

# EL PRINCIPIO DE PUBLICIDAD PARLAMENTARIA Y SU PROYECCION CONSTITUCIONAL

Por PEDRO DE VEGA GARCIA

## SUMARIO

I. Perspectiva histórica.—II. El fundamento de la publicidad.—III. Publicidad y discusión.—IV. La regulación legal de la publicidad: a) El ámbito del secreto parlamentario y su eficacia práctica. b) El valor jurídico de las normas reguladoras del secreto. c) La justificación y fundamentación teórica de la regulación del secreto.

Se confiere en el artículo 80 de la Constitución española una clara proyección normativa al clásico principio de publicidad parlamentaria. Ahora bien, por tratarse de un principio que está en la base de la democracia representativa moderna, para comprender su verdadero alcance y significado, se hace necesario trascender las simples consideraciones que pudieran derivarse del análisis jurídico del precepto y colocar su estudio en una perspectiva histórica, social y política más amplia.

## I. PERSPECTIVA HISTORICA

El principio de publicidad, que constituye uno de los supuestos en los que descansa, en expresión de Schmitt, el «espíritu del parlamentarismo» (1), fue rigurosamente desconocido en la práctica parlamentaria anterior a los procesos revolucionarios burgueses. En la historia política y constitucional

---

(1) Confr. CARL SCHMITT: *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, Munich-Leipzig, 1926.

inglesa se colocaron, desde un principio, las deliberaciones y votaciones de las Cámaras bajo el régimen del secreto, en una doble perspectiva: en primer lugar, impidiendo al público el acceso a los lugares de sesiones, y, en segundo término, prohibiendo a los diputados, o a personas ajenas al Parlamento, publicar o dar noticias de los contenidos de los debates sin la debida autorización (2).

Aunque no se trata de precisar ahora las razones que pudieron justificar esa situación, conviene, cuando menos, recordar que la necesidad de proteger a los diputados de las posibles venganzas y arbitrariedades de los monarcas, y el deseo de liberarles, a su vez, de los caprichos, presiones y veleidades de las masas de Londres, condujo, en nombre de la independencia y la libertad de las Cámaras, a configurar jurídicamente el régimen del secreto en la misma óptica en que se fundamentó el régimen de las inmunidades y privilegios de los parlamentarios. Todavía en el siglo XVIII —recuerda Strathearn Gordon— se consideraba «una grave ofensa y una notoria violación de los privilegios (*breach of Privilege*) publicar en opúsculos y periódicos el contenido de los debates» (3).

Como es obvio, en la medida que históricamente la *prerrogativa regia* se hace cada vez más restringida, y el Parlamento adquiere autonomía frente al resto de los poderes estatales, las inmunidades parlamentarias y, con ellas, el secreto de las deliberaciones, comienzan a perder su razón de ser. Carecería de sentido seguir hablando, en nombre de la independencia del Parlamento, de la necesidad de proteger a sus miembros de injerencias extrañas, a través de los privilegios y el secreto, cuando el Parlamento es ya social y políticamente la *autoritas* máxima y la pieza medular del sistema. Sin embargo, es lo cierto, que la perpetuación a nivel legal en Inglaterra del régimen del secreto, cuando social y políticamente había dejado de tener sentido, creó un conjunto de tensiones entre la sociedad y el Parlamento de las que resulta obligado hacer una mínima referencia.

A pesar de las prohibiciones reglamentarias, nadie pudo impedir que, a nivel social, aparecieran hojas de noticias (*New Letters*) —precursoras de los modernos periódicos— dando cuenta de los debates de las Cámaras. Precisamente, para evitar las relaciones imprecisas de las hojas de noticias, la Cámara de los Comunes se vio obligada a publicar oficialmente los *Votes*

(2) Confr. ERKINE MAY: *Treatise of the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, Londres, 1950, págs. 88 y sigs. STRATHEARN GORDON: *Il Parlamento inglese*, Roma, 1950, págs. 175 y sigs. A. ESMEIN: *Eléments de Droit Constitutionnel*, París, 1921, tomo II págs. 369 y sigs. M. FRAGA IRIBARNE: *El Parlamento británico*, Madrid, 1961.

(3) S. GORDON: *Op. cit.*, pág. 178.

*and proceedings* bajo la vigilancia del *speaker*; de tal suerte que, durante mucho tiempo, se creó en Inglaterra una situación ambigua determinada por la existencia de editores y *reporters* privados de la actividad parlamentaria, frente a unas publicaciones oficiales sin difusión ni incidencia social alguna. La tensión entre la Cámara de los Comunes «inclinada a proceder con la máxima severidad contra los trasgresores del secreto parlamentario» y los editores privados se tradujo en una serie de incidentes notables, como los protagonizados en el siglo XVIII por el presidente de la Asociación de la City de Londres que, a pesar de ser diputado, fue conducido a la Torre, por defender la causa de los *reporters* privados (4).

No haría al caso recordar ahora esos incidentes si no fuera porque, lo que bajo ellos se ocultaba, eran unas confrontaciones más profundas, y que afectaban a supuestos estructurales básicos de la democracia moderna. Defender la publicidad de los actos del Parlamento significaba, por un lado, romper con el carácter secreto de la política, propio de las concepciones dictatoriales y absolutistas, y, por otro lado, eliminar el distanciamiento entre representantes y representados.

En 1681, sir Francis Winnington, diputado de la Cámara de los Comunes, había sostenido «que no es natural ni racional que el pueblo que nos ha elegido no esté informado de nuestras acciones» (5). Sobre esas mismas pautas, un siglo después, Burke proclamaría la conveniencia de la publicación oficial de todos los actos de las Cámaras. Pero sería Bentham quien, en su obra *Essays on Political Tactics*, asumiría la defensa rotunda del principio de publicidad. «Antes de entrar en los detalles —escribe Bentham— sobre la forma de operar la Asamblea, vamos a colocar a la cabeza de su reglamento la ley más apropiada para asegurar la pública confianza, y, hacer con ello, que avance constantemente hacia su finalidad como institución. Se trata de la ley sobre la publicidad» (6).

Fueron las exigencias sociales y las prácticas políticas quienes —en contra de la legalidad vigente— dieron definitivamente al traste en Inglaterra con el régimen del secreto parlamentario. Con razón pudo escribir Bentham

---

(4) Conf. L. HANSON: *Government and the Press (1695-1763)*, Londres, 1936, páginas 81 y sigs.

(5) Citado por S. GORDON: *Op. cit.*, pág. 174.

