

Título: El control parlamentario desde la Teoría de la Agencia

Correo electrónico: aggberberia@gmail.com

Resumen: El objetivo de este trabajo es analizar cómo se produce ese control en España, qué factores entran en juego, qué actores participan pero, sobre todo, de qué herramientas dispone el Parlamento español para llevar a cabo el control y cuál es su grado de eficacia. Para ello inicialmente profundizaré en el marco teórico en el que me voy a apoyar, la teoría de la agencia. Realizaré un acercamiento a los conceptos de delegación y *accountability* y después explicaré las premisas en las que se sustenta la teoría de la agencia así como su aplicación al sistema parlamentario español, reconociendo a los actores que participan en él, los tipos de relaciones que se establecen y los problemas y contradicciones que se generan en la actividad de control.

Sobre el autor: Graduado en Ciencias Políticas en 2015 por la Universidad Complutense de Madrid. Actualmente su línea de trabajo está orientada hacia el las estructuras e instituciones políticas.

Palabras clave: Accountability, Agencia, Control, Delegación, Parlamento

Una aproximación a la Teoría de la Agencia

El S.XX ha sido el siglo del máximo avance y consolidación de la democracia, existiendo hoy más sistemas democráticos que nunca antes en la historia (Przeworsky, 2010, p.96). La democracia, hoy por hoy, se caracteriza por ser representativa, alejándose del modelo griego de democracia participativa. De esta manera, la soberanía popular se ejerce a través de un proceso de delegación que va desde los ciudadanos hasta los representantes políticos que ejercerán el gobierno del sistema (Müller, 2003). Sin embargo, es necesario que el gobierno tenga responsabilidad política para no caer en formas incompletas de democracia, como serían las "democracias delegativas" (O'Donnell, 1998, p.120), regímenes donde fallan los controles de otras agencias o instituciones sobre el ejecutivo como en Perú durante la etapa de Fujimori o Venezuela durante el chavismo (Sánchez de Dios, 2006, p.146).

La idea de responsabilidad política o *accountability* es uno de los pilares de la democracia moderna. Dahl (1971, p1) observaba que "una característica clave de una democracia es la continua responsividad del gobierno frente a las preferencias de sus ciudadanos" mientras que Schmitter y Karl (1991, p.76) sostienen que "la democracia política moderna es un sistema de gobierno en el que los gobernantes están obligados a rendir cuentas a los ciudadanos por sus acciones en el terreno público". Es decir, para los gobiernos no es suficiente actuar en base a la legitimidad otorgada en un proceso electoral sino que durante la duración de su mandato este ha de comprobar la representatividad de su acción de gobierno ante la opinión pública. Así, hoy no basta con seguir el clásico principio de Montesquieu sobre la separación de poderes para evitar que un gobierno sea despótico, sino que es necesario someter a escrutinio de manera constante la acción del gobierno.

En la actualidad, el principal enfoque de estudio sobre la responsabilidad política es la teoría de la agencia que "trata de explicitar los principios racionales de la relación que se establece entre un sujeto (actor) <<principal>> (individual o colectivo) y su <<agente>> es decir, quien actúa por delegación del <<principal>>" (Sánchez de Dios, 2006, p.148)

La teoría de la agencia parte de dos premisas, la delegación y la responsabilidad. El principio de delegación justifica la existencia de democracias representativas. En las sociedades actuales no es posible desarrollar la democracia directa, no se da la capacidad

de que todos los ciudadanos participen en la toma de decisiones, ya que supondría un gran coste económico y de tiempo, lo que mermaría la competencia de las decisiones tomadas (Strom, 2003). Por ello se recurre a la delegación. Delegación entendida por Lupia como "la acción en la que una persona o grupo, el principal, confía en otra persona o grupo, el agente, para actuar en favor del principal"(2003, p.33). A partir de este concepto se crea una cadena de relaciones de confianza entre "principal-agente" que iría desde los ciudadanos hasta los funcionarios públicos. Pero para que se dé una relación de agencia la cadena principal-agente no sólo debe tener una relación de delegación sino que en sentido contrario debe existir una relación de responsabilidad. El principal debe tener la capacidad de sustituir o decidir la renovación del agente para que exista relación de agencia entre los dos actores (Sánchez de Dios, 2006, p.147).

El fin de la relación de agencia es garantizar que el agente actúe en favor de los intereses del principal. Esto sólo es posible si el agente está obligado a actuar en representación del principal y este puede premiar o castigar al agente en base a los resultados de su actividad. Es decir, la responsabilidad política no se desarrolla de manera voluntaria por parte del agente sino que depende del control político al que es sometido por principal. La ciudadanía, como principal último de la cadena de agencia, sólo participa del proceso de agencia en las elecciones, donde delegaría, al otorgar su confianza a través del voto en representantes o partidos políticos a aquellos programas que consideren mejor defienden sus intereses y a su vez llevaría a cabo el premio o castigo al gobierno (y a la oposición) renovando, o negando, su confianza en él. Las elecciones son por tanto el instrumento de delegación y de rendición de cuentas que tienen los ciudadanos, pero no disponen de los medios ni la información necesaria para llevar a cabo una labor de control del gobierno. Esa labor de control es llevada a cabo por el Parlamento, generalmente a través de la oposición, y por los medios de comunicación.

Problemas del proceso de "agencia"

Una situación perfecta en la relación de agencia es aquella en la que el principal dispone de toda la información acerca de su agente, tanto a la hora de seleccionarle como acerca

de su actividad en el cargo, y las preferencias e intereses del agente se corresponden con las del principal. Cuando una de las dos situaciones no se da se produce una pérdida de agencia, ya sea de elección equivocada o de riesgo moral (Müller 2003, p.23)

La elección equivocada se produce en situaciones de información asimétrica; el principal no dispone de todos los datos acerca de sus posibles agentes y hace una elección equivocada. El error puede tener dos formas. En primer lugar, el principal sobreestima la capacidad de acción de su agente y este, una vez elegido, no es capaz de alcanzar los objetivos planteados. El otro caso de elección adversa se produce cuando el principal no es capaz de distinguir entre los potenciales agentes por no disponer de la suficiente información y la que existe hace ver que los candidatos tienen perfiles e intereses similares, aunque estos puedan no ser reales sino simulados. En ambos casos, la falta de información por parte del principal aumenta las opciones de hacer una elección fallida y que se dé una pérdida de agencia.

La otra razón por la que se producen pérdidas de agencia es el riesgo moral. En esta ocasión, lo que ocurre es que el agente actúa persiguiendo sus propios intereses, dejando de lado los del principal o incluso afectando a los de este debido a que no se produce vigilancia por parte del principal sobre el agente o, en caso de producirse, nos encontramos en una situación de información asimétrica favorable al ejecutivo (Lupia, 2003, p.35).

