

GAPP, número 29, julio de 2022

Sección: BLOQUE II: CAPACIDAD ADMINISTRATIVA Y EJECUCIÓN DE FONDOS EUROPEOS

Recibido: 25-02-2022

Aceptado: 08-06-2022

Publicado: 14-07-2022

DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11059>

Páginas: 103-120



Referencia: Palau Roque, A. M. y Moreno, Y. (2022). El papel del Parlamento en la mejora de la capacidad administrativa: evolución del control político de la administración y de su participación en el diseño y análisis de políticas públicas. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 29, 103-120. <https://doi.org/10.24965/gapp.11059>

El papel del Parlamento en la mejora de la capacidad administrativa: evolución del control político de la administración y de su participación en el diseño y análisis de políticas públicas¹

The role of the Parliament in the improvement of administrative capacity: evolution of political oversight of public administration and its participation in the design and analysis of public policies

Palau Roque, Anna M.
Universidad de Barcelona (España)
<https://orcid.org/0000-0002-3473-1114>
apalau@ub.edu

NOTA BIOGRÁFICA

Profesora Agregada Serra Húnter en la Universidad de Barcelona y miembro del Grupo de investigación Q-Dem (www.q-dem.com). Su investigación se centra en el análisis del comportamiento parlamentario, el proceso legislativo y las políticas públicas. Es autora de dos libros y de diversos artículos publicados en revistas nacionales e internacionales, entre otras, *European Union Politics*, *Parliamentary Affairs*, *Legislative Studies*, *Comparative Political Studies*, *West European Politics*, *Journal of Legislative Studies*, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* y *Revista Española de Ciencia Política*.

Moreno, Yaiza
Universidad de Barcelona (España)
<https://orcid.org/0000-0002-4344-8652>
yaizamoreno@ub.edu

NOTA BIOGRÁFICA

Graduada en Filosofía (2020) y Graduada en Derecho (2022) por la Universidad de Barcelona. Becaria de Colaboración del Departamento de Ciencia Política, Derecho Constitucional y Filosofía del Derecho de la Universidad de Barcelona (2019-2021).

RESUMEN

La literatura enfatiza la importancia de reforzar la capacidad administrativa de los Estados para garantizar un uso eficiente de los fondos europeos. En el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia aprobado en España para distribuir los fondos europeos del programa Next Generation EU, este artículo analiza cómo puede el Parlamento español contribuir a mejorar esta capacidad administrativa. Se argumenta que puede contribuir en dos aspectos. En primer lugar, reforzando los mecanismos de rendición de cuentas

¹ Queremos agradecer a los evaluadores anónimos y al Consejo editorial de la revista sus sugerencias y comentarios a la primera versión de este artículo.

del aparato administrativo. En segundo lugar, fomentando la participación de autoridades y funcionarios en el diseño y análisis de políticas públicas. Con el objetivo de explorar cómo el Parlamento ha desarrollado estas funciones, el artículo analiza la actividad de control parlamentario sobre las Administraciones Públicas entre 1979 y 2019, mediante el estudio de las preguntas orales introducidas en el Pleno y en Comisión. También se tienen en cuenta todas las comparecencias en Comisión de autoridades y funcionarios para el período 1986-2019. Los resultados muestran, por un lado, que el control político sobre las administraciones es bajo y, si bien se ha diversificado respecto a la década de los ochenta, ha disminuido de manera significativa a lo largo del tiempo. Por otro lado, la participación de autoridades y funcionarios en el diseño y análisis de políticas públicas, se circunscribe mayoritariamente a aspectos económicos y presupuestarios, y se desarrolla a través de cargos con un claro perfil político, más que técnico.

PALABRAS CLAVE

Capacidad administrativa; control político; rendición de cuentas; Parlamento; Administración Pública; funcionarios.

ABSTRACT

The literature emphasizes the importance of strengthening the administrative capacity of States to guarantee an efficient use of EU funds. In the context of the Spanish Plan of Recovery, Transformation and Resiliency to distribute Next Generation EU funds, this article explores the role of the Spanish parliament in the improvement of this administrative capacity. We argue that it can contribute in two ways. First, reinforcing the accountability of public administration. Second, promoting the participation of authorities and public officials in the design and analysis of public policies. With the goal to explore how the parliament has developed these functions, the article analyzes the parliamentary control activity on public administrations during the period 1979-2019, based on the study of parliamentary questions introduced in plenary sessions and committees. It also take into account all the parliamentary appearances of public officials and authorities for the period 1986-2019. Results illustrate, on the one hand, that political control on public administrations is very low and, even if it has diversified compared to the eighties, it has significantly decreased over time. On the other hand, the participation of public officials and authorities takes place mainly on economy and budget issues, and through posts of political confidence, more than with a technical profile.

KEYWORDS

Administrative capacity; political oversight; accountability; Parliament; Public Administration; public officials.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. MARCO CONCEPTUAL. 2. DATOS Y METODOLOGÍA. 3. EL CONTROL PARLAMENTARIO SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. 3.1. EVOLUCIÓN TEMPORAL Y CONTENIDO TEMÁTICO. 3.2. DIFERENCIAS ENTRE GRUPOS PARLAMENTARIOS. 4. LA PARTICIPACIÓN DE AUTORIDADES Y FUNCIONARIOS EN EL PROCESO DE DISEÑO Y ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS. 4.1. ALCANCE Y EVOLUCIÓN TEMPORAL. 4.2. CONTENIDO TEMÁTICO Y PERFIL DE LOS COMPARECIENTES. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

INTRODUCCIÓN

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, aprobado en España para distribuir los fondos europeos del programa *Next Generation EU*, contempla una amplia agenda de inversiones y reformas estructurales que implican a Administraciones de todos los niveles –estatal, autonómico y local–, además del sector privado. El Plan tiene cuatro ejes transversales, alineados con los que establece la Unión Europea: la transición ecológica, la transformación digital, la cohesión social y territorial y la igualdad de género. Desde su aprobación, han sido constantes las críticas de una parte de la oposición por el supuesto malbaratamiento y reparto arbitrario de las ayudas. El punto culminante de esta confrontación se vivió en el Congreso de los Diputados, con la polémica votación que permitió al Gobierno aprobar la reforma laboral, elemento clave en el plan de recuperación, y que permitirá a España solicitar el pago de una parte del Fondo en el primer semestre del año 2022. La polémica ha saltado incluso al ámbito judicial, con la interposición por parte de la

Comunidad de Madrid de un recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Supremo, alegando que no se han seguido criterios objetivos para el reparto de las ayudas. Al margen de la intensa campaña política que se ha generado en torno al Plan, es de interés de Bruselas, del gobierno y, en general, de la sociedad y de los actores económicos, que se haga un uso eficiente de sus recursos.

Existe una amplia literatura que ha analizado los factores que contribuyen al alcance de resultados satisfactorios en la gestión e implementación de fondos europeos. La mayoría de los estudios se han centrado en el análisis de los fondos estructurales o de cohesión (ej. Bachtler y McMaster, 2008; Baun y Marek, 2008) con el objetivo de conocer qué explica que unos países hagan un uso más eficiente de los recursos que otros. Son diversas las variables que se han considerado, desde el impacto de la descentralización política (Charron et al., 2014) a la calidad de las instituciones (Rodríguez-Posé y Garcilazo, 2015), pero la mayoría de los estudios, coinciden en señalar la importancia de la capacidad administrativa de los Estados (Bachtler et al., 2013; Boeckhout et al., 2002; Hille y Knill, 2006; Milió, 2008; Sumpikova et al., 2004). En términos generales, el concepto de capacidad administrativa hace referencia a las características o atributos que debe tener la maquinaria administrativa de un Estado para funcionar de manera satisfactoria, principalmente en relación con la implementación de políticas públicas (Comisión Europea, 2020). La capacidad del aparato administrativo español se considera baja, entre otras razones, por la falta de recursos, los efectos de la corrupción, la politización de las estructuras o los incompletos procesos de modernización de la administración pública (Matsaganis et al., 2003; Arenilla 2017; Villoria y Jiménez, 2012). El objetivo de este artículo es explorar cómo, en este contexto, el Parlamento español puede contribuir a mejorar la capacidad administrativa del Estado, promoviendo un uso efectivo, eficiente y transparente de los fondos del Plan de recuperación.

Partimos de la premisa que el Parlamento puede llevar a cabo dos tareas importantes, en este sentido. En primer lugar, como institución en la que se lleva a cabo la función de control político, puede contribuir a reforzar los mecanismos de rendición de cuentas del aparato administrativo. Es en el Parlamento donde el gobierno y la administración deben informar, explicar y justificar sus conductas, y la oposición vigilar y controlar las mismas. En el marco del Plan de Recuperación y del proceso de modernización que deberá abordar la Administración Pública, es fundamental que exista esta función de control político en la arena parlamentaria para garantizar la rendición de cuentas y el uso eficiente de los recursos. Este control, es especialmente importante si tenemos en cuenta que el Plan se ha articulado principalmente a través de normas que se han tramitado sin seguir el procedimiento legislativo ordinario, y a través de decretos-ley. Así, la primera parte de este artículo analiza las características del control parlamentario sobre las Administraciones Públicas (AA.PP) en España, desde 1979 hasta 2019. El objetivo es conocer la intensidad del control parlamentario, hasta qué punto se han producido cambios a lo largo del tiempo y si ha habido variaciones en el contenido de esta actividad de control, es decir, en las cuestiones relacionadas con las AA.PP sobre las que los parlamentarios han mostrado interés. ¿Aumenta el control político de la administración cuando el gobierno no tiene la mayoría absoluta en el congreso? ¿Se realiza de manera más intensa cuando se discuten en el Parlamento reformas legislativas relacionadas con la Administración? ¿Se han mantenido estables los temas que son objeto de control, o se han introducido recientemente en el debate nuevos asuntos?

En segundo lugar, el Parlamento puede mejorar la capacidad administrativa del Estado a través de las tareas de análisis político que desarrolla en el marco del diseño e implementación de políticas públicas, que ejerce mayoritariamente a través de las comisiones parlamentarias. Si bien el gobierno tiene un papel protagonista en el proceso de elaboración de políticas, el Parlamento es la institución donde se tramitan y aprueban las leyes y donde la oposición tiene la oportunidad –a través de las enmiendas legislativas– de introducir sus preferencias políticas y pronunciarse sobre las propuestas del ejecutivo. A través de las comparecencias parlamentarias, el Parlamento ofrece también la oportunidad de participar, aportando conocimiento e información para mejorar la toma de decisiones, a actores de dentro y fuera del gobierno. Teniendo en cuenta esta posibilidad, la segunda parte del artículo analiza las comparecencias parlamentarias llevadas a cabo entre 1986 y 2019 y, en concreto, se estudia hasta qué punto participan en ellas autoridades y funcionarios. El objetivo es conocer si existen actores de la administración que contribuyen, en sede parlamentaria, a la elaboración de políticas públicas o al escrutinio de aquellas que ya se están implementando. ¿Es más probable que se produzcan comparecencias durante gobiernos de minoría? ¿A qué tipo de actores, dentro de la administración, se invita habitualmente? ¿Predominan los cargos de confianza política? ¿Ha habido variaciones entre legislaturas?