(6) JEREMY BENTHAM: *An Essay on Political Tactics. The Works of Jeremy Bentham*, vol. II, Edimburgo, 1843, pág. 310. Testimonios varios sobre la defensa de la publicidad en el siglo XVIII son citados por JURGEN HABERMAS: *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, Neuwied, 1962, págs. 73 y sigs. y págs. 104 y sigs. Sobre las tesis de BURKE, conf. *Burke's Politics*, Nueva York, 1949, págs. 106 y sigs.

que «a través de esos afortunados delitos Inglaterra debe el haber escapado de un gobierno aristocrático semejante al de Venecia» (7).

La lucha en favor de la publicidad, que tiene en Inglaterra una azarosa, larga y compleja historia, toma en el Continente unas perspectivas distintas. La ausencia de vida parlamentaria a lo largo de la etapa de los monarcas absolutos, determinó que la rehabilitación de los Parlamentos en los procesos revolucionarios burgueses se realizara configurando una institución, en muchos aspectos, radicalmente contrapuesta a los viejos Parlamentos medievales. De este modo, países que durante más de dos siglos habían desconocido la institución parlamentaria, por una singular paradoja, proclamaron con nitidez y claridad en sus textos constitucionales los principios del parlamentarismo moderno que, en Inglaterra, todavía se presentaban como exigencias sociales, o en el mejor de los casos, como prácticas políticas, pero sin confirmación legal o estatutaria alguna.

Ya en 1789 la Asamblea Constituyente francesa nombró una delegación de veinticuatro diputados para que expresara al rey su disconformidad porque el lugar de sesiones estuviera rodeado de soldados «y la entrada prohibida al público». Para los revolucionarios franceses era claro como afirma Esmein, «que el principio de publicidad constituye una garantía esencial para la libertad política» (8). Fiel a esta idea, la Constitución de 1791 establecería en el título III, capítulo III, sección 2.<sup>a</sup>, que: «Las deliberaciones del cuerpo legislativo serán públicas y las actas de sus sesiones serán impresas.»

Se constitucionalizaban así, en el Continente, las dos formas de publicidad (presencia del público en el lugar de sesiones y la publicación de los debates en la prensa) que todavía aparecían legalmente prohibidas en el ordenamiento constitucional inglés, aunque social y políticamente se trataba de prohibiciones criticadas por doquier y en múltiples aspectos no respetadas.

Sobre las pautas establecidas por la Constitución francesa de 1791 se desarrollaría, en términos generales, todo el constitucionalismo europeo posterior a la Revolución. Y siguiendo también ese modelo, las Constituciones históricas españolas —excepción hecha de la Constitución republicana de 1931— insertarán expresamente en su articulado el principio de publicidad parlamentaria.

Aunque no sea el momento ahora de discutir y precisar pormenorizadamente las virtualidades y ventajas que, a lo largo del siglo XIX, se asignaron a la constitucionalización y a la generalización del principio de publicidad,

(7) J. BENTHAM: *Op. cit.*, pág. 298.

(8) A. ESMEIN: *Op. cit.*, pág. 370.

acaso convenga recordar, cuando menos, tres de sus efectos más significativos, y que más directamente se relacionaron con el desarrollo y profundización de la democracia representativa.

En primer lugar, aparece la importante función de educación política asignada a la publicidad de las actividades de las Asambleas. A ella se debe «que el espíritu general (*general feeling*) —según escribía el propio Bentham— adquiera un tono más elevado, las buenas ideas se difundan universalmente y los prejuicios dañosos sean combatidos y aniquilados... (por la publicidad) la razón y el espíritu de discusión se hacen costumbre y hábito de todas las clases sociales» (9).

En segundo término, a través de la publicidad se pretenderá encontrar un mecanismo de control frente a la arbitrariedad, la corrupción o la injusticia de los propios diputados. Robespierre lo expresaría con toda claridad en uno de sus discursos de la Convención: «Sous les regards —dice— d'un si grand nombre de témoins, ni la corruption, ni l'intrigue, ni la perfidie n'oseraient se montrer, la volonté générale serait seule consultée» (10). Las notables consecuencias que en la Administración de Justicia habían derivado de la introducción de las audiencias públicas, como instrumento de control de las veleidades y arbitrariedades de los jueces, se trasladan así al proceso político. Será también Jeremías Bentham quien, en un escrito de enorme plasticidad semántica, dejará reflejado con carácter definitivo el valor de esta función de control que la publicidad juega en la democracia representativa. «En su conjunto —escribe Bentham— el público forma un Tribunal de Justicia superior a todos los demás. Se podrá no dar por buenas sus exigencias, se podrá considerarlas como una serie de opiniones indecisas y contradictorias que recíprocamente se anulan y se destruyen. Sin embargo, todos presienten que, aunque expuesto a cometer errores, es, no obstante, un tribunal incorruptible, que continuamente busca su propio esclarecimiento, que en sí resume toda la sabiduría y toda la justicia de un pueblo, y que, a fin de cuentas, decide siempre sobre el destino de los hombres de Estado porque a las penas que impone nadie puede escapar» (11).

En tercer lugar, y por último, la publicidad de las Asambleas parlamentarias se estimará como el mecanismo más idóneo para, por un lado, romper en la práctica el *hiatus* entre representantes y representados y, por otro lado, proceder a una auténtica moralización de la vida pública general. Al conocerse socialmente la conducta y actuación de los diputados, la elección de

(9) J. BENTHAM: *Op. cit.*, pág. 313.

(10) Citado por ESMEIN: *Op. cit.*, pág. 371.

(11) J. BENTHAM: *Op. cit.*, pág. 311.

los mismos deja de ser producto de una decisión ciega. «En una Asamblea elegida por el pueblo y renovada de tiempo en tiempo —diría Bentham— la publicidad es absolutamente necesaria para dar a los electores la posibilidad de proceder con conocimiento de causa» (12). Ahora bien, si a través de la publicidad se establece un vínculo de dependencia del representante con relación al representado, por su mediación también se ofrece la posibilidad de que el representante conozca los verdaderos deseos y aspiraciones de quienes lo eligen. Con lo cual, la maquinaria política empezará a funcionar correctamente. «Todas las combinaciones —escribirá Guizot— de la máquina política, deben tender a extraer de la sociedad todo lo que en ella existe de razón, de justicia y de verdad para aplicarlo al ejercicio del buen gobierno» (13). Se logra entonces el ideal que Burke expresó en una fórmula clásica al hablar de la transformación del dominio de *matter of will* en *matter of reason* (14).

Si algún sentido tienen estas mínimas consideraciones históricas es, justamente, el de poner de manifiesto que, a la constitucionalización y legalización formal del principio de publicidad, acompañó una no menos importante defensa doctrinal y aceptación teórica del mismo. Sin embargo, tanto la recepción legal de la publicidad, como su apologética en el plano del pensamiento y de la ideología, quedarían sin la conveniente explicación, al margen de la *Weltanschauung* liberal que es quien, a fin de cuentas, les sirve de fundamento.

