

MARTÍNEZ, Antonia (editora). *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*. Tecnos, Madrid, 2000. 443 págs.

ROSA M.^a FERNÁNDEZ RIVEIRA (*)

Este libro surge como resultado de un Proyecto de Investigación realizado por varios profesores de distintas Universidades españolas, que se presentó ante la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología. Por ello, se articula en trece estudios sobre distintas facetas del Congreso de los Diputados. Todos ellos bajo una perspectiva sociológica y empírica común que se concreta en una mirada *a ras de suelo* del hemicycle parlamentario, que se concentra en datos y cifras ofrecidos por informes, estadísticas o encuestas y que, en definitiva, se anuncia en las últimas palabras del título del libro, *funciones y rendimiento*.

En una mirada conjunta se encuentran muchos aspectos enriquecedores, precisamente derivados de ese intento novedoso que es el estudio empírico del Congreso de los Diputados. Pero simultáneamente y fruto de la dificultad que entraña asir lo inabarcable a pequeñas dosis, se corre el riesgo de repetir, obviar o dar por supuesto peldaños de la reflexión, o en otros casos, de minimizarlos probablemente por necesidades de espacio.

(*) Dpto. de Derecho Constitucional. Facultad de Derecho. Universidad Complutense de Madrid.

Muchas son las aportaciones que esta monografía brinda al universo de las publicaciones sobre el Congreso de los Diputados o sobre el Parlamento con que cuenta el panorama académico no sólo español sino también allende nuestras fronteras (1).

En primer lugar su profundo carácter *dinámico* (2): se observa la realidad parlamentaria, no de modo especulativo, dogmático o teórico (y por ello apegado a las disposiciones normativas, la mayoría de las veces a gran distancia del suelo), sino en constante movimiento. Sus reacciones, cambios, evoluciones o involuciones, pero todo ello *sin dejar de pedalear*.

En segundo lugar, se considera muy afortunada la dirección elegida para esta investigación que parte del dato, del hecho, de la realidad para *inductivamente* alcanzar el diagnóstico, el problema general, en definitiva el fenómeno que acontece y subyace.

Y en tercer lugar, parece también un gran acierto la elección de los elementos o actores que se han tenido en cuenta, precisamente por su relación y mutua influencia en el Congreso de los Diputados. Se ha considerado el funcionamiento interno del Parlamento (Presidencia, Mesa, Junta de Portavoces, Grupos Parlamentarios, Parlamentario individual, etc.) pero también y por exigencias de la propia realidad, se han contemplado

(1) La Bibliografía existente sobre el Congreso de los Diputados o sobre el Parlamento es extraordinariamente amplia y muchos de los autores reseñan en las primeras páginas de su colaboración las principales obras de cita obligatoria sobre la materia que se tratará. No obstante, se han publicado también en el año 2000 ciertos estudios sobre el objeto que aquí se estudia. El trabajo de las Jornadas de Reflexión y Debate celebradas en Santander los días 4 y 5 de noviembre de 1999. Jornadas que en este caso se ocuparon de: *El Reglamento parlamentario: Propuestas de Reforma* y que son de gran interés especialmente en el momento presente, en que el Congreso trabaja sobre la reforma de su Reglamento. Otra obra importante es el número Extraordinario de la Revista Corts. Anuario de Derecho Parlamentario, N.º 10, Valencia 2001, que se destina por entero a *Los Grupos Parlamentarios*. En sus páginas se analizan muchos de los aspectos tratados en la obra que se recensiona, por ello podría ser útil su utilización complementaria, ya que la perspectiva de análisis es otra muy distinta.

(2) Basta leer tan sólo los títulos de algunos de los trabajos que se ofrecen para comprobar esta afirmación: *Élites parlamentarias y vida parlamentaria: actividades y motivaciones de los diputados españoles*, *El Congreso en los medios de comunicación, terreno de juego*.

otros protagonistas, que estando fuera de la Cámara, condicionan su actividad de manera decisiva (Grupos de interés, Partidos políticos, Medios de Comunicación, etc.).

