

ENRIQUE GUERRERO SALOM: *El Parlamento. Qué es, cómo funciona, qué hace*, Ed. Síntesis, Madrid, 2004, 251 págs.

El Derecho parlamentario y aquella parte de la ciencia política que estudia aspectos de la vida parlamentaria no han tenido mucha suerte en España aunque podría pensarse otra cosa por la amplísima producción bibliográfica de temas parlamentarios (1). Si empezamos por el Derecho parlamentario, sólo se puede hablar de un manual digno de tal nombre, el de Fernando Santaolalla, cuya segunda edición apareció en 1990 y no ha vuelto a reeditarse (2). Era un texto digno y completo (3) aunque a evidente distancia de los grandes manuales italianos de Tossi, Di Longi y Manzella. Y en el campo de la ciencia política, en España no se conoce una obra similar a la que dirigió Giovanni Sartori en el año 1963, cuando sólo era un reputado politólogo sin aspiraciones de convertirse en un gurú de la cultura conservadora occidental (4).

Sin embargo, el Parlamento es objeto de un amplísimo tratamiento escolar. En muchas Universidades existe, como asignatura optativa, el Derecho parlamentario y en las Facultades de Ciencias Políticas el Parlamento ocupa el centro de muchas asignaturas. Hacía falta, por ello, una obra que, con vocación de manual, describiera lo que es el Parlamento español y como es su funcionamiento. El vacío lo acaba de llenar Enrique Guerrero Salom con la obra objeto de esta recensión. Guerrero Salom ya demostró su capacidad de análisis del fenómeno parlamentario con su tesis doctoral *Crisis y cambios en las relaciones Parlamento-Gobierno (1993-1996)* (5) que es un modelo de estudio práctico de cómo se desarrolló la relación entre ambos órganos a lo largo de una legislatura particularmente compleja. Se trataba de un trabajo infrecuente por su capacidad de análisis y de selección y de acumulación de datos que permitió sacar conclusiones novedosas acerca de la posición y la dinámica parlamentarias de un Gobierno en minoría.

---

(1) Un ejemplo, entre muchos, es la recensión de IGNACIO TORRES MURO: «Nuevas aportaciones al Derecho parlamentario especial», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 72, 2004, págs. 375-385, donde se da cuenta de tres nuevas monografías. Además, hay que mencionar las sucesivas Jornadas de Derecho Parlamentario que han celebrado y publicado las Cortes Generales con desigual contenido y calidad.

(2) FERNANDO SANTAOLALLA: *Derecho parlamentario español*, Espasa Calpe, Madrid, 1990, 2.ª ed.

(3) También se ha publicado una obra aún incompleta, MARTÍNEZ ELIPE: *Tratado de Derecho parlamentario*, Aranzadi, Pamplona, 1999, 2000 y 2002, 3 vols., pero ni por sus características ni por su contenido cubre las necesidades académicas que esta materia requiere.

(4) GIOVANNI SARTORI: *Il Parlamento Italiano 1946-1963*, ESI, Roma, 1963.

(5) Tecnos, Madrid, 2000.

Después de aquel trabajo eminentemente empírico, el profesor Guerrero Salom ha vuelto al Parlamento pero ahora desde una perspectiva didáctica. Como denota su título, su nuevo libro es una aproximación descriptiva al Parlamento español y está redactado con vocación pedagógica. Compuesto de nuevo capítulos, se inicia con uno de carácter histórico, con otro capítulo acerca de la institución parlamentaria como representación de los ciudadanos, que entra ya en el estudio de las Cortes Generales, un tercero sobre el estatuto de los parlamentarios españoles, dos sobre la organización y funcionamiento de nuestro Parlamento y tres capítulos sobre las funciones de éste. El libro acaba con un capítulo de conclusiones sobre los problemas actuales de los Parlamentos en los Estados democráticos.

Todos los capítulos están redactados en tono pedagógico, mucho más propio de un manual que de la denominada alta divulgación. Ese tono pedagógico y además sintético da como resultado concentrar en unas pocas páginas una visión muy completa de cada tema con los problemas prácticos que se suscitan, las respuestas políticas a los mismos, las referencias bibliográficas, normativas y jurisprudenciales básicas y, cerrando cada capítulo, algunas conclusiones. El enfoque de toda la obra es politológico, y no exclusivamente jurídico, pues es la orientación académica de su autor, pero el marco jurídico está tratado con rigor y amplitud.

