

EL PARLAMENTO COMO ÓRGANO DE EXPRESIÓN DE LA OPINIÓN PÚBLICA: LA PUBLICIDAD PARLAMENTARIA FRENTE AL SECRETO

Ángel Manuel ABELLÁN

SUMARIO: I. *La estrecha relación entre el Parlamento, la opinión pública, la publicidad burguesa y el mandato representativo.* II. *La opinión pública y la publicidad parlamentaria actuales frente al secreto.*

A estas alturas de la investigación histórica, social y política es generalmente aceptada la mutua imbricación de conceptos y categorías liberales, surgidos de la Revolución francesa, tales como la institución parlamentaria, la opinión pública, la publicidad burguesa y el mandato representativo; razón por la que parece conveniente referirse a ellos —si bien sea brevemente, dada su amplia difusión y conocimiento doctrinal— con objeto de centrar y situar las bases del contenido principal de la presente comunicación.

I. LA ESTRECHA RELACIÓN ENTRE EL PARLAMENTO, LA OPINIÓN PÚBLICA, LA PUBLICIDAD BURGUESA Y EL MANDATO RERESENTATIVO

En el parlamentarismo clásico la opinión pública burguesa se manifestaba a través de la discusión de los representantes en el Parlamento, quienes expresaban los valores colectivos y los intereses de la unidad política que constituía la nación. Estas ideas, asociadas al mandato representativo en oposición al antiguo mandato imperativo, han llegado a ser un lugar común en la literatura sobre el tema y han sido reconocidas, junto a otros componentes liberales, como garantía de la libertad política, por autores europeos de diversas épocas, tan conocidos como son, por ejemplo, Stuart Mill, Schmitt, Leibholz, Kriele y Habermas,¹ sin perjuicio de que, como afirma

¹ Stuart Mill, *Del gobierno representativo*, Madrid, Tecnos, 1985; Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza, 1982; Leibholz, Gerhard, *Das Wesen*

Pedro de Vega, haya sido en la doctrina clásica americana donde la conexión entre opinión pública y representación adquirió mayor importancia.²

En todo caso merece la pena exponer mínimamente la relación entre unos y otros conceptos liberales, especialmente referida a la opinión pública y publicidad burguesa. En este sentido interesa subrayar la espléndida idea de opinión pública burguesa, puesta de relieve por Heller, cuando a partir de la primera formulación elaborada por los fisiócratas, que separaban sociedad y Estado en el plano político, la considera como verdadera manifestación de la voluntad política racional, arraigada en principios y doctrinas muy generales y comprensibles. Éstos constituyen la base de la conexión social y de la unidad estatal, de tal suerte que la opinión pública cumple ante todo una función de legitimación de la autoridad política y del orden por ella garantizado.³

En esencia una opinión general, que es justamente la opinión pública burguesa, deviene de la masa de relaciones privadas, y de las opiniones emitidas libremente por los particulares en la prensa, los libros, los salones, los clubes, etcétera.⁴ Concretando: se trata de una opinión pública, que proveniente de una publicidad, derivada sobre todo del tráfico mercantil y del trabajo social, es activada políticamente por el raciocinio público de las personas privadas reunidas en calidad de público.⁵

Es de este modo como la publicidad constituye el principio organizativo de los Estados burgueses de derecho con forma parlamentaria y encarnada en un órgano, el Parlamento, que sirve para la automediación de la sociedad burguesa con un poder estatal coincidente con sus necesidades.⁶ O dicho de una forma general, si todos los que participan en un asunto, deben ser oídos, en el proceso po-

der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20 Jahrhundert, Berlín, 1966; Kriele, Martin, *Introducción a la Teoría del Estado*, Buenos Aires, Depalma, 1980; Habermas, Jürgen, *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*, Barcelona, G G Mass Media, 1981.

² De Vega, Pedro, "Significado constitucional de la representación política", *R.E.P.*, Madrid, núm. 44, 1985, p. 33.

³ Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1971, pp. 190 y ss.

⁴ Cf. De Vega, Pedro, "El principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional", *R.E.P.*, Madrid, núm. 43, 1985, p. 52.

