resultado es, no obstante, preocupante. Según Gómez Corona (2021): “estamos asistiendo a una situación en la que el Parlamento no cumple con normalidad ninguna de sus misiones constitucionales, con el menoscabo que eso supone para el sistema democrático en su conjunto” (p. 111).

²⁴ Fundado por Rosa Díez, exdirigente del PSOE, eurodiputada y consejera del Gobierno Vasco. La X Legislatura fue la única en la que obtuvieron representación.

El Parlamento controla, pues usa formalmente, y en mayor medida que en la Transición, los instrumentos, pero su función correctiva, aquella anunciada por los clásicos, se ha disuelto casi por completo. Las normas relativas a la rendición de cuentas han completado su mutación funcional.

2.4.1. La XII Legislatura (2016-2019): el umbral de la desnaturalización

La XII Legislatura puede considerarse una etapa de transición entre la Fase III y la Fase IV. La formación de mayorías estables deja de ser la norma, dificultando la articulación de apoyos duraderos al Gobierno y el ejercicio efectivo de la función de control. Siguiendo a García-Escudero Márquez (2018), “el bipartidismo que permitía gobernar por mayoría suficiente a uno de los dos grandes partidos PP y PSOE, apoyándose en su caso en pactos con las minorías nacionalistas, es hoy historia, quien sabe si sin retorno” (p. 70). Conviene, además, aclarar que el presente periodo incluye un acontecimiento sin precedentes en la historia constitucional reciente: la aprobación, en junio de 2018, de la primera moción de censura exitosa desde la entrada en vigor de la Constitución de 1978. Presentada por Pedro Sánchez contra el Gobierno de Mariano Rajoy tras la sentencia del caso Gürtel, la iniciativa prosperó gracias al respaldo de una mayoría integrada por fuerzas ideológicamente diversas.

A lo largo de la XII Legislatura empiezan a verse, en consecuencia, las dos nuevas dinámicas identificadas:

- La primera aparece durante la primera etapa de la legislatura: la progresiva consolidación de bloques parlamentarios enfrentados. Mariano Rajoy logra formar gobierno en octubre de 2016 gracias al acuerdo alcanzado con Ciudadanos²⁵ y a la abstención del PSOE. Se trata de la primera investidura de la democracia que exige una negociación simultánea con fuerzas parlamentarias cuyas estrategias de fiscalización resultan divergentes. Por un lado, el PSOE facilita tan solo la formación del Gobierno, pero mantiene una posición combativa. Por otro lado, Ciudadanos asume la inédita condición de socio de investidura y fuerza opositora al mismo tiempo. Mientras tanto, Podemos²⁶, desarrolla una posición de confrontación permanente. La segmentación de la oposición, apuntada ya durante la Fase III, alcanza así un nuevo estadio. Esta configuración inaugura una lógica competitiva más compleja que la observada durante las etapas anteriores. En palabras de Pauner Chulvi (2025, p. 55), los partidos pasan a desenvolverse en una doble competición: una externa, frente al bloque adversario, y otra interna, frente a las fuerzas ideológicamente próximas con las que disputan el mismo espacio electoral.

²⁵ Fundado por Albert Rivera y otros intelectuales en Cataluña en el año 2006. De este modo, se presenta como una formación que defiende la igualdad de todos los españoles y el cumplimiento de la Constitución de 1978 en Cataluña. En el mismo año de su fundación se presentan a las elecciones catalanas, obteniendo tan sólo 3 diputados. Sin embargo, a medida que pasaban las legislaturas y el conflicto catalán se iba intensificando, se convirtieron en el principal valedor de la unidad de España, saltando también a la arena electoral nacional. Asimismo, tras los malos resultados de UPyD en 2014, asumieron el rol del partido “atrapalotodo”, atrayendo no sólo a los votantes de centro, sino también a muchos de sus dirigentes. En la XI Legislatura (fallida) llegan a tener 40 diputados. El fenómeno naranja se deshinchó tras la salida de sus principales dirigentes y, en la actualidad, no tiene representación en el Parlamento nacional.

²⁶ Fundado en 2014 por Pablo Iglesias, Juan Carlos Monedero, Íñigo Errejón y Carolina Bescansa, al calor del movimiento 15-M y de la oposición a las políticas de austeridad aplicadas durante la crisis económica. Se define como un partido de izquierda progresista, republicano y crítico con las élites, incorporando además postulados feministas, ecologistas y federalistas. Desde 2015 impulsó diversas candidaturas de confluencia en el ámbito autonómico y municipal, con las que se presentó en coalición a las elecciones generales, concurriendo sucesivamente como Podemos, en 2015, Unidos Podemos, en 2016, y Unidas Podemos, en 2019. En 2023 se integró en la coalición Sumar, de la que posteriormente se desvinculó, permaneciendo en ella el resto de las candidaturas de confluencia. Actualmente, sus diputados forman parte del Grupo Mixto.

- La segunda, acumulada a la anterior, comienza a emerger durante la segunda etapa: a pesar de que aún se trata de un gobierno monocolor, depende del apoyo de fuerzas de “pseudo oposición” (Hjermitslev, 2024, p. 774). La investidura de Sánchez se produce, de este modo, gracias al apoyo de partidos heterogéneos que van desde Podemos hasta Esquerra y el PDeCAT, que canalizan su influencia a través de acuerdos extraparlamentarios. La lógica clásica de rendición de cuentas se rompe, en consecuencia, al diluirse la atribución de responsabilidad entre el Gobierno y las fuerzas parlamentarias de apoyo, lo que dificulta la identificación clara de los actores responsables de la acción gubernamental. Esta configuración convulsa de la legislatura lleva a la reducción de ambos instrumentos respecto a otros periodos: 957 preguntas orales y 141 interpelaciones.

