

OPINION PUBLICA Y ESTADO CONSTITUCIONAL (*)

JUAN JOSE SOLOZABAL ECHAVARRIA
Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad Autónoma de Madrid

SUMARIO: I. CONCEPTO DE OPINION PUBLICA: SU IMPRESCINDIBILIDAD EN EL SISTEMA POLITICO. II. LAS CONDICIONES DE FORMACION Y EXPRESION DE LA OPINION PUBLICA EN LA SOCIEDAD DEMOCRATICA. III. OPINION PUBLICA Y DEMOCRACIA DE GRUPOS. IV. OPINION PUBLICA Y MEDIOS DE COMUNICACION DE MASAS. V. LA GARANTIA PUBLICA DEL PLURALISMO: SOPORTE CONSTITUCIONAL Y SUPUESTOS DE INTERVENCION EN EL MERCADO DE LOS MEDIOS DE COMUNICACION. VI. OPINION PUBLICA Y PRINCIPIO DEMOCRATICO. VII. OPINION PUBLICA Y PLANO ESTATAL: FUNCIONES GENERALES Y CONTRIBUCIONES ESPECIFICAS. VIII. LA PUBLICIDAD DE LOS ORGANOS ESTATALES COMO SUPUESTO NECESARIO DE LA OPINION PUBLICA. IX. BIBLIOGRAFIA.

I. CONCEPTO DE OPINION PUBLICA: SU IMPRESCINDIBILIDAD EN EL SISTEMA POLITICO

Desde un punto de vista constitucional, que es el que aquí preferentemente adoptaremos, el problema de la opinión pública no es el de dar cuenta, a partir de cierta idea convencionalmente adecuada de la misma, de su importancia o incluso imprescindibilidad en todo sistema político,

(*) Este trabajo es mi contribución al libro editado por E. Díaz y A. Ruiz Miguel "Teoría del Estado", Madrid, 1996.

sino el explicar sus rasgos propios, en relación con las condiciones de su formación y sus funciones, en una democracia.

Podemos entender por *opinión pública* la actitud generalizada en la colectividad sobre la conveniencia de una cierta política o acción de gobierno. De modo que la opinión pública se determinaría por el acceso general o indiscriminado a su formación y por el objeto no particular o privado a que se refiere.

Desde este punto de vista no nos encontramos ante pronunciamientos sobre asuntos privados o cuestiones concretas, sino más bien ante verdaderas tomas de posición política, esto es, generales y abocadas a la acción pública. Además, no se trata de juicios formulados por expertos o técnicos, fundamentados en un razonamiento riguroso controlable según unos parámetros de racionalidad específica, sino ante manifestaciones del público, no constituido por especialistas, y que no requieren de argumentación especial.

Al determinar como *sujeto* de la opinión pública a la colectividad en su conjunto, o al menos a un amplio sector del público no delimitable en función de rasgos cualificados, y al constituir como su *objeto* la prefiguración de una decisión política, a expresar de ordinario como confirmación o crítica de la situación política existente, rechazamos la distinción entre *opinión pública* y *opinión común* (del vulgo) y rescatamos a la opinión pública de una significación elitista que la identificaría con la mantenida por una minoría significativamente activa, antes, siglo XIX, la burguesía ilustrada y propietaria y hoy (HENNIS) un sector responsable de ciudadanos preocupados por su comunidad.

Identificada así la opinión pública, en términos amplios, como una suerte de orientación general política predominante en la comunidad, se entiende que el dominio sobre la misma haya sido considerado por todo tipo de sistema político como un formidable *instrumentum regni*. No se podría, en el lenguaje de Hobbes, renunciar al "gobierno de las opiniones" para asegurar el orden social. Acertadamente, señalaba Hume, no cabe gobierno sin tener en cuenta "las imágenes en la cabeza de los hombres" de modo que "los gobernantes no pueden apoyarse en otra cosa que en las opiniones".

También en un sistema democrático la opinión, como ha señalado Zippelius, por lo menos en lo que se refiere a su componente "consolidado", a sus tópicos compartidos o con un alto grado de aceptación, desprendida por tanto de sus elementos "esporádicos o fugaces", es un marco obligado de referencia para la actuación del gobierno, además de constituir un elemento de integración social y política.