En definitiva, este artículo pretende conocer las características del control parlamentario sobre las AA.PP en España, así como su participación en el proceso de diseño y análisis de políticas públicas para identificar, en su caso, eventuales mejoras que podrían llevarse a cabo en sede parlamentaria para garantizar una

gestión eficiente de los fondos europeos. El artículo se estructura del siguiente modo. En el primer epígrafe, se introduce el marco conceptual del trabajo. El objetivo es delimitar el concepto de capacidad administrativa y su relación con la actividad del Parlamento, e identificar algunas variables que pueden influenciar tanto la actividad de control como la participación de autoridades y funcionarios en el proceso político. En la siguiente sección, se describen los datos y la metodología utilizados para el análisis y, a continuación, se presentan los resultados. El análisis de las preguntas orales introducidas en el Pleno y en Comisión sobre cuestiones relacionadas con las AA.PP entre 1979 y 2019, pone de manifiesto que el control político es bajo y, si bien se ha diversificado incluyendo temas nuevos como la transparencia o el acceso a la información, ha disminuido de manera significativa a lo largo del tiempo. Por otro lado, el análisis de las comparecencias de autoridades y funcionarios demuestra que estas se producen mayoritariamente en relación con asuntos económicos y presupuestarios, y a través de cargos con un claro perfil político, más que técnico. Ni la actividad de control ni las comparecencias parecen estar influenciadas de manera significativa por cambios en el tipo de gobierno. El artículo concluye con un apartado de conclusiones donde se reflexiona sobre las implicaciones de estos hallazgos para el objeto de estudio.

1. MARCO CONCEPTUAL

El concepto de capacidad administrativa es difícil de operacionalizar y no existe un consenso en torno a su definición (ver Addison 2009 para una revisión de la literatura). De hecho, en muchas ocasiones se utiliza sin incluir una definición concreta del mismo. En la literatura, se ha conceptualizado haciendo referencia a la capacidad del sector público para poner en marcha programas que respondan a las demandas y necesidades de la población de manera eficaz y efectiva, sobre la base del consenso y la participación política (Bojórquez et al., 2015; Ospina, 2002; Savitch, 1998). El concepto es habitual en la literatura sobre fondos europeos, donde se asocia con tres dimensiones (Surubaru, 2017): 1) la capacidad institucional de los Estados, en referencia al diseño institucional, coordinación y rendición de cuentas de los organismos encargados de la gestión e implementación de los fondos; 2) la capacidad burocrática, entendida como la existencia de herramientas legales y administrativas necesarias para gestionar la absorción de los fondos; y 3) los recursos humanos, en referencia al número, calidad e incentivos de desarrollo profesional de las personas que trabajan en las instituciones gestoras de los fondos.

Si bien existen múltiples definiciones del concepto, todas ellas enfatizan la importancia de que el sistema político-administrativo cuente con mecanismos de rendición de cuentas (*accountability systems*). El propio Plan de recuperación incluye, entre las diez políticas palanca en las que se estructura, la modernización de la Administración Pública, sin la cual no es posible abordar una auténtica transformación de la economía y la sociedad. Entre otras medidas, se prevé impulsar un nuevo modelo de gobernanza más estratégico y con un seguimiento que permita una mejor rendición de cuentas del sector público. Existen mecanismos efectivos de rendición de cuentas cuando funcionan correctamente los sistemas de control financiero, internos y externos, pero también cuando operan los mecanismos de control judicial y político (Verheijen, 2000, p. 34). La rendición de cuentas ante la justicia cuando las actuaciones administrativas no se ajusten a la ley, la actividad de instituciones como el Defensor del Pueblo o la articulación de mecanismos efectivos de control parlamentario que, de forma regular realicen un escrutinio de las administraciones y los cargos públicos, son requisitos imprescindibles para que exista un sistema administrativo profesional y eficiente.

La literatura ha abordado ya el estudio de las variables que influyen en la actividad de control parlamentario. Las preguntas orales introducidas en el Pleno, realizan una importante función política y, por lo tanto, las motivaciones para introducir ciertos temas en la agenda están influenciadas por cambios en la politización de los problemas y la atención mediática (Chaqués-Bonafont et al., 2015; Vliegenthart y Walgrave, 2011; Vliegenthart et al., 2016). Las preguntas en Pleno son aquellas que alcanzan mayor visibilidad política y, por ello, son usadas por los grupos para lanzar mensajes a sus votantes (Chaqués-Bonafont et al., 2015; Palau, 2019). En consecuencia, podemos esperar que, cuando las cuestiones relacionadas con las AA.PP se politicen, se priorice la introducción de preguntas orales en el Pleno, con un contenido más simbólico; y en cambio, el debate de naturaleza más técnica, tienda a tener lugar a través de la actividad de control en Comisión. La actividad de control sobre las AA.PP puede estar también influenciada por las preferencias de los partidos. Por ejemplo, es probable que los partidos de centro-derecha se preocupen más por la eficiencia de las AA.PP que los partidos de izquierda, que pueden centrarse más, por ejemplo, en la estabilidad y condiciones laborales de los trabajadores públicos.

Sin duda, la ideología importa, pero debemos tener en cuenta también las limitaciones impuestas por el contexto institucional (Chaqués-Bonafont et al., 2015). Los diputados no tienen capacidad para introducir un número ilimitado de preguntas en las sesiones de control en el Pleno. Existe una cuota de preguntas que se atribuye a los grupos parlamentarios en función de su número de escaños. Así pues, para los grupos pequeños, introducir preguntas tiene un coste de oportunidad mayor que para los grupos grandes, que en general tendrán una agenda de control parlamentario más diversa, que incluirá asuntos de distinta naturaleza. Otra variable, de tipo institucional, que puede influenciar también la actividad de control parlamentario es el tipo de gobierno (Strøm et al., 2010). Podría argumentarse que el control político sobre las AA.PP puede ser más intenso en gobiernos de minoría, cuando una o varias formaciones políticas tienen capacidad para influenciar la mayoría parlamentaria. En estos casos, a los incentivos que ya tiene la oposición para llevar a cabo la actividad de control, se suman los del gobierno, que puede utilizar su cuota de preguntas para rendir cuentas ante una oposición que puede impedirle sacar adelante las iniciativas legislativas. En gobiernos de mayoría absoluta, en cambio, cuando la mayoría parlamentaria es solo expresión del partido que gobierna, este puede tener menos incentivos para rendir cuentas y realizar un escrutinio sobre el aparato administrativo que controla.

Además de promover mecanismos efectivos de rendición de cuentas, el concepto de capacidad administrativa se relaciona también con el de gobernanza, en el sentido de promover la participación de un número elevado de actores que intercambien recursos e información para tomar mejores decisiones. La capacidad administrativa o institucional del Estado se refuerza dando respuesta a las demandas y necesidades de la población de una manera eficiente y consensuada con los diferentes actores clave, prevaleciendo el interés general y el bienestar común (Bojórquez et al., 2015). Las comisiones legislativas tienen un papel fundamental en este proceso, al contribuir a generar conocimiento experto sobre los problemas públicos y reducir la incertidumbre asociada con distintas alternativas de políticas públicas (Gilligan y Krehbiel, 1990; Krehbiel, 2004). Para hacerlo, se apoyan en los recursos del propio Parlamento (juristas y personal a disposición de los grupos parlamentarios) pero también en recursos extraparlamentarios (Cross et al., 2021; Saalfeld y Strom, 2014). Estos proceden, principalmente, de la capacidad que tienen las comisiones de implicar a actores –grupos de interés, autoridades, funcionarios, etc.– a lo largo del proceso legislativo, y también en la fase de implementación de las leyes (Baumgartner y Leech, 2001; Beyers et al., 2008; Chaqués-Bonafont y Muñoz, 2016; Lisi y Muñoz, 2019).

El papel de los grupos de interés en el proceso legislativo y las comparecencias parlamentarias ha sido ampliamente analizado en la literatura. Para el caso español, Chaqués-Bonafont y Muñoz (2016) demuestran que los parlamentarios invitan más a grupos de interés a comparecer en el Parlamento durante gobiernos de minoría, cuando las comparecencias tienen una finalidad de control político. Argumentan que cuando el gobierno tiene la mayoría absoluta, este veta la celebración de comparecencias, especialmente aquellas sobre temas controvertidos que puedan tener un coste político. En cambio, las comparecencias que se producen en el marco del proceso legislativo, están menos sujetas a procesos de politización. Menos sabemos de las condiciones en las que se invita a funcionarios y otras autoridades. Su participación en el proceso político puede tener una clara dimensión política, ya sea por su participación en coaliciones de defensa (Sabatier, 1998) o por las alianzas que puedan crear con los grupos parlamentarios (Rourke, 1987), que les pueden invitar para dilatar la tramitación legislativa, o simplemente para que legitimen sus opciones políticas, especialmente en gobiernos de minoría. Cuando el gobierno no tiene mayoría absoluta es más probable que llame a autoridades y funcionarios para que aporten información que legitime sus políticas, creando los consensos necesarios para que la legislación prospere.

Aunque existe un intenso debate sobre la relación entre política y burocracia, y también existe un riesgo de prácticas corporativistas, una extensa literatura ha argumentado –siguiendo una lógica informacional–, que estos actores pueden tener un impacto positivo en la definición de problemas y alternativas políticas. Su poder de influencia varía entre áreas (Rourke, 1984) pero, en cualquier caso, los funcionarios se consideran actores importantes en virtud del conocimiento experto que poseen sobre las respectivas áreas que gestionan (Kingdon y Stano, 1984; Eckhard y Ege, 2016). Con carácter exploratorio, y siendo conscientes de que es probable que su influencia se produzca en etapas anteriores (en la elaboración y tramitación de los proyectos de ley en los correspondientes departamentos ministeriales), nuestro objetivo en este trabajo es ofrecer por primera vez datos empíricos sobre la intensidad y características de la participación de autoridades y funcionarios en comparecencias parlamentarias en el Parlamento español. Teniendo en cuenta la elevada politización de la Administración Pública en España, en comparación con otros países como Holanda, Gran Bretaña o Estados Unidos (Parrado, 1996; Parrado, 2004; Teruel, 2011; Real-Dato y Rodríguez-

Teruel, 2016), es de esperar que sean mayoritariamente cargos de confianza política los que se inviten a estas comparecencias.