El capítulo primero, dedicado al origen y evolución de los Parlamentos, compendia en dieciséis páginas la transformación de un órgano que empezó a cambiar con la ampliación de la Curia Regia (que pasa de órgano de consejo a órgano de representación) hasta insertarse en el principio de división de poderes propio del Estado liberal. Asentado el Parlamento del Estado liberal, se inicia una etapa de transformación mucho más radical y vertiginosa: «se ha mantenido en gran medida su anatomía, su estructura básica, pero se ha alterado profundamente su fisiología, su funcionamiento real» (pág. 23). Y ese cambio está provocado por el fortalecimiento del Gobierno, fortalecimiento que se debe ver en clave política (el Gobierno nace a través de métodos plebiscitarios) y en clave social pues el Estado social ha incrementado el carácter prestacional e intervencionista de los Gobiernos. La conclusión es que el Parlamento ya no es el órgano supremo pues está sometido a la Constitución y, además, sigue la dirección política que fija el Gobierno.

El capítulo segundo trata de describir al Parlamento como representación de los ciudadanos. Antes de perfilar su contenido conviene señalar el acierto de su inclusión pues esa dimensión representativa es la médula de su configuración como órgano del Estado democrático: «El Parlamento suele ser visto como un poder, como un órgano del Estado... Sin embargo, antes que nada, el Parlamento es la representación de los ciudadanos... Es actuando en

nombre de los ciudadanos, o en lugar de los mismos, como cumple unos cometidos esenciales para el funcionamiento del sistema político» (pág. 28). Por eso este segundo capítulo se dedica a explicar el sentido político y representativo del Parlamento.

El autor empieza recordando que el Parlamento es el único poder del Estado que surge directamente de la voluntad popular y a partir de esta consideración entra a describir la composición y funciones de las Cámaras de las Cortes Generales así como el funcionamiento de nuestro sistema electoral. En este último punto el profesor Guerrero Salom es particularmente claro al señalar que la sobrerrepresentación de las circunscripciones más pequeñas provoca mayorías parlamentarias en cierto modo artificiosas como se ve al observar que desde 1977 ningún partido ha tenido mayoría absoluta de votos pero sí, en cuatro ocasiones, de escaños. Y aunque el autor apunta también algunos aspectos positivos de este sistema electoral (estabilidad, no permite partidos-bisagra, etc.) avanza unas propuestas de reforma francamente sensatas: aumentar el número de Diputados a 400, un solo Diputado por provincia como mínimo y listas desbloqueadas, entre lo más significativo). Este capítulo segundo acaba con un apartado muy pertinente sobre la percepción del Parlamento como institución representativa: enlazando con la primera idea que avanzaba el capítulo (un poder que surge directamente de la voluntad popular), Guerrero Salom avanza en tres páginas cuál es la valoración popular del Parlamento que se desprende de los estudios de opinión de los que resulta que «los ciudadanos españoles se sienten globalmente identificados con la democracia... pero que ello no impide que exista, a la vez, insatisfacción con su funcionamiento» (pág. 63). Es un colofón acertado para el capítulo pues no es usual, a la hora de describir las instituciones políticas, desvelar el verdadero apoyo político que tienen éstas ante la opinión pública.

El capítulo tercero está dedicado al estatuto de los parlamentarios. En esta materia cabía un enfoque formalista que describiera el ordenamiento pero el autor ha preferido entrar en los problemas políticos que se suscitan, lo que ha dado como resultado un texto muy vivo que no omite, sin embargo, su dimensión jurídica. Así tenemos un estudio del estatuto de los parlamentarios que señala las exigencias de la opinión pública que requiere de los miembros de las Cámaras que se dediquen exclusivamente a su función parlamentaria, que aporta propuestas para que las incompatibilidades sean más flexibles pero más transparentes y que examina el controvertido tema de la renovación indefinida señalando lo ficticio del debate (al menos en España) pues la tasa de «mortalidad» de los Diputados es muy elevada: «de los elegidos en aquellas primeras elecciones [1977] sólo uno permanece ininterrumpidamente en el Congreso tras las elecciones de 2004» (pág. 75).

Particularmente conseguido es el apartado sobre el mandato parlamentario pues en una decena de páginas ofrece una visión actual de un tema que desde Burke ha provocado muchas controversias. Guerrero Salom señala, con toda razón, que frente a los antiguos mitos del parlamentario como representante de los electores, en la actualidad los parlamentarios representan a quienes les han votado y, además, se ven sometidos al doble mandato de esos electores y del partido que les ha presentado a la elección. Ello provoca una contradicción entre la Constitución formal y la Constitución material (6) que provoca una verdadera mutación constitucional. Este análisis se pone en conexión con la jurisprudencia constitucional que ha ido atribuyendo la «propiedad» del escaño al Diputado, y no al partido, y con los supuestos numerosos y variados de transfuguismo, lo que mueve al autor, fundándose en un extenso análisis de la opinión pública, a proponer que se revise la carcasa doctrinal existente sobre el mandato parlamentario para obtener una síntesis normativa que resguarde el papel de los partidos sin sofocar la variedad de situaciones conflictivas que surgen en la vida interna de los partidos.