Lo que dicen los datos

Primer periodo: el gobierno de Rajoy (enero de 2016 - junio de 2018)

- **El grupo gubernamental.** El Grupo Parlamentario Popular, con 134 escaños, realiza 29 preguntas orales durante su periodo al frente del Gobierno y ninguna interpelación. Se trata de un uso de los instrumentos de fiscalización significativamente inferior al habitual en el grupo parlamentario gubernamental, aunque mantiene la línea observada en las etapas anteriores: un empleo del control parlamentario orientado a la visibilidad política, pero sin una exposición excesiva que pueda, bien discontentar a sus apoyos parlamentarios, bien evidenciar sus propias debilidades. En este sentido, formula preguntas relativas, entre otras materias, al Plan Nacional sobre Ciudades Inteligentes, mediación en la Administración de Justicia o sobre el Plan de Vivienda.
- **La oposición principal.** Durante su etapa en la oposición, el Grupo Parlamentario Socialista formula 46 preguntas orales y 29 interpelaciones. A pesar de que se trata de cifras inferiores a las de otras etapas, se aprecia una orientación hacia un control combativo, aunque no propiamente correctivo. El grupo socialista busca, por tanto, visibilizar la mala gestión del Gobierno, en particular en relación con la crisis catalana y los casos de corrupción de su propio partido, y proyectarse como una alternativa de gobierno para el país. De este modo, consigue atraer el apoyo del número de grupos parlamentarios suficiente para que la moción de censura prospere. No se trata, no obstante, de una moción de censura constructiva, con un proyecto estable de país, sino de una ventana de oportunidad política para todos los actores. Así pues, las mociones de censura, se constituyen como “un mecanismo de señalización electoral que sirve para dramatizar los fallos del Gobierno en un acontecimiento que consigue la atención de los votantes” (Fleming et al., 2024, p. 1285).
- **La competencia intraoposición.** La XII Legislatura es la primera en la que se constata de forma efectiva el fenómeno que alcanzará su plena expresión en las legislaturas siguientes: la competencia dentro del espacio de la oposición. Este proceso se produce, en buena medida, por la aparición de partidos con una representación suficiente para disputar el espacio político de las formaciones tradicionales. El Grupo Parlamentario Ciudadanos formula 16 preguntas orales y 17 interpelaciones, mientras que el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea registra 34 preguntas orales y 27 interpelaciones, cifras que resultan superiores al Grupo Parlamentario Socialista si se tiene en cuenta la representación

parlamentaria de cada fuerza. En el caso de Ciudadanos conviene tener presente, sin embargo, su condición de socio de investidura del PP, lo que le permite ejercer parte de su influencia y de su capacidad de fiscalización a través de canales extraparlamentarios. Con este esquema, ambos partidos compiten no solo con el PP, sino también entre sí y con el resto de fuerzas opositoras por el liderazgo del espacio de oposición.

- **Los socios externos.** El Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana registra 8 preguntas orales y 7 interpelaciones antes de la moción; el Grupo Parlamentario Vasco, 9 y 2; y, el Grupo Mixto, en el que se incluye el PDeCAT, 9 y 15. Sin embargo, detrás de estas cifras operan dinámicas distintas. En el caso del nacionalismo catalán, la menor utilización de los instrumentos de control responde a un cambio de prioridades estratégicas. Tras varias legislaturas empleando la actividad parlamentaria para movilizar y reforzar la identificación del electorado nacionalista, durante este periodo los esfuerzos se concentran en la culminación del proceso independentista, ahora a través de la colaboración (Della Porta et al., 2019, p. 9). El nacionalismo vasco, por el contrario, mantiene la pauta observada en etapas anteriores: una utilización moderada de los instrumentos de control, compatible con una estrategia de influencia basada en la negociación a través de canales extraparlamentarios.

Segundo periodo: el gobierno de Sánchez (junio de 2018 – abril de 2019)

- **El grupo gubernamental.** El cambio de gobierno transforma de manera inmediata la dinámica parlamentaria. Así, el Grupo Parlamentario Socialista reduce su actividad a 2 preguntas orales y ninguna interpelación, una pauta que se consolidará en las legislaturas posteriores. No prioriza, en este sentido, exponerse ante un Parlamento que no para de reclamarle cuestiones, sino que opta por la legislación a través de reales decretos leyes convalidados posteriormente a través de la negociación extraparlamentaria con sus socios. Cuando utiliza los mecanismos de fiscalización, lo hace principalmente con una finalidad promocional, vinculada a la difusión de sus políticas, especialmente en el ámbito social. La democracia española comienza a ser, progresivamente, menos parlamentaria (Rincón, 2024).
- **La oposición.** El Grupo Parlamentario Popular pasa a convertirse en la oposición principal, con 28 preguntas orales y 11 interpelaciones. Le siguen el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, con 11 preguntas orales y 14 interpelaciones, y el Grupo Parlamentario Ciudadanos, con 4 preguntas orales y 7 interpelaciones. Sin embargo, y como ya se ha señalado, la fiscalización no se dirige exclusivamente al Gobierno, sino que se desarrolla también en el interior del propio espacio opositor. Ciudadanos, situado en una posición centrista, compite por el electorado moderado tanto del PSOE como del PP. Unidos Podemos, por su parte, aspira a consolidarse como la principal referencia de la izquierda más progresista, desplegando una estrategia de visibilidad parlamentaria que recuerda, en algunos aspectos, a la desarrollada por IU durante las décadas de 1980 y 1990.
- **Los socios externos.** Ahora que la declaración de independencia ha provocado la activación del artículo 155 de la Constitución²⁷ y la entrada en prisión de algunos líderes secesionistas,

²⁷ El artículo 155 de la Constitución (1978) establece que: “Si una Comunidad Autónoma no cumple las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá

mientras otros han optado por la huida, los partidos independentistas continúan reduciendo drásticamente su actividad parlamentaria. El Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana baja a 3 preguntas orales y 4 interpelaciones, y el Grupo Mixto, en el que se encuentra el PDeCAT, a 7 interpelaciones y ninguna pregunta oral. La prioridad se traslada a la obtención de beneficios que permitan paliar las consecuencias jurídicas de sus actos a través de canales extraparlamentarios. El Grupo Parlamentario Vasco también hace lo propio, con 1 pregunta oral y 1 interpelación, aunque más focalizado en la obtención de recursos y competencias.²⁸

El 15 de febrero de 2019, Pedro Sánchez convoca elecciones generales para el 28 de abril de ese mismo año. Las siguientes legislaturas estarán marcadas por la intensificación de los fenómenos que han aparecido durante este periodo.