## II. EL FUNDAMENTO DE LA PUBLICIDAD

Las tensiones producidas en Inglaterra entre los editores privados de la actividad parlamentaria y la propia Cámara de los Comunes no hacían más que reflejar una incipiente separación en el orden histórico entre la sociedad y el Estado, pero que no afectaba directamente a la concepción de la institución parlamentaria. La protección del secreto se concebirá hasta el siglo XIX como un medio de garantizar la independencia y la libertad del Parlamento frente a otros órganos del Estado. Lo que significa que es en el juego de las instituciones estatales donde se plantea y se resuelve su funcionalidad. El giro copernicano de las revoluciones burguesas vendrá determinado por el hecho de que el Parlamento deja de concebirse como un órgano del Estado, para pasar a entenderse como un órgano de la sociedad. La Cá-

(12) J. BENTHAM: *Op. cit.*, pág. 317.

(13) GUIZOT: *Histoire des origines du gouvernement représentatif en Europe*, tomo I, Bruselas, 1851, pág. 98.

(14) Conf. HABERMAS: *Op. cit.*, pág. 116.

mara, dirá Lorenz von Stein, «es el órgano mediante el cual la sociedad domina al Estado» (15). Ello quiere decir que es desde la confrontación sociedad-Estado, y desde la incardinación en la órbita de la sociedad de la institución parlamentaria, desde donde habrá que plantear y entender su nuevo significado.

La separación sociedad-Estado, que está en la base de la concepción liberal del mundo resume —como recuerda Schmitt— «las contraposiciones príncipe y nación, corona y cámaras, gobierno y representación nacional» (16). Su punto de partida lo constituye la afirmación rotunda de los valores y derechos de la sociedad, y la consecuente negación, no menos categórica, de cualquier forma de actuación estatal. Los fisiócratas, que fueron los primeros y más brillantes expositores de esa contraposición, lo expresarán con toda contundencia: la sociedad es lo real y lo natural, el Estado lo artificial y condenable. Nada tiene de extraño que Mercier de la Rivière, por ejemplo, acuse a todas las sociedades históricas, en cuanto sociedades estatales como «cette multitude de désordres qui, dans tous les temps, ont couvert la surface de la terre» (17). Porque no existe «un interés público estatal», si no es «como medio de ocultar ambiciones y robar por la astucia cuando no se puede robar por la fuerza» (18), el único sistema de relaciones y de intereses con el que hay que operar es el que se produce a nivel privado entre particulares. «C'est de la masse des conditions privées —dirá Dupont de Nemours— qui résulte de la change et de l'acceptation reciproque des droits et des devoirs des hommes que sont composées les lois publiques de la société» (19).

Ahora bien, en el intento de la concepción liberal del mundo de suprimir toda forma de dominación estatal una pregunta queda en pie: ¿Cómo ordenar el sistema de relaciones privadas entre particulares? Es entonces cuando cobra todo su sentido la doctrina del orden natural, conforme a la cual, existe un orden natural, una racionalidad interna en el mundo económico y social, que es quien permite que la sociedad funcione por sí misma, sin injerencias ni factores extraños. Esa racionalidad que, en el plano económico, sólo puede lograrse en el libre juego de la oferta y la demanda, en

(15) Citado por C. SCHMITT: *La defensa de la Constitución*, Madrid, 1983, página 130.

(16) C. SCHMITT: *La defensa...*, *op. cit.*, pág. 129.

(17) MERCIER DE LA RIVIERE: «L'ordre naturel et essentiel des sociétés politiques», en *Physiocrates*, vol. II, París, 1846, pág. 608.

(18) DUPONT DE NEMOURS, en «Prólogo de introducción a la *Physiocratie*», en *Physiocrates*, *op. cit.*

(19) DUPONT DE NEMOURS: «Abrégé des principes de l'économie politique», en *Physiocrates*, *op. cit.*, vol. II, pág. 731.

el que aparece la mano invisible de que hablara A. Smith que ordena el proceso productivo, es la que, en el plano político, los fisiócratas explicarán y justificarán a través del concepto de opinión pública. Se comprende de este modo, el por qué puede decirse, y con razón, «que la doctrina de la opinión pública burguesa debe a la escuela fisiocrática su primera y más rotunda formulación.» (20).

La distinción entre lo público y lo privado, que poseía ante todo una tradición jurisprudencial, se había realizado hasta entonces sobre el texto clásico de Ulpiano (*Huius studii duae sunt positiones, publicum et privatum. Publicum jus est quod ad statum rei Romanae spectat; privatum quod ad singulorum utilitatem pertinet*), según el cual, lo público, el derecho público, es el derecho que se refiere al Estado, mientras lo privado, el derecho privado, es el derecho que regula las relaciones entre particulares. Al negarse por los fisiócratas el valor de cualquier tipo de organización estatal, y al admitir únicamente como reales y naturales las relaciones sociales entre los hombres, esta distinción entre lo público y lo privado cae por su base. No existe lo público referido al Estado en contraposición a lo privado referido a los particulares, sencillamente porque lo público estatal es un mero artificio. Lo único que realmente existe es una masa de relaciones privadas. Y será de esas relaciones privadas, y de las opiniones emitidas libremente por los particulares en la prensa, los libros, los salones, los clubs, etc., como surgirá una opinión general que es, justamente, la opinión pública burguesa. Como ha señalado Habermas (21) con indudable acierto, lo público entendido de este modo es lo público de lo privado, lo que, dicho en otros términos, equivale a indicar que la opinión pública no es otra cosa que la opinión de la sociedad, forjada en el seno de la sociedad, y que se contrapone abiertamente al Estado.

Es a través de la opinión pública, creada como resultado de la discusión libre de los particulares en el ámbito de la sociedad, como los fisiócratas, y, en el fondo, toda la concepción liberal, estiman que se puede llevar a cabo esa gran operación histórica de racionalización del mundo social y político. Si la opinión pública expresa los deseos naturales y racionales de los hombres, las instituciones políticas sólo podrán legitimarse a través de ella en la medida que, en su formación y en su funcionamiento, recobran y den traducción concreta a sus contenidos. De esta suerte, el Parlamento, que, por un lado, se convertirá en la pieza fundamental del sistema político, por otro lado, sólo encontrará su razón de ser, y su justificación última, en cuanto se

(20) H. HELLER: *Teoría del Estado*, Méjico, 1961, pág. 190.

(21) HABERMAS: *Op. cit.*

presente incardinado en esa estructura de la opinión pública y de la publicidad (*Publizität*) burguesa.