⁵ Cf. Habermas, Jürgen, *op. cit.*, pp. 110 y 111.

⁶ *Id.*, p. 110.

lítico de la legislación, porque a todos afecta, todos también deben ser escuchados.⁷

De todo lo que se deduce que, como el Parlamento es vehículo, órgano y expresión de la opinión pública, en su funcionamiento ya no tienen cabida las actuaciones secretas y en su mecánica interna tiene que verse presidido por los principios y reglas de la publicidad.⁸ En una palabra, el Parlamento, que pasa a ser pieza fundamental del sistema político, sólo encontrará su razón de ser, y su justificación última, en cuanto se presente incardinado en esa estructura de la opinión pública y de la publicidad burguesa.⁹

En este orden de cosas es comprensible que la libre discusión y deliberación parlamentaria propia de la publicidad burguesa lleve consigo la forma del mandato representativo, pues a través de la publicidad es como los ciudadanos pueden ver proyectadas sus propias opiniones en las opiniones mantenidas por los representantes.¹⁰ Éstos operan libremente y expresan la voluntad de la nación, que es un ente abstracto y soberano, impotente para decidir por sí misma. Sucede así que el mandato representativo se halla estrechamente conectado con la teoría de la soberanía nacional formulada por Sieyès y otros grandes revolucionarios.¹¹ Según esta teoría, como la soberanía recae sobre la nación en su conjunto y no sobre los individuos que la integran, la voluntad nacional sólo puede ser actuada a través de representantes y sólo existe cuando es expresada por la Asamblea representativa.¹² La consecuencia lógica será la prohibición del mandato imperativo, puesto que el diputado representa a toda la nación pero no a sus electores, quienes no pueden revocarle ni impartirle instrucciones.¹³

⁷ Cf. De Vega, Pedro, "El principio de publicidad...", *op. cit.*, p. 56. Aposilla aquí De Vega la afirmación de Kriele en el sentido de que la democracia parlamentaria debe entenderse histórica y teóricamente como trasposición de la idea del proceso judicial al proceso político de la legislación (Kriele, Martin, *op. cit.*, p. 142).

⁸ Cf. De Vega, Pedro, "El principio de publicidad...", *op. cit.*, p. 54.

⁹ *Id.*, p. 53.

¹⁰ Para una consideración general clásica del gobierno representativo como tipo ideal de gobierno, véase Stuart Mill, *op. cit.*, pp. 30 y ss.

¹¹ Para la conexión entre mandato o régimen representativo y soberanía nacional, véase Carré de Malberg, *Teoría general del Estado*, México, p. 914.

¹² Cf. De Vega, Pedro, "Significado constitucional...", *op. cit.*, p. 29; Punset, Ramón, *Las Cortes Generales*, Madrid, C.E.C., 1983, p. 123.

¹³ Cf. Punset, Ramón, *op. cit.*, pp. 123 y 124. La oposición entre mandato representativo y mandato imperativo se encuentra expuesta por Leibholz, Gerhard, *op. cit.*, pp. 82 y ss. Cfr. también Kelsen, *Il Fondamenti della Democrazia*, Bologna, 1970, pp. 35 y ss.

II. LA OPINIÓN PÚBLICA Y LA PUBLICIDAD PARLAMENTARIA ACTUALES FRENTE AL SECRETO

Expuestas sucintamente las bases de la concepción liberal clásica del tema, se trata ahora de enfocar —como es obvio en la medida de los límites propios de una comunicación— una aproximación del complejo panorama que sobre estas arduas cuestiones presenta nuestro tiempo, habida cuenta que si los conceptos han permanecido su significación ha cambiado.

