

Vol. Col. (Coord. A. Martínez): *El Congreso de los Diputados en España: funcionamiento y rendimiento*. Tecnos. Madrid. 2000

Quisiera comenzar agradeciendo a la Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid la oportunidad que me brinda de poder recensionar este libro. Si la memoria no nos falla, la primera vez que tuvimos conocimiento del mismo fue a raíz de un Congreso celebrado en Salamanca no hace muchos años. Congreso que sirvió, entre otras cosas, para poner en común y debatir los borradores iniciales de las investigaciones realizadas en el marco de un proyecto financiado por la Comisión Interministerial de Ciencias y Tecnología. Fruto de aquellas discusiones es, precisamente, la obra que comentamos. Si a ello unimos la estrecha relación profesional que me une a alguno de sus autores —muchos de los cuales se encontraban, y aún se encuentran, adscritos al Departamento de Derecho Público General de la Universidad de Salamanca del que formo parte—, puede entenderse que para mí presentar hoy este volumen constituya un motivo de satisfacción.

Tras esta pequeña introducción, más cercana a la biografía y quizá de poco interés para el lector, pasamos a analizar su contenido. Antes de ocuparnos de los trabajos que lo conforman —un total de trece— nos gustaría detenernos en dos aspectos concretos de la obra que, con seguridad, llamarán la atención de todo aquel que se aproxime a ella por primera vez.

El primero tiene que ver con el tema objeto de estudio: El Congreso de los Diputados. La apuesta realizada desde la coordinación es ciertamente arriesgada. En los albores del siglo XXI volver a incidir en un tema clásico, como es el de la representación y la institución que lo personaliza, puede provocar ciertas reticencias. De hecho, las dudas acerca de su originalidad pueden cuestionar el trabajo desde su nacimiento y condenarlo a ocupar un lugar más en los anaqueles, de por sí ya muy poblados, de cualquiera de nuestras bibliotecas. Pero como suele ocurrir, no es tanto la selección del tema, como el tratamiento y la forma de aproximarse a él, lo que diferencia a un trabajo de interés de aquél que no lo tiene. Aunque suponga anticipar un juicio crítico, a

* Profesor Ayudante de Derecho Constitucional. Universidad de Salamanca.

nuestro modo de ver esta obra reúne los requisitos necesarios para obtener este calificativo. Y ello por un triple motivo.

1. Por un lado, la forma de abordar el estudio de esta institución. Los trabajos que integran el volumen colectivo parten de un diagnóstico común difícilmente refutable: nuestro sistema representativo —y con ello, nuestro Congreso— está en crisis. La rotundidad de la afirmación podría llevar al error de situar a este volumen en la órbita del discurso postmodernista, desde el que se reclama la revisión y, en su caso, eliminación de alguna de las ideas, conceptos e instituciones que caracterizan la tradición moderna. Tradición, en la que ocuparía un lugar señalado el Congreso, en cuanto órgano en el que se personifica y cobra vida el viejo mito de la voluntad popular. Lejos de ello, el objetivo que se persigue es contextualizar esta crisis, analizar cuáles son sus causas y, en la medida de lo posible, buscar soluciones, sin que, en ningún caso, se den por agotadas la posibilidades y funcionalidad de esta institución dentro del sistema. Es más, tanto en la presentación como en alguno de los trabajos se insiste en que el éxito de este cometido pasa por someter al Congreso a un «test de realidad», para comprobar que es insuficiente enfrentarse a su crisis desde un «paradigma restrictivo» —término acuñado por Norton, según el cual la función más importante y casi exclusiva del Parlamento es la *policy making*, es decir, la elaboración legislativa y la toma de decisiones—. La situación actual, sin embargo, nos muestra las carencias de adoptar este paradigma como punto de partida. El marcado carácter multifuncional del Congreso exige una tratamiento más amplio, acorde con el rol que social y políticamente debe asumir hoy día. Esta es la idea precisamente que subyace en el diseño de la obra.
2. Por otro lado, el interés del libro parte también de una realidad de nuestra producción científica actual: la ausencia de trabajos monográficos dedicados al Congreso. La mayoría de publicaciones sobre el tema se ocupan de las Cortes Generales como órgano complejo aprehendido como un todo (suma de Congreso y Senado), o se centran en exclusiva en nuestra Cámara Alta. Así las referencias al Congreso suelen ser, por esta razón, parciales. Lo habitual es que se limiten a evaluar la incidencia que sobre esta institución han tenido dos procesos puntuales: la descentralización, en alusión a nuestra articulación territorial; y la legislación delegada, en referencia al asentamiento del modelo social de Estado —así es como el profesor Cascajo Castro califica, en su trabajo, este doble proceso que afecta por igual a las sociedades contemporáneas—. Cabría incluso ampliar la enumeración para dar cabida a los estudios, cada vez más frecuentes, que abordan las repercusiones de nuestra incorporación a un nuevo marco europeo de convivencia. Como se puede apreciar, las líneas de investigación descritas adoptan como directriz el paradigma restrictivo que anteriormente ya criticamos. Ante esta