Kelsen (1929) ya había analizado estos dos problemas de la democracia representativa, para lo que proponía como solución la celebración de un referéndum revocatorio del agente cuya acción se distanciara de los intereses del principal así como permitir una participación activa del principal en los procesos internos de los partidos políticos. Sin embargo, las soluciones propuestas por Kelsen sólo servirían como herramienta para empoderar al electorado en su papel de primer principal de la cadena de la delegación, pero no tendría efecto en el resto de eslabones.

La teoría de la agencia en cambio sí da respuesta a las pérdidas de agencia. Propone dos modelos para prevenir o reducir la pérdida de agencia en todas las relaciones de agencia: los mecanismos *ex ante* y *ex post*

Mecanismos *ex ante*

Los mecanismos *ex ante* se ponen en marcha para evitar que se produzca una elección errónea. Son, por tanto, herramientas que tratan de proveer de información al principal sobre los potenciales agentes antes de tomar la decisión de a quién delegar. Para Lupia estas medidas serían el diseño de un contrato y profundizar en el proceso de selección a través de la competencia (2003)

El diseño del contrato sería la elaboración del programa electoral o la propuesta de gobierno de un candidato presidencial en la sesión de investidura. Serían compromisos que adquiere el potencial agente antes de ser elegido proporcionando información sobre cómo se va a orientar su política. Sin embargo, considero que son medidas poco eficaces ya que muchas veces las promesas electorales se ven ampliamente superadas por la realidad.

Los procesos de selección significarían someter a examen a los potenciales candidatos (tal y como ya se hace, por ejemplo, en la Eurocámara al elegir a los Comisarios Europeos, que son ampliamente preguntados por el resto de parlamentarios) pero con el factor de la competencia, es decir, que sean varios los potenciales candidatos para un mismo puesto, de manera que así los principales puedan observar las diferentes opciones y, sobre todo, las reacciones de los candidatos ante las acciones del resto de potenciales agentes. Estas medidas funcionan muy bien en el ámbito económico y empresarial pero, admite Lupia, tiene grandes costes y sería de difícil aplicación.

Mecanismos *ex post*

Los mecanismos *ex post* operan después de haberse producido la delegación, durante o al finalizar el mandato del agente. Su función es combatir el riesgo moral. Se trata de herramientas que permitan al principal conocer la actividad de su agente. Para Lupia (2003) existen tres tipos de mecanismos *ex post*: la vigilancia directa por parte del principal, los informes que presenta el propio agente sobre su actuación y la intervención de terceros acerca de la labor del principal.

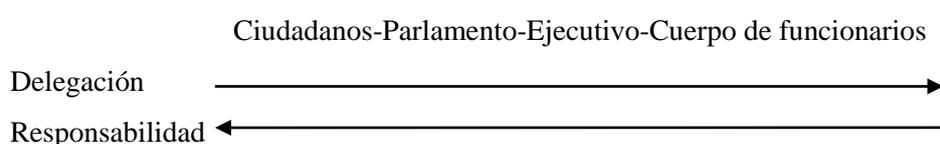
La vigilancia directa se corresponde con el modelo de *police patrol oversight* de McCubbins y Schwartz (1984, p.166) donde el principal toma la iniciativa para controlar a su agente. Un ejemplo de esta labor serían las comisiones de investigación, donde el principal, el Parlamento, toma la iniciativa para controlar a su agente, el Gobierno, ante

alguna cuestión. Por otro lado, la entrega de informes o la respuestas a las preguntas de los parlamentarios son ejemplos de cómo el agente (gobierno) informa acerca de su actividad al principal (Parlamento). Por último, los informes de terceros son producidos por otras agencias e instituciones como los realizados por la Unión Europea acerca de la actividad de los diferentes estados miembros. Los mecanismos *ex post* son muy eficaces en la relación de agencia entre legislativo y ejecutivo, pero, nuevamente, el coste de aplicarlo cuando el principal es el electorado es alto (Sánchez de Dios, 2006).

La Teoría de la agencia en el parlamentarismo español

El modelo político español es el de una democracia parlamentaria. Existe un consenso generalizado en torno a las características de dicho modelo, así Liphart (1984, p.68) lo define como "una forma de democracia constitucional en la cual el poder del ejecutivo emana, y es responsabilidad, del poder legislativo". A su vez, Sartori (1997, p.101) entiende que son "estados en el que el gobierno es nombrado, soportado y, en su caso, rechazado, por el voto del Parlamento". Una definición más completa la aporta Müller (2003, p.12): "una democracia parlamentaria es un sistema de gobierno en el cual el Primer Ministro y su gabinete es responsable ante la mayoría del Parlamento y puede ser destituido por este".

Atendiendo a las diferentes acepciones de democracia parlamentaria, es fácil observar cómo se cumplen las premisas de la teoría de la agencia. Existe un principal, el Parlamento, que delega el poder en un agente, el gobierno. En cuanto a la responsabilidad del agente, el Parlamento cuenta con el voto de censura como instrumento para sancionar al ejecutivo. Existe por tanto una relación clara de agencia entre el legislativo y el ejecutivo, que es precedida por la relación entre ciudadanos-Parlamento y continúa con la relación ejecutivo-funcionarios, de manera que se crea una cadena lineal y de doble sentido de delegación y responsabilidades:



¿Existe entonces una relación de agencia perfecta entre legislativo y ejecutivo? Formalmente sí, ya que en el artículo 113 de la Constitución Española se recoge la moción de censura como instrumento para exigir responsabilidades al gobierno. A pesar de ello, en un sistema parlamentario, la fortaleza del partido mayoritario (o partidos en gobiernos de coalición) condiciona la actividad que se realiza en el Parlamento hasta tal punto que se genera un "régimen de gobierno de partido" (Sánchez de Dios, 2005, p.229). Resulta difícil entonces que el partido de gobierno, la mayoría, apoye una moción de censura contra su propio ejecutivo, por lo que la moción de censura pasa a un segundo plano y es necesario que se desarrolle un control parlamentario por parte de las minorías. El proceso del control se ve condicionado por las características particulares del Parlamento español.