II. LAS CONDICIONES DE FORMACION Y EXPRESION DE LA OPINION PUBLICA EN LA SOCIEDAD DEMOCRATICA

Alcanzada una cierta idea de lo que sea la opinión pública y afirmada su imprescindibilidad en todo sistema político, el problema es establecer

la significación específica de esta institución en una democracia constitucional, dando cuenta de su correcta configuración en la misma.

En una democracia caracteriza a la opinión pública antes que nada *las condiciones* en que la misma se forma y expresa. En un Estado democrático la opinión pública es el resultado de un proceso de discusión en libertad, esto es de un intercambio de ideas sin restricciones temáticas, abierto en iguales términos a todos, y del que se espera la propuesta más razonable para la satisfacción de las necesidades de la colectividad.

El carácter abierto del debate en las sociedades democráticas, como su rasgo sobresaliente, sólo ha sido posible a medida que se ha producido la derrota del dogmatismo y la afirmación del relativismo; se ha reconocido el derecho de todos a participar en igualdad de condiciones en la discusión política; y se ha afirmado una visión optimista de la capacidad de la mayoría, observadas ciertas exigencias metódicas en la discusión como la utilización de la argumentación y el apoyo empírico, de alcanzar acuerdos sobre lo más conveniente para la colectividad.

En efecto, la idea de la libre formación de la opinión como proceso en el que intervienen todos los agentes de la comunidad está relacionada con el *relativismo*, primero religioso y después ideológico y político, aportado por la Reforma y la Ilustración; y además con la idea revolucionaria de la igualdad o el derecho de participar en el debate sin sujeción a rango alguno. Repárese en que la apertura del debate no sólo es función del acceso universal al mismo, de modo que *ex-ante* nadie está excluido de su participación en él, sino de las propias condiciones de libertad de su desarrollo, de modo que la mayoría no puede silenciar a la minoría. La legitimación de la mayoría no es sólo cuantitativa sino, diríamos, de carácter procesal, pues su fundamento no es tanto la superioridad numérica como la base racional de la discusión, en cuanto los argumentos de la parte victoriosa han estado expuestos a la confrontación y la crítica de la minoría derrotada.

El debate abierto de las sociedades democráticas reposa también en *la idea optimista*, que corrige en parte el escepticismo de que acabamos de hablar, de que la discusión permitirá, habida cuenta del buen sentido de la mayoría, la afirmación de las tesis o puntos de vista más razonables. Consustancial al modelo democrático del debate abierto es la creencia, según Stuart Mill, "en el progreso del conocimiento público, es decir que con el tiempo, las opiniones relativamente más justas prevalezcan sobre las comparativamente menos justas, dado por supuesto que la discusión se mantenga abierta y que varíe la constelación de poder e intereses...".

Este modelo de discusión libre y racional, que reposa, como se acaba de mostrar, en una valoración optimista de la confrontación y que supone la traslación al ámbito político de actitudes económicas, de acuerdo con las oportunidades de maximización de las ventajas ofrecidas por el mer-

cado, está fundado en la experiencia histórica del debate ideológico del siglo XIX, señalado, por lo menos en su configuración arquetípica, por su nivel intelectual e imparcial.

De ahí, sin duda alguna, ha pasado a nuestro sistema constitucional, definiendo un canon de referencia, la exigencia de cuyo respeto permite a los Tribunales Constitucionales imponer ciertas cargas a la información, así la veracidad de la misma, o, en el caso de la expresión de opiniones, establecer la prohibición del insulto (así, respectivamente, STC 6/1988 y 105/1990).