situación, el criterio de ampliar el estudio de la institución más allá de la actividad legislativa, ofrece la novedad de abrir un espacio poco transitado y menos explorado por nuestra doctrina. Siempre bajo la premisa de que se trata de un tema abierto, que esta obra no pretende cerrar. Tal y como se insiste desde el principio, la intención es ofrecer nuevas posibilidades de estudio y, en todo caso, avanzar en el conocimiento del funcionamiento y rendimiento del Congreso de los Diputados.

3. Por último, otro motivo de interés se deriva de una circunstancia puramente coyuntural que afecta a nuestra Cámara Baja. Desde que en 1982 fue aprobado su Reglamento, la gran asignatura pendiente de las sucesivas legislaturas ha sido, y sigue siendo, su revisión y actualización. Parece ser que ese momento ha llegado, y que finalmente se ha alcanzado el consenso necesario. Ante estas perspectivas el trabajo que presentamos adquiere, me atrevo a afirmar que de forma inesperada, máxima actualidad.

El segundo de los aspectos de la obra que queremos comentar, tiene que ver con sus autores. En lo que constituye otro de los aciertos de la Coordinadora: la profesora A. Martínez, el volumen colectivo recoge las aportaciones de disciplinas tan cercanas, y a veces tan alejadas, como son la Ciencia Política, el Derecho Constitucional y la Sociología. Este dato podría pasar desapercibido si no fuera porque, en contra de los dictados de la razón y en muchos casos de la coherencia investigadora, no es frecuente que tal colaboración se produzca. Desde la perspectiva que nos reporta la lectura y valoración conjunta del volumen, nos reafirmamos en el convencimiento de que en aquellos temas que sea posible, como es el caso, el tratamiento interdisciplinar se nos antoja no sólo aconsejable, sino necesario. Y ello aunque sólo sea por una exigencia apremiante: la complejidad sistémica de la realidad social actual demanda con insistencia establecer nexos de unión y vías de colaboración entre aquellas ramas del saber que, aún manteniendo su autonomía científica, necesitan de mutuo apoyo. En esta línea se sitúa esta obra, cuyos resultados deben servir, al menos, como punto de reflexión para el futuro.

Señaladas estas precisiones, pasamos a exponer el contenido de la obra. Conscientes de la dificultad que conlleva sintetizar en pocas líneas el contenido de los trece trabajos, y aun a riesgo de perder muchos de los matices que incorporan cada uno de ellos, nos hemos decantado por realizar un breve resumen de sus puntos esenciales. Para lo cual los hemos dividido, con un criterio puramente artificial, en tres grandes grupos, intentando en todo momento respetar la propia estructura del libro.