Los capítulos cuatro y cinco están consagrados a la organización y funcionamiento del Parlamento. En los mismos se explica en qué consiste la autonomía de las Cámaras, qué naturaleza tienen los Grupos Parlamentarios, cuáles son los órganos de las Cámaras y cómo funcionan éstas. Son dos capítulos de factura sencilla pero incisivos pues no se limitan a la descripción de los órganos y de las relaciones jurídicas subyacentes sino que aportan precisiones interesantes sobre el complejo jurídico que rodea a la noción de autonomía, sobre el controvertido tema de la naturaleza jurídica de los Grupos Parlamentarios [«partes de un órgano constitucional como es el Parlamento, pero no órganos del mismo... (pág. 109)] y sobre el proceso de evolución de los órganos parlamentarios desde la simplicidad del siglo XIX hasta la actual complejidad (deteniéndose, dentro de esta evolución, en la específica de los Presidentes de las Cámaras que han pasado de la debilidad a la fortaleza). Muy útiles son las consideraciones sobre la Junta de Portavoces que el propio autor conoció en su etapa de Secretario General de Relaciones con las Cortes, así como las páginas dedicadas al funcionamiento de las Cámaras.

Tras los capítulos dedicados a la organización encontramos tres capítulos sobre las funciones de las Cortes Generales (legislativa, electiva y de control del Gobierno). El capítulo dedicado a la función legislativa contiene una descripción minuciosa del procedimiento legislativo que no aporta noveda-

---

(6) Aunque hay muchos constitucionalistas que siguen empleando esa distinción de Mortati de resonancias lassallianas, quizá haya fórmulas más politológicas que permitan reservar el término Constitución para su sentido estrictamente jurídico.

des (ni lo pretende) pero que tiene la virtud de compendiar en pocas páginas las fases del procedimiento de elaboración de las diversas categorías de Leyes. Es un texto de notable valor pedagógico del que habría que destacar las consideraciones que contiene sobre la función legisladora del Gobierno tanto en lo que se refiere a que el Gobierno, con el sostén de la mayoría parlamentaria, orienta las decisiones más relevantes sobre la Ley como a su participación legislativa directa a través de los Decretos-leyes y de los Decretos legislativos.

Igualmente pedagógico pero con notables acotaciones prácticas es el capítulo dedicado a la función electiva y a la responsabilidad política del Parlamento. Es un capítulo interesante y rico porque vincula esta función parlamentaria a la noción de democracia competitiva de modo que describe la peculiar posición de un Parlamento que ha de elegir al Gobierno (en España, al Presidente del Gobierno) que a su vez, posee, desde la celebración de las elecciones, lo que Guerrero Salom denomina la legitimidad electiva directa. Así vemos sintetizados los tres principios que inspiran el funcionamiento del Gobierno como punto de partida para entender la actuación parlamentaria en la elección del Presidente, lo que es un enfoque acertado que evita el formalismo de ceñirse a los textos normativos. Tanto la investidura del Presidente como las restantes funciones concomitantes (moción de censura, cuestión de confianza, elección de órganos) están desarrolladas con datos y acotaciones sobre la experiencia constitucional española, lo cual contribuye a aclarar el funcionamiento de un órgano cargado de matices que aporta la práctica política: «en la realidad actual, la función principal de la mayoría parlamentaria (en solitario, en coalición o con acuerdos programáticos, parlamentarios o de gobernabilidad) es la de dar origen a un Gobierno y asistirle en las cámaras para el desarrollo de su programa» (pág. 191).

El último capítulo antes de las conclusiones está consagrado a la función parlamentaria de control del Gobierno. Como hemos apuntado anteriormente, *El Parlamento. Qué es, cómo funciona, qué hace* está escrito por un politólogo, no por un jurista, por lo que es natural que este capítulo se inicie con un apartado dedicado al sentido político del control, apartado oportuno por dos razones, a saber, porque se sitúa en una posición metodológica pura que no pretende mezclar enfoques opuestos (7) y porque, desde tal perspectiva, acierta a señalar la esencia de la función de control que presenta muchas facetas porque su finalidad última «reside en el desgaste del Gobierno, en la

---

(7) En el Derecho constitucional, es frecuente acudir a enfoques politológicos que olvidan al esencia jurídica del instituto del control parlamentario, lo que perturba su comprensión desde el punto de vista jurídico.

capacidad para provocar su futura sustitución por el cuerpo electoral» (pág. 212). Situado el control en su verdadera finalidad política, Guerrero Salom describe las figuras del control con claridad y con multitud de ejemplos prácticos y finaliza el capítulo con un interesante apartado sobre el incremento del control y los problemas que ello plantea que es un microcompendio de su tesis doctoral pues, en efecto, apunta que la experiencia de veinticinco años de Cortes Generales ha puesto de manifiesto que la intensidad y la eficacia del control dependen de un conjunto de variables (capacidad de los Grupos Parlamentarios, existencia o no de competición política, distribución de fuerzas en el Parlamento, etc.) que nos llevan a dos conclusiones: *a)* ha habido escenarios políticos muy distintos desde 1977; y *b)* se detecta una tendencia persistente de escasa revitalización del control parlamentario.