2. DATOS Y METODOLOGÍA

Esta investigación se ha realizado a partir de las bases de datos del grupo de investigación Q-Dem (Grupo de Análisis para la Calidad de la Democracia, www.q-dem.com) y la web del Congreso de los Diputados (www.congreso.es) Para el análisis de la actividad de control parlamentario, se han utilizado todas las preguntas orales introducidas en el Pleno y en Comisión para el periodo 1979-2019. Estas preguntas se han codificado siguiendo la metodología del *Comparative Agendas Project* (CAP), que incluye un sistema de clasificación del contenido temático de las iniciativas basado en 21 códigos y más de 200 subcódigos. Esta metodología nos permite identificar aquellas preguntas sobre asuntos relacionados con las AA.PP. En concreto, dentro del código 20, sobre Gobierno y Administración Pública, existen los siguientes subcódigos directamente relacionadas con nuestro objeto de estudio: 1) subcódigo 2002: eficacia de las AA.PP; 2) subcódigo 2004: función pública; y 3) subcódigo 2008: privatización de servicios públicos. No obstante, otros códigos del CAP pueden incluir también preguntas relacionadas con las AA.PP. Por este motivo, hemos seleccionado también aquellas preguntas que se codifican en otros códigos que incluyen alguna de las siguientes palabras clave: «Administración Pública», «Administraciones Públicas», «oposiciones» o «empleo público». El contenido temático de las preguntas se ha determinado a partir de la información recogida por estos subcódigos del CAP (eficacia de la administración, función pública y privatización de servicios públicos). Las que se referían a otras cuestiones –principalmente preguntas que fueron identificadas a través de las palabras clave–, se asignaron inicialmente a una categoría genérica, dentro de la cual se ha identificado «transparencia y acceso a la información», ya que ésta representaba un volumen importante de preguntas dentro de la categoría «otros».

Para el análisis de las comparecencias parlamentarias, hemos recogido información de todas las comparecencias de funcionarios y autoridades que se han programado durante el periodo 1986-2019, utilizando la base de datos del Congreso de los Diputados (un total de 12.801). Para el periodo 1996-2019, hemos codificado, además, el tema de la comparecencia utilizando también la metodología del CAP y considerando la temática de la Comisión en la que tiene lugar la comparecencia. Por ejemplo, las comparecencias celebradas en la Comisión de Agricultura se han codificado con el código 4 (correspondiente a agricultura). Para analizar el tipo de actor que participa, hemos codificado manualmente el contenido de todas las comparecencias de acuerdo con el siguiente sistema de codificación: 1) cargos en departamentos ministeriales; 2) cargos en administración funcional (agencias, organismos autónomos, etc.); 3) cargos en empresas públicas; 4) cargos en empresas privadas (los datos de comparecencias de autoridades y funcionarios del congreso incluyen algunos cargos de empresas privadas, la mayoría directores de centrales nucleares o de empresas que antes eran empresas públicas. Representan tan solo un 1 % del total de comparecencias); 5) cargos en administraciones autonómicas; 6) cargos en administraciones locales; 7) cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado; 8) miembros del poder judicial; 9) cargos en organismos internacionales; 10) miembros de la fiscalía; 11) delegados y subdelegados del gobierno; 12) cargos en el Banco de España; 13) cargos del ejército; 14) otros.

El periodo de tiempo analizado incluye las legislaturas del periodo 1979-2019. Esto nos permite observar variación no solo en relación con cambios en el partido en el gobierno (PSOE o PP), sino también en el tipo de gobierno –mayoría absoluta del partido socialista entre 1982 y 1993 y del partido popular entre 2004 y 2011-2016, siendo el resto gobiernos de minoría de partido único con acuerdos estables o pactos formales de legislatura (1993-1996, 1996-2000, 2016-2019) o bien apoyos ad hoc (2004-2008, 2008-2011). El análisis de los datos se basa en estadísticos descriptivos–.

3. EL CONTROL PARLAMENTARIO SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

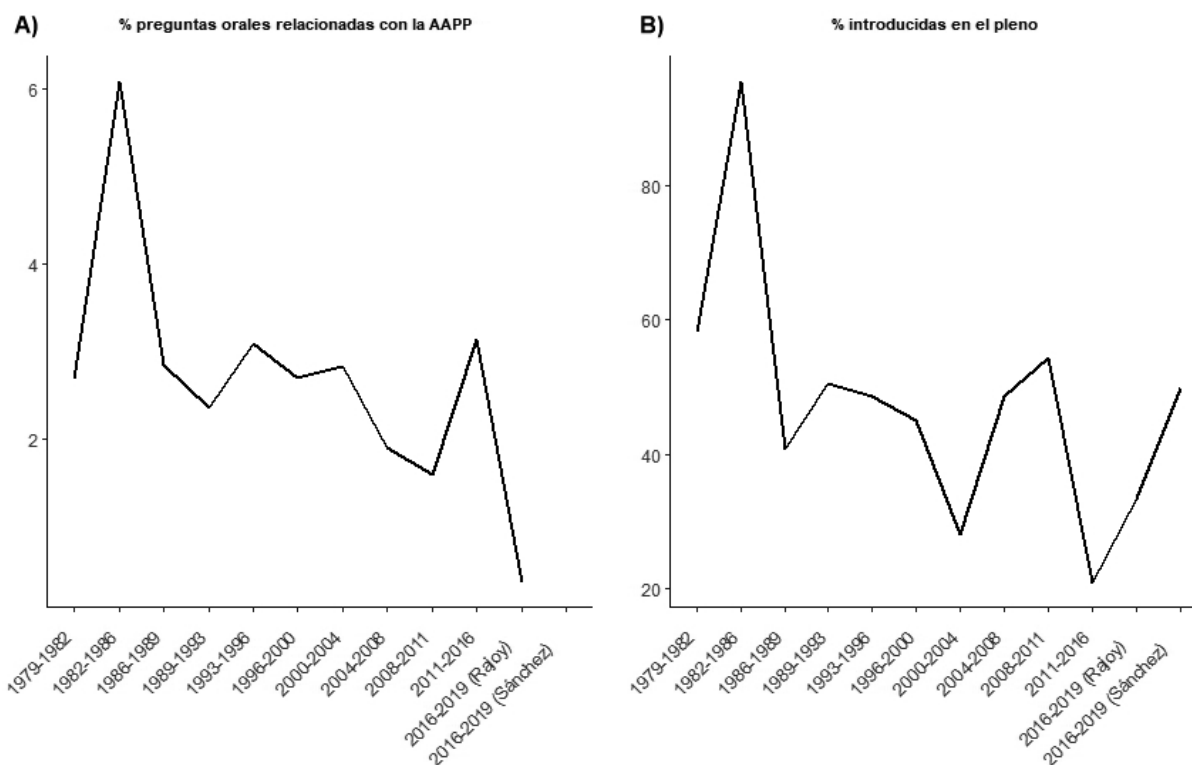
El Reglamento del Congreso (arts. 185 a 190) establece que los Diputados pueden formular preguntas al Gobierno y a sus miembros. Estas deben presentarse por escrito ante la Mesa y, si bien se entiende que quien las formula solicita respuesta por escrito, se puede solicitar respuesta oral, que tendrá lugar en la Comisión correspondiente, a menos que se solicite expresamente respuesta oral en el Pleno. El presidente, de acuerdo con

la Junta de Portavoces, señalará el número de preguntas a incluir en el orden del día de cada sesión plenaria y el criterio de distribución entre Grupos Parlamentarios, que varía en función de la dimensión del grupo². En esta sección se describe la evolución de la actividad de control en asuntos relacionados con las AA.PP a lo largo del tiempo, el contenido temático de las preguntas y también a las diferencias entre grupos parlamentarios.

3.1. Evolución temporal y contenido temático

El gráfico 1 muestra el porcentaje de preguntas orales introducidas en Pleno y en Comisión sobre cuestiones relacionadas con las AA.PP entre 1979 y 2019. Para elaborar este gráfico, se ha tenido en cuenta el porcentaje que representan las preguntas sobre temas relacionados con las AA.PP, sobre el total de preguntas introducidas en cada una de las legislaturas. El cálculo de porcentajes es importante porque el número de preguntas en su valor absoluto no puede compararse entre legislaturas. Nos permite, además, tener en cuenta el peso relativo de este asunto en relación con el total de asuntos que forman parte de la agenda política. Los datos muestran que la atención a los asuntos relacionados con las AA.PP es muy baja y que ha disminuido a lo largo del tiempo. Si tenemos en cuenta todas las legislaturas, solo un 2,6% del total de preguntas versan sobre este tema. En la primera legislatura socialista (1982-1986) es cuando la atención a las AA.PP en la actividad de control es más elevada, representado el 6% del total. El porcentaje más bajo corresponde a la legislatura 2016-2019, en concreto durante el gobierno de Mariano Rajoy, antes de la moción de censura de 2018. En este momento el porcentaje de preguntas sobre AA.PP representa solo el 0,4%, pero también es muy bajo en la segunda parte de la legislatura, cuando gobierna Pedro Sánchez (1,1%).

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DEL CONTROL PARLAMENTARIO SOBRE ASUNTOS RELACIONADOS CON LAS AA.PP



Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos de Q-Dem (www.q-dem.com) y del Congreso (www.congreso.es).

² Ver Chaqués-Bonafont et al. (2015, p. 90-91) para un resumen de cómo han cambiado los criterios para la asignación de preguntas a los grupos a lo largo del tiempo. Actualmente el grupo socialista tiene asignadas 9 preguntas, el grupo popular 6, VOX 3, Unidas Podemos 2, y el resto 1 (Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 10 de junio de 2008, sobre desarrollo del artículo 188 del Reglamento, relativo a preguntas para respuesta oral en Pleno (modificada por Resolución de la Presidencia, de 15 de noviembre de 2016, por Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 4 de septiembre de 2019 y por Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 4 de febrero de 2020).

Entre estas dos legislaturas se observan algunas subidas y bajadas, que no pueden asociarse con cambios en el tipo de gobierno. Los datos no corroboran la expectativa de que el control parlamentario sobre las AA.PP aumente en gobiernos de minoría. Las legislaturas con más preguntas de control es precisamente una con mayoría absoluta del gobierno socialista, y otras en las que gobernaba el PP, como la correspondiente a la mayoría absoluta del segundo gobierno de Aznar (2000-2004) o la de Rajoy (2011-2016). Estas muestran niveles de control más elevados que los de legislaturas con gobiernos de minoría, como las dos de Zapatero (2004-2008 y 2008-2011) o la primera de Aznar (1996-2000). La legislatura en minoría con mayor actividad de control sobre las AA.PP es la última de González (1993-1996).

El análisis del porcentaje de preguntas que se introducen en el Pleno (gráfico 1.B) nos permite profundizar en el estudio de la actividad de control sobre las AA.PP y su relación con los procesos de politización. Es interesante observar que en algunas legislaturas el porcentaje de preguntas introducidas sobre el total es bajo, pero el de las que se introducen en el Pleno es proporcionalmente más elevado. Por ejemplo, durante el gobierno de Pedro Sánchez, después de la moción de censura de 2018, si bien se introducen pocas preguntas, el porcentaje de las que se debaten en el Pleno es significativamente mayor que en otras legislaturas. En cambio, durante la mayoría absoluta de Rajoy (2011-2016), se introducen muchas más preguntas, pero la mayoría se debaten en Comisión. Para profundizar en el análisis de esta cuestión, el gráfico 2 muestra el contenido temático de las preguntas de control parlamentario relacionadas con las AA.PP. El gráfico 2.A muestra todas las preguntas, incluidas las introducidas en Pleno y Comisión. El gráfico 2.B tiene en cuenta solo las que se introducen en el Pleno. Los datos muestran que durante la década de los ochenta y también a principios de los noventa, el principal asunto objeto de control parlamentario eran las cuestiones relacionadas con los trabajadores públicos. Esto se explica, en gran parte, porque después del Franquismo las principales reformas que se implementaron en materia de AA.PP estuvieron destinadas a reformar la función pública³. Estas reformas –aprobadas por el gobierno socialista–, dieron lugar a múltiples preguntas de control por parte de la oposición, incluyendo cuestiones relativas a los criterios que regían la oferta de empleo público, la profesionalización de la administración, la regulación del sistema de incompatibilidades, o la distribución de competencias entre niveles de gobierno, incluyendo la regulación de los funcionarios españoles en la Comunidad Económica Europea (CEE) como consecuencia de la adhesión. Como muestran los gráficos 2.A y 2.B, a lo largo de estos años, los debates relacionados con estos asuntos eran predominantes, tanto en los debates en Pleno como en Comisión.