- I. El primer grupo estaría integrado por aquellos estudios que presentan un perfil más técnico. En concreto, los trabajos que aquí hemos incluido son los que aparecen, y no es casualidad, al principio del libro. Los dos primeros, es decir, los trabajos de A. Martínez («Funciones y rendimiento del Congre-

so de los Diputados») y de J. L. Cascajo Castro («El Congreso de los Diputados y la forma de gobierno en España»), nos servirán como preámbulo a los trabajos más especializados de los profesores: R. Bustos Gisbert («La función legislativa») y P. Oñate («La organización del Congreso de los Diputados»). Para finalizar, analizamos la segunda de las colaboraciones del profesor P. Oñate («Congreso, Grupos Parlamentarios y Partidos») y el trabajo de E. Guerrero («La actividad del Congreso: una evaluación»).

La profesora A. Martínez («Funciones...»), en su condición de coordinadora, nos ofrece una panorámica general de la obra, con especial referencia a los objetivos que se pretenden conseguir. Algunos de los puntos tratados en este trabajo introductorio ya han sido comentados con anterioridad. Así, se analiza con cierto detenimiento las causas que han motivado la tan nombrada crisis de nuestro sistema representativo, insistiendo en la necesidad de contextualizarla y de romper definitivamente con el paradigma restrictivo a la hora de afrontarla. En definitiva, lo puntos comunes que determinan la línea argumental y expositiva de todo el volumen colectivo.

Mención aparte requiere el diálogo que establece la autora entre la crisis del sistema representativo y la crisis de la democracia. Su evidente interconexión implica que los esfuerzos por mejorar las instituciones representativas han de repercutir necesariamente en la calidad de nuestra vida democrática. Este es el ámbito de reflexión y de discusión en el que se pretende situar al lector. Los puntos cardinales que sirven de orientación a esta reflexión se determinan a partir de la referencia a autores como D. Held, A. Giddens o R. Dhal. En concreto, siguiendo a D. Held, se insiste en la conveniencia de reconstruir en términos cosmopolitas el concepto de democracia y en extender, según los planteamientos de R. Dhal, la democracia más allá de la democracia poliárquica. En definitiva: «democratizar la democracia».

El profesor J. L. Cascajo Castro («El Congreso...») aborda un tema clásico en la disciplina del Derecho Constitucional: la relación entre el Congreso de los Diputados y la forma de gobierno. Un tema denso y complejo, con numerosas implicaciones teóricas. El propio título nos da una idea de cuál va a ser el contenido del trabajo. En él podemos apreciar dos partes claramente diferenciadas: una, dedicada a la forma de gobierno; otra, destinada al análisis de la situación actual de nuestro Congreso. Dos partes diferentes, pero no desconectadas.

Con la expresión «forma de gobierno» se suele hacer referencia al tipo de relaciones que existen entre los poderes ejecutivo y legislativo, en concreto, cómo se constituyen y operan esas relaciones. A diferencia del modelo presidencialista americano, la forma de Gobierno típica en el continente europeo es la del régimen parlamentario, en alusión «a la forma de gobierno en que el Parlamento participa de forma decisiva en la dirección de los asuntos del Estado». Ahora bien, cómo se puede definir ese régimen, qué concepto hay que emplear —«régimen parlamentario» o «parlamentarismo»—, cuál es, si existe, el núcleo irreductible de funciones que los identifican como tal, o si se puede hablar de un régimen parlamentario típicamente español, son algunas

de las cuestiones que se plantean y a las que el profesor Cascajo da cumplida respuesta en la primera parte de su trabajo.

En todo caso, el concepto de régimen parlamentario determina un marco de referencia amplio donde poder tratar temas afines como es el de la necesidad, ya elevada a mito, de «modernizar el Parlamento». Modernización que implica, en palabras del autor, revisar sus funciones inherentes de orientación política y coordinación, con el objetivo de convertir al Parlamento en la sede natural de interposición y expresión del pluralismo social. Esta es precisamente la conclusión a la que llega el citado autor tras analizar las distintas etapas de nuestro modelo de régimen parlamentario. Al igual que en nuestro entorno europeo, se ha producido en los últimos años un paulatino desplazamiento de la actividad y de la vida política fuera del cauce parlamentario. Desplazamiento que ha originado una desviación radical, no sabemos si momentánea, en las funciones de nuestro Parlamento, que ha ido perdiendo el papel decisivo y central que tenía en la transición. Ante esta situación es necesario recuperar ese papel central.