El Parlamento español

El modelo parlamentario español es bicameral. Las Cortes Generales están formadas por la cámara alta, el Senado, y la cámara baja, el Congreso de los Diputados. Sin embargo, el peso que tienen una y otra en el sistema político español es muy diferente, teniendo el Senado una posición débil respecto al Congreso: el Senado apenas tiene poder de veto, ya que en el proceso legislativo la cámara baja tiene siempre la última palabra (art. 90 CE) y no participa del proceso de investidura ni del de moción de censura, lo que relega a la institución a un segundo plano. Por estas razones, a la hora de analizar la relación de agencia entre Parlamento y Ejecutivo me estaré refiriendo al Congreso de los Diputados tanto en su rol de actor principal como en la institución donde se lleva a cabo el control parlamentario.

Otra característica clave para entender las dinámicas de las Cortes españolas es su fuerte racionalización (Paniagua y Sánchez de Dios, 2009), facilitando la investidura presidencial con mayoría simple y endureciendo la moción de censura, para lo cual se precisa de mayoría absoluta. Además, la moción de censura es constructiva: se debe presentar un candidato presidencial para llevar a cabo la moción. Esta racionalización se produce para garantizar la estabilidad del gobierno restándole capacidad sancionadora al Parlamento.

La racionalización del Parlamento se apoya a su vez en el sistema electoral y el sistema de partidos. La sobrerrepresentación de las circunscripciones provinciales más pequeñas genera un modelo bipartidista imperfecto donde dos grandes partidos se han alternado en

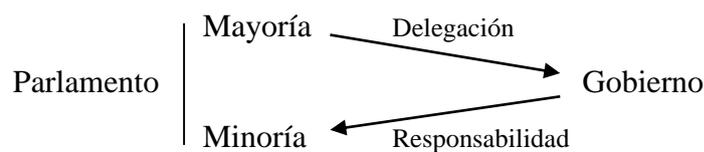
el gobierno desde la transición española. No llega a ser un modelo netamente bipartidista ya que el sistema electoral premia la concentración de voto de las fuerzas nacionalistas lo que otorga una importante representación parlamentaria que les ha supuesto ser clave en gobiernos de minoría. Otra consecuencia del sistema electoral es que al disponer de listas cerradas y bloqueadas se otorga un gran poder a las direcciones de los partidos que son las que diseñan las listas de candidatos. Esto produce una gran disciplina, tanto en el seno del partido como en el grupo parlamentario. La disciplina se refuerza también con las estructuras de los partidos ya que durante la Transición se apostó por partidos con una estructura fuerte (Paniagua, 2014).

Estos factores condicionan las relaciones que se desarrollan entre los distintos actores que se dan cita en sede parlamentaria. Si aplicamos el modelo de relaciones ejecutivo-legislativo propuesto por King (1976, p.14) a la teoría de la agencia en el Parlamento español nos encontraríamos con:

- Modo intra-party: Según el modelo planteado por King, esta sería la relación entre gobierno y mayoría, la relación donde se garantizaría la estabilidad política. Si vamos al siguiente nivel de la relación de agencia entre legislativo y ejecutivo nos encontraríamos este modo intra-party. En esta relación mayoría-gobierno sí se estaría produciendo una relación de delegación pero en ningún caso, debido a la fuerte disciplina de los grupos parlamentarios españoles y la influencia del gobierno en la dirección de su propio partido, se produciría una relación de *accountability*. No se daría por tanto relación de agencia entre mayoría y gobierno mientras exista un régimen de gobierno de partido en los sistemas parlamentarios.
- Modo oposición: Se trata de la relación existente entre el gobierno y la oposición en el Parlamento. Es importante esta distinción, ya que son varias las arenas donde se desarrolla la relación gobierno-oposición (tertulias de radio o televisión, por ejemplo) pero es en el Parlamento en el único lugar donde está normativizada. La oposición, a través del control parlamentario, dispone por tanto de las herramientas necesarias para sancionar y vigilar la acción del gobierno. En esta relación, la cadena de delegación no existiría ya que la oposición, como minoría parlamentaria, no delega en el gobierno. Sin embargo sí es la oposición la que lleva a cabo el control parlamentario por lo que la relación de *accountability* sí existiría, en parte, entre gobierno y minoría. La rendición de cuentas no se produciría de manera directa, inmediata, ya que la

oposición, por su condición de minoría, no tiene capacidad para sancionar al gobierno pero sí de manera difusa ya que la actividad de la oposición en sede parlamentaria sirve para debilitar políticamente al gobierno ante la opinión pública (Aragón, 1986)

Nos encontramos, por tanto, que en la relación de agencia entre Parlamento y Gobierno el principal, no es un actor único que lleva a cabo el ejercicio de la delegación y la responsabilidad, sino que estas dos funciones son llevadas a cabo por los grupos parlamentarios en función de los intereses de los mismos. En un lugar tendríamos al "principal delegativo" llevado a cabo por el grupo parlamentario de la mayoría, cuya función será investir de poderes y sustentar al gobierno durante la legislatura. En el otro lugar, cuando la cadena de la delegación vuelve en forma de responsabilidad, el gobierno es controlado por el resto de grupos parlamentarios, la oposición, que tendrá que reducir las pérdidas de agencia.



Pérdidas de Agencia en el Parlamento Español

La racionalización del parlamentarismo en España produce severas pérdidas de agencia (Flores, 2003, p.591). La primera pérdida de agencia, la decisión errónea, se produce al comenzar la legislatura, en la investidura del Presidente del Gobierno. Como expliqué con anterioridad, Müller considera que existe un fallo de agencia cuando a la hora de ejercer la delegación, hay varios candidatos que tienen perfiles similares y el principal no dispone de información suficiente para tomar una decisión. Solo es necesario observar el proceso de investidura del sistema parlamentario español para darse cuenta de que ni tan siquiera se cumplen las premisas iniciales que propone Müller. Como señala el artículo 99 de la Constitución Española, solo un candidato opta, de partida, a la presidencia del Gobierno, por lo que formalmente no hay competición entre varios candidatos. Esta ausencia formal de más candidatos pudiera no conllevar pérdida de agencia si se considera que serían los líderes del resto de fuerzas parlamentarias los otros candidatos a la

presidencia y el "examen" se llevaría a cabo durante el debate de investidura tras el cual los diputados y diputadas realizarían el proceso de delegación.