No obstante y como se señalaba anteriormente, un estudio como este entraña retos importantes difíciles de salvar.

Una de las cuestiones que llama profundamente la atención al lector de esta obra es la *alteridad*, (a veces pretendida, otras veces impuesta por los hechos, pero una gran mayoría de veces no buscada) entre Congreso de los Diputados y Parlamento. Es evidente que no son lo mismo, pero la remisión a uno en lugar del otro y al otro en lugar del uno, puede dar lugar a ciertas confusiones o imprecisiones. Y ello a pesar de que algún autor sí mantiene en sus aportaciones la pretensión anunciada en el título de ceñirse a la Cámara Baja de nuestro Órgano Legislativo.

Por otro lado, se encuentran varias repeticiones de diagnósticos sobre los problemas que presenta el Congreso en su funcionamiento. Cuestiones como la pérdida de individualidad del parlamentario, el predominio de los Grupos Parlamentarios, la adquisición por el Gobierno de papeles en otro tiempo atribuidos al Parlamento, entre otras, se repiten de manera recurrente. Todo esto tal vez ralentiza, o desestructura el ritmo interno de la exposición. Es cierto que existen realidades inherentes al Congreso y que están presentes sea cual fuere la perspectiva de estudio elegida, pero también es cierto que en una investigación conjunta la idea de parcelar el análisis (evidentemente con entidad única y profunda interrelación) busca precisamente evitar la comisión de repeticiones innecesarias.

A continuación se exponen las reflexiones vertidas en los trece trabajos que integran la obra. Algunas de ellas se han agrupado debido a la proximidad de los temas.

El primer trabajo, que da título al libro, es desarrollado por A. Martínez, constituye el punto de partida y la justificación de esta obra cuyo objetivo es el conocimiento fáctico y no sólo especulativo del Congreso de los Diputados.

Las Instituciones articulan y encarnan la Democracia, que padece los envites del desarrollo histórico, político, económico, social y cultural. El

perfeccionamiento de la Democracia pasa por la eficiencia y coherencia de sus Instituciones. Como señala la autora en estas primeras páginas, el objetivo de este estudio no es a priori la «defensa de una reforma del Parlamento», sino la reflexión de que «cualquier propuesta de reforma se debe basar en un conocimiento profundo de cómo ha funcionado dicha Institución y del contexto político en el que opera» (pág. 13).

La mirada al Congreso de los Diputados no se quiere limitar a la función principal o de *policy making* que ofrecería, a juicio de la autora, e igual que otros estudios, una visión o *paradigma restrictivo*. El modelo de estudio elegido se detiene en los contenidos y problemas de la realidad dinámica y multifuncional que comporta nuestro Parlamento, en constante movimiento, en interacción con múltiples factores que lo matizan, lo determinan y lo condicionan. Por todo ello, la crisis del Parlamento, la complejidad y extensión de la participación, los fenómenos de globalización, la incidencia de los grupos de presión, la articulación y funcionamiento de los Partidos Políticos, el desarrollo de sus funciones por los órganos de gobierno y dirección de las Cámaras, el progresivo y creciente predominio del Ejecutivo etc., separan la realidad actual del Parlamento de la idea mítica de Parlamento decimonónico, «en el que los parlamentarios, independientes y generalistas, discutían de forma libre e irrestricta acerca de todas las cuestiones de interés general y decidían con igual libertad y autonomía de criterio» (pág. 16).

Es importante aclarar, nítidamente, las funciones del Parlamento en aras a consolidar cuáles serán los parámetros de crítica y enjuiciamiento a aplicar sobre el trabajo y rendimiento de la Cámara, funciones que se condensan básicamente en tres: legitimación, legislación y vinculación entre la sociedad y el sistema político. Esta tarea es, con carácter general, la pretensión de la obra.

El segundo trabajo contenido en esta monografía, de J. L. Cascajo Castro, se refiere a *El congreso de los Diputados y la forma de Gobierno en España*.