Tres son los corolarios que cabe perfectamente deducir de la integración del Parlamento en la estructura de la publicidad y de la opinión pública burguesa. En primer lugar, que el Parlamento es, ante todo, un órgano de la sociedad y no del Estado. (No deja de ser revelador el hecho de que la doctrina del Derecho Público Liberal, a la hora de calificar jurídicamente al Parlamento, lo haga sobre las pautas de la Constituyente francesa de 1791 y lo conciba, casi como criterio general, como un órgano de la nación) (22).

En segundo lugar, que el Parlamento, en cuanto instancia social, no tendrá otra finalidad que la de dar traducción política a la discusión y a la opinión pública forjada por los particulares.

En tercer lugar, que el propio Parlamento, compuesto por una minoría singularmente ilustrada, servirá de instrumento para patentizar, orientar y seleccionar, en un nivel más elevado, la opinión pública social. «El Parlamento —dice Stuart Mill— es el lugar donde no solamente la opinión de la nación, sino también la opinión de las diversas partes de la nación, y en la medida de lo posible, la de los hombres egregios del país, puede manifestarse públicamente y provocar la discusión. En él cada ciudadano puede estar seguro de encontrar a alguien que expone su propia opinión, tan bien o mejor como pudiera hacerlo él mismo, y no sólo ante amigos o partidarios, sino también ante adversarios que le hicieran sufrir la prueba de argumentaciones contrarias. En él es donde aquellos cuya opinión resulta vencida, sienten la íntima satisfacción de haber sido escuchados y contradichos, no por un capricho arbitrario, sino por razones consideradas superiores por los representantes de la mayoría de la nación» (23).

(22) Conf. CARRÉ DE MALBERG: *Teoría general del Estado*, México, 1948, páginas 1022 y sigs. Es cierto que contra las concepciones del Parlamento como formación social, de Gneist, O. Meyer, Rieker que consideraban al órgano legislativo no como órgano del Estado, sino como expresión «de las distintas fuerzas que obran en la sociedad», reacciona JELLINEK en *Teoría general del Estado*, Buenos Aires, 1954, págs. 438 y sigs. Sin embargo, el propio Jellinek después de reconocer «que el sistema representativo cae fuera del círculo del Derecho y que el formalismo jurídico está incapacitado para comprenderlo y abarcarlo en su totalidad» —*op. cit.*, pág. 440— para salvar la teoría del órgano del Estado, apela al pueblo en su totalidad —que sería la versión jurídica del concepto de sociedad— y lo define como el órgano supremo del Estado. Lo que significa que al ser el Parlamento un órgano del pueblo y al ser el pueblo el órgano supremo del Estado, el Parlamento aparece como un «órgano secundario» del órgano primario que es el pueblo. Véase CARRÉ: *Op. cit.*, págs. 1022, 1023; JELLINEK: *Op. cit.*, págs. 441 y sigs.

(23) STUART MILL: *Le gouvernement représentatif*, ed. francesa, París, 1862, página 123.

Naturalmente, el hecho de que el Parlamento se conciba al mismo tiempo como vehículo, órgano y expresión de la opinión pública determina que, en su funcionamiento, no tengan ya cabida las actuaciones secretas, y que su mecánica interna tenga que verse inexorablemente presidida por los principios y reglas de la publicidad.

### III. PUBLICIDAD Y DISCUSION

Afirmar que la publicidad de la actividad parlamentaria forma parte integrante de la nueva concepción del Parlamento que se forja con el Estado Liberal de Derecho, obliga a cuestionar los posibles contenidos y significados de esa publicidad. Dicho en otras palabras: ¿Qué es lo que, básicamente, quiere darse a conocer a través de la publicidad? En su versión más simple la respuesta al interrogante se podría resolver indicando que lo que con la publicidad se pretende precisamente asegurar es que se conozcan, extramuros de las Asambleas, los motivos y circunstancias que determinan sus decisiones. Ahora bien, habida cuenta de que la decisión parlamentaria debe ser siempre producto de una discusión, lo que la publicidad garantiza a fin de cuentas es el conocimiento de las discusiones y deliberaciones parlamentarias. Si el Parlamento actúa como un órgano público es porque, previamente, se ha configurado como un órgano deliberante. «El Parlamento del Estado burgués de derecho —escribe Schmitt— es según la idea que lo informa un lugar donde se realiza la discusión pública de las opiniones políticas. Mayorías y minorías, partidos del Gobierno y de la oposición buscar el acuerdo acertado discutiendo argumentos y contraargumentos» (24).

Planteadas las cosas de este modo, obligado resulta aludir, aunque sea brevemente, al significado de la discusión parlamentaria. Máxime cuando es desde ella desde donde el parlamentarismo moderno explicita de una forma más contundente y más clara sus conexiones con la *Weitanschauung* liberal.

Presupuesto de la opinión pública burguesa había sido una idea en la que prácticamente estuvieron de acuerdo todos los grandes pensadores políticos desde Aristóteles hasta Hegel. Esa idea era la «unidad de la razón humana». De esta suerte, se entendió que la razón es algo objetivo, universal, de lo que el hombre participa, y que, como afirma Martin Kriele, es lo que permite hablar de un *sensus communis*, de un sentido común (25).

(24) C. SCHMITT: *Teoría de la Constitución*, Madrid, 1934, pág. 365.

(25) MARTIN KRIELE: *Introducción a la Teoría del Estado*, Buenos Aires, 1980, pág. 254.

Precisamente, la opinión pública burguesa, en cuanto producto de la discusión libre entre particulares, se presentaría en esta óptica como el único medio de liberar a la razón individual del ofuscamiento de las pasiones y prejuicios para llegar a alcanzar ese *sensus communis* que es el que se identifica con el momento de la verdad. Aparece así determinado en toda su plenitud el carácter de la discusión burguesa. A su través será como en definitiva se explicita la dimensión social del pensamiento humano. Kant lo expresaría con meridiana claridad al escribir: «Se dice habitualmente que el poder supremo puede arrebatarnos la libertad de hablar y de escribir, pero lo que no puede quitarnos es la libertad de pensar. ¿Pero en qué medida y con qué rigor sabríamos pensar si no pensamos, por así decir, en comunión con los demás, a quienes comunicamos nuestros pensamientos y de quienes recibimos los suyos?» (26).