Con esta premisa, en el segundo de los apartados en que hemos dividido el trabajo, se analizan cuáles han sido las causas que han provocado esta desviación. A modo de resumen, se distingue entre causas externas e internas. Entre las primeras, además de los ya citados procesos de descentralización y delegación, destaca la «crisis del principio de legalidad», con la consiguiente potenciación de la actividad judicial y, sobre todo, del papel del Tribunal Constitucional. Entre las segundas, se encontrarían aquellas derivadas de la crisis del sistema de partidos y sus implicaciones en la eficacia funcional de la actividad parlamentaria.

El trabajo quedaría incompleto si no se aportaran posibles soluciones. La parte final del artículo se dedica expresamente a apuntar estas vías de solución, con especial incidencia en los posibilidades técnica de reforma, como puede ser la flexibilización del procedimiento legislativo o la revitalización del trabajo en Comisión.

Estas propuestas de reforma nos sirven para enlazar con los trabajos de los profesores P. Oñate y R. Bustos Gisbert. Ambos tienen en común que sus respectivos temas presentan un elevado grado de complejidad técnica. El primero, se ocupa del estudio de los órganos de dirección y funcionamiento del Congreso. El segundo, de la función legislativa. Esta es la razón por la que vamos a exponer su contenido conjuntamente.

En el trabajo de P. Oñate («La organización...») es de destacar la soltura con que se desenvuelve el autor en un tema, como es el de la organización, bastante alejado de su especialización científica. Prueba de ello es el notable rendimiento que obtiene pese al estrecho margen de maniobrabilidad que le ofrece la Constitución y el Reglamento el Congreso. La clave puede estar en que su trabajo no se limita a describir la estructura y funcionamiento de los órganos del Congreso, sino que también analiza las disfunciones que existen entre sus cometidos y su actividad cotidiana. La descripción comienza con el Pleno y continúa con el resto de órganos: Comisiones, Subcomisiones, Junta

de Portavoces, Diputación Permanente. Con especial hincapié en aquellos órganos donde es admisible un análisis comparado. Tal es el caso de la función que desarrolla el presidente del Congreso en comparación con el sistema británico y norteamericano. Junto a esto se incorporan datos, recogidos e distintos cuadros, que ponen de manifiesto el grado de adecuación al que antes nos referíamos. Lo cierto es que los resultados son desoladores. Por ejemplo, aunque se pueda intuir, no deja de sorprender el proceso de degradación que aquí se describe del pleno del Congreso, obra sobre todo, como apunta P. Oñate, de los perniciosos efectos de la partitocracia y la disciplina de partidos. En la misma línea, el alto nivel de renovación en la presidencia y en los miembros de las Comisiones pone en evidencia la escasa especialización del trabajo parlamentario. Estos datos son una muestra de otras tantas que aparecen en el trabajo y que ofrecen, tal y como apuntamos, unos resultados ciertamente alarmantes.

El artículo del profesor R. Bustos Gisbert («La función...») se mantiene en la tendencia del trabajo anterior. El procedimiento legislativo es un tema complejo, de difícil seguimiento y poco dado al lucimiento. A pesar de ello, y gracias a una capacidad analítica envidiable, el profesor Bustos nos proporciona una foto fija y sin distorsiones de la realidad de nuestro procedimiento legislativo.