A partir de mediados de los noventa, el debate sobre cuestiones relativas a las AA.PP se diversifica, intensificándose la atención sobre temas relacionados con los procesos de privatización y eficacia de la Administración Pública. En relación con la primera cuestión, el debate político sobre la privatización se inicia en España a lo largo de los ochenta, coincidiendo con el proceso de reconversión industrial y de saneamiento de la empresa pública con el objetivo de mejorar sus resultados empresariales, en parte obligado por la entrada a la CEE (Comín, 1999). En los noventa, el debate se intensifica, especialmente en la legislatura 1996-2000, debido a la profundización y sistematización de los programas de privatización que llevó a cabo el PP, provocando el desmantelamiento del sector público empresarial (*ibid.*). En este momento, la privatización total de la empresa pública y el fin de la supervivencia del Instituto Nacional de Industria (INI) y otras empresas públicas, fueron objeto de numerosas preguntas de control por parte de la oposición, la mayoría en el Pleno, debido a la relevancia política del debate.

En relación con la segunda cuestión, el aumento de preguntas de control sobre la eficacia de la administración coincide con el proceso de reflexión para la modernización de la Administración del Estado, iniciado a mediados-finales de los años ochenta, en línea con las recomendaciones de la OCDE (1987). Fruto de esta reflexión, se aprueban numerosos programas de reforma⁴ en los que se plasma la preocupación por la eficiencia, la calidad o la excelencia de la Administración Pública (Arenilla, 2017, p. 309). También se aprueba la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que modificó el Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que introduce algunos principios de la Nueva Gestión Pública. La aprobación de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE) en la legislatura 1996-2000 y su implementación en los siguientes años, explican también el aumento de la atención a las cuestiones relacionadas con la eficacia de las AA.PP a lo

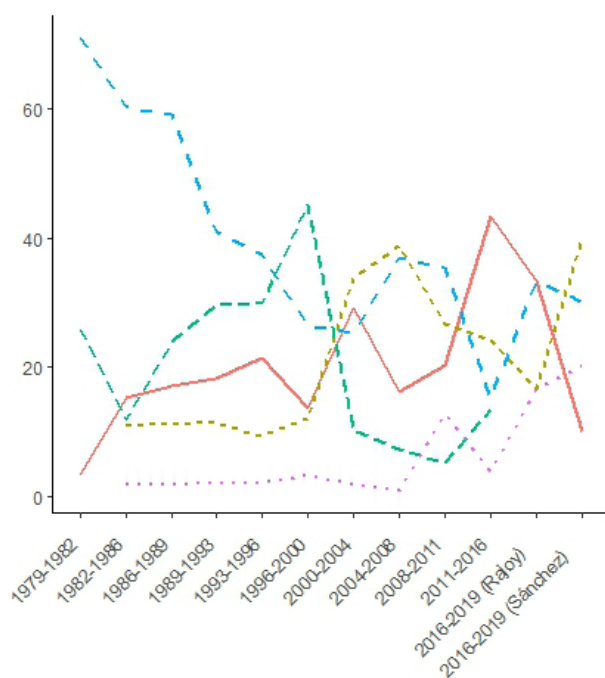
³ Ley 30/1984 de Medidas para la Reforma de la Función Pública y Ley 53/1984 sobre las incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

⁴ Reflexiones para la modernización del Estado (1990), Modernización de los procedimientos de actuación en la Administración Pública (1990), Plan de modernización de la Administración del Estado (1992) y Servicios Comunes (1991) entre otros (Arenilla, 2017).

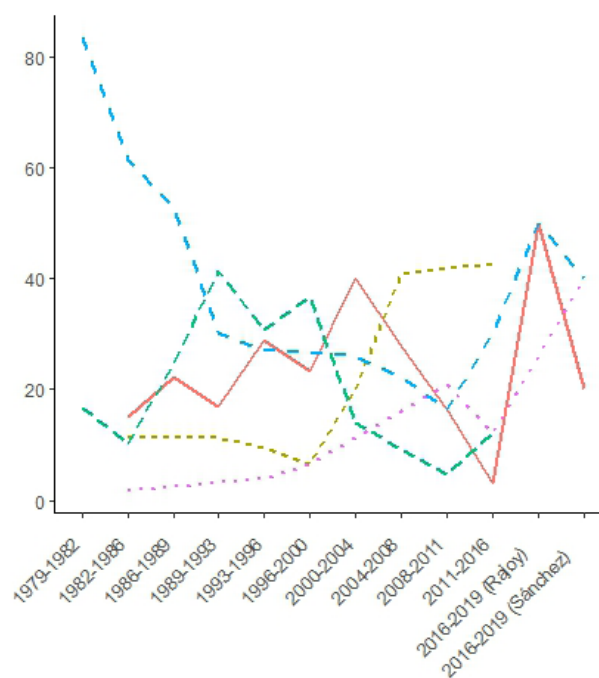
largo de los noventa. El debate se mantiene con los programas implementados por los gobiernos socialistas durante las legislaturas 2004-2008 y 2008-2011, incluida la aprobación de la Ley de Agencias en 2006, el Plan Moderniza (2006-2008) o la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos.

GRÁFICO 2. CONTENIDO TEMÁTICO DE LAS PREGUNTAS DE CONTROL PARLAMENTARIO RELACIONADAS CON LAS AA.PP

A. Preguntas orales en pleno y comisión



B. Preguntas orales en pleno



— Eficacia de la Administración Pública — Otros — Privatización del sector público — Trabajadores Públicos — Transparencia

Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos de Q-Dem (www.q-dem.com) y del Congreso (www.congreso.es).

Es destacable el hecho que, en la legislatura de mayoría absoluta del PP (2011-2016), se produce una caída importante de la atención en el Pleno. Esto se explica por la creación en 2012 de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA). Esta Comisión, estructurada en cuatro Subcomisiones (duplicidades administrativas, simplificación administrativa, gestión de servicios y medios comunes, y administración institucional), desencadenó diversas preguntas de control relacionadas con sus actividades e informes. Destacan en esta legislatura también preguntas relacionadas con la aprobación e implementación de Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), que fue objeto de gran controversia política. También aumentan, debido a las consecuencias de la crisis económica y a la creación de la Comisión de Hacienda y Administración Pública⁵, las preguntas relacionadas con el déficit de las AA.PP y otros aspectos financieros. Finalmente, destaca, a partir de la primera y segunda década del nuevo milenio, el aumento de las preguntas relacionadas con la transparencia y el acceso a la información. Este aumento refleja la entrada de esta cuestión en la agenda política, que derivó en la aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Una parte importante de estas preguntas, sobre todo las introducidas en el Pleno, hacen referencia a algunos escándalos de corrupción y reflejando la utilización política que realizan todos los grupos

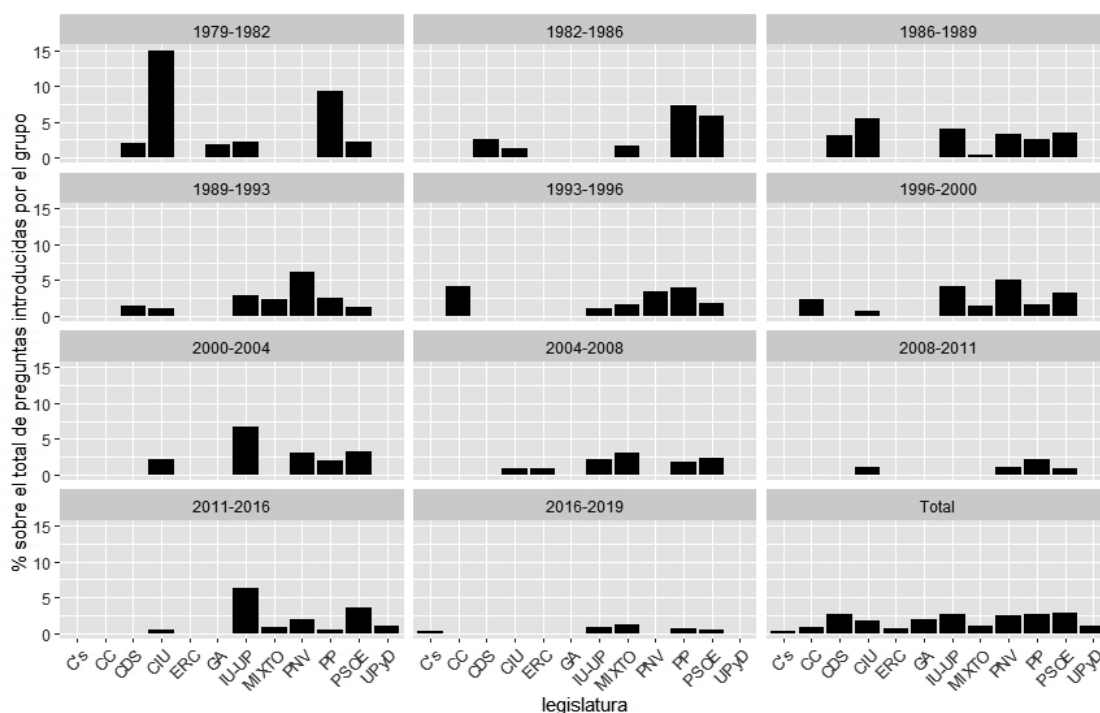
⁵ En la legislatura 2011-2016 la que hasta este momento había sido la Comisión de Régimen de las AA.PP se convierte en la Comisión de Hacienda y Administración Pública. En la legislatura 2016-2019 se crean tres comisiones distintas: Política Territorial y Función Pública, Hacienda y Administraciones Públicas, y Hacienda y Función Pública (manteniendo la unión de las competencias en materia de hacienda con las relacionadas con las Administraciones Públicas).

parlamentarios de las preguntas de control. Por poner un ejemplo, en la legislatura 2011-2016, el partido en el gobierno (PP), realiza diversas preguntas al Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas relacionadas con el escándalo de corrupción del caso ERE en Andalucía que implicaba al PSOE.