2.4.2. La XIV Legislatura (2019-2023): el primer gobierno de coalición y la quiebra del presupuesto de responsabilidad

Esta legislatura presenta, de nuevo, un elemento inédito en el sistema constitucional español. El 7 de enero de 2020, Pedro Sánchez fue investido Presidente del Gobierno por el Congreso de los Diputados en segunda votación. Sin embargo, el Ejecutivo resultante se constituyó gracias a una coalición, fruto de un complejo proceso de negociaciones entre el PSOE y Unidas Podemos, cuyos términos quedaron plasmados en el acuerdo “Coalición progresista. Un nuevo acuerdo para España”, suscrito el 30 de diciembre de 2019. Se inauguraba, así, un escenario para el que el artículo 108 CE no fue concebido originalmente, pues la responsabilidad solidaria del Gobierno ante el Congreso presupone un Ejecutivo capaz de hablar con una sola voz. Ahora bien, esa unidad solo puede mantenerse si se puede asegurar “la coordinación entre las políticas del Gobierno y las políticas de los partidos miembros” (Robles Egea, 2007, p. 103).

El bloque de la mayoría que inviste a Sánchez reúne los votos o abstenciones de una amalgama de formaciones heterogéneas: Unidas Podemos, Más País²⁹, Compromís³⁰, PNV, Euskal Herria Bildu (EH Bildu)³¹, ERC, Nueva Canarias³², BNG y otros grupos minoritarios. Estos apoyos, asimismo, llevan aparejados acuerdos bilaterales sobre materias que van desde la política fiscal del País Vasco hasta el

adoptar las medidas necesarias para obligar a aquella al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general”.

²⁸ Los partidos nacionalistas catalanes reclaman, igualmente, recursos y competencias, aunque durante este periodo focalizan sus esfuerzos en difundir mensajes negativos hacia las actuaciones judiciales desarrolladas por el Estado español.

²⁹ Fundado en 2019 por Íñigo Errejón tras su salida de Podemos, aunque comparte postulados ideológicos similares. Estrechamente vinculado al partido autonómico Más Madrid, que se ha consolidado como el principal partido de la oposición en la Comunidad de Madrid, concurrió por primera vez a las elecciones generales en el año 2019, obteniendo tan sólo 3 escaños. Su escaso peso político, en consecuencia, les obliga a integrarse en 2023 en la coalición Sumar, de la que actualmente forman parte.

³⁰ Fundado en 2010 como una coalición de partidos valencianistas, progresistas y ecologistas. Se presentan por primera a unos comicios en las elecciones generales del año 2011, aunque sólo obtienen 1 diputado. Posteriormente, para las elecciones de 2015 concurren con Podemos; en las de 2019, con Más País, aunque terminan formando parte del Grupo Mixto; y, finalmente, en las de 2023, con Sumar, donde se encuentran actualmente. No obstante, continúan siendo un partido independiente, que se presenta en solitario en las elecciones valencianas.

³¹ Fundado en 2012 como una coalición de partidos y formaciones de la izquierda abertzale. Promueve el independentismo vasco y el derecho a la autodeterminación, además del socialismo, el ecologismo o el feminismo. Desde su inicio, la formación ha estado marcada por la presencia entre sus candidatos de personas condenadas por su vinculación a E.T.A. En la actualidad, compite con el PNV por convertirse en la primera fuerza del nacionalismo catalán.

³² Fundado en 2005 por Román Rodríguez tras su salida de Coalición Canaria por discrepancias ideológicas. Actualmente se encuentra integrado en Sumar.

tratamiento de los presos del proceso soberanista catalán. Con esta arquitectura, la capacidad de los ciudadanos para identificar quién es responsable de cada política, aspecto necesario para que la rendición de cuentas sea eficaz, queda totalmente opacada (Hobolt et al., 2013, p. 166).

Con estas circunstancias, hasta el momento desconocidas para España, se realizaron 1306 preguntas orales en Pleno y 309 interpelaciones. Cifras, no obstante, que continúan con la tónica habitual.

Lo que dicen los datos

- **El grupo gubernamental.** El Grupo Parlamentario Socialista, con 120 escaños, registra únicamente 5 preguntas orales y ninguna interpelación, mientras que el Grupo Parlamentario Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común, con 33 escaños y presencia en el Consejo de Ministros, formula 4 preguntas orales y tampoco recurre a las interpelaciones. El uso de los instrumentos de control, incluso cuando pueden cumplir funciones de visibilización política, se reduce precisamente en una legislatura caracterizada por la fragilidad parlamentaria del Ejecutivo, tendencia ya observada en otras legislaturas con contextos similares. Esta circunstancia obedece, en gran medida, a una estrategia de repliegue orientada a evitar la exposición pública de las dificultades para articular mayorías en el Pleno. Asimismo, y en consonancia con lo expuesto anteriormente, el Gobierno no necesita servirse de estos mecanismos para asegurar apoyos, pues las negociaciones fundamentales tienen lugar fuera de la Cámara. No obstante, las escasas ocasiones en que se emplean estos instrumentos revelan una lógica distinta: la competencia entre los socios de la coalición por atribuirse la autoría de determinadas políticas, especialmente en el ámbito social, y capitalizar electoralmente sus resultados (Fortunato, 2017, p. 59).
- **La competencia intraoposición.** El Grupo Parlamentario Popular, con 88 escaños, registra 74 preguntas orales y 64 interpelaciones. Su actividad confirma que el objetivo prioritario es la deslegitimación del Gobierno en su conjunto: sus intervenciones versan sobre la mala gestión, la falta de transparencia y los pactos con los socios parlamentarios. El Grupo Parlamentario Vox³³, por su parte, con 52 escaños, formula 38 preguntas orales y 43 interpelaciones, un volumen de actividad similar al del Grupo Popular. Sin embargo, se trata de un uso mucho más combativo, centrado en cuestiones como quién dirige realmente las políticas del Gobierno, las disputas entre ministros e, incluso, los contactos con representantes de E.T.A. Se cumple, de nuevo, la tesis de la competencia entre partidos de la oposición. En este caso, Vox busca presentarse como el único actor verdaderamente fiscalizador, aunque alejado de la finalidad correctiva de los mecanismos de control parlamentario, con el objetivo de captar los votos del electorado más conservador del PP.
- **Los socios externos.** El Grupo Parlamentario Republicano, con 13 escaños, registra 13 preguntas orales y 13 interpelaciones; el Grupo Parlamentario Plural³⁴, con 12 escaños y compuesto por Junts, Más País, Compromís y BNG, registra 13 preguntas orales y 13