Pueden existir dudas acerca de si se produce una pérdida de agencia en el primer paso de relación de agencia entre Parlamento y Gobierno, pero, como señala Flores (2003, p.579) si se producen graves pérdidas en el nombramiento de los ministros. Los ministros son elegidos directamente por el Presidente del Gobierno sin que en ningún caso deban someterse a la aprobación del Congreso. Además, las Cortes no tienen capacidad sancionadora ante los ministros que solo pueden ser revocados por el Presidente del Gobierno. De esta manera, no existe una relación de agencia plena entre el Parlamento y los ministros si nos ceñimos estrictamente a la teoría, pero al formar estos parte del Gobierno y sí existir agencia en la relación Presidente-Ministros (Lupia, 2003, p.34), considero que sí se da relación de agencia entre ministros y Parlamento ya que el Presidente, como principal del gabinete, es responsable de ellos ante el Parlamento, del cual es agente. Por tanto, las relaciones entre las Cortes y los ministros sí forman parte de la relación de agencia del legislativo y el ejecutivo pero como apunta Flores, con una grave falta de delegación (por no participar el principal en la elección de los cargos ministeriales) y de *accountability* (por no poder sancionarles).

Además de pérdidas de agencia por la "elección equivocada" se dan también pérdidas de riesgo moral. En este caso, por los diferentes intereses de principal y agente, que se manifiestan con el poder que tiene el ejecutivo para controlar la agenda parlamentaria. Debido, nuevamente, a la racionalización del Parlamento en favor de un Gobierno fuerte y estable, nos encontramos con un legislativo débil, reactivo, sin agenda propia frente al ejecutivo (Paniagua, 2014). Esto hace que la producción legislativa del Parlamento sea en su mayoría por iniciativa del Gobierno: aunque del total de proyectos legislativos el 40% son presentados por los grupos parlamentarios sólo una de cada diez leyes finalmente aprobadas fueron iniciativas de los grupos parlamentarios durante el periodo 1979-2000 (Sánchez de Dios, 2005, p.240). La escasa tasa de aprobación (10%) de los proyectos propuestos por los grupos parlamentarios, a pesar del alto número que presentan, reflejan la divergencia de intereses entre el Gobierno y Parlamento, manifestando la pérdida de agencia por riesgo moral.

El Parlamento, ante los problemas de agencia y, al no tener la iniciativa a través del control de la agenda y perder en favor del Gobierno su principal función, legislar, debe ejercer su segunda función, controlar al Gobierno.

El control parlamentario en España

El control parlamentario tiene como objetivo reducir o impedir las pérdidas de agencia mediante el control de la actividad del ejecutivo. El Parlamento español no dispone de herramientas *ex ante* suficientes para combatir la pérdida de agencia que se produce, tal y como hemos visto antes, por la "elección equivocada". La sesión de investidura, como establece el artículo 177 del reglamento del Congreso de los Diputados, comienza con la intervención del candidato en la cual presenta su programa de Gobierno, una suerte del "diseño del contrato" propuesto por Lupia (2003 p.48) que debería servir para que el principal conociera las propuestas del agente y así darle su confianza. Sin embargo, la sesión de investidura es una mera declaración de intenciones no vinculantes a la posterior labor del ejecutivo. El debate entre el candidato y el resto de líderes de las fuerzas parlamentarias se acerca al examen entre candidatos que propone Lupia pero sin sentido formal ya que no se habilita en ningún caso la elección entre varios posibles agentes. Por tanto, se cierra así la posibilidad de controlar las pérdidas de agencia en el actual diseño parlamentario español con medidas *ex ante*.

Constituido ya el Gobierno, la oposición debe combatir las pérdidas de agencia por el riesgo moral aplicando medidas *ex post* de control de la actividad del Gobierno. Las pérdidas de agencia se minimizan cuantos más recursos, y más eficaces, tenga a su disposición la oposición para conocer el comportamiento del ejecutivo. Atendiendo al criterio de Lupia, el control parlamentario estaría formado de dos tipos de medidas *ex post*: las de vigilancia y producción directa por parte del Parlamento, y la obtención de información del ejecutivo a través de informes emitidos por este. En función de la relación de fuerzas en el Parlamento, el uso de una u otra formas de control tiene mayor importancia. En presencia de mayorías sólidas, la oposición tiene una predisposición mayor para llevar a cabo una acción de desgaste del Gobierno por lo que pondrá énfasis en la petición de información al ejecutivo a través de preguntas o interpelaciones de manera que se genere una confrontación en el debate. Cuando el Gobierno es de minoría, la oposición tiende a ser más cooperativa y pone en práctica medidas de *indirizzò* para

orientar al Gobierno con la aprobación de resoluciones o informes. (Paniagua y Sánchez de Dios, 2009).

A su vez, las medidas *ex post* que conforman el control parlamentario pueden dividirse en función de su intensidad y capacidad de desgaste del Gobierno (Paniagua, 2014). Esta es la catalogación más acertada atendiendo a la teoría de la agencia, pues permite analizar el grado de *accountability* al que es sometido el agente por parte de la oposición cuando ejerce de principal. Según esta tipificación encontramos:

- Controles de intensidad muy alta: moción de censura y de confianza.
- Controles de intensidad alta: solicitudes de comparencias, comisiones de investigación, reprobaciones de ministros así como los debates generados en torno a las iniciativas legislativas o las enmiendas a la totalidad.
- Controles de intensidad media: interpelaciones, proposiciones no de ley y mociones.
- Controles de baja intensidad: las preguntas, orales y escritas y la solicitud de informes.

Control de intensidad muy alta

Se consideran instrumentos de muy alta intensidad aquellos que, de ser llevados a cabo exitosamente, tienen capacidad sancionadora. Aquí nos encontramos con la moción de censura y con la cuestión de confianza. Son las herramientas que mejor se ajustarían a la teoría de la agencia puesto que suponen una rendición de cuentas directa e inmediata de saldarse con éxito ya que permiten al principal revocar de su cargo al agente, en este caso Parlamento y Gobierno respectivamente.

Aún así, ambos mecanismos están fuertemente condicionados por la racionalización parlamentaria española, lo que condiciona la eficacia y la frecuencia con la que se ponen en marcha estos mecanismos así como ponen en duda su vínculo con la teoría de la agencia.

La moción de censura, recogida en el artículo 113 de la Constitución Española, permite al Parlamento revocar de su cargo al Presidente del Gobierno. Para iniciar el proceso es necesario el apoyo de la moción de al menos una décima parte de los diputados (35 con

la actual composición parlamentaria). Si bien no es un número excesivamente alto, si es suficiente como para impedir que los partidos minoritarios puedan presentar mociones de censura y por ello queda en manos del principal partido de la oposición el recurrir a dicha herramienta. Además, la constitución establece que la moción debe incluir un candidato a la presidencia del Gobierno, es decir, debe ser una moción de censura constructiva. Esto, nuevamente, supone una limitación a la eficacia de la herramienta ya que debe alcanzarse un acuerdo entre todas las fuerzas de la oposición para dar la confianza al nuevo candidato. Es un matiz importante, porque si bien la minoría puede estar de acuerdo en revocar al Presidente del Gobierno es mucho más complicado que los diferentes grupos pacten en torno al aspirante. Cuando se produce el debate de la moción de censura se constata de nuevo como no es tanto, en forma, una herramienta de control sino otro proceso de investidura ya que, como señala el artículo 177 del reglamento del Congreso, el debate es iniciado por el candidato a la presidencia que debe defender su programa político. Se da por tanto más peso al posible ejecutivo entrante que al saliente. Por último, para que sea aprobada la moción de censura es necesaria la mayoría absoluta de la cámara lo que produce que en situaciones donde el partido de Gobierno tiene la mayoría absoluta, que se ha dado en cinco de las diez legislaturas desde la transición, sea muy complicado su éxito salvo que se dé una grave crisis en el seno de la mayoría.