III. OPINION PUBLICA Y DEMOCRACIA DE GRUPOS

Según acabamos de ver la publicidad del debate ideológico en una sociedad democrática depende, primeramente, del libre acceso en principio al mismo de todos, de manera que en modo alguno pueda tratarse de una discusión entre élites, en la que *ex-ante* el derecho a participar esté restringido a clases, profesiones u órdenes, y, en segundo lugar, de su celebración también abierta o en la escena pública. Pero esta afirmación en el terreno de los principios, no puede hacer olvidar que *en el plano de la realidad* la contribución de los ciudadanos en el debate no es la misma, ni por el modo de producirse su intervención, directa en unos casos, indirecta o pasiva en los más, ni, sobre todo, por su relieve o importancia.

Aunque la garantía constitucional en la intervención del debate, acordada con el reconocimiento de los correspondientes derechos fundamentales, se establezca preferentemente en relación con los individuos (así la libertad de expresión, reunión, asociación, participación mediante los partidos políticos), para el común de los ciudadanos su presencia en el proceso de formación de la opinión pública tiene lugar de modo colectivo o utilizando un soporte de este carácter, pues en *nuestra democracia "de grupos"* queda poco espacio para contribuciones singulares.

Se trate de actuaciones ocasionales (reuniones), o articuladas permanentemente con un objetivo singularizado (asociaciones) o político (partidos), la intervención del ciudadano queda integrada, y al tiempo mediatizada y amplificadas, por la posición del colectivo al que se incorpora.

En principio, la significación del grupo es instrumental, si se entiende correctamente la condición pluralista de nuestras democracias que lo son sobre todo (Häberle) "de ciudadanos"; en realidad, si no se asegura un derecho de participación interna del ciudadano, la contribución del individuo se limita a la oportunidad de adherirse o no, si decide su exclusión, a la posición del grupo del que forma parte.

IV. OPINION PUBLICA Y MEDIOS DE COMUNICACION DE MASAS

La aportación más importante a la formación de la opinión pública corresponde en la actualidad, sin duda, a *los medios de comunicación de masas*.

La trascendencia de los medios depende antes de nada de su utilidad indispensable para entender la realidad y, producidas su simplificación y tematización, hacer posible nuestra orientación en la misma. Los medios nos suministran información sobre lo que nos rodea, de modo que la imagen que nos hacemos del mundo depende de lo que vemos por nuestros propios ojos y a través de las imágenes, sobre todo visuales, que se nos transmiten. Estos dos planos pueden ser percibidos en yuxtaposición, pero su relación quizás corresponde más a un solapamiento e incluso una absorción a favor de la referencia mediática. En base a esta información, cuya comprensión como decimos exige la reducción de su complejidad y su presentación tematizada, adoptamos una posición o formamos una opinión.

Los medios articulan la opinión en propuestas simples y relativamente trabadas, a las que el lector o espectador, entusiásticamente o con reparos o matices, en función de su identificación con las mismas, se adhiere o no. La participación del público, por tanto, no tiene una significación positiva y directa: su contribución consiste básicamente en hacer posible, en razón de su presencia como espectador o consumidor, un foro o un elemento del debate.

Con todo, esta pasividad no debe exagerarse, entre otras cosas porque los medios actúan siempre en función de *expectativas de resonancia*. Desde este punto de vista, una imagen sobre la situación de los medios ilustra sobre la opinión pública, en cuanto las voces no representativas acaban por desaparecer. En consecuencia, el lector, oyente o espectador, cuando elige un medio apuesta por una determinada voz en la opinión pública y, desde este punto de vista, participa en el debate a través del medio que hace posible con su apoyo.

La captación de la relevancia de los medios en el debate de la opinión pública exige tener en cuenta que los medios no son, por decirlo así, "transmisores inocentes de la realidad". No pueden serlo en la medida en que la información y la opinión no son comunicables, sino a través de una intervención, de ordenación y filtro, cuasi constitutiva y no simplemente medial. En efecto, como queda dicho, la tematización de la información y la articulación de la opinión, sin las cuales el lector o espectador no puede entender la realidad ni orientarse valorativamente hacia la misma, sólo caben mediante una intervención inevitable de selección y construcción potencialmente simplificadora y manipuladora pero, en cualquier caso, no meramente instrumental o de transmisión.