Son tres los capítulos en los se estructura esta parte y a lo largo de ellos se expone la reivindicación de un papel que presuntamente, o mejor dicho, evidentemente, está perdiendo el Parlamento. El autor describe la crónica constitucional como escenario revelador de la evolución del

Parlamento. A lo largo de ella se presenta, bien como una Institución fundamental en la forma parlamentaria de gobierno durante la etapa de la transición política, bien, en el período que se inicia en 1982, como Institución desplazada o relegada, dentro de la forma de gobierno aludida, a un mero «núcleo irreductible» subordinado al creciente poder del Ejecutivo, a los vaivenes propiciados por los Medios de comunicación, o a las profunda crisis y alteraciones del principio clásico de separación de poderes.

Esa parcela inextinguible, compuesta por las funciones que le han quedado al Parlamento, contempla cómo el *derecho legislativo se ha pulverizado* y las causas que han contribuido a ello son múltiples y así, por ejemplo, se observa que la Ley ya no es una respuesta al interés general, o el incremento de la legislación delegada fruto de la descentralización del poder legislativo, o las constantes interferencias del Poder Judicial arrogándose competencias o facultades que no le corresponden. La realidad del funcionamiento democrático lleva a interrogarse acerca de cuál es el verdadero papel del Parlamento. ¿Un Parlamento de Grupos y no de representantes individuales con verdadera capacidad para debatir y decidir?, ¿Un Parlamento constreñido a *la solemne convalidación, eventual integración y excepcional e hipotético rechazo de la orientación política establecida por el poder gobernante del Estado?* (pág. 35).

El tercer trabajo es de R. Bustos y su título es *La función Legislativa*. Dos notas caracterizan ésta, por un lado, que sigue siendo a pesar de sus múltiples *padecimientos* como refleja el artículo anterior, la tarea principal encomendada al Parlamento; por otro, que nuestro sistema parlamentario bicameral funciona asimétricamente, concediendo al Congreso de los Diputados un claro y rotundo predominio. Con este marco esbozado, el autor plantea dos perspectivas de estudio del Procedimiento Legislativo. Una primera más general y teórica en la que se estudia el concepto y las funciones inherentes al Procedimiento Legislativo y, una segunda, más práctica y detallada que repasa las distintas fases que configuran, concretamente en el Congreso de los Diputados, ese *modus operandi* en la elaboración de la norma.

El concepto de Ley, modificado profundamente desde su concepción clásica, ha ocasionado, al más puro efecto dominó, la consiguiente transformación del procedimiento legislativo. Éste ha perdido su esencia como

garante y legitimador de la esencia del Estado de Derecho y es ahora tan sólo un conjunto de mecanismos que permiten *cierta negociación y mediación*.

El Parlamento británico, concretamente la Cámara de los Comunes, observadora también de estos importantes cambios experimentados en la función legislativa de los Parlamentos, elaboró un Informe en el que se recogían las principales características que, en la dinámica realidad parlamentaria de nuestros días, debía presentar el procedimiento legislativo. El Informe, según el Profesor Bustos, se refiere a la participación real y efectiva que deben tener la oposición y las minorías en el proceso legislador, al correcto y efectivo flujo de información que debe favorecer en todo momento este proceso, a la publicidad y transparencia que permanentemente deben respetarse cuando se elabora cualquier norma, a la racionalidad y máxima diligencia que deben presidir la distribución de los trabajos a lo largo del *íter* procedimental, a la constante vigilancia o examen de la legislación vigente para poder atisbar o percibir lagunas, nuevas demandas u obsolescencias (pág. 45).

En cuanto al estudio empírico del Proceso Legislativo en el Congreso de los Diputados, se exponen los distintos momentos constitutivos que integran las diferentes fases: iniciativa, constitutiva e integrativa. Fases que reflejan lo que conceptualmente se ha puesto de relieve. Por lo que todo ello apunta, necesariamente, a un importante cambio o reforma del Procedimiento legislativo español. Reforma que deberá acoger el articulado del Reglamento parlamentario como cuerpo normativo regulador de ese procedimiento. Sólo con una buena comprensión y definición de la función legislativa, se podrá adecuar, eficientemente, el proceso legislativo al servicio de aquélla. La armonía que de tal empresa derive identificará de nuevo a representados y representantes. Devolviendo esa tarea principal al Parlamento éste recuperará su esencia y dignidad perdidas.