El capítulo final de conclusiones trata de los problemas actuales de los Parlamentos y de la relación de éstos con la comunicación política. Guerrero Salom acaba señalando que buena parte de las funciones tradicionales de los Parlamentos han sido sustraídas por los Gobiernos, lo que ha influido en un análisis convencional que habla de la decadencia de los Parlamentos, siempre referida a una supuesta edad de oro. Es cierto, señala el autor, que «no es sólo que el Parlamento sea más o menos decisivo que antes en lo que hace, sino que ahora el sistema político hace muchas cosas que antes no hacía nadie, y que ese incremento de acción ha ido a parar a manos de los gobiernos» (pág. 236), pero más que hablar de decadencia habría que pensar en reforzar algunas de sus funciones estratégicas que dan legitimidad global al sistema político, especialmente su función legislativa (lo que comporta cuidar la calidad técnica de las normas). También, señala Guerrero Salom, hay que destacar la mutación del control parlamentario que se está convirtiendo en un auténtico contracontrol que ejerce la mayoría parlamentaria, cuando «a las minorías se les debería permitir poner en marcha, activar los mecanismos de control sin necesidad de contar para ello con el apoyo o consentimiento de aquellos a los que tiene que controlar» (pág. 243). Finalmente, el autor señala que el reto más interesante que afrontan los Parlamentos es su relación con los medios de comunicación para conseguir que sus actividades lleguen al conocimiento de los ciudadanos máxime cuando la actividad parlamentaria gira en torno a informaciones proporcionadas por esos mismos medios. Se trata de un conjunto de consideraciones muy ajustadas y precisas que diseñan una realidad parlamentaria nada formal ni convencional, que suele faltar en los análisis parlamentarios al uso.

*El Parlamento. Qué es, cómo funciona, qué hace* es, por una parte, un excelente compendio escolar sobre el Parlamento, y como tal es digno de sea

utilizado en las Facultades de Ciencias Políticas y de Derecho. Pero también es una aproximación viva, vivida y lúcida de los problemas de la institución parlamentaria en la actualidad. Es, y quizá no lo pretendía su autor, una excelente monografía de Derecho constitucional pero un Derecho constitucional vivo, que se enfrenta a los problemas reales del ordenamiento y los analiza desde la experiencia y desde el formalismo.

*Javier García Fernández*

MARÍA F. SÁNCHEZ HERNÁNDEZ: *Liderazgo político de mujeres. Desde la transición hacia la democracia paritaria*, Instituto Andaluz de la Mujer; Consejería de la Presidencia (Junta de Andalucía); Estudios, núm. 17, Sevilla, 2003.

Comienza a ser habitual encontrar libros, dentro de la literatura científica española, ya sean de Ciencia Política, Sociología, Derecho, etcétera que analicen el liderazgo político, tanto desde su vertiente teórica, como la aplicada a estudios de casos. Pero, lo que aún es novedoso, es que los mismos traten esa temática pero centrada en el caso de la mujer. El liderazgo político femenino sigue siendo una cuestión desconocida, con escasas aportaciones desde los distintos campos de las Ciencias Sociales. Y ello, a pesar de que en los últimos años, están proliferando Seminarios, Grupos de Investigación, etcétera que se están centrando en esta temática.

La mujer, al comienzo del siglo XXI, sigue sin ocupar cargos de responsabilidad política, no sólo en España, aunque la tendencia haya comenzado a cambiar. En nuestro país, aún dista mucho de que podamos hablar de una mujer Presidenta del Gobierno, y a penas en las últimas elecciones a una Comunidad Autónoma, concretamente en el caso de Madrid, se eligió a una mujer como Presidenta de este ente —aunque es cierto que existía un precedente—. Pocas han ocupado carteras ministeriales, y en este sentido, sigue siendo noticia cuántas mujeres elige el Presidente del Gobierno para formar su ejecutivo, y sobre todo, en qué Ministerios. A ello, podemos unir un avance importante en los últimos años, como ha sido pasar a ostentar la Presidencia de las dos Cámaras españolas, Congreso y Senado, y la Vicepresidencia del Gobierno.

Así podríamos seguir enumerando los avances y los retrocesos que los hay, que se han producido en cuanto a la incorporación de la mujer al ámbito de la política y de la Administración. Pero, para ello, vamos a dar a conocer esta obra publicada por el Instituto Andaluz de la Mujer, puesto que en ella, de manera científica y completa, se abordan todos estos aspectos. La misma, es una parte de la tesis doctoral de la autora en la cual estudiaba las fuentes