³³ Formado por Vox, partido fundado en 2013 por un grupo de antiguos dirigentes del PP, entre los que destacaban Santiago Abascal o Alejo Vidal-Cuadras, ambos partidarios de una política más conservadora y alejada de los postulados marcados por la Unión Europea. Tras concurrir sin éxito a las elecciones generales de 2015 y 2016, obtuvo representación parlamentaria por primera vez en 2019 y, desde entonces, no ha parado de crecer.

³⁴ Utilizan la misma estrategia que IU y ERC en legislaturas anteriores para evitar formar parte del Grupo Mixto.

interpelaciones; El Grupo Parlamentario Euskal Herria Bildu, con 5 escaños, 15 preguntas orales y 6 interpelaciones; el Grupo Parlamentario Vasco, con 6 escaños, 14 preguntas orales y 5 interpelaciones. La regularidad de estas cifras no es casual: refleja una pauta de uso estratégico en la que los socios externos usan el Pleno para presionar públicamente al Gobierno cuando la negociación extraparlamentaria se estanca o cuando necesitan demostrar a su electorado que no son meros satélites de la coalición. Cuando la negociación funciona, desaparecen del Pleno.

- **Los grupos minoritarios.** El Grupo Parlamentario Ciudadanos, con 9 escaños, registra 13 preguntas orales y 19 interpelaciones, una intensidad proporcional que supera a la de otros partidos de la oposición. Se trata de un partido en declive que utiliza el reglamento parlamentario como último recurso de visibilidad, intentando promover, de este modo, debates de contenido ideológico más profundo. El Grupo Mixto, formado por partidos regionalistas como el Partido Regionalista de Cantabria (PRC)³⁵, Foro Asturias³⁶ o Unión del Pueblo Navarro (UPN)³⁷, realiza 11 preguntas orales y 37 interpelaciones: formaciones que no integran el bloque mayoritario y que, igualmente, necesitan visibilidad para justificar su presencia en el Parlamento ante su electorado.

2.4.3. La XV Legislatura (2023-actualidad): la desnaturalización en su estado terminal

El segundo Gobierno de coalición entre PSOE y Sumar³⁸, apoyado externamente por Junts, ERC, PNV, EH Bildu, BNG y Coalición Canaria, no solo reproduce los patrones de la XIV Legislatura, sino que los intensifica. Lejos de consolidarse una cultura coalicional estable, los apoyos parlamentarios externos, cada vez más condicionados, dificultan en numerosas ocasiones la producción normativa y, por tanto, ponen en riesgo la estabilidad de la legislatura. Las dinámicas de confrontación se endurecen hasta el punto de que incluso la convalidación de reales decretos-ley se convierte en un proceso incierto y altamente contingente, llegando en algunos casos a provocar situaciones de bloqueo institucional.

Esta dinámica responde a una lógica de “geometría variable”, en la que los apoyos parlamentarios se articulan mediante acuerdos puntuales y cambiantes, más que a través de compromisos estables de legislatura (Garrido et al., 2020, p. 45). La aprobación de cada iniciativa depende así de negociaciones ad hoc con socios cuyas preferencias y estrategias difieren sustancialmente.

La XV Legislatura introduce, además, la figura del actor disidente dentro del bloque de la mayoría: formaciones que habitualmente respaldan al Gobierno, pero que utilizan los instrumentos de control parlamentario para visibilizar discrepancias y reforzar su perfil ante el electorado. No obstante, estos actores no pueden considerarse oposición en sentido estricto, ya que carecen de una vocación

³⁵ Fundado en 1978 por Miguel Ángel Revilla, principal precursor de la autonomía de Cantabria. Actualmente no cuenta con representación en el Congreso.

³⁶ Fundado en 2011 por Francisco Álvarez-Cascos, tras su salida del Partido Popular al no ser designado candidato a la Presidencia del Principado de Asturias. Actualmente, no cuenta con representación en el Congreso.

³⁷ Fundado en 1979 por José Ángel Zubieta, con el objetivo de defender el régimen foral y la identidad propia de Navarra dentro de España. Cercano a los postulados del PP, en ocasiones, han concurrido conjuntamente a diferentes elecciones. En la actualidad, su único diputado forma parte del Grupo Mixto.

³⁸ Fundada en 2023 como una coalición electoral constituida principalmente por partidos de ideología progresista, fue impulsada por Yolanda Díaz para concurrir a las elecciones generales. Con 31 escaños, es actualmente la cuarta fuerza en el Congreso y forma parte del segundo Gobierno de coalición de la historia democrática española.

sustitutoria del Ejecutivo, pero tampoco son socios leales: son actores de veto con capacidad de chantaje que usan el control parlamentario como herramienta transaccional.