Es desde estas premisas desde donde cobra todo su sentido la afirmación de que la definición del Parlamento como órgano deliberante, y del parlamentarismo como *government by discussion*, constituye simplemente el lógico correlato del propio concepto de la opinión pública elaborado por la burguesía. Si la opinión pública burguesa, creada a través de la discusión espontánea y libre de los particulares, es quien traduce y expresa la interna racionalidad y el orden natural de la sociedad, el Parlamento, en cuanto prolongación de esa opinión pública, tendrá que ser por fuerza un órgano donde también se discuta espontánea y libremente. La identificación social entre discusión y verdad se manifestará a nivel parlamentario en la identificación de la ley, obtenida por deliberación, con el momento de la justicia. Frente al entendimiento absolutista de la ley, concebida como voluntad y mandato, y que Hobbes consagra en el *Leviathan* en la fórmula clásica: *Auctoritas, non veritas facit legem*, la burguesía presentará ahora un concepto racional de ley —resucitando la vieja expresión de la ley como *ordinatio rationis*— y que bien permite invertir los términos del lema hobbesiano en el sentido de que *veritas, non auctoritas facit legem* (27).

Consecuente con estos presupuestos —como con acierto ha señalado Kelsen— «el parlamentarismo democrático tendrá que presentarse desde posiciones crítico-relativistas. Se trata de un relativismo filosófico que, por partir de la imposibilidad de expresar apriorísticamente valores o verdades absolutas, y, por estar dispuesto a considerar el valor de las opiniones con-

(26) I. KANT y W. VON HUMBOLDT: *Antología*, Roma, 1965, pág. 68; la cita está extraída del escrito de 1786, *Cosa significa orientarsi nel pensare?*

(27) Conf. SCHMITT: *Teoría de la Constitución*, op. cit., pág. 162 y 163. HABERMAS: *Op. cit.*, pág. 116.

trarias, no puede abandonar el método dialéctico a través del cual se sintetizan las tesis contrastantes» (28). El parlamentarismo, que es por definición antidogmático, se contrapone así, como el propio Kelsen sostiene, a las concepciones absolutistas y dictatoriales de la política.

Sin embargo, el hecho de que «ningún hombre —como diera Guizot—, ni ninguna reunión de hombres, conozcan y practiquen plenamente la razón, la justicia y la verdad», pero «que todos tengan la facultad de descubrirlas» obliga a fijar las reglas conforme a las cuales el procedimiento parlamentario debe operar para que todos, de alguna manera, participen en ese descubrimiento y asentamiento colectivo de la verdad, la razón y la justicia (29). Es en este contexto en el que la democracia parlamentaria puede entenderse, histórica y teóricamente, como transposición de la idea del proceso judicial al proceso político de la legislación (30). Y de igual manera que es consustancial al *ethos* jurídico el principio *auditur et altera pars*, conforme al cual todos los que participan en un asunto deben ser oídos, en el proceso político de la legislación, porque a todos afecta, todos también deben ser escuchados.

Ahora bien, la imposibilidad de participar masivamente en la discusión y decisión del proceso político, que es lo que condiciona la representación parlamentaria, plantea un dilema de notables e importantes consecuencias. Por un lado, la mecánica de la discusión y el descubrimiento de la verdad contrastando opiniones ajenas, exige la libertad de quien discute. De ahí la justificación del mandato representativo en el parlamentarismo moderno. Si la esencia de la política parlamentaria es la deliberación, y habida cuenta de que la deliberación no es posible bajo la forma del mandato imperativo, el mandato representativo constituye una exigencia ineludible del sistema.

Pero, por otro lado, en la medida que el mandato representativo impone un distanciamiento y una separación obligada entre representante y representado, de la discusión parlamentaria quedarán marginados la práctica totalidad de los ciudadanos del Estado. Así las cosas, ¿cómo compaginar el principio *auditur et altera pars* con la exclusión en el proceso de discusión y decisión parlamentaria de la generalidad de los individuos a los que esas decisiones han de afectar directamente? Es entonces cuando el principio de publicidad de la actividad parlamentaria cobra toda su significación y relevancia. A través de la publicidad, como indicaba Stuart Mill, los ciudada-

(28) HANS KELSEN: *Il primato del parlamento*, Milán, 1982, págs. 200 y 201.

(29) Conf. GUIZOT: *Op. cit.*, *loc. cit.* El sentido del parlamentarismo como medio de obtener la verdad a través de la discusión, en SCHMITT: *Die geistesgeschichte...* *op. cit.*, págs. 34 y sigs.

(30) MARTIN KRIEDEL: *Op. cit.*, pág. 144.

nos pueden ver proyectadas sus propias opiniones en las opiniones mantenidas por los representantes. Con lo cual, la publicidad pasa a convertirse en el elemento de integración, en frase de Smend, más importante del Estado constitucional democrático, o lo que es lo mismo, sin publicidad de la vida de las Asambleas no cabe hablar de democracia representativa (31).

#### IV. LA REGULACION LEGAL DE LA PUBLICIDAD

Porque la publicidad de la actividad parlamentaria es inherente al concepto moderno de democracia representativa, su reconocimiento a nivel constitucional resultaría, en cierto modo, innecesario. Aún cuando los textos constitucionales guardasen silencio al respecto, como sucedía con la Constitución española de 1931, el principio de publicidad debería presuponerse como un corolario o una consecuencia lógica del sistema. La afirmación es importante, a pesar de su aparente obviedad, ya que pone de manifiesto un hecho en el que, acaso, no se ha insistido demasiado. El hecho es el siguiente: La mayoría de las Constituciones modernas establecen la publicidad parlamentaria —como sucede con el artículo 80 de la Constitución española—, no tanto para legalizar un principio que está en la lógica de la democracia representativa, como para estatuir el sistema de las posibles limitaciones al mismo. Ello quiere decir que, a la hora de plantear el problema de la regulación legal de la publicidad, lo que en realidad se plantea y se discute es el problema de sus limitaciones, o lo que es lo mismo, el sentido y la justificación del secreto parlamentario.

La publicidad como principio absoluto, y que no admite limitación alguna, fue recogida por la Constitución francesa de 1793. Su incorporación como norma al texto constitucional, no ofrecía otra interpretación posible que la que, en su momento, le otorgara Robespierre (32). Se trataba de constitucionalizar un principio a fin de evitar que el legislador ordinario pudiera establecer sobre él ningún tipo de restricciones. Los textos constitucionales posteriores parten, por el contrario, de una óptica diferente. De lo que se trata es de reconocer como norma general la publicidad, pero dejando abierta la puerta a un conjunto de posibles excepciones.

(31) Sobre el papel de la publicidad en el integracionismo de SMEND, véase C. SCHMITT: *Teoría de la...*, *op. cit.*, págs. 239 y 354.