El cuarto y quinto de los trabajos son elaborados por P. Oñate y se dedican a *La Organización del Congreso de los Diputados y Congreso, Grupos Parlamentarios y Partidos*.

En el primero de ellos se analizan los órganos de gobierno y funcionamiento, que dan vida a la actividad parlamentaria. El Parlamento hoy ya no se identifica con el Pleno propiamente, o con el conjunto de repre-

sentantes en su totalidad, o en definitiva, con el Hemiciclo, como foro de debate y decisión en su integridad y plenitud. El Parlamento es hoy una agrupación de órganos: Pleno, Comisiones, Presidencia, Mesa, Junta de Portavoces, Diputación Permanente. Todos ellos conforman una Institución compleja, donde se han diversificado las competencias y en la que se han dividido las funciones y así lo confirma el articulado de los respectivos Reglamentos Parlamentarios. Los dos principios que rigen el engranaje y actividad de esos órganos son el de *autonomía* y el de *colegialidad* (pág. 73). El principio de autonomía que se hace presente como garante de la independencia del Poder Legislativo y el principio de colegialidad, que pretende mantener la igualdad entre los miembros del Órgano Legislativo.

La valoración del autor respecto del funcionamiento de este complejo orgánico que constituye el Parlamento, y a pesar de encontrar aspectos que sin duda exigen su mejora, es positiva. Así se expresa en términos como *su funcionamiento hasta la fecha puede ser calificado como satisfactorio* (pág.94). No permanece ajeno para el autor que otras instancias restan protagonismo y competencias al Parlamento: partidos políticos, medios de comunicación, etc. Aún así, en su opinión, los órganos de la Cámara siguen desarrollando importantes funciones en el proceso parlamentario.

El segundo estudio centra su atención en otros dos *actores*, muy presentes en el funcionamiento parlamentario: los Partidos Políticos y los Grupos Parlamentarios. Los primeros en cuanto son los grandes vencedores del juego democrático, por ello en la doctrina se habla de *Estado de partidos* o de *Democracia de partidos*. En palabras de Leibholz lo refleja el autor, *los Parlamentos se habían convertido en centros en los que los Diputados bajo la coacción del partido [...] llegan a sentirse en un laberinto de compromisos [...], de suerte que su efectivo papel se reduce al de unos delegados del partido, asistentes a los Plenos parlamentarios para obtener en ellos la sanción de acuerdos adoptados fuera de allí. [...]*». Y los segundos (los Grupos Parlamentarios) en cuanto que brazos extendidos de los Partidos políticos en el interior de las Cámaras.

Se utilizan varias herramientas básicas para estudiar cómo funcionan tanto Grupos como Partidos. En primer lugar se citan los respectivos Reglamentos Parlamentarios del Congreso y del Senado y se pone de relieve que los textos reglamentarios potencian la estructura partidista de las

Cámaras, más concretamente del Congreso de los Diputados y, además, conceden un evidente protagonismo al Grupo Parlamentario por encima del Diputado individual, protagonismo no sólo organizativo sino también funcional. Otras herramientas o parámetros de análisis son los Reglamentos de los Grupos parlamentarios, normas estatutarias que rigen la vida interna de cada Grupo. Tal como explica el autor, no todos los Grupos poseen una norma de este tipo ya que su observancia no es algo obligatorio, pero lo que sí es cierto es que a pesar de vincular, decisivamente, a los diputados integrantes del Grupo, en la medida en que ello supone conocer qué comportamientos son prescriptivos para el parlamentario, su conocimiento o acceso por alguien que no sea del Grupo es verdaderamente difícil.