Efectivamente, tanto la opinión pública y la publicidad como la representación política burguesa y el órgano que los integra y sirve de soporte, el Parlamento, han experimentado profundas transformaciones cuando ya en el siglo pasado y más aún en el presente se desveló como ficticio el hipotético y pretendido, por la burguesía, interés nacional común. Tales transformaciones ocurrieron motivadas fundamentalmente por fuertes desajustes y luchas sociales, y por la irrupción de los sindicatos y partidos de masas, que representaban sectores sociales y económicos con intereses muy diversos y enfrentados.¹⁴

Era un cambio social en profundidad, acompañado por la presencia y acusado peso de los partidos en la vida política y en el Parlamento. Partidos fuertemente organizados y disciplinados, que llegan a dominar al propio Estado, hasta tal punto, que éste ha recibido la denominación de Estado de partidos.¹⁵

Según Leibholz, en este tipo de Estado, la voluntad del partido o partidos mayoritarios en el Parlamento, son los que forman la voluntad colectiva, es decir, la voluntad del partido es identificada con la voluntad del pueblo, pasando así de la anterior democracia representativa al nuevo fenómeno: forma de la democracia plebiscitaria, que se ayuda del principio de identidad.¹⁶ Al mismo tiempo, debido al cambio de la naturaleza y de la estructura interna de los partidos, los diputados pierden su libertad de actuación y dejan de ser representantes *sensu stricto*, para pasar a depender de sus parti-

¹⁴ Cf. De Vega, Pedro, "Significado constitucional...", *op. cit.*, pp. 34 y 35. Sobre cambio de la opinión pública, publicidad y representación véase el tema original de la asignatura que con el título, "Opinión pública, principio de publicidad y garantías parlamentarias" presentó Ángela Figueruelo Burrieza, al concurso de profesor titular de derecho constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Salamanca celebrado el 3 de diciembre de 1987.

¹⁵ Leibholz, Gerhard, *Verfassungsstaat und Verfassungsrecht*, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz, W. Kolhamer.

¹⁶ *Ibid.* También Leibholz, Gerhard, *Das Wesen des Repräsentation...*, *op. cit.*

dos y a estar vinculados con los intereses de éstos.¹⁷ De todos modos debe observarse que, en la realidad política, la independencia absoluta del parlamentario apenas ha existido nunca, pues antes de que hubiera partidos siempre hubo grupos o personalidades relevantes (líderes, notables locales, etcétera) que lograban imponer su criterio.¹⁸

En cualquier caso lo relevante es que el Parlamento llegó a un punto en que no podía cumplir con sus anteriores funciones representativas y se convirtió en instrumento en manos de los partidos. Las consecuencias son: que las decisiones del Parlamento no son ya resultado de la dialéctica parlamentaria, que la discusión no tiene sentido, y que no surge la presencia política del pueblo en su totalidad sino la de los intereses de determinados grupos.¹⁹ Los discursos parlamentarios no se dirigen ya a convencer a los diputados de tendencia política distinta, cuyos votos están determinados por consideraciones ajenas a la discusión racional, sino que se dirigen directamente a los ciudadanos activos, los electores, quienes hoy día, por ejemplo, a través de la televisión, deben ser impresionados por los argumentos expuestos y deben ser influidos de cara a sus futuras decisiones políticas en las elecciones. Y así, la publicidad de la discusión parlamentaria recibe un carácter plebiscitario que se adapta a la democracia estatal de partidos.²⁰

Sin aceptar la democracia plebiscitaria sostenida por Leibholz,²¹ son hechos fehacientemente constatados por la doctrina: que la posición del diputado es fijada por el partido (deja de ser representante en el sentido liberal del término y se encuentra sujeto en la

¹⁷ Leibholz, Gerhard, *Verfassungsstaat und...*, op. cit.

¹⁸ Torres del Moral, Antonio, "Crisis del mandato representativo en el Estado de Partidos", *R.E.P.*, núm. 14, 1982, p. 16.

¹⁹ Leibholz, Gerhard, *Das Wesen der Repräsentation*, Leipzig, 1929, pp. 98 y ss. A estas cuestiones se refiere García Pelayo, Manuel, *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza, 1986, pp. 44 a 46.