Las cifras referidas a las preguntas orales en Pleno y las interpelaciones, sin embargo, se mantienen: 1001 y 164 respectivamente.

Lo que dicen los datos³⁹

- **El grupo gubernamental.** El Grupo Parlamentario Socialista, con 121 escaños, registra una única pregunta oral y ninguna interpelación. Por su parte, El Grupo Parlamentario Plurinacional Sumar, con 26 escaños y presencia en el Consejo de Ministros, no formula preguntas orales y presenta una sola interpelación. En ambos casos, estas iniciativas responden a objetivos de visibilización pública, aunque Sumar, que interpela sobre las mejoras en el Sistema de Salud, sigue, asimismo, una estrategia de diferenciación política respecto al PSOE. El silencio estratégico de los socios de la coalición alcanza, así, su máxima expresión durante esta legislatura. Ante la incertidumbre sobre el respaldo parlamentario de los socios externos, la negociación política continúa desplazándose hacia canales extraparlamentarios, que se convierten en el principal espacio para la preservación de la estabilidad gubernamental.
- **La competencia intraoposición.** El Grupo Parlamentario Popular, con 137 escaños, registra 118 preguntas orales y 56 interpelaciones, lo que constituye su mayor nivel de actividad como partido de oposición desde la IX Legislatura. Resulta significativo que, aunque sigue utilizando los instrumentos de control parlamentario para poner de relieve lo que considera debilidades del Gobierno, como la falta de cohesión interna o su dependencia de los partidos independentistas, también recurre a ellos con una lógica más próxima a la función clásica de control. Esto se aprecia especialmente en las interpelaciones, centradas en ámbitos sectoriales como la vivienda, la sanidad, la economía o el sector agrario. No obstante, esta actividad responde, igualmente, a una estrategia política: el PP busca proyectarse como una alternativa de gobierno moderada, solvente y con capacidad de gestión. El Grupo Parlamentario VOX, por su parte, con 33 escaños, registra 25 preguntas orales y 57 interpelaciones. Pese a contar con menos de una cuarta parte de los escaños del PP, supera a este último en el número de interpelaciones presentadas. Esta intensa actividad refleja una lógica ya conocida: el destinatario de las interpelaciones no es únicamente el Gobierno, sino también el propio PP, con el que quiere disputarse el liderazgo del bloque de la derecha.
- **Los socios externos.** Los socios externos mantienen niveles de actividad similares a su representación parlamentaria: el Grupo Parlamentario Junts per Catalunya, con 7 escaños, registra 12 preguntas orales y 4 interpelaciones; el Grupo Parlamentario Euskal Herria Bildu, con 6 escaños, 11 preguntas orales y 3 interpelaciones; el Grupo Parlamentario Republicano, con 7 escaños, 10 preguntas orales y 8 interpelaciones; y, el Grupo Parlamentario Vasco, con 5 escaños, 12 preguntas orales y 1 interpelación. Sin embargo, hacen un uso cada vez más combativo de dichos instrumentos para marcar distancias con el Gobierno y reforzar ante su electorado una imagen de autonomía política. Así, las preguntas e interpelaciones funcionan como señales públicas de discrepancia y como herramientas de presión destinadas a elevar el

³⁹ Las preguntas orales en Pleno y las interpelaciones han sido registradas hasta el 4 de mayo de 2026. Sin embargo, la XV Legislatura sigue vigente.

coste de la negociación. Este comportamiento confirma la tesis de Thürk & Klüver (2024), según la cual “los partidos de apoyo tienen incentivos para diferenciarse estratégicamente del Gabinete con el fin de presentarse como partidos de oposición en aquellos momentos en los que la atención mediática es especialmente elevada” (p. 6).

- **El Grupo Mixto.** El Grupo Mixto, con 8 diputados, entre los que se integra Unidas Podemos tras abandonar la coalición gubernamental, registra 11 preguntas orales y 34 interpelaciones. La formación morada utiliza estos instrumentos de control con una intensidad notable, dirigiendo al Ejecutivo críticas que en ocasiones superan en dureza a las planteadas por la oposición tradicional. Lejos de responder a una lógica de alternancia gubernamental, esta estrategia persigue reforzar su perfil propio dentro del espacio de la izquierda y presentarse ante su electorado como una alternativa más exigente y coherente que sus antiguos socios de Gobierno.

Conclusiones

El análisis desarrollado en este artículo permite confirmar la hipótesis de partida: el control parlamentario en España ha experimentado una mutación funcional. La forma jurídica que lo articula, plasmada en los artículos 66.2, 108, 109, 110 y 111 de la Constitución, desarrollados posteriormente en los artículos 180 a 192 del Reglamento del Congreso, ha permanecido sustancialmente inalterada desde 1979. Y, sin embargo, la función efectiva para la que dichas disposiciones fueron concebidas se ha transformado de manera progresiva. Lo que distingue a esta mutación de otros fenómenos de degradación institucional es, precisamente, que no ha requerido de reformas sustanciales para producirse. Las conclusiones que siguen identifican las aportaciones analíticas que permiten comprender con precisión qué ha ocurrido, bajo qué condiciones y qué consecuencias produce sobre la calidad democrática del sistema político español.

1. La principal transformación observada no afecta a la forma del control parlamentario, sino a la función que este desempeña en la práctica

Es necesario comenzar señalando que el problema identificado no radica en un funcionamiento defectuoso del control parlamentario, sino en la transformación de la función que este desempeña. La diferencia no es menor: una institución que funciona mal puede corregirse mediante ajustes en su diseño o aplicación; una institución que ha modificado la finalidad efectiva de su actuación exige un diagnóstico distinto. En este sentido, Jellinek a través del fenómeno de la mutación funcional ofrece una herramienta especialmente útil para interpretar los resultados obtenidos. Se trata del proceso mediante el cual una norma continúa aplicándose regularmente, pero pierde progresivamente la capacidad para producir los efectos que justificaron su existencia. Esta disociación entre forma y función explica la principal paradoja detectada a lo largo de la investigación. Así pues, la actividad de control cada vez más intensa coexiste con una capacidad decreciente para generar auténticos procesos de rendición de cuentas. Desde esta perspectiva, la mutación funcional no puede explicarse exclusivamente a través del diseño normativo de la función de control, sino también a partir de la transformación de las condiciones políticas, comunicativas e institucionales que rodean su desarrollo.