3.2. Diferencias entre grupos parlamentarios

El gráfico 3 muestra qué grupos parlamentarios son más activos en el control parlamentario sobre asuntos relacionados con las AA.PP. Para las diferentes legislaturas, se muestra el porcentaje de preguntas que cada grupo realiza sobre esta cuestión en relación con el total de preguntas que introduce el grupo. De esta forma, podemos comparar la importancia que el grupo atribuye al tema en comparación con otros asuntos en la agenda política, y también podemos comparar los datos entre legislaturas, ya que el número total de preguntas que pueden introducir los grupos varía en cada una de ellas. En general, los grupos grandes (PP y PSOE), introducen muchas más preguntas que el resto porque su cuota de preguntas, que se determina en función del número de escaños, es más elevada. Estudiar la proporción de preguntas que presentan sobre las AA.PP en relación con el total de preguntas que introduce cada grupo permite, en parte, controlar estos sesgos institucionales. No obstante, el hecho de disponer de más preguntas es ya un indicador de fragmentación de la agenda y nos indica que es mucho más probable que asuntos de diversa naturaleza, incluidos los relacionados con las AA.PP, entren en la agenda de control parlamentario de los grupos (Chaqués-Bonafont et al., 2015). Para un grupo pequeño, el coste de introducir una pregunta sobre cualquier tema es mucho más elevado, por lo que priorizan aquellos que consideran más relevantes políticamente.

GRÁFICO 3. EVOLUCIÓN DEL CONTROL PARLAMENTARIO EN ASUNTOS RELACIONADOS CON LAS AA.PP: VARIACIONES POR LEGISLATURA Y GRUPO PARLAMENTARIO



Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos de Q-Dem (www.q-dem.com) y del Congreso (www.congreso.es).

Teniendo esto en cuenta, los resultados muestran que, si consideramos las preguntas introducidas en todas las legislaturas, existen en general pocas diferencias entre grupos. IU-Podemos, PSOE, PP, CDS y PNV introducen entre 2,5 y 2,8% del total de sus preguntas sobre temas relacionados con las AA.PP. Esto a pesar de que PSOE y PP pueden introducir cinco veces más de preguntas que IU-Podemos y entorno a veinte veces más que el PNV y el CDS. CIU y el Grupo Andalucista introducen un 2% de sus preguntas

sobre asuntos relacionados con las AA.PP, el grupo Mixto, UPyD y Coalición Canaria un 1%. Finalmente, los que menos atención le prestan al tema son ERC y Ciudadanos (0,6 y 0,4 respectivamente). No obstante, hay diferencias interesantes entre legislaturas. En la legislatura 1979-1982, CIU y PP son los que más preguntas introducen, centrándose en cuestiones relativas a los funcionarios y empresas públicas. Durante las legislaturas socialistas, el PP es el grupo que en general introduce más preguntas, excepto en la legislatura 1986-1989 que es CIU, y la 1989-1993, que es el PNV. CIU sigue introduciendo sobre todo preguntas relacionadas con el proceso de privatización de empresas públicas y sobre funcionarios. Si bien es habitual que CIU, PNV, ERC o CC introduzcan la dimensión autonómica en sus preguntas de control (Palau, 2019) en los asuntos relacionados con las AA.PP, es el PNV el que lo hace de forma más intensa en la década de los noventa, preguntando cuestiones como el alcance e incidencia que tiene el conocimiento del euskera en las provisiones de puestos de trabajo de funcionarios de la Administración del Estado con destino en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

En la legislatura 1996-2000, IU intensifica su actividad de control sobre todo en relación con los procesos de privatización que lleva a cabo el PP. En comparación con otros grupos, el PNV sigue introduciendo un porcentaje elevado de preguntas, pero desde una perspectiva distinta. Sigue teniendo en cuenta la dimensión autonómica del debate (preguntando, por ejemplo, sobre planes de colaboración con el gobierno para la formación de los empleados públicos de la administración vasca, o sobre las medidas para hacer explícito que preceptos de la Ley 30/1992, no tienen el carácter de básicos según jurisprudencia del Tribunal Constitucional). El bajo porcentaje de preguntas presentadas por CIU en esta legislatura, cuando daba apoyo al gobierno de minoría del PP, no avalaría tampoco la idea de que el control parlamentario sobre las AA.PP pueda estar relacionado con el tipo de gobierno. En la legislatura de mayoría absoluta del PP (2000-2004), IU sigue siendo el partido que proporcionalmente introduce más preguntas, por delante del PSOE, insistiendo en las consecuencias del proceso de privatización de empresas públicas. El PNV y CIU también introducen preguntas con carácter general, algunas relacionadas con la implementación de la LOFAGE, pero también haciendo referencia a cuestiones con dimensión autonómica, como las medidas aprobadas por la administración para la protección del patrimonio cultural, o la introducción de las lenguas oficiales en los Documentos Nacionales de Identidad (DNI) y permisos y licencias de conducción de vehículos a motor y ciclomotores.

En las legislaturas en que el PSOE gobierna en minoría con José Luís Rodríguez Zapatero al frente del gobierno, las preguntas sobre temas relacionadas con las AA.PP disminuyen en todos los grupos, especialmente en la segunda (2008-2011). Esta tendencia se mantendrá en las legislaturas siguientes, con la excepción de la legislatura 2012-2016, en la que IU, de nuevo, introduce numerosas preguntas para seguir realizando un escrutinio sobre las consecuencias de la privatización de empresas públicas. En concreto, introduce numerosas preguntas sobre la facturación de diversas empresas con ministerios, entes públicos, empresas públicas y otros organismos públicos dependientes de la Administración General del Estado entre 1995 y 2012. El PSOE también introduce numerosas preguntas de control en esta legislatura, muchas de las cuales, relacionadas con la actividad de la CORA. E igual que IU, las introduce mayoritariamente en Comisión, lo que indica, como ya hemos visto, que la politización de los asuntos relacionados con las AA.PP no es muy elevada en esta legislatura. Esto cambia en la legislatura 2016-2019, cuando la atención sobre estos asuntos se incrementa y lo hace especialmente en el Pleno. Los datos muestran que los partidos responsables de este aumento son principalmente el grupo Mixto, PP, PSOE, IU-Podemos y Ciudadanos. Ciudadanos hace un enmarcado autonómico, pero en este caso para cuestionar el cupo vasco, el PSOE se centra en temas de transparencia, y el PP en asuntos relacionados con la administración electrónica y la función pública. IU insiste al gobierno en la necesidad de revisar la regla de gasto y limitaciones presupuestarias, la cesión de espacios naturales en propiedad del Ministerio de Defensa, e introduce también el tema de la lengua, preguntando sobre la limitación del uso de las lenguas cooficiales en las AA.PP con sede en alguna Comunidad Autónoma. Dentro del grupo mixto, es el PDCat quien introduce cuestiones sobre las AA.PP relacionadas con el gobierno de la Generalitat.

4. LA PARTICIPACIÓN DE AUTORIDADES Y FUNCIONARIOS EN EL PROCESO DE DISEÑO Y ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

El artículo 44 del Reglamento del Congreso establece que las Comisiones podrán recabar la información y la documentación que precisen del Gobierno y de las AA.PP, así como la presencia de miembros del gobierno, autoridades, funcionarios y otras personas competentes en la materia a efectos de informar y asesorar a la Comisión. La finalidad de estas iniciativas es, entre otras, permitir que los diputados conozcan

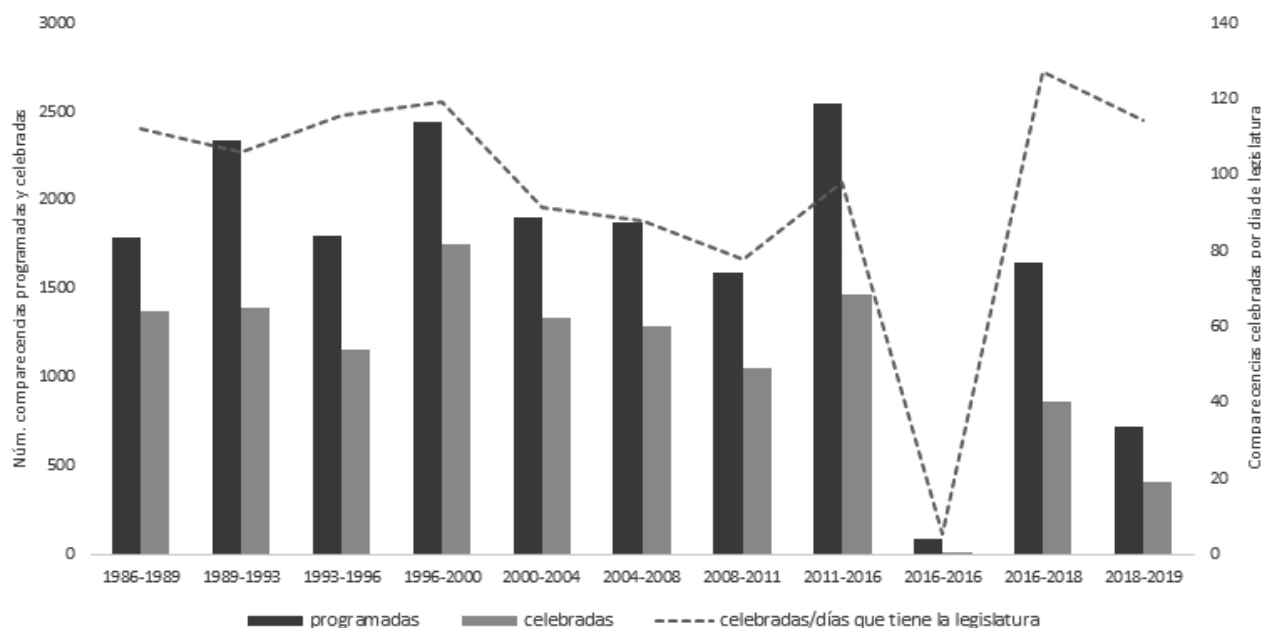
opiniones relevantes de cara a la formulación de sus propuestas de modificación (Senen, 2018, p. 383). La facultad de acordar qué comparecencias se tramitarán corresponde a la Mesa de la Comisión⁶. En esta sección se analiza el alcance de las comparecencias, teniendo en cuenta hasta qué punto autoridades y funcionarios participan a lo largo del proceso legislativo, durante la tramitación de las leyes, y la evolución del número de comparecencias en Comisión. También se explora el contenido de estas comparecencias y el perfil de los comparecientes (si participan cargos de confianza política u otros con un perfil más técnico).

4.1. Alcance y evolución temporal

Un primer indicador para evaluar la participación de autoridades y funcionarios en el proceso de diseño y elaboración de políticas, es el porcentaje de proyectos de ley en los que se celebran comparecencias. Si bien este indicador ignora las negociaciones y contactos que se hayan podido producir en la fase extra parlamentaria, ofrece información interesante para medir hasta qué punto este debate se produce en un escenario en el que la información proporcionada por estos actores se comparte con los representantes de todas las fuerzas políticas. Y, aunque se ignora también las comparecencias que se producen en la tramitación de proposiciones de ley, lo cierto es que la gran mayoría de leyes, cerca del 90%, proceden en España de proyectos de ley (Chaqués-Bonafont et al., 2015). Los datos muestran que la realización de comparecencias es la excepción más que la regla. Entre 1996 y 2019, solo en el 8% de los proyectos de ley que se aprobaron en el Parlamento (excluyendo las leyes de presupuestos), se realizaron comparecencias a lo largo de su tramitación parlamentaria. Si consideramos solo las comparecencias de autoridades y funcionarios, el porcentaje baja hasta el 5,8% del total de proyectos. La participación de grupos de interés es ligeramente mayor, alcanzando el 7,9% del total de proyectos. La mayoría de las comparecencias de autoridades y funcionarios (26% el total) tiene lugar en el debate de proyectos relacionados con temas de justicia y asuntos de interior, gestión del agua y recursos naturales (13%) y ciencia y tecnología (12%).