²⁰ Cf. Leibholz, Gerhard, "Strukturwandel der modernen Demokratie", en *Strukturprobleme der Demokratie*, Karlsruhe, 1958, pp. 94 y ss.; el mismo autor, *Verfassungsstaat und...*, op. cit. Se ocupa del tema, Rubio Llorente, Francisco, "El parlamento y la representación política", en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid. Congreso de los Diputados, 1985, vol. I, p. 157.

²¹ Francisco Rubio Llorente aduce, para no aceptar la democracia plebiscitaria, el error de partida de la teoría de Leibholz, en la que subyace la consideración del pueblo como una unidad, y no como lo que es, un conjunto plural de grupos diversos con intereses y puntos de vista absolutamente heterogéneos. Además, la democracia contemporánea no opera sólo con el principio de identidad como pretende Leibholz, y finalmente la democracia plebiscitaria preserva muy mal la libertad... op. cit., pp. 306 y 307.

práctica a un mandato imperativo del partido) y que las decisiones políticas esenciales son realmente tomadas fuera del Parlamento, mediante negociaciones entre las fracciones parlamentarias, con lo que desaparece en aquél la discusión pública y la controversia racional. Y, al suprimirse la publicidad, el Parlamento se convierte, como dice Schmitt, en una especie de autoridad que decide en deliberación secreta y que anuncia el resultado del acuerdo en forma de votación en una sesión pública, lo que no es óbice para que a la votación precedan discursos de los distintos partidos.²²

La cuestión es que el Pleno del Parlamento no es ya el *locus* de la decisión, no es el lugar donde “de la discusión sale la luz”, sino el *locus* de legitimación de las decisiones tomadas por los grupos parlamentarios, con la consecuencia de que las intervenciones en su seno tienen un valor testimonial más dirigido a la opinión pública que a sus colegas.²³ Al mismo tiempo la antigua publicidad crítica burguesa se ha transformado estructuralmente: ya no existe la unidad de la publicidad y de la opinión pública, o sea, la publicidad de los debates parlamentarios no responde a las discusiones preparlamentarias y parlamentarias. La publicidad ya no es un principio organizativo del ordenamiento estatal, no es un principio de crítica por parte del público, sino que se ha convertido en un principio de integración dirigido por la administración, por las asociaciones y sobre todo por los partidos.²⁴ Éstos ejercen el poder en una relación directa con el aparato del Estado, defienden su política ante el pueblo entero y éste participa sólo de esa nueva publicidad, transformada y manipulativa, a través de los medios de comunicación de masas, radio y televisión, que sirven de vehículo para conseguir la aquiescencia o resignación de las personas privadas, quienes constituyen el mediatizado público y se ven obligadas, como asalariadas y beneficiarias de los servicios, a abandonar sus reivindicaciones públicamente relevantes a la representación colectiva de los partidos.²⁵

En este contexto, ¿qué sentido tiene hablar de publicidad parlamentaria y secreto?, ¿en qué términos puede plantearse actualmente una defensa de la opinión pública y de la publicidad del Parlamento frente al secreto, con respeto de la esencia de la función parlamentaria?

²² Schmitt, Carl, *op. cit.*, pp. 306 y 307.

²³ García Pelayo, Manuel, *op. cit.*, p. 96.

²⁴ Cf. Habermas, Jürgen, *op. cit.*, pp. 232 y 233.

²⁵ *Id.*, pp. 204, 205 y 232.

Es cierto que el tema es difícil y controvertido, pero ha sido el propósito de esta comunicación reflexionar mínimamente sobre el estado del problema, reflexión, por supuesto, abierta o toda crítica y sugerencia.