2. Los tres presupuestos clásicos se han erosionado de forma secuencial, impulsados por factores estructurales que se acumulan en capas hasta comprometer su capacidad de funcionamiento en los términos clásicos

Los resultados obtenidos muestran que la transformación del control parlamentario no puede atribuirse a un único factor ni a un momento concreto. La degradación de los presupuestos clásicos se ha producido de

forma gradual y acumulativa. En primer lugar, la consolidación del bipartidismo alteró los incentivos que orientaban el ejercicio del control, favoreciendo progresivamente estrategias de comunicación política frente a dinámicas de fiscalización correctiva. Posteriormente, la crisis económica del 2008, la fragmentación del sistema de partidos y el agravamiento del conflicto territorial contribuyeron a fracturar la esfera pública, sobre la que descansaba la capacidad integradora del control parlamentario, dando lugar a audiencias crecientemente segmentadas. Finalmente, aunque la oposición con vocación sustitutoria parece persistir formalmente, este presupuesto también se ha deteriorado. Si bien continúan existiendo partidos que aspiran legítimamente a gobernar, dicha aspiración ya no se desarrolla en las mismas condiciones que hacían posible el control parlamentario en su sentido original. Asimismo, desde la IV Legislatura comienzan a observarse actores que despliegan estrategias que no se orientan exclusivamente a la obtención del poder. Este fenómeno se consolida en las últimas legislaturas con la competencia intraoposición. Estos tres procesos de erosión, no obstante, no culminan solos: es sobre esa base debilitada donde irrumpen, en la Fase IV, fenómenos nuevos que rematan cada uno de los presupuestos ya comprometidos y convierten la degradación en fractura.

3. Nuevos fenómenos que el parlamentarismo clásico no había conocido rematan la erosión de cada presupuesto y producen la desaparición simultánea del sujeto y del objeto del control

Los presupuestos del control clásico, ya debilitados por los procesos de erosión descritos anteriormente, terminan de perder su capacidad de operación con la aparición de tres nuevos fenómenos inherentes a la Fase IV. El primero es la competencia intraoposición, que amplía el objeto de la fiscalización más allá del Gobierno, incorporando a la confrontación parlamentaria a aquellos actores que disputan un mismo espacio electoral, e incluso a otros ideológicamente alejados pero que le reportan ventajas estratégicas. El segundo es la progresiva dilución de la responsabilidad política individual, consecuencia de la conformación de gobiernos de coalición y apoyos externos que dificultan la identificación de un responsable concreto. El tercero es la consolidación, aunque ya había comenzado a observarse en fases anteriores, de la toma de las decisiones trascendentales en espacios extraparlamentarios, convirtiendo al Pleno en un simple escenario de ratificación de las mismas. Bajo este contexto, el control parlamentario deja de proyectarse sobre una relación clara entre fiscalizador y fiscalizado y pasa a desenvolverse en un escenario desconocido donde ambos elementos aparecen difuminados.

4. El tercer presupuesto sobrevive en su forma, pero no en su función: el caso del PP es la confirmación empírica que cierra el argumento.

La segunda conclusión ha mostrado que el tercer presupuesto del control parlamentario permanece reconocible. Esta afirmación puede comprobarse empíricamente en el actor concreto que más se aproxima a las condiciones clásicas: el Partido Popular, que quiere gobernar, puede hacerlo y actúa en consecuencia. Sin embargo, ha desaparecido funcionalmente. En el Parlamento actual, el de la XV Legislatura, el PP no interpela para corregir una política concreta; interpela para demostrar ante el electorado que podría ejecutarla mejor. El destinatario real, por tanto, no es tanto el Ejecutivo como sí lo es la audiencia, aunque parcialmente porque ya no hay una unidad en el electorado. La presión de Vox, que disputa el mismo espacio electoral refuerza, además, esa lógica: parte del control se orienta también hacia la diferenciación interna del bloque opositor. En consecuencia, si incluso el actor que mejor encarna las condiciones clásicas del parlamentarismo desarrolla hoy su actividad fiscalizadora bajo una lógica distinta de aquella para la que fue concebida, el diagnóstico no admite excepciones: la forma sobrevive, la función no. Es precisamente este caso el que cierra todo el argumento desarrollado durante el presente apartado.

Las consecuencias observadas plantean importantes interrogantes sobre la calidad democrática. Un Parlamento que fiscaliza sin corregir, que pregunta sin obtener respuesta sustantiva y que debate sin incidir en las decisiones gubernamentales es, formalmente, un Parlamento activo; pero, materialmente, un Parlamento vaciado. La desafección ciudadana que refleja los barómetros del CIS de julio de 2025 resulta coherente con el diagnóstico realizado. Cuando la institución de carácter representativo por excelencia deja de ser el espacio donde se rinden cuentas para convertirse en el escenario donde se compite por audiencias, el vínculo entre representantes y representados se debilita de forma estructural. De forma ilustrativa, el 14,1% de los ciudadanos encuestados señala que el principal problema del país no es ni la corrupción ni la vivienda, sino “el Gobierno y partidos o políticos concretos” (Coller, 2025).

El caso español se inserta, además, en una dinámica de alcance europeo. La literatura comparada más reciente confirma que este mismo fenómeno se reproduce en otras democracias parlamentarias del continente. Así, el estudio Patkós & Plesz (2025, p. 2) sobre la rendición de cuentas en 28 democracias europeas entre el año 2000 y el año 2020 demuestra que el aumento de la polarización, y no la mera existencia de un sistema multipartidista, se asocia con un deterioro sostenido de la responsabilidad gubernamental.