Por su parte, la cuestión de confianza es planteada por el Presidente del Gobierno ante la cámara baja. Para superarla, tan solo necesita contar con la mayoría simple del Congreso, de manera que, nuevamente, se facilita la estabilidad del ejecutivo frente a la rendición de cuentas. En caso de perder la cuestión de confianza se vería obligado a dimitir y se escogería un nuevo Presidente del Gobierno.

Viendo las características de ambas herramientas, cabe plantearse primero, si son instrumentos del Parlamento en su relación de agencia con el Gobierno. La moción de censura es el mecanismo por antonomasia del Parlamento para obligar al Gobierno a rendir cuentas y sancionarle, y no hay dudas de que depende de la voluntad política de la oposición el llevarla o no a cabo. No sucede lo mismo con la cuestión de confianza, cuya iniciativa corresponde al ejecutivo por lo que no puede ser considerado como instrumento de control si su uso depende del controlado y no del controlador. No existe relación de responsabilidad política si la relación depende de la voluntariedad del agente y no de la iniciativa del principal.

En segundo lugar, y en relación con la eficacia de los métodos, se pone en cuestión no su pertinencia como mecanismos *ex post* de la relación de agencia si no su utilidad. La dificultad para llevar a cabo el proceso y su escasa eficacia por la racionalización del sistema provoca que apenas sean llevadas a cabo (tan solo dos mociones de censura y dos cuestiones de confianza desde 1978 y ninguna de ellas dio resultado) por lo que son herramientas que si bien tienen mucho impacto en la opinión pública (Presno, 1999, p.98), sea cual sea el resultado, no sirven para fiscalizar el día a día de la actividad política y realizar *accountability* al Gobierno.

Controles de intensidad alta

En el segundo nivel de capacidad de desgaste encontraríamos las mociones de reprobación, las solicitudes de comparecencia y las comisiones de investigación. Supondrían también un ejercicio de fuerte desgaste los debates en torno a iniciativas legislativas, enmiendas a la totalidad de alguna ley o el nombramiento de altos cargos pero no creo que puedan considerarse medidas de control activo por parte de la oposición ya que la iniciativa en estos procesos es ejercida por el Gobierno.

La moción de reprobación es un instrumento de control parlamentario que, a diferencia del resto de herramientas, no está recogido en la constitución ni en el reglamento del Congreso. Su primera aparición fue en 1981 cuando el grupo parlamentario socialista pidió ante la Mesa del Congreso la reprobación de cinco ministros por el fenómeno del aceite de colza. La Mesa del Congreso consideró que se ajustaba a la constitución ya que formalmente se trataba de una interpelación con una votación reprobatoria tras finalizar el debate por lo que permitió que se llevara a cabo. Desde entonces, se ha puesto en práctica en más de cuarenta ocasiones, siendo todas rechazadas tras su debate excepto una a la Ministra Magdalena Álvarez. Debido a que no tiene efectos jurídicos, la reprobación no significó el cese de la ministra pero sí sirvió para producir desgaste político ante la opinión pública.

La moción de reprobación es la única fórmula que tiene la oposición de exigir individualmente responsabilidades políticas a un miembro del Gobierno y además permite ajustar la demanda acerca de algún tema político en concreto y no cuestionando la totalidad de la labor de Gobierno. Es una herramienta sencilla de poner en marcha pues sigue el mismo proceso que el de una interpelación ordinaria o urgente y para aprobarse

solo necesita de mayoría simple. Los grupos parlamentarios han usado bastante las reprobaciones pero sin llegar a abusar de ellas, haciendo una diferenciación clara entre estas y las interpelaciones a pesar de que formalmente son el mismo instrumento. Desde su primera aparición, el uso de las reprobaciones ha crecido, alcanzando su techo en la VII Legislatura con dieciséis mociones debido a la conflictividad política de este periodo a causa de la catástrofe del petrolero Prestige y la participación española en la Guerra de Irak.

Otra herramienta de alta intensidad son las comparecencias de miembros del Gobierno o altos cargos ante el Pleno o en comisión. Pueden comparecer por iniciativa propia o por petición de la comisión o la Mesa del Congreso. La iniciativa para solicitar las comparecencias requiere el apoyo de dos grupos parlamentarios o de un quinto de los miembros de la cámara o de la comisión, según el caso. Sin embargo, que se consiga presentar la iniciativa de comparecencia no garantiza que la Mesa del Congreso no la bloquee, siendo rechazadas aproximadamente dos tercios de las solicitudes de comparecencia presentadas (Sánchez de Dios, 1995, p.42). El objetivo de las comparecencias es hacer un seguimiento de las políticas gubernamentales, no estando vinculadas a tramitaciones legislativas y sí a temas políticos de actualidad. Su uso ha crecido progresivamente con el paso de las legislaturas pasando de 436 comparecencias en comisiones de la primera legislatura a casi 3000 en la sexta, mientras que las comparecencias de miembros del Gobierno ante el Pleno apenas alcanza las 50 en el mejor de los casos, la V legislatura (Sánchez de Dios, 2005, p.264).

El tercer elemento de alta intensidad es la comisión de investigación que constituye el instrumento de mayor repercusión política ante la opinión pública de esta categoría. Se trata de comisiones no permanentes creadas con el propósito de realizar un seguimiento profundo sobre un asunto de importancia política y cuya finalización termina cuando la propia comisión considera haber terminado el trabajo para la cual había sido creada o, en su defecto, al finalizar la legislatura. Es por esto que tienen un gran impacto, ya que supone que la cuestión sobre la que se investiga esté en la agenda durante largos periodos de tiempo lo que supone una gran repercusión. Sin embargo, para su puesta en marcha es requisito la aprobación de la Mesa del Congreso que, al estar controlada por la mayoría, suele rechazar su creación por el gran impacto que esta tiene. Cuando han sido aprobadas, ha sido por el consenso de los principales partidos que suelen pactar el plan de trabajo de

la comisión. En caso de llegar a formarse, todos los grupos tienen presencia en la misma, aunque de manera ponderada a su representación en el Pleno. La comisión, como refleja el artículo 76 de la constitución, puede reclamar la comparecencia de cualquier persona para declarar en la misma lo que representa un gran ejercicio de *accountability*. Los informes producidos por las comisiones de investigación no tienen efectos jurídicos pero sí importantes implicaciones políticas ya que se plasman en un dictamen emitido por el Pleno de la cámara.