El trabajo se inicia con una definición de «procedimiento legislativo», cuya esencia se encuentra en «la presencia de una serie concatenada de actos que han de acaecer a lo largo del tiempo (en secuencia obligada y en unos plazos previstos) para que se realice un acto final: la ley». De esta definición, común en la doctrina española, se extraen los principios básicos que han de guiar y presidir esa serie concatenada de actos, entre otros: la naturaleza representativa de las asambleas, la adopción del principio mayoritario, o la publicidad y la flexibilidad de las normas de procedimiento. Principios que son los clásicos pilares sobre los que se asentaba el Parlamentarismo Liberal y que podrían resumirse en tres: el de representación, el de deliberación y el de publicidad. De esta forma, como apunta el autor, siguiendo la doctrina más cualificada, el procedimiento legislativo está llamado a desempeñar tres funciones claves: publicar las decisiones parlamentarias y su proceso de adopción, agregar las diferentes opciones políticas e integrar a todos los sectores sociales en las decisiones legales por aplicación del principio mayoritario.

Esta descripción inicial se ajusta a un planteamiento teórico, al deber ser, pero la realidad es que estas funciones no se cumplen hoy en día. Cuáles son los motivos y las causas ocupan la segunda parte del trabajo.

Quizá, el apartado más brillante y sugerente es el tercero. Tras analizar el procedimiento legislativo español, tanto el procedimiento común, como los procedimientos especiales, el profesor Bustos realiza una propuesta de reforma, basada en una iniciativa británica para la mejora y modernización de la Cámara de los Comunes. El documento que sirve de referencia fue aprobado por el Select Committee on Modernisation of the House of Commons, el 23 de julio de 1997. Hay que advertir que, en ningún momento, se pretende una

transposición acrítica, sino que se plantea la posibilidad de utilizar algunas de sus propuestas. Incluso se apuntan cuáles pueden ser los puntos de mayor conflicto a la hora de poner en práctica estas reformas. Pero, en todo caso, se ofrecen soluciones que no son tan extremas como cabría suponer. A este respecto, basta con señalar cuáles son las líneas de reforma propuestas: de un lado, flexibilizar el procedimiento, con el establecimiento de procedimientos distintos para aprobar leyes distintas; del otro, mejorar la inadecuada duplicidad entre los debates en Pleno y en Comisión, concediendo mayor relevancia al papel de la Comisión. Está última propuesta coincide con la planteada por el profesor Cascajo Castro. Pero en este caso se concreta aún más: la revitalización del trabajo de las Comisiones se ha de extender, a juicio del Prof. Bustos, a las distintas fases del procedimiento. Por un lado, permitiendo, en cuanto órgano especializado, su intervención en la fase que realmente puede influir: la fase de propuesta gubernamental; por otro, instaurando un sistema de consultas a la Comisión correspondiente para aquellos textos que lo requieran por su relevancia política o técnica; y por último, reconociéndole su capacidad para examinar la aplicación concreta de las leyes aprobadas.

En el segundo de los trabajos, el profesor P. Oñate («Congreso...») se enfrenta a uno de los temas estrella en el campo de la ciencia política y que más ha ocupado a sus teóricos: las relaciones entre partidos políticos y grupos parlamentarios. Una relación que podríamos calificar de simbiótica y a la que frecuentemente se hace mención por el grado de disfunción que ha provocado en el funcionamiento de todos los regímenes parlamentarios. Es indudable, como apunta el autor, retomando las palabras de K. von Beyme, que los partidos representan una tendencia colonizadora que ha penetrado en todos los ámbitos de la vida social y estatal. Hasta el punto que hoy se habla de Estado o democracia de partidos, que habría sustituido a la democracia parlamentaria y representativa. Evidentemente este Estado de partidos es resultado de un proceso lento que el trabajo que comentamos se ocupa en describir desde sus orígenes, explicitando las causas que han llevado a fortalecer a los partidos y grupos parlamentarios, frente al parlamentario individual y el Parlamento como un todo.

Nuestro régimen parlamentario, como era de prever, no constituye una excepción. Así lo demuestran los resultados sobre el grado de dependencia de nuestros parlamentarios a los que P. Oñate llega, tras analizar los estatutos de los distintos grupos parlamentarios y el propio reglamento del Congreso. Resultados que se ven confirmados, a su vez, por la opinión de los ciudadanos y de los propios parlamentarios, a través de una serie de encuestas realizadas por el CIS y que este trabajo recoge.