Los funcionarios y autoridades comparecen en el marco de la tramitación de proyectos de ley, pero sus funciones en las comparecencias que se realizan en Comisión van más allá de las legislativas. Las comparecencias no solo proporcionan información orientada a mejorar la calidad de las leyes, en el marco del proceso legislativo, sino que también tienen un claro objetivo de control político y de análisis de políticas en proceso de implementación. Con el objetivo de medir el alcance de su participación, el gráfico 4 muestra el total de comparecencias de funcionarios y autoridades programadas y celebradas en Comisión entre 1986 y 2019. Los datos muestran que, como media, por legislatura se programan 1.342 comparecencias con autoridades y funcionarios, cifra muy superior a la de los grupos de interés, que se sitúa en 521 (Palau y Rodilla, 2022, p. 150). De todas las comparecencias programadas, un 65% llegan finalmente a celebrarse. Tal y como muestra el gráfico 4, la legislatura con mayor número de comparecencias programadas es la de la mayoría absoluta de Rajoy (2011-2016), seguida de la de minoría de Aznar (1996-2000). En esta última, es también en la que más comparecencias de autoridades y funcionarios llegan a celebrarse, en números absolutos. No obstante, el número de comparecencias no puede compararse entre legislaturas en números absolutos. Por ello, el gráfico 4 ofrece información sobre las comparecencias ajustada al número de días que tiene la legislatura. A diferencia de lo que ocurre con las comparecencias de los grupos de interés (Chaqués-Bonafont y Muñoz, 2016), los datos muestran que en la participación de funcionarios y autoridades en comisiones parlamentarias poco tienen que ver los cambios en el tipo de gobierno (Palau y Rodilla, 2022). Tal y como muestra el gráfico 4, su participación es especialmente elevada durante el gobierno de minoría de Aznar (1996-2000). Luego, durante la mayoría absoluta (2000-2004), se reduce su participación, pero también lo hace durante los dos gobiernos de minoría socialista de Rodríguez Zapatero (2004-2011). En cambio, se incrementa significativamente cuando Rajoy gobierna con mayoría absoluta (2011-2016), y también a lo largo de la legislatura XII, tanto durante el gobierno en minoría de Rajoy, como después de la moción de censura, bajo la presidencia de Pedro Sánchez.

⁶ Tal y como señala Senén (2018, p. 383) en relación a la forma de presentación de solicitudes «lo habitual es que a iniciativa de algún grupo parlamentario la Mesa de la Comisión abra un plazo con esa finalidad, de acuerdo con los cupos de proporcionalidad que previamente se establezcan. Concluido ese plazo será nuevamente la Mesa de la Comisión Legislativa correspondiente la que examine las comparecencias presentadas, las cuales no necesitan ser calificadas por la Mesa de la Cámara puesto que, se tramitarán como solicitudes de comparecencia cuyo autor es la propia Comisión. La celebración de este trámite de comparecencias, previas al procedimiento legislativo, es bastante común cuando las Comisiones tramitan iniciativas legislativas de cierta relevancia y se basa, desde un punto de vista teórico, en la doctrina del “debate trabado”, que subordina la tramitación de ciertas iniciativas a la existencia en la Cámara de un debate en curso».

GRÁFICO 4. COMPARECENCIAS DE AUTORIDADES Y FUNCIONARIOS EN EL PARLAMENTO ESPAÑOL (1986-2019)

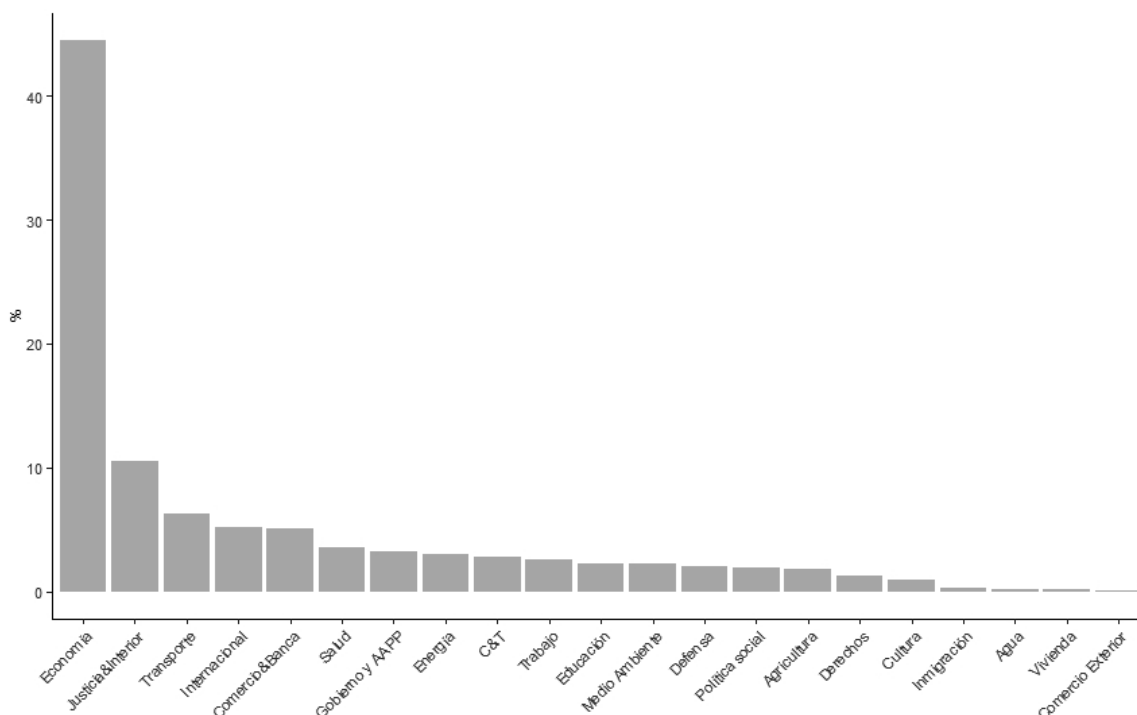
Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos de Q-Dem (www.q-dem.com) y del Congreso (www.congreso.es). Ver también Palau y Rodilla (2022).

En resumen, a partir de estos datos podría argumentarse que la comparecencia de funcionarios y autoridades está sometida en menor medida a dinámicas de politización que las de grupos de interés, quizás por la naturaleza –más técnica– de la información que proporcionan. Para intentar aportar algunos datos y reflexiones sobre esta cuestión, analizamos a continuación la temática de las comparecencias y el tipo de actor que participa en las mismas.

4.2. Contenido temático y perfil de los comparecientes

En relación con la temática, tal y como muestra el gráfico 5, para el periodo 1996-2019, la mayoría de las comparecencias de autoridades y funcionarios (44 %) tienen lugar en relación con asuntos económicos (básicamente en las Comisiones de Economía, Hacienda y Presupuestos). A continuación, los asuntos sobre los que se celebran más comparecencias de autoridades y funcionarios son los relacionados con justicia e interior (10 %), transporte (6,3 %), política internacional (5 %) y comercio y banca (5 %). El resto de las temáticas tienen porcentajes por debajo del 5 % del total. Cabe señalar que el mayor volumen de comparecencias de autoridades y funcionarios tiene lugar, dentro del ámbito económico, en el marco del debate de los proyectos de ley de presupuestos generales del Estado. En la legislatura 1996-2000, estas representaban el 28 % del total de comparecencias. Este porcentaje ha ido creciendo progresivamente hasta situarse en el 53 % del total en la legislatura 2016-2019 (47 % durante el gobierno de Rajoy y 59 % durante el de Sánchez, después de la moción de censura). La importancia del debate de la ley de presupuestos se explica porque, como señala Melado (2007), se ha instaurado la costumbre de realizar una serie de comparecencias de los titulares de los distintos Departamentos ministeriales y de altos cargos; sesiones que se programan por la Mesa junto al calendario general de tramitación del proyecto de ley. Una vez realizada la comparecencia, tienen la palabra los portavoces de los grupos que la han solicitado para realizar las preguntas que consideren pertinentes. En definitiva, estos debates sirven para que los grupos parlamentarios cuestionen los programas económicos del gobierno y el contenido de la acción política, lo que constituye un importante mecanismo de control presupuestario. El aumento del porcentaje de comparecencias asociadas con el debate del proyecto de ley de presupuestos se produce en paralelo a la caída de comparecencias de autoridades y funcionarios orientadas al debate de otras cuestiones.

GRÁFICO 5. ÁMBITO TEMÁTICO DE LAS COMPARENCIAS DE AUTORIDADES Y FUNCIONARIOS (1996-2019)

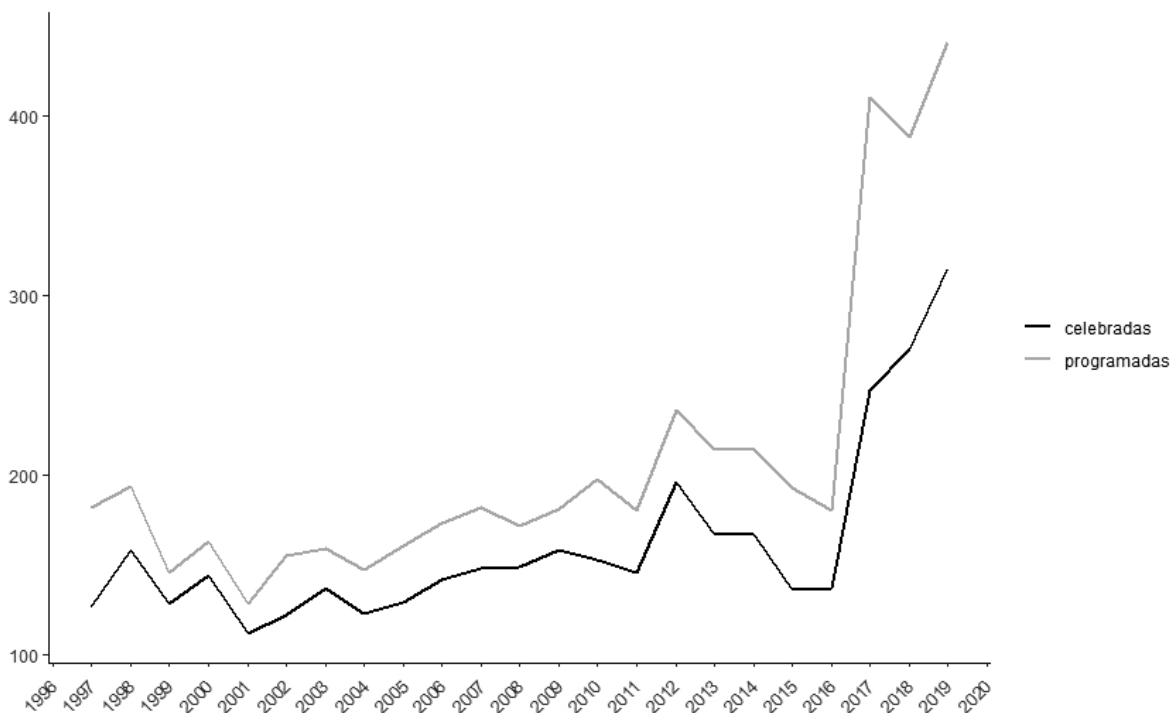


Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos de Q-Dem (www.q-dem.com) y del Congreso (www.congreso.es).