(32) «Pour moi —decía Robespierre— je crois que la Constitution ne doit pas se borner à ordonner que les séances du Corps législatif et des autorités constituées seront publiques. Elle doit interdire aux mandataires le pouvoir d'influer, en aucune manière, sur la composition de l'auditoire». Citado por ESMEIN: *Op. cit.*, pág. 373.

Desde estas perspectivas dos son, básicamente, los supuestos que ofrece el Derecho Constitucional Comparado. Por un lado, el reconocimiento legal del secreto para casos excepcionales de las deliberaciones en pleno de las Asambleas, y, por otro lado, la regulación del secreto como norma general de las deliberaciones de las comisiones (33). Es en esta órbita en la que hay que situar a la Constitución española, y al desarrollo que de la publicidad se ha efectuado en los Reglamentos del Congreso de los Diputados (RCD) y del Senado (RS).

En efecto, y por lo que a las deliberaciones en pleno hace referencia, el artículo 80 de la Constitución después de reconocer que «las sesiones plenarias de las Cámaras serán públicas» establece que esa publicidad no será obligatoria cuando haya «acuerdo en contrario de cada Cámara, adoptado por mayoría absoluta o con arreglo al Reglamento». Quiere ello decir que el principio constitucional de publicidad sólo es jurídicamente vinculante mientras las mayorías parlamentarias decidan que así sea.

De acuerdo con este planteamiento, los artículos 63 del RCD y 72 del RS, tras afirmar el carácter público de las sesiones de los plenos de ambas Cámaras, establecen un doble sistema de excepciones al principio general. Por un lado, fijando una serie de supuestos concretos (artículo 63.1 y 2 RCD y artículo 72 RS) en los que obligatoriamente las sesiones de los Plenos no serán públicas, y, por otro lado, regulando en abstracto la posibilidad y el procedimiento para que cualquier pleno pueda ser secreto, con tal de que así lo acuerden las mayorías de cada Cámara (artículo 63.3 RCD y artículo 72 RS).

No ofrece mayor interés el referirse ahora a los supuestos concretos en que los Plenos, por mandato expreso de la norma, no serán públicos. Lo que importa es aludir a las consecuencias que derivan de la posibilidad que confiere la normativa parlamentaria para que los Plenos que, debiendo ser en principio públicos, se transformen por acuerdo mayoritario en secretos. Al admitirse legalmente la hipótesis de que cualquier sesión del Pleno puede no ser pública, lo que sucede realmente es que la excepción legal al principio de publicidad se convierte en regla general. Que en el orden práctico las Cámaras no apelen a ella, no significa que jurídicamente no estén habilitadas para hacerlo de una forma continuada y persistente. Por eso cabe perfectamente preguntar: ¿Para qué sirve la declaración del artículo 80 de la Constitución cuando afirma que «las sesiones plenarias de las Cámaras serán

---

(33) Conf. *Parlements, Une étude comparative sur la structure et le fonctionnement des institutions représentatives dans cinquante-cinq pays*. Rédigée par M. Ameller, París, 1966, págs. 129 y sigs.

públicas», si luego, el mismo texto constitucional, habilita para que cualquier sesión, o un conjunto de sesiones, ininterrumpidamente, puedan ser secretas?

Por otro lado, y por lo que respecta a las sesiones de las comisiones, al guardar silencio la Constitución sobre las mismas, el RCD, en su artículo 64, ha interpretado negativamente esa omisión constitucional fijando como cláusula general que «las sesiones de las comisiones no serán públicas». Lo que no obsta para que el propio RCD (artículo 64) distinga entre sesiones de las comisiones no públicas, pero a las que pueden asistir los medio de comunicación social, y sesiones secretas (El RS habla además de reuniones a puerta cerrada [artículo 75.3]).

Es en el marco de las sesiones secretas, propiamente dichas, donde uno y otro Reglamento llevan a cabo, con relación a las Comisiones, una regulación similar, y con un ámbito de aplicación casi idéntico, a la establecida para las sesiones secretas de los Plenos. Se distinguen así, entre sesiones que, en cualquier caso y obligatoriamente, serán secretas (artículo 64.3 RCD y artículo 75.2 RS) y sesiones «que serán secretas sólo cuando lo acuerde la mayoría de sus miembros» (artículo 63.2 RCD y artículo 75.3 RS). Con lo cual, se crea una situación singularmente paradójica; esto es, que partiéndose del principio general de que «las sesiones de las comisiones no serán públicas» (artículo 64 RCD), su regulación reglamentaria termina operándose con casi iguales criterios, y produciendo parecidos resultados, a la de los Plenos de las Cámaras, que tienen como punto de partida la regla contraria, establecida en el artículo 80 de la Constitución, y, según la cual, dichas «sesiones serán públicas».

Detenerse, sin embargo, a examinar las posibles contradicciones e incoherencias de las normas sobre la publicidad y el secreto no presenta mayor interés. Al fin y al cabo, se trata de contradicciones e incoherencias que también se producen en los derechos parlamentarios foráneos, tanto en aquellos en que se parte del carácter público de las sesiones de las comisiones —Canadá, Nueva Zelanda, Australia, Inglaterra, URSS, Bulgaria, etc.— como en aquellos que establecen su carácter secreto —Dinamarca, Finlandia, Suecia, Francia, etc.— (34). Más importancia tiene precisar, en relación a la normativa de la publicidad parlamentaria, otras cuestiones que, por su relevancia jurídica y por su incidencia política, bien merecen un mínimo recordatorio.

---

(34) Conf. *Parlements, op. cit., loc. cit.*

a) *El ámbito del secreto parlamentario y su eficacia práctica*

Los Reglamentos de ambas Cámaras recogen en su articulado los tradicionales medios a través de los cuales se consideró, en la historia de las Asambleas, que podía realizarse la publicidad parlamentaria. De esta forma se señalan, junto a la presencia del público en los lugares de sesiones (artículo 107 RCD y artículo 74 RS), las dos modalidades a través de las cuales en la sociedad moderna la publicidad parlamentaria adquiere su máximo relieve. Me refiero, por un lado, a las publicaciones oficiales de las Cortes (*Boletín Oficial de las Cortes* y *Diario de sesiones*) y, por otro lado, a los llamados medios de comunicación social —prensa, radio y televisión— (artículos 64 y 98 RCD y artículo 75 RS).

Es desde el reconocimiento de todas estas modalidades de realizar la publicidad, desde donde hay que situar el verdadero alcance de las normas alusivas al secreto de las sesiones, y, singularmente, las referentes a las sesiones de las Comisiones.