PP, PSOE, IU y PNV, son los Grupos cuyos reglamentos se estudian. A través de estos textos se constata la posible disciplina de voto que ejerce el Grupo sobre el parlamentario, el solapamiento de cargos en el Partido y en el Grupo, los mecanismos de control del Partido sobre el Grupo, etc. Y así concluye al respecto el autor, que la dependencia que sufren los diputados respecto del Grupo Parlamentario en el que se integran es muy elevada. No en vano se ofrecen datos (3) reveladores obtenidos de la ciudadanía. Sólo el 10% de los electores considera que el parlamentario que abandona el partido en cuyas listas electorales fue elegido debe mantener su escaño. O tan sólo para el 48% de los electores en caso de discrepancia de opiniones entre el diputado y el Grupo debe aquél mantenerse en su postura.

Muchos factores intervienen en este proceso de paulatina anulación del diputado por el Grupo Parlamentario. Algunos son mencionados, como la inexistencia de vínculos entre la ciudadanía y los líderes políticos, que propicia despersonalización del representante sumergido en el anonimato del Partido Político o, al mismo tiempo, la alta personalización de una élite política, generalmente los líderes de los Partidos, quienes minimizan la esencia de éstos a unos pocos dirigentes. También el sistema electoral español de listas cerradas y bloqueadas favorece un omnímodo poder en manos de las cúpulas de los partidos, o la elevada renovación de las éli-

(3) El autor utiliza varios estudios del Centro de Investigaciones Sociológicas, concretamente los números 2.240, 2.250, 2.270 y 2.286, realizados en abril y diciembre de 1997 y en febrero mayo de 1998.

tes políticas, que impide el arraigo y estabilidad del representante. En definitiva, todo ello tal como señala el autor, va elaborando una cultura política en la que predomina por parte del electorado la desconfianza, la apatía, la opinión de ineficacia, de cinismo hacia la Institución parlamentaria, y más en concreto, hacia los propios parlamentarios *stricto sensu* (pág. 138).

En sexto lugar E. Guerrero ofrece su estudio sobre *La Actividad del Congreso: una evaluación*. En este trabajo se repite de nuevo la necesidad de un buen conocimiento de las funciones del Parlamento, ya que sólo así será posible un adecuado análisis de lo que verdaderamente es la Institución legislativa. Saber qué hace y cómo se hace por el Órgano Legislativo, nos permitirá, sin duda, descifrar qué es y qué significa hoy.

Se señalan varias funciones, sin dejar por ello de reconocer que una exposición detallada de las mismas sería inabarcable. La función de representación, la función legislativa, la de control y la electiva del gobierno son las que se mencionan expresamente. Pero dentro de cada bloque competencial, realidad y teoría no marchan de la mano. Lo que *deben* hacer los Parlamentos, ¿es equiparable a lo que hacen? Si, como señala el autor, podemos pormenorizar la función representativa en representar a los ciudadanos, mantener vínculos y canales de relación con ellos, legitimar el desarrollo y funcionamiento del gobierno y favorecer, permitir e intervenir activamente en la toma de *decisiones*, ¿cómo es, tras la evaluación pretendida en este estudio, la representación que ejerce el Parlamento de esta Legislatura? Igualmente se aplica este análisis al resto de funciones apuntadas y se observan importantes desigualdades entre el *deber ser* y el *ser*. La representación, en su día base de la legitimación del sistema político, está siendo desplazada por la eficacia como nueva forma de legitimación de las Instituciones del Estado. Los límites de la soberanía nacional se han desdibujado y asistimos a serias modificaciones del sistema de fuentes. Por un lado, España es miembro de la Unión Europea y por otro, es parte activa y pasiva en el proceso de globalización. Es evidente que el monopolio de las funciones enumeradas ya no pertenece al Parlamento, por ejemplo, no sólo legisla el Parlamento (el número total de decretos-leyes aprobados por el gobierno de la I a la VI Legislaturas fue de 289).

Frente a todo el proceso narrado se pueden esbozar múltiples soluciones para mejorar y recuperar un buen rendimiento del Parlamento. El

autor propone que es imprescindible para ello «alcanzar el grado suficiente de institucionalización», que no es otra cosa que consolidar suficientemente cierta autonomía, independencia, estabilidad y no sometimiento o manipulación a otras Instituciones o instancias. El Parlamento debe luchar en esta dirección y superar la *debilidad* o etapa de *crisis* que actualmente padece.