En conjunto, estas tres herramientas han sido muy eficaces a la hora de llevar a cabo su objetivo, siendo un éxito por número y tasa de aprobación las comparecencias de miembros del Gobierno o altos cargos así como el debate de todas las mociones de reprobación. En el debe nos encontramos con las comisiones de investigación, han sido creadas el 10% de las propuestas. La tasa de eficacia de las comisiones es reducida, siendo por ello una herramienta de control que si bien garantiza un gran ejercicio de transparencia y responsabilidad política en la relación de agencia, el que su constitución pase por la mayoría (y de facto por el agente, el Gobierno) provoca que apenas se pongan en marcha, lo que genera pérdidas de agencia. Estas pérdidas de agencia se ven compensadas parcialmente por el elevadísimo número de comparecencias que se producen a lo largo de la legislatura, pero sin duda no tienen el mismo nivel de repercusión ante la opinión pública y el que es el principal en última instancia, el cuerpo electoral. Esto es así debido a que la gran mayoría de las comparecencias son de altos cargos de instituciones públicas en las diferentes comisiones, produciéndose muchas menos en Pleno (3000 frente a 48, algo menos de una al mes, en la V Legislatura) que son las que mayor presencia tienen en los medios. Por tanto, como instrumento *ex post* constituyen una gran herramienta de carácter técnico para conocer la actividad del Gobierno pero no tanto en clave política.

En el punto intermedio entre ambas nos encontramos las mociones de reprobación, su número es mayor que el de las comisiones de investigación y, aunque menor que las comparecencias ante el Pleno, el formato de la moción, que incluye un debate más largo y la posterior votación, garantiza más repercusión en los medios que las comparecencias. Además, aunque difícil, la reprobación puede saldarse con éxito lo que constituye una ganancia aún mayor para la oposición al utilizar esta herramienta. Resuelve además, parcialmente, la pérdida de agencia que vimos antes se produce en la formación del Gobierno ya que permite una asunción de responsabilidades no vinculante de los

ministros, siendo la única ocasión en la que el Parlamento puede manifestar su aprobación, o no, acerca de los ministros.

Controles de intensidad media

En el siguiente grado de intensidad aparecen las interpelaciones, las mociones y las proposiciones no de ley. Se trata de instrumentos más sencillos de aplicar, ya sea por no necesitar del acuerdo de la mayoría, como es el caso de las interpelaciones y mociones, o porque el coste político para el ejecutivo es menor, como en las proposiciones no de ley.

Las interpelaciones son una herramienta clásica del control parlamentario español en la cual los grupos parlamentarios pueden interrogar al Presidente del Gobierno o a uno de sus ministros. Cada grupo parlamentario dispone de un número limitado de ellas durante el periodo de sesiones y las puede usar, previo planteamiento a la Mesa del Congreso, en cualquier momento del periodo de sesiones (septiembre-diciembre y febrero-junio). Se otorga una interpelación por cada diez diputados del grupo parlamentario, de manera que con su actual composición, el grupo parlamentario socialista dispone de once e IU de una a utilizar en cada periodo de sesiones. Las interpelaciones pueden ser ordinarias, prácticamente en desuso, o urgentes. Sean cual sean, deben presentarse por escrito ante la Mesa del Congreso que decidirá su conveniencia. Si considerase que no se adecua el contenido a una interpelación pedirá al grupo parlamentario que la presente como pregunta oral o escrita. La interpelación se desarrolla en el Pleno donde se lleva a cabo el debate entre el portavoz de la interpelación y el interpelado con la participación posterior del resto de grupos de la cámara. La eficacia de las interpelaciones es alta, la Mesa aprueba debatir en torno al 75% de las mismas, lo que supone una de las mayores tasas de aprobación de entre los instrumentos de control parlamentario. Además, su seguimiento en los medios suele ser alto (Paniagua y Sánchez de Dios, 2009).

Fruto de las interpelaciones son las mociones, votaciones llevadas por solicitud del firmante de una interpelación el siguiente día tras el debate de esta. Con las mociones se consigue evaluar la fuerza del Gobierno y los apoyos que tiene ante el asunto sobre el que ha girado la interpelación del día anterior. La Mesa suele permitir casi todas las mociones presentadas y el grado de eficacia de las mismas es relativamente alto, sobre todo cuando el Gobierno es de minoría: según el estudio de Sánchez de Dios (2005) se aprobaron en

torno al 20% de las mociones durante gobiernos de mayoría absoluta y hasta el 35% con gobiernos de minoría durante el periodo 1979-2000.

En tercer lugar están las proposiciones no de ley. Se trata de resoluciones sin carácter vinculante en las que el Parlamento manifiesta su posición en torno a un tema o insta al Gobierno para que tome una acción concreta. No se cuestiona, por tanto, al ejecutivo, sino que se pide al conjunto de la cámara un posicionamiento respecto a un tema. No se trata entonces tanto de una forma de control y vigilancia de la actividad del Gobierno como de una herramienta de *indirizzo* con la que el grupo parlamentario solicitante trata de influir en la mayoría y en el ejecutivo (Paniagua y Sánchez de Dios, 2009). Desde la transición su uso ha ido aumentando progresivamente, sin embargo, las tasas de efectividad son menores que en el caso de las mociones, oscilando las aprobadas entre el 15% y el 25%. Esto es debido a que, si son debidamente publicitadas, tienen mayor coste político para el Gobierno y la mayoría ya que su aprobación puesto que reflejan un posicionamiento claro de la institución de manera que solo se aprueban aquellas que no suponen un desgaste.

Se puede observar cómo, a medida que se descende en los grados de intensidad y capacidad de desgaste de las diferentes herramientas de control parlamentario, aumenta la tasa de eficacia de los instrumentos. En el grado medio nos encontramos con que el 75% de las interpelaciones son debatidas y las mociones y proposiciones no de ley, que implican una votación y por ello un *output* del Congreso, consiguen porcentajes relativamente altos, máxime comparados con los de las herramientas de grado alto o muy alto, que apenas alcanzan en el mejor de los casos una efectividad del 10%. La mayor aprobación de las medidas de grado medio supone una mayor capacidad de control por parte del Parlamento, lo que reduce las pérdidas de agencia por riesgo moral pero sin embargo, no suponen una gran repercusión en los medios, no generan un gran desgaste al ejecutivo por lo que la *accountability* se reduce y la relación de agencia se ve afectada.