Este es el estado de la cuestión, pero el autor también ahonda en las razones: la inexistencia de redes locales de partidos; la endémica invertebración de la sociedad española; la alta personalización de su vida política; el sistema electoral; o la alta renovación de las elites de los partidos (como se aprecia en los cuadros 2, 3 y 4)..., son algunas de las causas que se apuntan y que sirven de base para extraer una serie de conclusiones finales.

El último artículo es el del profesor E. Guerrero («La actividad...»). La parte inicial de su trabajo está dedicada a analizar dos de las funciones clásicas de la actividad parlamentaria, como son la función de representación y la función legislativa. Respecto de esta última, se realiza un breve repaso de su evolución histórica: desde su origen —con figuras como Locke, Rousseau para el sistema continental y Bagehot para el sistema británico—, pasando por el Estado Social, para finalizar con el proceso actual de integración en entidades supranacionales.

Más atractiva, por su cariz práctico, resulta la parte final del trabajo. A través de una serie de cuadros, el profesor Guerrero nos muestra por separado cuál ha sido la línea de evolución seguida por nuestro Parlamento en relación a las funciones legislativa, de control y electiva, con resultados, cuando menos, sorprendentes.

II. En el segundo grupo incluimos los artículos de las profesoras de Ciencia Política, A. Martínez y M. Méndez («La Representación Política en el Congreso Español»), del profesor de Sociología, Pedro Iriso («Grupos de Interés y Congreso. Las políticas de empleo y Sanitaria en España»), y de las profesoras de Ciencia Política: Irene Delgado («Élites Políticas y Vida Parlamentaria: Actividades y Motivaciones de los Diputados Españoles») y Pilar Gangas («Los diputados Españoles: 1977-1996»).

En el trabajo de A. Martínez y M. Méndez («La Representación...») se realiza una aproximación al tema de la representación desde una perspectiva práctica, que lo convierten, ante la ausencia de trabajos empíricos, en un trabajo pionero en este campo. La finalidad es trasladar al ámbito cotidiano los problemas clásicos de representación de nuestro sistema parlamentario. El método es sencillo. Para saber cuál es la percepción real de cómo se desarrolla el proceso de representación y, con ello, el papel de los partidos, se recogen y analizan, en unos de cuadros, las respuestas que dan los ciudadanos y los propios parlamentarios a un serie de preguntas. Los temas objeto de consulta son variados: a quién piensan los diputados que representa su labor de parlamentarios, qué opinan los diputados y ciudadanos del régimen incompatibilidades y de la disciplina de voto, o cuál es su posición sobre la forma y la calidad de la representación en nuestro país.

El tratamiento es ciertamente exhaustivo, incluso a veces llega a desbordar por la cantidad de información que proporciona. De hecho, nos resulta imposible resumir los más de veinte cuadros que se incorporan. Sólo destacar que los datos aportan una visión amplia y precisa, tanto en lo referente al modelo de representación, como al proceso de representación en sí.

El profesor P. Iriso («Grupos...») nos introduce en los modelos teóricos de relación entre grupos de interés y sistema político: el modelo clásico y el modelo neoinstitucionalista. Analiza convenientemente sus caracteres y diferencias, así como su operatividad en el ambiente poskeynesiano de las sociedades democráticas actuales. Posteriormente estudia cuál ha sido el papel de los grupos de interés en nuestro país, tomando como referencia dos políticas

concretas: la laboral y la sanitaria. La conclusión es suficientemente esclarecedora: «los grupos sociales de interés son mucho menos sensibles a la atención de los bienes públicos y actúan presionados por sus intereses concretos a corto plazo».

El artículo de I. Delgado («Elites...») tiene por objeto determinar quién es la elite en España, cuáles son sus motivaciones y cuál ha sido su papel dentro del sistema político. Para ello, examina las funciones esenciales de los parlamentarios, analizando por separado las funciones legislativa, electiva y de control, y la percepción que de ellas tienen los ciudadanos.