En segundo lugar, la contribución de los medios a la formación de la opinión pública no puede considerarse como un proceso directo según el cual al público le correspondería el papel del destinatario masificado y amorfo, mero receptáculo de un mensaje que, desde su emisión, llegaría sin interferencia ni mediación alguna a su objetivo final. La captación de la comunicación, parece más bien producirse a través de filtros culturales e ideológicos, que reducen o potencian la efectividad del mensaje, procediendo en cualquier caso a su desfiguración, y que parecen ser función sobre todo de la integración de los individuos en grupos primarios y de su capacidad para establecer relaciones informales. Por ello, tal vez sea sensato relativizar el poder de los medios de determinar o manipular la opinión pública, y no sólo por la situación de pluralismo de los mismos, lo que produce una cierta compensación o anulación de los efectos de sus respectivas actuaciones, sino por la existencia de *esos filtros o amortiguadores* que cuestionan, al menos en una buena medida, la identificación entre la opinión de la comunidad y la de los medios.

A esta diferencia suele referirse la distinción entre *opinión publicada* y *opinión pública*, de modo que se muestra la imposibilidad de manipulación por nadie de la opinión pública, pero sin dejar de poner de relieve, como se ha dicho, la diferente contribución que en la formación de la opinión de una comunidad puede corresponder a la opinión de las minorías fuertes que se hallan sobrerrepresentadas y las ideas de la mayoría silenciosa que casi siempre están infrarrepresentadas.

La constatación de la presencia de esta mayoría silenciosa es incómoda en una teoría normativa de la democracia que aboga por un modelo que insiste en reconocer sólo las actitudes positivas o participativas, descuidando la licitud constitucional y el significado político de las posiciones negativas o meramente pasivas, que en realidad conforman el sistema efectivamente existente, y al que, de otra parte, la activación de esta mayoría silenciosa resultaría potencialmente peligrosa, pues sólo sería posible a partir de excitaciones emotivas.

V. LA GARANTIA PUBLICA DEL PLURALISMO: SOPORTE CONSTITUCIONAL Y SUPUESTOS DE INTERVENCION EN EL MERCADO DE LOS MEDIOS DE COMUNICACION

En cualquier caso, lo que es evidente es que en la actualidad los medios constituyen el *locus* lógico del debate político en nuestra sociedad. Hoy la discusión política antes que en el Parlamento se realiza en los medios, dada la capacidad de éstos de reflejar de modo inmediato las variaciones de la situación política, actuando como foro de fácil acceso, en el que además se dispone de un espectro de perspectivas de análisis, de

un lado, más amplias que las de la representación política y operables, asimismo, con una informalidad y flexibilidad que no caben en el debate parlamentario.

La libertad de los medios tiene una dimensión estructural o constitutiva, además de la funcional —o libertad de actuación— que suele subrayarse con frecuencia, y que puede denominarse *pluralismo*. Un tratamiento adecuado del pluralismo de los medios demanda, en un primer nivel, reparar en los términos en que se produce su aseguramiento constitucional, de los que ha de desprenderse alguna exigencia inexcusable para su régimen jurídico, y, en segundo lugar, en relación a su consecución efectiva en el mercado de la comunicación, establecer las condiciones en que puede proceder una actuación del poder público así como determinar los procedimientos y límites a que la misma ha de atenerse para su admisión constitucional.

En el primer plano ha de entenderse la libertad de expresión comprendiendo necesariamente el derecho a establecer el soporte empresarial y técnico que hace posible la comunicación. Sólo así, en los términos del art. 20 de la Constitución española, puede ejercerse la libertad de expresión por cualquier medio. No puede ser de otro modo, además de por la conexión lógica entre el reconocimiento constitucional de un derecho y las actividades necesarias para su realización, por el hecho de que este tipo de operaciones constituye también supuestos de ejercicio de otros derechos, también constitucionales, como son la libertad de empresa, el libre ejercicio profesional, etc.