España no es, no obstante, una democracia en peligro de colapso, pero sí una democracia en la que uno de sus mecanismos de control ha perdido progresivamente su eficacia real, sin que ello haya generado, hasta ahora, una respuesta institucional para revertir dicho problema. Las cuatro fases identificadas muestran un proceso acumulativo en el que cada transformación estructural ha reforzado a la anterior, consolidando una lógica de incentivos que orienta a todos los actores, sin distinción ideológica, hacia el uso comunicativo del control. No hay, en los datos examinados, ningún momento de retorno espontáneo a la función originaria, ni siquiera en las legislaturas donde las condiciones institucionales habrían podido favorecerlo. Ello no significa que la reversión sea imposible, pero sí que no cabe esperarla como consecuencia natural de la propia dinámica parlamentaria. La forma sobrevive. La función, tal y como fue concebida, no.

Referencias

- Álvarez Solleiro, A. (2024). *El nacimiento de UPYD: Un proyecto para la regeneración democrática (2007-2008)* [Trabajo de fin de máster, Universidad de Valladolid]. <https://uvadoc.uva.es/handle/10324/72811>
- Aragón Reyes, M. (1986). El control parlamentario como control político. *Revista de Derecho Político*, 23, 9-39. <https://doi.org/10.5944/rdp.23.1986.8335>
- Aragón Reyes, M. (2002). A modo de ejemplo: el control parlamentario como control político. En *Constitución, democracia y control. Introducción a una teoría constitucional del control* (pp. 182-208). Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/288/5.pdf>
- Bagehot, W. (1880). El gabinete. En *La Constitución inglesa* (A. Posada, trad., pp. 1-37). La España Moderna. (Obra original publicada en 1867). <https://archive.org/details/BRes081340/page/n9/mode/2up>
- Bareño, G., & Clemente, E. (2004). La encuesta del CIS otorga al PP la mayoría absoluta por un diputado. *La Voz de Galicia*. https://www.lavozdegalicia.es/noticia/galicia/2004/03/04/encuesta-cis-otorga-pp-mayoria-absoluta-diputado/0003_2479110.htm
- Coller, X. (2025). Confianza rota: un tercio de la ciudadanía señala a la política. *Agenda Pública*. <https://agendapublica.es/noticia/20200/confianza-rota-tercio-ciudadania-senala-politica>
- Colomer, J. M. (1990). Sísifo y la bola de nieve. En *El arte de la manipulación política. Votaciones y teoría de juegos en la política española* (pp. 35-49). Editorial Anagrama.

- Constitución Española (1978). Boletín Oficial del Estado, núm. 311, de 29 de diciembre de 1978. [https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1))
- Della Porta, D., O'Connor, F., & Portos, M. (2019). Protest cycles and referendums for independence: closed opportunities and the path of radicalization in Catalonia. *Revista Internacional de Sociología*, 77(4), 1-14. <https://doi.org/10.3989/ris.2019.77.4.19.005>
- Duverger, M. (1957). Los partidos y la representación de la opinión. En *Los partidos políticos* (J. Campos y E. González Pedrero, trads., pp. 398-447). Fondo de Cultura Económica. (Obra original publicada en 1951).
- Fernández Sarasola, I. (2000). El control parlamentario y su regulación en el Ordenamiento español. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 60, 89-113. <http://hdl.handle.net/10651/43689>
- Fleming, T. G., González-Bustamante, B., & Schleiter, P. (2024). Cabinet Reshuffles and Parliamentary No-Confidence Motions. *Government and Opposition*, 59(4), 1274-1288. <https://doi.org/10.1017/gov.2022.23>
- Fortunato, D. (2017). The Electoral Implications of Coalition Policy Making. *British Journal of Political Science*, 49(1), 59-80. <https://doi.org/10.1017/S0007123416000430>
- García Fernández, J. (1994). La función de control del Parlamento sobre el Gobierno. *Revista de las Cortes Generales*, 31, 31-69. <https://doi.org/10.33426/rcg/1994/31/491>
- García-Escudero Márquez, P. (2018). Un nuevo parlamento fragmentado para los 40 años de la Constitución. *Revista de Derecho Político*, 101(1), 70. <https://doi.org/10.5944/rdp.101.2018.21951>
- Garrido López, C. (2021). Crisis del paradigma representativo y propuestas de impulso de la democracia directa. *Revista de Derecho Político*, 112, 139-173. <https://doi.org/10.5944/rdp.112.2021.32219>
- Garrido, A., Martínez, M. A., & Mora, A. (2020). La «geometría variable»: los gobiernos minoritarios de España en perspectiva espacial. *Política y Sociedad*, 57(1), 45-75. <https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/64571/4564456553347>
- Gómez Corona, E. (2021). La «desparlamentarización» del sistema político español. De parlamentarismo excesivamente racionalizado a un Parlamento diluido. *Revista de Derecho Político*, 111, 109-136. <https://doi.org/10.5944/rdp.111.2021.31058>
- Haynes, A. A., & Rhine, S. L. (1998). Attack Politics in Presidential Nomination Campaigns: An Examination of the Frequency and Determinants of Intermediated Negative Messages against Opponents. *Political Research Quarterly*, 51(3), 691-721. <https://doi.org/10.2307/3088045>
- Hjermitslev, I. B. (2024). Punishing the pseudo-opposition: Accountability under a minority government. *European Journal of Political Research*, 63(2), 774-786. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12621>
- Hobolt, S., Tilley, J., & Banducci, S. (2013). Clarity of responsibility: How government cohesion conditions performance voting. *European Journal of Political Research*, 52(2), 164-187. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2012.02072.x>
- Jefatura del Estado. (2006). *Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal*. Boletín Oficial del Estado, núm. 134, de 6 de junio de 2006. <https://www.boe.es/eli/es/l/2006/06/05/17>
- Kelsen, H. (1934). La reforma del parlamentarismo. En *Esencia y valor de la democracia* (R. Luengo Tapia y L. Legaz Lacambra, trads., pp. 64-73). Labor. (Obra original publicada en 1929). https://bib-antonioreverte.um.es/Ficheros/Kelsen/1934_Democracia/Kelsen_Democracia.pdf
- Kingdon, J. W. (1984). Problems. En *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (pp. 90-115). Pearson.