Inicialmente debe admitirse, con Pedro de Vega, que sigue siendo válida la premisa de que la publicidad constituye... "el medio a través del cual la discusión social adquiere una dimensión política, y la discusión parlamentaria toma una proyección social". Desde este presupuesto es claro que no cabe justificar teóricamente el secreto parlamentario, entre otros argumentos que tienen menor peso, fundamentándolo en una incompatibilidad entre discusión y publicidad. Contraposición esta que, a su vez, obedece a la escisión entre una lógica y unas razones sociales, y una lógica y unas razones parlamentarias, en cuya confrontación late, como telón de fondo, la crisis de la institución parlamentaria.²⁶ Y no deja de ser, realmente significativo, que De Vega llegue a estas lúcidas conclusiones tras analizar detenidamente la contradictoria e incoherente regulación sobre la publicidad y el secreto parlamentarios, contenida en la Constitución española de 1978 y en los vigentes Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado.²⁷

Por definición la discusión parlamentaria debe ser pública y someterse a la observación crítica de los ciudadanos, cuya opinión pública debe seguir siendo la única base reconocida del dominio político. El Estado moderno, sostiene Habermas, presupone como principio de su propia verdad la soberanía popular, y ésta, a su vez, tiene que estar encarnada por la opinión pública.²⁸ Por tanto, la discusión del Parlamento en la publicidad es considerada en una sociedad democrática como garantía de libertad, de justicia y de verdad.²⁹

Desde perspectiva distinta, pero probablemente con un objetivo semejante, se expresa Kriele, para quien la publicidad sólo puede entenderse sobre la base de la comprensión dialéctica que subyace al parlamentarismo, razón por la que, según Kriele, deducir la publicidad únicamente a partir del principio democrático, conduce a

²⁶ De Vega, Pedro, *El principio de publicidad...*, *op. cit.*, p. 65.

²⁷ *Id.*, pp. 57 a 65.

²⁸ Habermas, Jürgen, *op. cit.*, p. 262.

²⁹ Cf. Paramio Durán, Antonio, "El modelo parlamentario y los principios de discusión pública y publicidad parlamentarias en el proceso de la formación de la voluntad política", en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1985, vol. II, p. 882.

acercarse al principio de identidad.³⁰ En este sentido la democracia parlamentaria consiste, para Kriele, en ligar la dialéctica histórica, en alguna medida, a las reglas procesales que dan libertad y a la vez garantizan la paz.³¹

En definitiva la función de la publicidad en un Parlamento democrático consiste en proporcionar al ciudadano y elector a través de la discusión parlamentaria —a la que debe añadirse también la negociación y transacción entre diversas tendencias políticas— los presupuestos y el conocimiento de las alternativas posibles para influir en el proceso de formación de su voluntad política y de su decisión electoral.³² En el bien entendido que la opinión pública así mediada por la notoriedad pública crítica en una democracia de masas, constituida por el Estado social, en terminología de Habermas, debe relacionar los ámbitos comunicativos formados por las opiniones de las personas privadas, no organizadas, sin público, y por las opiniones formales de las instituciones (asociaciones, administración y sobre todo partidos políticos), públicamente manifestadas.³³

Llegados a este punto la interrogante concreta que cabe formularse es la siguiente, ¿habida cuenta de la situación del Parlamento y de la representación política de nuestros tiempos, cómo podría articularse teórica y prácticamente una auténtica publicidad, mediadora de la opinión pública, que hiciera innecesario y suprimiera el secreto parlamentario?

Es un hecho incontrovertido que en la actual democracia de masas y Estado de partidos, el Parlamento está constituido estructuralmente por las fracciones o grupos parlamentarios, que son proyecciones de los partidos políticos.³⁴ Como los parlamentarios individuales están sometidos *de facto* a los grupos, resulta que son éstos, los grupos, los que verdaderamente actúan como representantes libres, y su voluntad ha de contribuir a formar, en la discusión y en la nego-

³⁰ Kriele, Martin, *op. cit.*, p. 266.

³¹ *Id.*, p. 257.

³² Cf. Paramio Durán, Antonio, *op. cit.*, p. 882.

³³ Habermas, Jürgen, *op. cit.*, pp. 272 y 273.