El Profesor P. Iriso expone seguidamente una reflexión sobre *Grupos de interés y Congreso. Las Políticas de empleo y sanitaria en España (1977-1987)*. Estas páginas analizan el papel que tienen durante la transición política española los llamados Grupos de presión, en cuanto actores en relación con el Parlamento. Dos son los campos que se contemplan para este estudio: empleo y sanidad.

Los Grupos de intereses surgen, al igual que otros actores político-sociales, como respuesta a una multiplicación y diversificación de los intereses de la ciudadanía. El sinuoso recorrido que va desde una infinita proliferación de intereses individuales, hasta el polo representado por un único interés, llamado general, uniforme, homogéneo, o en definitiva nacional, debe encontrar puntos intermedios capaces de albergar o agrupar intereses y representarlos adecuadamente, pudiendo incluso llegar a tomar decisiones en su beneficio. Esta tarea, durante la transición española, es en parte desarrollada por los Grupos de presión. Ahora bien, esto implica una serie de problemas tales como la dificultad del Parlamento, o incluso del Gobierno, a la hora de agregar o reunir paulatinamente intereses representados en aras a la toma de decisiones, que deben a su vez estar apoyadas en la más amplia legitimidad posible. En medio de todo este proceso se hace muy difícil, evitar que el Parlamento se convierta en un «simple signatario de decisiones tomadas fuera de la esfera política» (pág. 181).

La etapa de la Transición política española proporcionó una serie de elementos que abonaron de modo decisivo el crecimiento de una sociedad *corporativa*, permitiendo altas dosis de pactismo y negociación (sindicatos, colegios profesionales). La debilidad de la esfera política, la enorme preocupación por alcanzar una aceptable estabilidad institucional, favoreció el paralelo crecimiento de los Grupos de interés, que se hicieron fuertes en su capacidad negociadora con el Gobierno, puenteando, en cierto sentido, tanto al Parlamento como a los propios Partidos políticos.

La segunda fase de la Transición, iniciada con la victoria socialista en 1982, recobra una mayor autonomía de gobierno con la consiguiente fortaleza institucional frente a los Grupos de interés. Aún así la experiencia española muestra la imposibilidad de hacer realidad las reformas tanto laborales como sanitarias que eran necesarias. El pactismo y la enorme debilidad de las Cámaras, incluso con un gobierno de mayoría parlamentaria, no permitirían aún una verdadera y efectiva reforma socioeconómica.

A continuación y en octavo lugar, A. Martínez y M. Méndez analizan *La Representación política en el Congreso español*.

De nuevo la Representación, tema recurrente a lo largo de todo esta monografía, es protagonista en esta reflexión. No obstante ésta puede analizarse desde distintas perspectivas o con distintos parámetros. La opción elegida por las autoras será eminentemente empírica. Proponen un acercamiento a la idea de representación, desde los datos ofrecidos por ciudadanos que han sido sometidos a varias encuestas. Pero al mismo tiempo no se olvida cómo conciben el fenómeno representativo los mismos representantes. Y todo ello desarrollado en un proceso temporal de cambio: la transformación de la representación política desde el *parlamentarismo* hasta el *Estado de partidos*. La descripción de esta paulatina transformación encuentra varios momentos decisivos, un primer momento de desplazamiento del Parlamento a un puesto secundario, cediendo casi el total protagonismo a los partidos políticos de masas, y un segundo momento a comienzos de los años setenta en el que también los partidos, cada vez más lejos de sus electores, pierden legitimidad y pierden identificación con la ciudadanía. La Constitución española sienta ciertas bases estructurales del fenómeno representativo y así define, en cierto modo, los Partidos políticos y reconoce, por otro lado, el mandato representativo y la prohibición del mandato imperativo.