Para empezar, la contraposición entre sesiones no públicas y secretas que realiza el RCD pierde toda su razón de ser. El hecho de que a las sesiones no públicas puedan asistir los medios de comunicación social (artículo 64 RCD), y la circunstancia de que las mismas se dé cuenta en las publicaciones oficiales de las Cortes (artículo 96.1 RCD), obliga a pensar que la declaración general de «que las sesiones de las Comisiones no serán públicas» carece de todo fundamento. No existe contraposición entre sesiones no públicas —porque en ellas no se dé presencia de público— y secretas, sino que la única confrontación imaginable es la de sesiones con publicidad, y sesiones secretas propiamente dichas, a las que no asisten los medios de comunicación social, ni se reflejan en las publicaciones oficiales.

Planteadas las cosas de este modo, es lo cierto que el ámbito del secreto obligatorio es bastante reducido en nuestro sistema. A fin de cuentas, son realmente excepcionales los supuestos de deliberaciones en comisión que, siendo políticamente importantes, no tengan reflejo en las publicaciones oficiales del Parlamento.

No obstante, la ampliación de la esfera de la publicidad, como lógico correlato de la reducción del ámbito del secreto considerado obligatorio en los Reglamentos, no excluye la posibilidad de que, a través de la facultad que las comisiones tienen de acordar por mayoría sesiones secretas, la publicidad de las sesiones de comisión pudiera verse seriamente perjudicada. Cabe perfectamente en teoría concebir la hipótesis de que sesiones previstas como públicas las propias comisiones, haciendo uso de sus facultades regla-

mentarias, las convirtieran en secretas. Con lo cual, si el ámbito del secreto obligatorio es bastante reducido, el ámbito del secreto facultativo ofrece perspectivas ilimitadas.

En todo caso, una pregunta queda en pie: ¿Se puede a través de un precepto reglamentario conferir a las comisiones la posibilidad de dictaminar según sus conveniencias la publicidad o el secreto de sus deliberaciones? ¿Cuál sería el valor jurídico y la eficacia práctica de disposiciones de esa naturaleza?

Una primera constatación se impone. Con independencia del contenido y del significado de los preceptos legales, lo cierto es que en el orden práctico el mantenimiento del secreto parlamentario suele resultar imposible. Ya vimos cómo, en la historia constitucional inglesa, las normas alusivas al secreto no pudieron impedir la existencia de los *reporters* y editores privados de la actividad del Parlamento. De igual manera la práctica cotidiana de los modernos Estados constitucionales confirma la aparición y la distribución de noticias de las deliberaciones de las Cámaras jurídicamente configuradas como secretas.

Que la confrontación entre realidad legal y realidad social y política sea en este aspecto una constante de la democracia representativa moderna no tiene por qué causar ninguna extrañeza. Pretender conservar como reservadas, secretas y confidenciales actividades en las que participan los centenares de personas que componen las Asambleas no pasaría de ser una puerilidad y un infantilismo. Lo verdaderamente extraño y sorprendente es que se siga apelando y justificando el secreto en razón de finalidades y objetivos que, de antemano, se sabe no se van a lograr.

Desde Bentham a Friedrich quizá el argumento más repetido en favor del secreto parlamentario ha sido el de evitar «que se puedan favorecer los proyectos del enemigo» (35). Fue el argumento que durante la primera guerra mundial llevó al Parlamento francés a generalizar sus sesiones secretas. Se trataba de evitar que los alemanes descubrieran el contenido de las discusiones sobre política militar. Naturalmente, ello no impidió que en el propio Parlamento se exclamara: «On sait que le gouvernement allemand a pu donner l'analyse des délibérations secrètes de la Chambre du mois de juillet 1917» (36).

Bastaría la radical incapacidad de las disposiciones reguladoras del secreto de dar traducción eficaz a sus contenidos normativos para que todos

---

(35) CARL J. FRIEDRICH: *Gobierno constitucional y Democracia*, vol. II, Madrid, 1975, págs. 201 y sig.

(36) Citado por ESMEIN: *Op. cit.*, pág. 375.

los intentos restrictivos, a nivel jurídico, de la publicidad fueran contemplados con cautela. Naturalmente, el problema se agudiza mucho más cuando no se hace ya cuestión de la aplicabilidad o inaplicabilidad de la norma, sino de su dudosa naturaleza y configuración jurídica, como veremos a continuación.

b) *El valor jurídico de las normas reguladoras del secreto*

En el RCD (artículos 16, 99 y siguientes) se regulan el deber de secreto de los diputados y las sanciones que el incumplimiento del mismo lleva consigo. La cuestión a resolver sería la siguiente: ¿En qué medida las disposiciones del Reglamento de las Cámaras pueden impedir el ejercicio del Derecho a la libertad de expresión dentro de los límites y requisitos que la Constitución establece?

Es cierto que la condición de diputado configura un *status* jurídico, con un sistema de derechos y obligaciones, sin cuyo cumplimiento la vida y la funcionalidad de las Asambleas sería imposible. Sin embargo, no es menos evidente que ese *status* jurídico —especificado y desarrollado en los Reglamentos— tiene una predeterminación constitucional precisa.

En este sentido, forma parte de la lógica del Estado constitucional democrático que, conforme al principio de igualdad ante la ley, los derechos y libertades reconocidos en la Constitución puedan ejercitarse por todos los ciudadanos al margen de cualquier circunstancia o *status* personal o social. Así se explica, por ejemplo, el fundamento de la prohibición del mandato imperativo que, lejos de constituir un privilegio de los parlamentarios, lo que con él se pretende evitar es que se produzca una disociación entre el *status* de ciudadano y el *status* de diputado, en detrimento naturalmente de este último. Carecería de sentido que las discusiones y opiniones que socialmente puedan mantenerse con libertad por cualquier ciudadano, al amparo de los derechos constitucionalmente reconocidos, no pudieran luego —por las restricciones del mandato imperativo— expresarse a nivel parlamentario por los diputados. Si existe una protección constitucional de la libertad del parlamentario para que, intramuros de las Asambleas, no aparezca condicionado por presiones extrañas (que en definitiva es lo que asegura la institucionalización del mandato representativo) es porque se parte de la idea de que su *status* jurídico, respecto a los derechos y libertades constitucionales, es idéntico al del resto de los ciudadanos. En estas circunstancias, como es obvio, el valor jurídico de las disposiciones reglamentarias que exigen el deber de secreto a los diputados que ocupan un *status* que, por

supuesto, nada tiene que ver con el del funcionario) es más que dudoso (37).

El problema, sin embargo, enfocado desde la perspectiva del diputado no posee demasiada trascendencia. Entre otros motivos, porque cuando de hecho la violación del secreto empieza a producir sus efectos, no es en el momento en que el parlamentario infringe sus obligaciones, sino cuando los medios de comunicación social dan cuenta de las deliberaciones consideradas secretas por los Reglamentos. Y he aquí la cuestión: ¿Qué sentido y qué valor jurídico tienen las prohibiciones reglamentarias de la publicidad extramuros de las Asambleas?