De lo anterior ha de concluirse la ilicitud de las restricciones a la libertad de expresión que consistan en la reserva al sector público de algún tipo de actividad comunicativa, impidiendo la iniciativa privada en la misma. De otro lado, una intervención pública especialmente intensa en el sector de la radiodifusión y televisión en concreto, justificable quizás en razón de la existencia de responsabilidades internacionales o exigencias técnicas o, más problemáticamente, debido a la consideración de esta actividad de comunicación como servicio público, de modo que se asuma una función de ordenación y control en la parte sometida a gestión indirecta, no puede implicar una modalización inconstitucional del ejercicio de un derecho fundamental, lo que ocurriría si se reconociesen facultades exorbitantes a la Administración en relación con el otorgamiento de la concesión o con el control de la observancia de las condiciones de la misma.

La atribución de la garantía del pluralismo al poder público, si se admite su justificación constitucional en función de la importancia vital en una democracia de una opinión pública correctamente formada, plantea una doble problemática. Primeramente, en relación con la determinación de una situación de los medios atentatoria contra el pluralismo; en

segundo lugar, en relación con el tipo de medidas a adoptar para la corrección de tal situación.

En cuanto al primer tipo de problemas el nivel de *pluralismo del mercado de los medios* ha de establecerse teniendo en cuenta la situación de todos los sectores y no sólo de un tipo de ellos, de modo que los diversos medios de comunicación —Prensa, Radio, Televisión—, se complementan y compensan. De otro lado, el referente de la situación del mercado de la comunicación no puede ser la dimensión apariencial del mismo. Evidentemente, el pluralismo no depende de la variedad de cabeceras, si en función de la configuración jurídica de las empresas o de relaciones de carácter personal existen vínculos efectivos entre ellas; de la misma manera se produce una cierta sanación de una situación de monopolio u oligopólica a través del pluralismo interno, si existe un reconocimiento efectivo de la libertad interna en el seno del medio o los medios en cuestión.

En segundo lugar, en relación con el tipo de actuación para asegurar el pluralismo de los medios por parte de los poderes públicos, puede pensarse o bien en *medidas estimuladoras*, como son el otorgamiento de ventajas fiscales a las empresas periodísticas, subvenciones o determinadas facilidades para la actuación de éstas en condiciones económicas más soportables; o bien en *medidas correctoras*, como la imposición de ampliación de acciones para posibilitar el pluralismo interno en un medio, creación de nuevas empresas, etc.

En cualquier caso, una actuación pública en este campo, especialmente si se trata de la adopción de las que hemos llamado medidas correctoras, de evidente alcance expropiatorio y restrictivas por tanto del derecho de propiedad y la libertad de empresa, ha de verificarse regida por la observancia de los principios de subsidiariedad, necesidad y proporcionalidad, evitando tanto el peligro de la toma arbitraria de dichas medidas, de modo por ejemplo que las subvenciones se atribuyan por criterios ideológicos, como el de incurrir en despilfarros si las ayudas se destinan a empresas inviables.

VI. OPINION PUBLICA Y PRINCIPIO DEMOCRATICO

El estudio correcto de la opinión pública en un sistema democrático, exige, además de prestar atención a las condiciones de su formación, en cuanto resultado de un proceso de discusión plural y libre, resaltar su condición de *institución indefectible* en tal tipo de Estado. La opinión pública es un elemento constitutivo de la democracia, ha dicho el Tribunal Constitucional alemán en innumerables ocasiones [así, *BVerGE 8,104 (112)*]. Y en parecidos términos el Tribunal Constitucional español se ha

referido también con frecuencia a la contribución imprescindible de la misma al funcionamiento del Estado democrático (*STC 6/1981*).

La integración de la institución de la opinión pública en el orden democrático tiene lugar de acuerdo con las funciones que a la misma se le atribuyen en tal sistema, y más concretamente depende de sus relaciones con la configuración y actuación de los órganos del Estado. De modo general las relaciones entre la opinión pública y el plano estatal se establecen conforme a un parámetro, según el cual la democracia es "un gobierno de opinión" (Dicey) y un sistema en el que los gobernantes "buscarán la opinión popular, confiriéndole peso, si no se trata del factor determinante de sus decisiones, de modo que quienes estén fuera del gobierno dispongan del derecho a ser oídos" (Key).