Controles de intensidad baja

En el último lugar de las medidas de control parlamentario por grado de capacidad de desgaste encontramos las preguntas, escritas y orales, y la solicitud de informes a la administración. Estos tres instrumentos constituyen el día a día del control parlamentario, suponiendo el 75% de los procedimientos utilizados para vigilar al ejecutivo.

Esto es así porque, a diferencia de las interpelaciones, no existe un límite de preguntas y solicitud de informes que pueden realizar los grupos parlamentarios al Gobierno, de manera que su uso es el más extendido.

Las preguntas pueden ser orales o escritas, existiendo grandes diferencias en cuanto a sus objetivos. Las preguntas orales son un buen medio de control a disposición de la oposición ya que pueden dirigirlas directamente al Presidente del Gobierno o a sus ministros. Además, tienen gran repercusión pública ya que disponen de un espacio propio en la actividad semanal del Congreso: se responden veinticuatro preguntas todos los miércoles en el Pleno durante el periodo de sesiones, de las cuales tres son siempre respondidas por el Presidente del Gobierno. Esto hace que aparezca en los medios de comunicación ya que son momentos de gran confrontación entre los partidos que realizan las preguntas y los miembros del Gobierno por lo que su incidencia en la opinión pública es alta (Capo, 2003, p.128). Además, las preguntas orales son las únicas herramientas de control en las que el diálogo es entre el diputado que las realiza y el miembro del Gobierno a la que van dirigidas ya que no hay participación del resto de grupos parlamentarios ni se produce debate en torno a la cuestión. Los tiempos vienen muy marcados por el orden del día, no pudiendo superarse los cinco minutos durante la intervención, lo que genera concreción en el discurso político que es aprovechado por los partidos para escoger los Cortes que mayor impacto tienen para su reproducción en los medios. Su versatilidad, amplia disponibilidad y que tengan garantizado su realización en el Pleno las convierte en el instrumento más utilizado por la oposición a la hora de controlar la acción gubernamental y, sobre todo generar debate político, superando siempre ampliamente las 1500 preguntas orales realizadas en el Pleno durante cada legislatura. En cuanto a las preguntas orales en comisión, su objetivo no es la repercusión pública como sucede con las realizadas en el Pleno sino que suelen tratarse de preguntas de carácter técnico y orientado al seguimiento de las políticas llevadas a cabo por el Gobierno. Su eficacia sin embargo es más limitado ya que mientras el 75% de las preguntas orales dirigidas al Pleno son aceptadas en el caso de las propuesta a alguna comisión su tasa es del 50% considerando la mitad de las veces la Mesa del Congreso que son preguntas más convenientes de realizar por escrito.

Las preguntas orales, tanto en Pleno como en comisión, son realizadas por diputados a título individual pero son filtradas por sus respectivos grupos parlamentarios debido a que su ejecución los miércoles tiene gran importancia para la oposición por lo que decide cuáles deben ser realizadas.

Nos encontramos entonces con las dos únicas herramientas que están a la entera disposición del diputado sin trabas de los grupos políticos, las preguntas escritas y la solicitud de informes a la administración. Su principal uso es técnico, refiriéndose a las diferentes actuaciones del Gobierno y la administración central, aunque las preguntas suelen tener mayores implicaciones políticas ya que el interlocutor es un miembro del Gobierno mientras que en las solicitudes de informes pasan directamente al cuerpo de funcionarios (Guerrero, 2004, p.228). En ambos casos se recurre a estos medios para combatir asimetrías de información sobre cuestiones locales (Paniagua y Sánchez de Dios, 2009) y son por ello la principal herramienta de la que dispone el diputado en sede parlamentaria para actuar en nombre de su circunscripción. Su uso es el más elevado de todas las herramientas de control parlamentario y alcanzan una tasa de aprobación del 80%, la más alta de entre todos los mecanismos.

El último escalón de los mecanismos de control parlamentario confirma que el grado de aprobación y puesta en marcha de estos instrumentos aumenta, alcanzando los mejores porcentajes, según desciende la capacidad de desgaste de este. Como ocurre con las medidas de grado medio, la capacidad de hacer rendir cuentas al ejecutivo es reducida, siendo prácticamente nulo el impacto en la opinión pública y los medios la contestación a preguntas escritas y entrega de informes, y variable en función de la confrontación alcanzada en las preguntas orales realizadas en Pleno. Por ello, su capacidad para servir de *accountability* es muy limitada pero en cambio son muy efectivas a la hora de paliar las situaciones de información asimétrica así como resolver parcialmente la pérdida de agencia por riesgo moral.

Conclusiones

El control parlamentario en España está muy desarrollado si tenemos en cuenta el número de herramientas de las que disponen los grupos parlamentarios y los diputados a nivel individual. Además, su amplia variedad permite usar unas u otras en función de las necesidades y objetivos de los grupos parlamentarios así como la fuerza que estos tienen para llevarlas a cabo. Sin embargo, bajo la perspectiva de la teoría de la agencia, estos

recursos no cubren las necesidades del Parlamento a la hora de sancionar y controlar la labor del Gobierno.

La teoría de la agencia establece que el principal, en este caso el Parlamento, debe tener la capacidad de sancionar al agente, el Gobierno. El control parlamentario español dispone tan solo, en mi opinión, de una única herramienta sancionadora, la moción de censura que es, a su vez, de muy difícil aplicación. Como se ha expuesto con anterioridad, la racionalización del parlamentarismo español dificulta sobremanera su puesta en marcha y sus posibilidades de éxito. Por otro lado, esta herramienta solo permite sancionar a un miembro del Gobierno, el Presidente, lo que ocasiona fallos en la agencia que tienen su origen en el proceso de delegación ya que los ministros no formarían parte de la relación de agencia Parlamento-Gobierno si no es desde un punto de vista amplio que desglose a su vez el Gobierno en la relación de agencia Presidente-Ministros. Por tanto, la capacidad sancionadora del Parlamento se circunscribe al Presidente, no afectando al resto de su equipo. Todo esto supone que la eficacia de la moción de censura en términos de agencia sea muy limitada ya que no afecta al agente en su totalidad si no solo a uno de sus miembros y además las probabilidades de que la labor de *accountability* tenga éxito son remotas.