En cuanto a la actividad, el trabajo incorpora una serie de cuadros en los que se precisa cuál es la distribución de las actividades de los Diputados españoles (cuadro 2), su distribución en tiempo y tareas (cuadro 3), la accesibilidad a los órganos e infraestructura (cuadro 4) y la valoración que éstos tienen de los servicios que les ofrece la Cámara (cuadro 5). Respecto a las motivaciones, aporta datos acerca de la opinión de los ciudadanos y de los Diputados sobre el nivel de retribución y el grado de profesionalidad de estos últimos. Cuestiones que con toda seguridad llamarán la atención del lector.

En el trabajo de P. Gangas (« Los Diputados...») podemos apreciar también dos partes diferenciadas, en las que se analiza una doble evolución: de una lado, la evolución histórica de nuestra Cámara Baja, desde la transición hasta la estabilidad democrática actual; de otro, la evolución interna en este periodo de los grupos parlamentarios con representación nacional. Una doble evolución que determina, en definitiva, el ámbito institucional y orgánico en el que desarrollan su actividad nuestros diputados, cuyo perfil, según los estudios que realiza la autora, es el siguiente: predominan los varones entre 40 y 60 años (aunque el incremento de la participación femenina es constante a partir de los 80), juristas, profesionales y universitarios con experiencia previa y que han desempeñado cargos orgánicos en los partidos.

Sumamente interesante resulta el estudio de la evolución de los Grupos Parlamentarios: desde la extinguida UCD, que marcó un hito en la historia electoral europea y que ha servido de modelo de referencia en el campo de las transiciones democráticas; pasando por la renovación y conversión de Alianza Popular al actual Partido Popular; hasta las vicisitudes en la consolidación y evolución de las fuerzas de izquierda, tanto del PSOE como del histórico PCE, hoy integrado en la coalición de Izquierda Unida.

III. El tercer y último grupo está integrado por dos trabajos que guardan una indudable conexión temática: el de C. Innerety y M. J. Canal, profesoras de Ciencia Política y de Comunicación, respectivamente: «El Congreso en los medios de comunicación, terreno de juego; y el de la profesora de Ciencia Política y actual Ministra de Cultura, P. del Castillo, y del profesor de Ciencias Políticas, I. Crespo: «La Opinión Pública y el Congreso de los Diputados».

El artículo de C. Innerety y M. J. Canal («El Congreso...») se ocupa del estudio de la relación en nuestro país entre el Parlamento y los medios de comunicación. Por un lado, desde una perspectiva teórica, con la revisión de

la teoría de la comunicación y de los principios en que se fundamenta la publicidad de poder político como condición de su legitimidad. Con especial incidencia en temas como: la relación democracia-publicidad; los medios como creadores de Opinión Pública, con el debate sobre si es mejor la posición elitista que defiende un modelo intervencionista o, por contra, se ha de tender a los postulados populistas, que reivindican la libertad de mercado; sin olvidar el papel de los medios en la actividad de control del Parlamento. Por otro lado, desde una perspectiva práctica, aplicando los resultados anteriores al debate parlamentario desde la transición, para lo cual se toma como referencia el tratamiento dispensado por la prensa escrita al debate del Estado de la Nación y cuyos datos servirán para fundamentar las conclusiones finales a las que llegan las autoras.

Entre ambas perspectivas, se intercalan una serie de apartados especiales dedicados al análisis del contexto político y mediático. Entre otros, podemos destacar los dedicados a la regulación de la publicidad parlamentaria, la infraestructura comunicativa del Parlamento, o la participación del periodista en la información parlamentaria.