Lo que con relación a la actuación de los parlamentarios podría considerarse dudoso, evidentemente no lo es en lo que se refiere a la actuación de los ciudadanos en general y de los llamados medios de comunicación social en particular. Resulta claro que las opiniones emitidas por éstos, es en el ámbito de la libertad de expresión, y de las condiciones que para el ejercicio de la misma constitucionalmente están establecidas, en el único que se pueden plantear y desde el único que pueden ser limitadas, tanto si se refieren a deliberaciones públicas de las Cámaras como si se refieren a deliberaciones secretas. Proceder de otra manera equivaldría a reconocer que un restringido número de diputados (que es el que conforma la mayoría de una Comisión) al estar facultado para declarar el carácter secreto de una sesión (artículo 64.2 RCD), lo estaría también para condicionar: o bien que se opinara de ciertos temas —si la sesión se declarara pública—, o bien que no se opinara de los mismos —si la sesión se declarara secreta—. Pensar que un derecho fundamental, como es el derecho a la libertad de expresión, pudiera verse sometido a nivel social a los vaivenes y caprichos de un reducido grupo de parlamentarios, constituye simple y llanamente un dislate.

La conclusión a la que se llega es de suyo evidente. A saber: que las normas reguladoras del secreto, por su dudosa configuración jurídica y por su escasa eficacia práctica, no deben ser consideradas como centro de referencia para explicar las posibles limitaciones de la publicidad parlamentaria. Si esas limitaciones se producen es obedeciendo a otro tipo de razones —políticas y sociales— que trascienden la pura consideración legalista, y de las que, acaso, convenga dar una mínima cuenta en un último apartado.

---

(37) Conf. SCMITT: *Teoría de la...*, op. cit., pág. 246, donde dice: «El representante es independiente; por eso no es ni funcionario, ni agente, ni comisario.» Y recuerda que la Constitución francesa de 1791 establecía que «las personas a quienes se confía la Administración del Estado no tienen carácter representativo. Son agentes» (Tít. III, cap. IV, secc. 2.<sup>a</sup>, art. 2.<sup>o</sup>). Igualmente el artículo 130.1 de la Constitución de Weimar indicaba que los funcionarios son «servidores de la comunidad» y, por tanto, no representantes.

c) *La justificación y fundamentación teórica de la regulación del secreto*

Nos hemos referido ya al argumento clásico formulado por Bentham y, según el cual, el secreto parlamentario se justificaría cuando lo que se trata de evitar «es que se favorezcan los proyectos del enemigo». Vimos también la ingenuidad que supone el pretender justificar una actividad en virtud de finalidades y objetivos que, de antemano, se sabe que no se van a lograr. Más relevancia tienen ese otro tipo de argumentaciones que, prescindiendo de razones de Estado, o de motivaciones que, en cualquier caso, trascienden la pura dialéctica parlamentaria, pretenden explicar y fundamentar el secreto en razones de eficacia y agilización del propio trabajo de las Asambleas.

En este sentido, y en relación sobre todo a las sesiones de las Comisiones, se ha mantenido que, habida cuenta de que los Plenos de las Asambleas son públicos y permiten dar a conocer el panorama general de las deliberaciones, las sesiones en Comisión no tienen por qué serlo, máxime cuando la publicidad en este caso a lo único que podría conducir sería a que los diputados, abandonados a las concesiones demagógicas, se dedicasen a hablar para el público y los espectadores en detrimento de las exigencias, compromisos y condiciones que impone la lógica del debate parlamentario.

La contraposición que en este tipo de razonamiento se efectúa entre discusión y publicidad, como se comprende fácilmente, es perfectamente aplicable, tanto a las deliberaciones de las Comisiones como a las de los Plenos. Así se explica que, apelando a él, se haya justificado el recelo de todos los Parlamentos modernos a dar acogida a los nuevos medios de comunicación social (radio y televisión). La directa conexión que entre parlamentario y público dichos medios establecen llevó a argüir que, su entrada indiscriminada en las Asambleas, para lo único que podía servir sería para que la lógica de la discusión quedara definitivamente sacrificada a los intereses políticos de la propaganda (38).

No se trata por supuesto ahora de intentar clarificar, en la confrontación entre discusión y publicidad, cuál de los dos términos debe prevalecer.

---

(38) A pesar de todo la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa adoptaba a finales de 1974 una resolución en la que invitaba a los Parlamentos nacionales a transmitir por radio y televisión los debates parlamentarios que tuvieran carácter público. Sobre el particular véase el trabajo de NATHANIEL LORCH: *El Parlamento y los medios de información audiovisuales*, ICP, 1973, núm. 113, citado por E. REORDER en *Comentarios a la Constitución*, de F. GARRIDO y otros, Madrid, 1980, pág. 848.

Fórmulas como la de Martin Kriele «tanta transparencia como sea posible para garantizar la publicidad, y tanta confidencialidad como sea necesaria para asegurar la deliberación» (39), a fin de cuentas a nada conducen. De lo que se trata es, por un lado, de plantear si efectivamente cabe establecer una radical contraposición entre discusión y publicidad, y, por otro lado, de conocer las causas históricas y sociales que han podido condicionar ese enfrentamiento.

Que la discusión y la publicidad puedan presentarse como términos incompatibles sólo se explica si se parte previamente de la escisión y de la existencia, por una parte, de una lógica y unas razones sociales y, por otra, de una lógica y unas razones parlamentarias contrapuestas. Cuando, por el contrario, se entiende —como hemos visto que sucedía en el parlamentarismo clásico— que la discusión parlamentaria obedece a los mismos principios y exigencias que la discusión social en general, la confrontación entre discusión y publicidad pierde toda razón de ser. La publicidad se convierte entonces en el medio a través del cual la discusión social adquiere una dimensión política, y la discusión parlamentaria toma una proyección social.

Es desde el complejo conjunto de fenómenos históricos, sociales y políticos que han conducido y obligado a un alejamiento cada vez más notable del Parlamento de la base y estructura social en que en su configuración burguesa inicial aparecía incardinado, desde donde habría que dar cuenta de unas confrontaciones que de otro modo resultan inexplicables. Pero se trata de tensiones y enfrentamientos que, más que otra cosa, son manifestaciones de la tan traída y llevada crisis de la institución parlamentaria. Pretender sobre ellas —como sucede con la contraposición entre discusión y publicidad— justificar ahora el secreto parlamentario carece, como es obvio, de todo fundamento.

---

(39) M. KRIELE: *Op. cit.*, pág. 267.