Considero que la moción de censura es la única herramienta sancionadora de la que dispone el Parlamento porque, si bien la cuestión de confianza tiene en caso de éxito los mismos efectos, me parece clave quién ejerce la iniciativa en su puesta en marcha. Como se explicó antes, el control del agente no puede depender de la voluntariedad del controlado sino de la iniciativa del principal. La cuestión de confianza no responde a los términos de la teoría de la agencia porque nos encontramos ante una herramienta utilizada por el ejecutivo para reafirmar su estabilidad parlamentaria y no ante un instrumento que ponga en marcha la oposición para sancionar las políticas gubernamentales.

El resto de mecanismos de los que dispone el control parlamentario son recursos *ex post* cuya función no es sancionadora sino resolver la asimetría informativa que se produce en la relación de agencia o, también, actuar de guía o *indirizzo* aconsejando al Gobierno a través de las proposiciones no de ley y paliar así las pérdidas de agencia por el riesgo moral.

Las herramientas que sirven para obtener más información son las comisiones de investigación, la solicitud de comparecencias, las interpelaciones, las preguntas y

solicitud de informes. Como se ha visto su eficacia aumenta conforme disminuye la repercusión mediática de la misma producto de la racionalización del sistema que pone el control de estas medidas en manos de la mayoría, y por tanto del Gobierno. Apenas se ponen en marcha comisiones de investigación y las comparecencias son reducidas mientras que se permiten grandes cantidades de preguntas e informes. Esto produce que si bien el grado de control del Gobierno es muy alto, este apenas produce desgaste ante la opinión pública. Y este es uno de los puntos más importantes. Si recordamos la cadena de agencia del sistema político, el principal en última instancia es el electorado. Los electores son los únicos con capacidad directa y factible de sancionar al Gobierno a través de las elecciones. Por tanto, se vuelve imprescindible que el Parlamento, ante su ineficacia como principal sancionador, se convierta en un principal intermediario en la relación Electorado-Gobierno proveyendo de información a los ciudadanos con sus herramientas de control. Para que esto llegue a darse es necesario una reducción de la racionalización del Parlamento ya que, cuando ha sido posible, las herramientas de control y vigilancia del Parlamento han demostrado su eficacia a la hora de proporcionar información y generar debate político pero estas situaciones no se dan cuando existen mayorías que bloquean todas las iniciativas de la oposición.

Considero por tanto que existen los instrumentos necesarios para que la relación de agencia Parlamento-Gobierno se desarrolle satisfactoriamente pero es imprescindible reducir la racionalización de la institución para rebajar los fallos que se producen, tanto en el sentido delegativo (investidura, formación del Gobierno) como en el de la rendición de cuentas: si el poder sancionador directo del Parlamento es muy limitado se deben relajar los impedimentos para controlar al Gobierno y que así repercuta en la opinión pública.

Bibliografía

Aragón, Manuel. 1986. "El control parlamentario como control político" en *Revista de Derecho Político*, 23, pp.9-39.

Capo, Jordi. 2003: "The Spanish parliament in a Triangular Relationship, 1982-2000" en *Journal Legislative Studies*, 9, pp. 107-129

Dahl, Robert. 1971. *Poliarquía: Participación y oposición*. Madrid, Tecnos.

Flores, Carlos. 2003. "Spain: Delegation and Accountability in a Newly Established Democracy" en *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford, Oxford University Press, pp.573-593

Guerrero, Enrique. 2004. *El Parlamento. Qué es, cómo funciona, qué hace*. Madrid, Síntesis.

Kelsen, Hans. 1929. *Esencia y valor de la democracia*. Barcelona, Editorial Labor.

- King, Anthony. 1976. "Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France, and West Germany" en *Legislative Studies Quarterly*, 1, pp. 11-36
- Lijphart, Arend. 1984. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*. New Haven, Yale University Press.
- Lupia, Arthur. 2003. "Delegation and Perils" en *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford, Oxford University Press, pp.33-54
- McCubbins, Mathew y Schwartz, Thomas. 1984. "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms" en *American Journal of Political Science*, 28, pp.165-179
- Müller, Wolfgang. 2003. "Parliamentary Democracy" en *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*". Oxford, Oxford University Press, pp.3-32
- O'Donnell, Guillermo. 1998. "Horizontal Accountability in New Democracies" en *Journal of Democracy*, 9, pp.112-125
- Paniagua, Juan Luis y Sánchez de Dios, Manuel. 2009. "El control del ejecutivo en la democracia parlamentaria: el caso de España en perspectiva comparada" conferencia dictada en el panel "Executive-Legislative Relations durante el 21º Congreso Mundial de Ciencia Política organizado por IPSA en Santiago de Chile del 12 al 16 de julio de 2009
- Paniagua, Juan Luis. 2014. "El control parlamentario del Gobierno desde la Ciencia Política" conferencia realizada en las jornadas "Función y significado de los Parlamentos autonómicos" organizadas por la Fundación Jiménez Abad en Zaragoza el 1 de octubre de 2014.
- Pau i Vall, Francesc. 2013. *El control del gobierno en democracia*. Madrid, Tecnos.
- Porras, Antonio. 2002. "Rendimiento institucional y eficacia parlamentaria" en *El Parlamento del Siglo XXI*. Madrid, Tecnos
- Presno, Miguel Ángel. 1999. "Sistema de partidos y control parlamentario", *Revista de las Cortes Generales*, 46, pp.91-122.
- Przeworski, Adam. 2010. *Qué esperar de la democracia: Límites y posibilidades del autogobierno*. Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores.
- Rubio Llorente, Francisco. 1985. "El control parlamentario" en *Revista parlamentaria de habla hispana*, 1, pp.83-103
- Sánchez de Dios, Manuel. 1995. "La esencia del régimen: el control parlamentario del Gobierno" en *Política y Sociedad*, 20, pp.35-52
- 1995. "Control parlamentario y minorías" en *Revista de Estudios Políticos*, 88, pp.223-255

—2005. "La actividad de las Cortes Generales entre 1979 y 200 desde la perspectiva del "gobierno de partido"" en *Política y Sociedad*, 42, pp.227-255

—2006. "Nueva perspectiva de la responsabilidad política: la Teoría de la Agencia" en *Revista de las Cortes Generales*, 67, pp.139-181

Sartori, Giovanni. 1997. *Ingeniería constitucional comparada*. México, Fondo de cultura económica.

Schmitter, Philippe y Karl, Terry. 1991. "What Democracy is... and What It Is Not" en *Journal of Democracy*, 2, pp.75-88

Strom, Kaare. 2003. "Parliamentary Democracy and Delegation" en *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford, Oxford University Press, pp.55-106