Por otra parte el trabajo de los profesores P. de Castillo e I. Crespo («La Opinión...») tiene por objeto conocer cuál es la opinión de los ciudadanos sobre las Cortes Generales y en qué medida le muestran su apoyo. En cierta manera, este artículo vendría a ahondar en la segunda de las perspectivas del trabajo anterior, la perspectiva práctica. Si anteriormente se relacionan la labor parlamentaria con los medios de comunicación, ahora se trata de averiguar cuál es la visión, la percepción que tienen los ciudadanos del Parlamento. Tanto individualmente, con el análisis en un primer apartado de la opinión que merece el papel del Parlamento en sus distintas fases de evolución, como colectivamente, con un segundo apartado en el que se somete a la opinión ciudadana el lugar que ocupa nuestro Parlamento en comparación con el resto de órganos de nuestro sistema político.

El primero de ellos determinaría las siguientes etapas: la inicial de la transición (1977-1982); la segunda etapa de crisis, coincidiendo con la mayoría socialista (1982-1993); y la tercera, que no la última, de revitalización que se inicia con los Gobiernos en minoría del Partido Socialista. A las que habría que añadir una cuarta, la actual, que corresponde al ascenso y consolidación del gobierno Popular.

En el segundo de los apartados, se especifica en distintos cuadros cuál es el interés de los ciudadanos por los temas que se discuten en el Parlamento, cuáles son las instituciones que más les afectan y cuál es, en relación con otros órganos, el grado en que les afectan las decisiones tomadas por el Parlamento.

Con los resultados de cada uno de los apartados el objetivo que se perseguía se ve parcialmente cumplido. Ya sabemos la opinión que los ciudadanos tienen sobre el Parlamento. Ahora bien, lo que no conocemos es el nivel de apoyo que le prestan en su actividad. En la parte final del trabajo se nos ofrece cuál es ese grado o nivel de apoyo, distinguiendo, por un lado, el sentimiento de adhesión hacia la institución *per se*, por su valor intrínseco; por

otro, el nivel de aceptación en cuanto a los resultados de la acción parlamentaria. Distinción que tiene su base en dos modelos: el modelo difuso y el modelo concentrado, respectivamente. El primero, centrado en cuestiones tales como conocer la importancia que se concede al Parlamento para el funcionamiento de la democracia o la necesidad de la existencia de las Cámaras desde el punto de vista práctico. El segundo, en el que las interrogantes se dirigen a averiguar el grado de satisfacción del ciudadano en relación a su actuación, enjuiciada a partir de la valoración de otras instituciones y organizaciones.

Hasta aquí el contenido de los distintos trabajos que componen este volumen colectivo. Sólo insistir en que hemos intentado resumir los puntos esenciales de todos, si bien, muchos de ellos, bien merecerían un comentario individualizado. En cualquier caso, con toda seguridad, se habrán percatado de un dato: al inicio señalamos que el volumen consta de trece trabajos y hasta ahora sólo hemos hecho referencia a doce de ellos.

El artículo que cierra esta obra, el número trece, es el del profesor T. Powell: «Algunas observaciones sobre el parlamentarismo español contemporáneo». Utilizando como referencia el marco de nuestra VI Legislatura, el autor estudia cuál ha sido la plasmación de nuestro modelo constitucional en relación, entre otros, al sistema electoral, a los mecanismos extraordinarios de exigencia de responsabilidad política, o a la tan ansiada búsqueda de la estabilidad democrática. El resultado es una visión objetiva e imparcial de la situación actual del Parlamento, de sus defectos y de las posibles soluciones. Diagnóstico que coincide, en muchos de sus aspectos, con el realizado en otros trabajos anteriores, tanto en las causas —distanciamiento, organización grupal, financiación de los partidos—, como en las eventuales soluciones —reforma del procedimiento legislativo, modificación del estatuto del parlamentario, o potenciación del trabajo de las Comisiones—. Es más, la conclusión final es sitúa en la línea determinada en los primeros trabajos al reivindicar la necesidad de modernizar el Parlamento. No sabemos si es sólo un nuevo mito o una necesidad imperante. En todo caso, para finalizar sería bueno recordar aquí la frase de Kelsen que recoge el profesor Powell en su trabajo: «el fallo de parlamentarismo es, a la vez, el fallo sobre la democracia».