La importancia de la participación de funcionarios y autoridades en el debate del proyecto de ley de presupuestos explica también que, en la tramitación parlamentaria, se realicen en relación con estos proyectos un número de comparencias significativamente mayor al del resto, que como hemos visto es bastante bajo. Como media, se programan 0,2 comparencias por proyecto de ley. En cambio, en los proyectos de ley de presupuestos, la media se eleva a 208 comparencias. El gráfico 6 muestra la evolución de las comparencias que tienen lugar en el marco del debate del proyecto de ley de presupuestos. No se observan grandes variaciones, con excepción de la legislatura 2016-2019, cuando el número de comparencias casi dobla la media. Teniendo en cuenta el elevado porcentaje que representan sobre el total de comparencias, este aumento explica probablemente también el incremento del total de comparencias que observábamos en esta legislatura en el gráfico 4.B. En resumen, la participación de autoridades y funcionarios en la tramitación de proyectos de ley es muy baja, pero se eleva substancialmente cuando se trata de la ley de presupuestos.

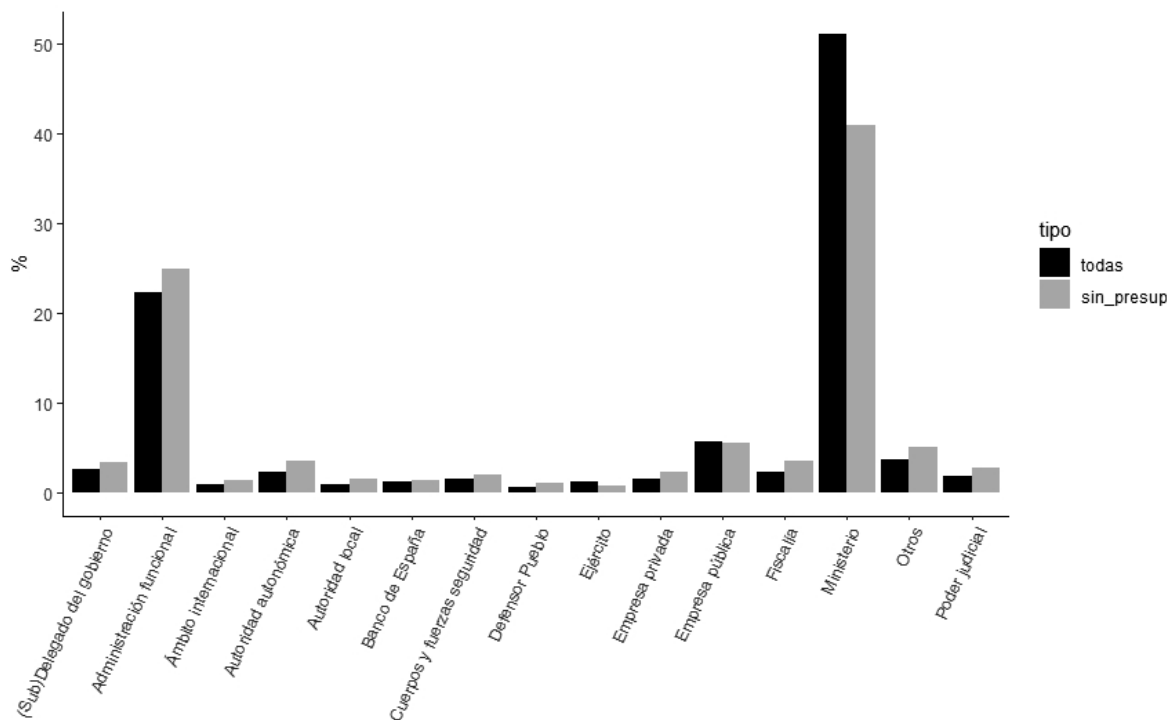
En relación con el tipo de cargos y autoridades que asisten a las comparencias, tal y como muestra el gráfico 7, la mayoría (el 51 % del total) son cargos ministeriales. Si excluimos las que tienen lugar en el marco del debate sobre el proyecto de ley de presupuestos, el porcentaje baja hasta el 41 % pero sigue siendo el tipo de autoridad más común. A continuación, destacan los cargos de administración funcional (con un 22 %) y cargos en empresas públicas (aunque ya muy alejados, con un 5,7 %). Los porcentajes no muestran grandes diferencias si excluimos los debates del proyecto de ley de presupuestos. El resto de los cargos tiene una representación muy baja, por debajo del 5 % del total. Centrándonos en los cargos ministeriales, los datos ponen de manifiesto que la mayoría de los que asisten a comparencias son Secretarios de Estado (un 53 %). Si no tenemos en cuenta las comparencias asociadas con el debate del proyecto de ley de presupuestos, el porcentaje incrementa hasta el 61 %. La segunda autoridad con mayor presencia en las comparencias es también un cargo con un claro perfil político: los Secretarios Generales, seguidos de los Directores Generales (que pueden ser cargos de designación política o bien funcionarios de libre designación). Otros cargos –con un perfil claramente más técnico–, como los Subsecretarios, tienen una participación menor en las comparencias, sobre todo si excluimos aquellas asociadas al debate del proyecto de ley de presupuestos.

GRÁFICO 6. COMPARENCIAS DE AUTORIDADES Y FUNCIONARIOS CELEBRADAS EN EL MARCO DEL DEBATE ANUAL DEL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS (1997-2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos de Q-Dem (www.q-dem.com) y del Congreso (www.congreso.es).

GRÁFICO 7. TIPO DE FUNCIONARIOS Y AUTORIDADES QUE PARTICIPAN EN LAS COMPARENCIAS PARLAMENTARIAS (1996-2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos de Q-Dem (www.q-dem.com) y del Congreso (www.congreso.es).

CONCLUSIONES

En este artículo hemos argumentado que el Parlamento tiene un papel importante en la mejora de la capacidad administrativa, como institución que tiene atribuida la función legislativa y de control parlamentario. Es en el Parlamento donde las distintas formaciones políticas tienen oportunidad de dar su punto de vista, defender sus posturas, cuestionar o respaldar las iniciativas políticas del gobierno; y es también donde la participación de autoridades, funcionarios y otras personalidades, puede promover un mayor control, transparencia y rendición de cuentas, así como un proceso más informado de toma de decisiones. Con el objetivo de estudiar cómo el Parlamento ha llevado a cabo estas funciones, hemos analizado todas las preguntas de control introducidas en el Pleno y en Comisión relacionadas con la actividad de las AA.PP, y la participación de autoridades y funcionarios en comparecencias parlamentarias.

A la vista de los resultados, y haciendo una reflexión sobre sus implicaciones para el Plan de Recuperación, podemos concluir que el Parlamento puede mejorar la capacidad administrativa, y consecuentemente, contribuir a un uso eficiente de los recursos del Plan, si lleva a cabo una serie de tareas. En primer lugar, para mejorar la rendición de cuentas, debe reforzar la actividad de control sobre los responsables políticos del Plan y también sobre el aparato administrativo encargado de su implementación. Los resultados de esta investigación han puesto de manifiesto que en España el control parlamentario sobre las AA.PP es bajo y, además, ha disminuido significativamente a lo largo del tiempo. Los cambios en la atención parlamentaria pueden explicarse, en parte, por el proceso de institucionalización y reforma de las propias AA.PP, desde la transición hasta la actualidad. La actividad de control muestra los cambios experimentados por nuestras administraciones, desde la reforma de la función pública y la preocupación por la eficiencia en los años 80, al mayor énfasis en la eficacia, la innovación y la flexibilidad de los procesos en los años 90, y el desarrollo de un nuevo paradigma en el nuevo milenio centrado en la priorización de valores vinculados con la calidad de la democracia: reducción de la corrupción, mejora de la transparencia y la participación ciudadana (Villoria, 2009). Este proceso ha implicado que, paralelamente a la caída en los niveles de escrutinio parlamentario, se hayan introducido nuevos temas en la agenda de control parlamentario. El análisis descriptivo de los datos no apoya la tesis de que el control parlamentario tenga relación con los cambios en el tipo de gobierno, pero sí que corrobora la importancia de los intereses programáticos de los partidos. En este sentido, la politización que se ha producido entorno al Plan puede contribuir a que se intensifique la actividad de control, pero el escrutinio sobre la actividad del gobierno y su aparato administrativo debería no percibirse únicamente como un mecanismo para mejorar los resultados electorales.

En segundo lugar, el Parlamento debe apoyarse más en la información que las autoridades y funcionarios responsables del Plan puedan proporcionar, ya sea en el marco del proceso legislativo (normas que se tramitan para el desarrollo del Plan) o de la propia actividad de control. Como actores que protagonizarán el proceso de modernización de las AA.PP que tendrá lugar en el marco del Plan, y también como responsables de la tramitación e implementación de una parte importante de las ayudas –muchas de las cuáles se han articulado al margen de la institución parlamentaria–, la participación de autoridades y funcionarios en el proceso de rendición de cuentas y también en el diseño e implementación de políticas es de gran relevancia. No obstante, los resultados de esta investigación han puesto de manifiesto que, con la excepción del proyecto de ley de presupuestos, son pocas las veces en que estos actores participan en la tramitación de los proyectos de ley, aportando información sobre los problemas públicos que son objeto de regulación. Su participación es más la excepción que la regla. Los datos sobre comparecencias en Comisión muestran que los que participan son básicamente cargos ministeriales, con un claro perfil político, y que en un porcentaje elevado de casos participan en relación con el debate de asuntos económicos y presupuestarios. La participación de funcionarios y autoridades con un perfil más técnico que, por razón del cargo que ocupan, pueden tener información relevante para mejorar el diseño e implementación de un número elevado de políticas, es muy residual. Los datos no confirman, al menos a partir del análisis descriptivo realizado, que exista relación entre las comparecencias de funcionarios y autoridades y el tipo de gobierno. No obstante, debería analizarse en futuras investigaciones con más profundidad el objetivo de estas comparecencias para determinar si, como argumentan Chaqués-Bonafont y Muñoz (2016) en su análisis de los grupos de interés, existen diferencias entre las que se producen en el marco de la tramitación legislativa y las que tienen una finalidad más de control.