³⁴ No merece la pena extenderse en explicaciones sobre el particular, basta remitirse a García Pelayo, Manuel, *op. cit.*, pp. 93 a 95; Colliard, Jean-Claude, *Les régimes parlementaires contemporains*, París, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1978, pp. 206 y ss.; Rubio Llorente, Francisco, *op. cit.*, p. 162; Ramírez, Manuel, "Grupos parlamentarios y sistema de partidos", en *I Jornadas de Derecho Parlamentario, cit.*, vol. I, pp. 111 y ss.; Santaolalla López, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Editora Nacional, 1984, pp. 103 y ss.; Punset, Ramón, *op. cit.*, pp. 129 a 137.

ciación con otros grupos, la voluntad del pueblo.³⁵ De esta suerte, cuando el artículo 66.1. de nuestra Constitución establece que “Las Cortes Generales representan al pueblo español. . .” ha de entenderse que los diputados, integrantes de las Cortes Generales, sólo son representantes de la nación por la mediación y mediatización de los grupos, en tanto que exponentes parlamentarios de los partidos. Sin que tal aseveración indique que el grupo parlamentario o partido pueda revocar jurídicamente el mandato del representante, toda vez que éste tiene derecho a la permanencia en su cargo por representar, teórica y constitucionalmente, junto a todos los demás diputados, al conjunto del pueblo español.³⁶

En un sentido parecido cabría interpretar la prohibición del mandato imperativo para los miembros de las Cortes Generales, dispuesta en el artículo 67.2. de la Constitución; jurídicamente el grupo o partido no puede imponer su decisión al representante,³⁷ aunque en la práctica el mandato libre se opone a la moderna democracia de partidos, puesto que, al ser elegido el diputado, por estar incluido en las listas electorales y haberse comprometido voluntariamente con un partido, los electores le votan para que defienda un programa o ideología concretos y actúe disciplinadamente, por lo que el diputado carece de legitimidad última para seguir líneas divergentes del grupo o partido.³⁸ Por otra parte se ha interpretado que la prohibición del mandato imperativo se refiere, más que al antiguo diputado libre y autónomo, a su no vinculación jurídica a decisiones e intereses de grupos extraparlamentarios, pero que coopera al proceso de formación de la voluntad y de decisión parlamentaria, tanto a través de los grupos como de los distintos órganos del Parlamento.³⁹

³⁵ Rubio Llorente, Francisco, *op. cit.*, p. 164.

³⁶ Cf. Chueca Rodríguez, Ricardo L., cita jurisprudencia constitucional en este sentido, en “Sobre la irreductible dificultad de la representación política”, *R.E.D.C.*, núm. 21, 1986, pp. 177 a 197.

³⁷ Cf. De Vega, Pedro, “Significado constitucional. . .”, *op. cit.*, pp. 40 y ss.; Torres del Moral, Antonio, *op. cit.*, pp. 21 y ss.

³⁸ La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la representación política procura mantener un equilibrio entre los derechos del representante, como ciudadano y portador de la voluntad popular, y el gran relieve jurídico y político que toma la adscripción del representante al grupo político en el Estado democrático de partidos. Para esta cuestión, Cf. Bastida Freijedo, Francisco J., “Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos (comentario sobre la idea de representación política en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional)”, *R.E.D.C.*, núm. 21, 1986, p. 225.

³⁹ Cf. Paramio Durán, Antonio, *op. cit.*, pp. 876 a 878. Asume aquí Paramio

Sea como fuere, la realidad es que los grupos, que obligatoriamente integran a todos los parlamentarios, son quienes ostentan efectivamente la representación del pueblo y ejercen su protagonismo en los órganos del Parlamento (Mesa, Pleno, Junta de Portavoces, Comisiones, etcétera). Por eso debe ser, por medio de la discusión, mutuo contraste y, por encima de todo, de la negociación y transacción entre los grupos, como, con absoluta transparencia, con publicidad, dando información y noticias al público, sin secretismos, se pongan de relieve las distintas posturas ante la opinión pública y finalmente se adopten las decisiones parlamentarias. No en vano, según Rubio Llorente, la democracia contemporánea es ciertamente una democracia representativa, pero sobre todo es una democracia de negociación, es “democracia de concordia”, “democracia consociacional”, “democracia de consenso”.⁴⁰