A lo largo de este estudio, sus autoras utilizan el modelo de Eulau y otros autores (pág. 234) para diferenciar entre *focus* y *estilo* de representación. El primero responde a la pregunta ¿a quiénes representan nuestros diputados? y el segundo expresa cómo se ejerce la representación, es decir, cómo juega la disciplina de voto para el diputado, qué vinculación o relación existe entre el escaño y el parlamentario o qué grado de profesionalización de su mandato asume el representante. Se aportan cifras a

modo de posibles respuestas a las preguntas esgrimidas, así por ejemplo nos encontramos con que el 42% de los parlamentarios opina que representa a *todos los españoles* (pág. 235) y no a su propio partido, a su circunscripción o a su respectiva Comunidad Autónoma. Por el contrario, los ciudadanos consideran que los parlamentarios representan los intereses de los Partidos a los que pertenecen. En definitiva las cifras muestran que si el 77% de los diputados se muestra satisfecho con su trabajo, tan sólo el 28% de los ciudadanos opina favorablemente acerca del trabajo de representación de los parlamentarios. La lejanía o distancia entre electores y elegidos, entre partidos políticos y ciudadanos es evidente.

El noveno y décimo artículos están íntimamente relacionados, escritos respectivamente por P. Gangas y por I. Delgado se dedican al estudio de *Los Diputados españoles: 1977-1996* y a las *Élites políticas y vida parlamentaria: actividades y motivaciones de los diputados españoles*.

En el primero, se centra la atención sobre el protagonista, al menos teóricamente, del Órgano Legislativo. Cómo son los diputados del Congreso y cómo han ido evolucionando a lo largo de las distintas Legislaturas son los objetivos de este trabajo. Se intenta delimitar un perfil dinámico que refleje al diputado español en ese período referido. Se ofrecen cifras que demuestran un gran predominio inicial del sexo masculino que posteriormente se ha ido corrigiendo, cifras que demuestran la escasa perdurabilidad de los parlamentarios de unas Legislaturas a otras, o cifras que constatan el predominio de ciertas profesiones en nuestros representantes.

El segundo se refiere también al parlamentario, pero dirige su mirada a la actividad y rendimiento de éste dentro de la Cámara. Actividades y rendimiento que serán de muy distinto modo enjuiciados según responda el ciudadano o el propio parlamentario. Las motivaciones de los diputados son uno de los parámetros observados, así por ejemplo se citan entre aquéllas, la lucha por defender sus ideales, el deseo de ser actor y protagonista político, o incluso el gusto por el poder. Pero además el abanico de preocupaciones se amplía a la relación y colaboración entre los diputados a la hora de desarrollar sus competencias, sus opiniones o posicionamiento en cuanto a sus retribuciones económicas, el enjuiciamiento o crítica personal al trabajo por ellos mismos desempeñado, su sintonía o lejanía con el representado; todas ellas colaboran en la configuración de

un perfil del diputado español. Y todas ellas coinciden en la enorme distancia existente entre el diputado y los ciudadanos a los que representa.

Los trabajos once y doce introducen un análisis del Congreso en relación con los medios de comunicación y la opinión pública. El primero es de C. Innerarity y M. J. Canel y su título es, *El Congreso en los Medios de Comunicación, terreno de juego* y el segundo, *La Opinión Pública y el Congreso de los Diputados* pertenece a P. del Castillo e I. Crespo.

La trascendencia de los medios en un estudio sobre el Congreso es imprescindible, ya que como, muy acertadamente, comienza diciendo el primer trabajo, *el político que no sale en los medios no trabaja*. El estudio de las relaciones entre los medios y el Congreso se concreta en Prensa nacional, tomando como referencia el tratamiento ofrecido al Debate sobre el Estado de la Nación (debido a la gran trascendencia que éste ha ido adquiriendo para todos los ciudadanos).

El punto de partida es claro, la publicidad es inherente al Parlamento y en consecuencia los medios deben favorecer o propiciar la legitimidad necesaria de semejante Institución. Todo ello desemboca en la creación, al menos teórica, de mecanismos de control en manos de los ciudadanos, quienes a través de los Medios deberán conocer el funcionamiento del Órgano Legislativo. Los cauces de comunicación entre el Parlamentario y el ciudadano son los Medios. Que exista una pluralidad y funcionamiento democrático de los Medios, permitirá la obtención de una Información libre. A su vez, se generará una Opinión pública madura y capacitada para poder ejercitar tareas de control político sobre los representantes y por lo tanto se caminará con firmeza hacia una verdadera democracia.