- Kirchheimer, O. (1979). The Transformation of the Western European Party Systems. En *Political Parties and Political Development*. Princeton Legacy Library <https://doi.org/10.1515/9781400875337-007>
- Lago, I., & Montero, J. R. (2008). Coordinación entre arenas electorales en países con sistemas políticos multinivel. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 140, 33-68. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-estudios-politicos/numero-140-abriljunio-2008/coordinacion-entre-arenas-electorales-en-paises-con-sistemas-politicos-multinivel-1>
- Lijphart, A. (2000). Introducción. En *Modelos de democracia* (C. Castellnou, trad., pp. 13-19). Ariel. (Obra original publicada en 1999).
- Locke, J. (1823). Of the ends of political society and government. En *Two treatises of government* (Vol. 5, pp. 169-179). Thomas Tegg. (Obra original publicada en 1689). <https://www.yorku.ca/comninel/courses/3025pdf/Locke.pdf>
- Lucas Verdú, P. (1991). Estudio preliminar. En G. Jellinek, *Reforma y mutación de la Constitución* (C. Förster, trad., pp. I-LXXX). Centro de Estudios Constitucionales. (Obra original publicada en 1906).
- Manin, B. (1998). Metamorfosis del Gobierno representativo. En *Los principios del Gobierno representativo* (pp. 237-267). Alianza Editorial. https://perio.unlp.edu.ar/catedras/pyp/wp-content/uploads/sites/64/2020/06/manin-bernard-la-metamorfosis-del-gobierno-representativo_-Parte-1.pdf
- Miller, L. (2020). Polarización en España: más divididos por ideología e identidad que por políticas públicas. *EsadeEcPol Insight*, 18, 1-14. <https://dobetter.esade.edu/es/polarizacion-espana>
- Montesquieu. (1906). De la constitución de Inglaterra. En *El espíritu de las leyes* (S. García del Mazo, trad., pp. 227-241). Librería General de Victoriano Suárez. (Obra original publicada en 1748).
- Patkós, V., & Plesz, B. (2025). Does political polarisation undermine democratic accountability? Evidence from 28 European democracies. *West European Politics*, 1-33. <https://doi.org/10.1080/01402382.2025.2543600>
- Pauner Chulvi, C. (2025). Fragmentación parlamentaria y bloquismo imperfecto: la estrategia de los grupos en la Cámara baja. *Revista de Derecho Político*, 124, 51-76. <https://doi.org/10.5944/rdp.124.2025.46884>
- Reglamento del Congreso de los Diputados (1982). Boletín Oficial del Estado 55, núm. de 5 de marzo de 1982. <https://www.congreso.es/reglamento-del-congreso>
- Reh, C., Héritier, A., Bressanelli, E. & Koop, C. (2013). The Informal Politics of Legislation: Explaining Secluded Decision-Making in the European Union. *Comparative Political Studies*, 46(9), 1112-1142. <https://doi.org/10.1177/0010414011426415>
- Rincón, R. (2024). Un informe advierte de la “creciente irrelevancia” del Parlamento frente al Gobierno por el abuso del decreto-ley. *El País*. <https://elpais.com/espana/2024-09-13/un-informe-advierte-de-la-creciente-irrelevancia-del-parlamento-frente-al-gobierno-por-el-abuso-del-decreto-ley.html>
- Robles Egea, A. (2007). Negociaciones, payoffs y estabilidad de los gobiernos de coalición. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 126, 91-112. <https://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/article/view/45906>
- Rubio Llorente, F. (2014). Defectos de forma. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 100, 133-165. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-espanola-de-derecho-constitucional/numero-100-eneroabril-2014/defectos-de-forma-2>
- Sánchez de Dios, M. (2003). El control del Gobierno en el Congreso de los Diputados por los partidos de oposición entre 1977 y 2000. *Revista de las Cortes Generales*, 59, 239-271. <https://doi.org/10.33426/rcg/2003/59/153>

- Sartori, G. (1984). ¿Qué es “política”? En *La política: Lógica y método en las ciencias sociales* (M. Lara, trad., pp. 201-224). Fondo de Cultura Económica. (Obra original publicada en 1979).
- Sartori, G. (2005). Sistemas competitivos. En *Partidos y sistemas de partidos* (F. Santos Fontela, trad., pp. 171-262). Alianza Editorial. (Obra original publicada en 1976).
- Thürk, M., & Klüver, H. (2024). Hitting the Sweet Spot? The Electoral Consequences of Supporting Minority Governments. *Comparative Political Studies*, 0, 1-29. <https://uu.diva-portal.org/smash/get/diva2:1938976/FULLTEXT01.pdf>
- Tribunal Constitucional. (2018). *Sentencia 124/2018, de 14 de noviembre (conflicto entre órganos constitucionales 3102-2016)*. Boletín Oficial del Estado, núm. 301, de 14 de diciembre de 2018. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2018-17131>
- Vidal Prado, C. (2023). La nación española en la transición política a la democracia: recuperemos la memoria y el auténtico relato de la transición. *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, 47, 255-278. <https://doi.org/10.12795/araucaria.2021.i47.12>

Financiación

El presente trabajo es autofinanciado.

Conflicto de interés

La autora del trabajo declara no tener ningún conflicto de intereses en su realización.

Contribución de autoría

La autora realizó el recojo, el análisis y la interpretación de datos para el trabajo; asimismo, la redacción del trabajo.