Es evidente que conseguir un desenvolvimiento parlamentario orientado hacia los objetivos propuestos exige una seria reflexión teórica, una previa voluntad política y consecuentes reformas en profundidad del Parlamento y de sus reglamentos, ya que, ni el primero ni los segundos, presentan actualmente facilidades para el desarrollo de las ideas indicadas. Así, entre otros defectos, merecen destacarse la inadecuada articulación de ciertos órganos parlamentarios, las acentuadas posibilidades para celebrar sesiones secretas de las comisiones y la, en gran medida, falta de suficiente transparencia parlamentaria, la regulación de los debates para la persuasión recíproca de los diputados, al estilo liberal clásico, sin cabida para la negociación y la carencia de normativa en la relación con los medios de comunicación de masas.⁴¹

Ahora bien, la exclusiva introducción de medidas correctoras y otras de semejante naturaleza en el derecho parlamentario, no bastarían para lograr una publicidad plena y esencialmente libre de secretos, puesto que, para la formación de una auténtica opinión pública, es también imprescindible la participación de las personas

las ideas de Siegfried Magiera, en *Parlament und Staatsleitung in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes*.

⁴⁰ Rubio Llorente, Francisco, *op. cit.*, p. 167.

⁴¹ Para el núcleo de las ideas expuestas, *id.*, pp. 167 y 168. Aun ciñéndose a la normativa jurídica actual, Díez-Picazo, Luis María, reconoce, refiriéndose en particular a la responsabilidad política del gobierno ante las cortes, que no influye sobre la misma ni siquiera el respeto a la independencia judicial ni los secretos oficiales, en “Parlamento, proceso y opinión pública (en torno a ciertos límites del principio de publicidad de los poderes públicos)”, *R.E.D.C.*, Madrid, núm. 18, 1986, p. 106.

privadas en un proceso de comunicación formal a través de la publicidad interna de las organizaciones, es decir, por medio de los canales de la publicidad interna de los partidos y de las asociaciones. De esta manera se establecería una correspondencia mutua entre las opiniones políticas de aquellas personas y la opinión casi pública de estas organizaciones.⁴²

Es preciso pues, para conseguir una mejor formación de la opinión pública y de la voluntad política, activar los mecanismos de acceso a la publicidad interna de los partidos y de las asociaciones. Justamente, hacia esta finalidad, entre otras, se encamina la exigencia jurídica, expresada en el artículo 6 de la C.E., en el sentido de que la estructura y funcionamiento interno de los partidos deberán ser democráticos. Como ha dicho el recientemente malogrado De Otto Pardo,

se pretende, con ello, que los partidos estén organizados y adopten sus decisiones conforme a las reglas democráticas, . . . y que el derecho del ciudadano a participar libremente no se desvirtúe cuando se adopte la forma más eficaz de participación, la integración en un partido político.⁴³

Al menos, y aun cuando un partido no tenga que reproducir la pluralidad exigible al Estado, la regulación legal que desarrolle este mandato constitucional debe satisfacer ciertas exigencias mínimas y sobre todo dificultar la oligarquización de los partidos; garantías, por cierto, no reconocidas suficientemente en la vigente Ley 54/78 de Partidos Políticos (artículo 4).⁴⁴

Por último, es indudable que la democratización y publicidad interna de los partidos revertirá lógicamente en la de los grupos parlamentarios y, a su vez, en una mayor libertad de expresión e igualdad de oportunidades en las intervenciones de todos los diputados, que, armonizada con una disciplina del partido, que en todo caso no suponga coerción, favorezca la necesaria mediación comunicativa⁴⁵ entre el público de las personas privadas, participantes en los partidos, y las posturas casi públicas de estos, en orden a la formación de la opinión pública mediante una publicidad generalizada y sin secretos.

⁴² Habermas, Jürgen, *op. cit.*, pp. 257 y 272.

⁴³ De Otto Pardo, Ignacio, *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, Madrid, Centros de Estudios Constitucionales, 1985, p. 61.

⁴⁴ *Id.*, pp. 62 y 63.

⁴⁵ Cf. Paramio Durán, Antonio, *op. cit.*, pp. 873 y 874; Rubio Llorente, Francisco, *op. cit.*, pp. 169 y 170.