Sin duda la infraestructura del Parlamento en aras a su plena publicidad ha ido mejorándose con el tiempo. No debe olvidarse, como señalan los autores, que los medios se dirigen a una pluralidad de ciudadanos que no son *técnicos* en asuntos parlamentarios, de ahí que la cobertura que se realiza de la información, castigue a veces los contenidos excesivamente técnicos y favorezca aquéllos relacionados con el control a la Cámara. También reflejan los Medios la prioridad que se otorga a los Partidos políticos en las urnas, así por ejemplo en el Debate mencionado, se dedicará más atención a la intervención del Jefe de Gobierno y el líder de la Oposición, que a las de otros líderes políticos. A esto se suma, que la distan-

cia u objetividad del periodista respecto de la información no es siempre la deseable, lo que moldea en cierto modo el perfil de la noticia. En realidad y a pesar de las múltiples repercusiones que han tenido y tienen los Medios en el Parlamento, su relación ha contribuido a un proceso de *socialización de la política*.

Ahora bien, fruto de la relación expuesta entre Medios y Parlamento, se contribuye a la formación de la Opinión pública de los ciudadanos. El objetivo del segundo trabajo mencionado será el estudio de una serie de «encuestas realizadas por el Centro de Investigaciones Sociológicas desde comienzo de los años ochenta sobre percepción, apoyo y valoración de las Instituciones democráticas». En las encuestas se puede comprobar que los datos obtenidos están íntimamente relacionados con las distintas etapas políticas (transición 1977-1982, mayoría socialista 1982-1993, minoría del Partido Socialista 1993-1996 y gobierno del Partido Popular). Se observa que el papel central del Parlamento ha sido desplazado por el ejecutivo y, en consecuencia, este hecho se ve reflejado en las opiniones de los electores. En general, se puede afirmar que el nivel de apoyo a la Institución parlamentaria es muy alto y que «el consenso sobre la necesidad de las Cortes está garantizado», ahora bien, el *apoyo específico* o valoración del Parlamento por sus resultados de funcionamiento es notoriamente inferior e influye, en este último caso, si la opinión procede de los votantes del partido en el gobierno o de otros partidos políticos. De este modo en el primer caso mejorará considerablemente la valoración que se hace de las Cámaras.

El último trabajo de esta monografía, *Algunas observaciones sobre el parlamentarismo español contemporáneo* (Ch. T. Powell) de manera global y respetando la perspectiva empírica presente en toda la obra, recoge varias reflexiones, muchas de ellas ya expuestas a lo largo de los anteriores estudios, sobre el «funcionamiento del Congreso de los Diputados» y de modo especial en la VI Legislatura que tocó su fin en el año 2000. El autor esboza, con carácter descriptivo, los principales problemas, a su juicio, del parlamentarismo de nuestros días: oligarquización y estatalización de los Partidos, corporativización de los intereses, carácter grupogrático del Parlamento, pérdida de protagonismo y competencias del Órgano legislativo, modificación del fenómeno representativo (*ad intra*: Estado de la Autonomías, *ad extra*: ingreso en la Unión Europea), enorme incidencia de los Medios de comunicación en las arenas parlamentarias, etc...

Respecto del panorama descrito estas páginas intentan esgrimir «posibles soluciones» y atribuir ciertas culpas o responsabilidades. Así se cita por ejemplo, el funcionamiento parlamentario apegado a los Grupos parlamentarios que ahoga la independencia y autonomía del parlamentario individual, el excesivo presidencialismo de la Cámara, la demanda de una mejor y más diligente organización de los tiempos de trabajo parlamentario, etc. Como antídoto básico frente a este diagnóstico hecho se propone, entre otras soluciones, la ansiada elaboración de una reforma del Reglamento parlamentario de 1982.

En definitiva son muchos los datos y experiencias concretas que se dan cita en esta obra que sin duda es un complejo diagnóstico de una realidad también compleja.