Por último, la literatura comparada pone de manifiesto que España tiene un Parlamento con una baja institucionalización de la evaluación ex ante y ex post de las políticas (Anglmayer, 2020). Existe una brecha con los países del norte de Europa, como Suecia o Finlandia, pero también con otros de nuestro entorno,

como Francia o Italia. España solo ha institucionalizado mínimamente estos procesos en relación con la dimensión económica y presupuestaria de las políticas, como se ha demostrado en esta investigación, y como señala también el estudio realizado por Anglmayer (2020, p. 37). El débil papel del Parlamento en tareas de análisis de políticas viene determinado también por factores estructurales, como la propia composición de los comités parlamentarios, que responde a criterios partidistas, o la baja especialización de los diputados (Palau y Rodilla, 2022). El número y tipo de comités parlamentarios ha aumentado a lo largo del tiempo, pero de poco sirve si estos están politizados y no cuentan con los recursos y el tiempo necesario para llevar a cabo tareas de análisis político. Al contrario, tener más comités podría implicar que se diluyera su importancia política (Senén, 2018). Iniciativas recientes orientadas a introducir el conocimiento experto en el Parlamento –como la creación de la Oficina Parlamentaria de Ciencia y Tecnología– pueden contribuir sin duda también a mejorar la capacidad administrativa.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Addison, H. J. (2009). *Is administrative capacity a useful concept? Review of the application, meaning and observation of administrative capacity in political science literature* (LSE Working Paper).
- Anglmayer, I. (2020). *Better Regulation practices in national parliaments*. European Parliamentary Research Service (EPRS) Study. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU\(2020\)642835](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU(2020)642835)
- Arenilla Sáez, M. (2017). Cuatro décadas de modernización vs. reforma de la Administración pública en España. *Methaodos. Revista de ciencias sociales*, 5(2), 302-317. <https://doi.org/10.17502/m.rcs.v5i2.190>
- Bachtler, J. y McMaster, I. (2008). EU Cohesion policy and the role of the regions: investigating the influence of Structural Funds in the new member states. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 26(2), 398-427. <https://doi.org/10.1068/c0662>
- Bachtler, J., Mendez, C. y Oraže, H. (2013). From conditionality to Europeanization in Central and Eastern Europe: Administrative performance and capacity in Cohesion Policy. *European Planning Studies*, 22(4), 735-757. <https://doi.org/10.1080/09654313.2013.772744>
- Baumgartner, F. R. y Leech, B. L. (2001). Interest niches and policy bandwagons: Patterns of interest group involvement in national politics. *The Journal of Politics*, 63(4), 1191-1213. <https://doi.org/10.1111/0022-3816.00106>
- Baun, M. J. y Marek, D. (eds.). (2008). *EU cohesion policy after enlargement*. Palgrave Macmillan.
- Beyers, J., Eising, R. y Maloney, W. (2008). Researching interest group politics in Europe and elsewhere: Much we study, little we know? *West European Politics*, 31(6), 1103-1128. <https://doi.org/10.1080/01402380802370443>
- Boeckhout, S., Boot, L., Hollanders, M., Reincke, K. J., De Vet, J. M., Figueiredo, A. M. F. y Quaternaire, O. P. (2002). *Key indicators for candidate countries to effectively manage the Structural Funds. Final Report, Sectoral and Country Reports*. NEI, Ecorys.
- Bojórquez Carrillo, A. L., Manzano Loria, L. E. y Heredia, L. J. U. (2015). Análisis de la relación entre la capacidad administrativa y la transparencia en gobiernos locales en México. *Investigaciones Regionales-Journal of Regional Research*, 31, 101-118. <https://investigacionesregionales.org/es/articulo/analisis-de-la-relacion-entre-la-capacidad-administrativa-y-la-transparencia-en-gobiernos-locales-en-mexico/>
- Chaqués-Bonafont, L. C., Palau, A. M. y Baumgartner, F. R. (2015). *Agenda dynamics in Spain*. Palgrave Macmillan.
- Chaqués-Bonafont, L. y Muñoz Márquez, L. M. (2016). Explaining interest group access to parliamentary committees. *West European Politics*, 39(6), 1276-1298. <https://doi.org/10.1080/01402382.2016.1184862>
- Charron, N., Dijkstra, L. y Lapuente, V. (2014). Regional governance matters: Quality of government within European Union member states. *Regional studies*, 48(1), 68-90. <https://doi.org/10.1080/00343404.2013.770141>
- Comín, F. (1999). Un siglo de evolución y cambios en la empresa pública española. *RAE: Revista Asturiana de Economía*, 16-17, 163-190.
- Comisión Europea (2020). *Roadmaps for Administrative Capacity Building*. https://ec.europa.eu/regional_policy/es/policy/how/improving-investment/roadmap_admin/
- Cross, J. P., Eising, R., Hermansson, H. y Spohr, F. (2021). Business interests, public interests, and experts in parliamentary committees: their impact on legislative amendments in the German Bundestag. *West European Politics*, 44(2), 354-377. <https://doi.org/10.1080/01402382.2019.1672025>
- Eckhard, S. y Ege, J. (2016). International bureaucracies and their influence on policy-making: A review of empirical evidence. *Journal of European Public Policy*, 23(7), 960-978. <https://doi.org/10.1080/13501763.2016.1162837>
- Gilligan, T. W. y Krehbiel, K. (1990). Organization of informative committees by a rational legislature. *American Journal of Political Science*, 34(2), 531-564. <https://doi.org/10.2307/2111460>
- Hille, P. y Knill, C. (2006). «It's the bureaucracy, stupid»: The implementation of the Acquis Communautaire in EU candidate countries, 1999-2003. *European Union Politics*, 7(4), 531-552. <https://doi.org/10.1177/1465116506069442>
- Kingdon, J. W. y Stano, E. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies* (vol. 45, pp. 165-169). Little, Brown & Company.

- Krehbiel, K. (2004). Legislative organization. *Journal of Economic Perspectives*, 18(1), 113-128. <https://doi.org/10.1257/089533004773563467>
- Lisi, M. y Muñoz, L. M. (2019). Interest groups in Iberian parliaments. En J. M. Fernandes y C. Leston-Bandeira (eds.), *The Iberian Legislatures in Comparative Perspective* (pp. 130-148). Routledge.
- Matsaganis, M., Ferrera, M., Capucha, L. y Moreno, L. (2003). Mending nets in the south: Anti-poverty policies in Greece, Italy, Portugal and Spain. *Social Policy & Administration*, 37(6), 639-655. <https://doi.org/10.1111/1467-9515.00363>
- Melado, A. I. (2007). Los instrumentos de control parlamentario de la Ley de Presupuestos Generales del Estado. *UNED. Teoría y realidad constitucional*, 19, 161-195. <https://doi.org/10.5944/trc.19.2007.6752>
- Milio, S. (2008). How political stability shapes administrative performance: The Italian case. *West European Politics*, 31(5), 915-936. <https://doi.org/10.1080/01402380802234581>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (1987). *Administration as service, the public as client*.
- Ospina, S. (2002). Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*.
- Palau, A. M. (2019). Attention to EU Affairs in the Spanish Parliament: The Role of Credit-Claiming and Issue Saliency Strategies. *Parliamentary Affairs*, 74(1), 180-205. <https://doi.org/10.1093/pa/gsz046>
- Palau, A. M. y Rodilla, A. (2022). Parliamentary committees as policy analysis institutions. En L. Chaqués-Bonafont y J. Jordana (eds.), *Policy Analysis in Spain* (pp. 141-164). Bristol University Press.
- Parrado Díez, S. (1996). *Las élites de la administración estatal (1982-1991). Estudio general y pautas de reclutamiento*. Instituto Andaluz de Administración Pública.
- Parrado Díez, S. (2004). 12 Politicisation of the Spanish civil service. En B. G. Peters y J. Pierre (eds.), *The Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: A Quest for Control* (pp. 227-256). Routledge.
- Real-Dato, J. y Rodríguez-Teruel, J. (2016). Politicians, experts or both? Democratic delegation and junior ministers in Spain. *Acta Política*, 51(4), 492-516. <https://doi.org/10.1057/ap.2016.6>
- Rodríguez-Pose, A. y Garcilazo, E. (2015). Quality of government and the returns of investment: Examining the impact of cohesion expenditure in European regions. *Regional Studies*, 49(8), 1274-1290. <https://doi.org/10.1080/00343404.2015.1007933>
- Rourke, F. E. (1984). *Bureaucracy, politics, and public policy* (3.ª ed.). Little, Brown and Company.
- Rourke, F. E. (1987). Bureaucracy in the American constitutional order. *Political Science Quarterly*, 102(2), 217-232. <https://doi.org/10.2307/2151350>
- Saalfeld, T. y Strøm, K. W. (2014). Political parties and legislators. En S. Martin, T. Saalfeld y K. W. Strøm (eds.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies* (pp. 371-398). Oxford University Press.
- Sabatier, P. A. (1998). The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. *Journal of European Public Policy*, 5(1), 98-130. <https://doi.org/10.1080/13501768880000051>
- Savitch, H. V. (1998). Global challenge and institutional capacity: or, how we can refit local administration for the next century. *Administration & Society*, 30(3), 248-273. <https://doi.org/10.1177/0095399798303002>
- Senén Hernández, M. (2018). Comisiones legislativas permanentes. *Revista de las Cortes Generales*, 103, 367-398. <https://doi.org/10.33426/rcg/2018/103/110>
- Strøm, K., Müller, W. C. y Smith, D. M. (2010). Parliamentary control of coalition governments. *Annual Review of Political Science*, 13, 517-535. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.10.071105.104340>
- Sumpikova, M., Pavel, J. y Klazar, S. (2004, 13-15 de mayo). EU funds: Absorption capacity and effectiveness of their use, with focus on regional level in the Czech Republic. *12th NISPAcee Conference*.
- Surubaru, N. C. (2017). Administrative capacity or quality of political governance? EU Cohesion Policy in the new Europe, 2007-13. *Regional Studies*, 51(6), 844-856. <https://doi.org/10.1080/00343404.2016.1246798>
- Teruel, J. R. (2011). *Los ministros de la España democrática*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Verheijen, A. J. G. (2000). *Administrative Capacity Development. A race against time?* [Working Paper, W 107]. WRR, Scientific Council for Government Policy. <https://library.oopen.org/bitstream/id/f95fa8f6-24c0-4ebd-8440-9cf281571672/439715.pdf>
- Villoria, M. (2009). La función directiva profesional. En R. Jiménez, A. Palomar y M. Villoria (eds.), *La dirección pública profesional en España* (pp. 62-122). Instituto Vasco de Administración Pública y Marcial Pons.
- Villoria, M. y Jiménez, F. (2012). La corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 138(2), 109-134. <https://doi.org/10.5477/cis/reis.138.109>
- Vliegenthart, R. y Walgrave, S. (2011). Content matters: The dynamics of parliamentary questioning in Belgium and Denmark. *Comparative Political Studies*, 44(8), 1031-1059. <https://doi.org/10.1177/0010414011405168>
- Vliegenthart, R., Walgrave, S., Baumgartner, F. R., Bevan, S., Breunig, C., Brouard, S., Chaqués-Bonafont, L., Grossman, E., Jennings, W., Mortensen, P. B., Palau, A. M., Sciarini, P. y Tresch, A. (2016). Do the media set the parliamentary agenda? A comparative study in seven countries. *European Journal of Political Research*, 55(2), 283-301. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12134>