El rendimiento funcional depende antes de nada de la relación, en el plano de la legitimación si se quiere, de la opinión pública con *el principio democrático*.

En un sistema democrático la intervención del pueblo en la vida política se verifica esencialmente a través de la participación en las elecciones designando así a sus representantes en el Parlamento, órgano central del sistema estatal, al que compete el nombramiento y control del Gobierno y cuyas normas determinan la legitimación de los jueces, en cuanto aplicadores independientes y técnicos de las leyes.

Es, por tanto, esa intervención popular electoral la que determina la composición de los órganos políticos del Estado y la que aporta los criterios de su actuación mediante la vinculación de los elegidos a determinados programas. Estamos ante un sistema de dominio organizado e institucionalizado: el Estado, aunque con una legitimación popular de origen y contenido, determina su voluntad según un procedimiento y a través de unos órganos previamente establecidos.

Además, en el sistema democrático la intervención de los ciudadanos en la vida política se realiza mediante su contribución, individual o articulada en grupos, a la formación de la opinión pública. A través de la opinión pública la voluntad popular anticipa, limita o nutre la de los órganos del Estado.

Una cosa es, en efecto, *el plano de la formación de la voluntad del Estado*, llevado a cabo por los órganos constitucionalmente establecidos, de acuerdo con sus competencias y procedimientos; y otra cosa es *el plano de la voluntad del pueblo* en el que la participación personal no está reservada específicamente a nadie ni ha de conducirse con arreglo a pautas prefijadas.

De modo que el carácter democrático del Estado se muestra en la participación popular en los dos planos descritos, pero no en la confusión de los mismos. Como queda dicho el dominio en el Estado democrático se ejerce de modo organizado, a través de las diversas instituciones estatales, legitimadas mediante las elecciones y cuyos titulares se encuentran sometidos a

responsabilidad; además, la intervención directa del pueblo se produce a través de la opinión pública que legitima, controla, informa y prefigura la constitución y actuación del orden estatal. El principio democrático presenta por tanto dos caras: una dimensión institucionalizada, obediente a procedimientos, reglas y límites; y el nivel de la opinión pública, esencialmente informal y abierto.

VII. OPINION PUBLICA Y PLANO ESTATAL: FUNCIONES GENERALES Y CONTRIBUCIONES ESPECIFICAS

La exclusión de la opinión pública del orden estatal no determina su insignificancia. Antes bien su influencia es muy considerable, aunque se ejerza indirectamente, en el plano, según Scheuner, de la preformación de la voluntad política.

Se produce en la selección que los partidos hacen de sus candidatos, en el establecimiento de sus programas, en el momento de la elección, y, determinando una orientación de los órganos del Estado, en el período de tiempo que transcurre hasta la celebración de nuevas elecciones.

Los órganos del Estado deben orientarse hacia la opinión pública, pensando en la reelección y también en la aceptación de su política por el ciudadano. Desde este punto de vista, y reparando que no nos encontramos en el plano estatal en el que el cuerpo electoral es un órgano constitucional, puede hablarse de la opinión pública como un *elemento cuasi plebiscitario* del sistema democrático.

Debe quedar claro que la relación entre la opinión pública y los órganos del Estado no obliga a éstos a convertirse en ejecutores de la misma. Tampoco se encuentran vinculados jurídicamente a ella: se trata de una orientación fáctica que permite actuaciones contrarias a la opinión pública, pero que a la larga no son mantenibles si el Estado no es capaz de conseguir que sean aprobadas por ella.

En el sistema representativo la sensibilidad del aparato estatal a la opinión pública no puede acabar con las exigencias, digamos, elitistas de su constitución, así como las demandas de seguridad y permanencia que requiere su funcionamiento. "En la democracia representativa, ha escrito Zippelius, la orientación conforme a la opinión pública, no puede significar que exista una relación de ejecución frente a todo movimiento que esta opinión registre, sino que más bien quiere decir que la acción del Estado debe mantenerse dentro del cauce de aquellas ideas éticas y políticas que son idóneas, en la respectiva situación histórica, para captar el consenso de la mayoría."

Identificada la relación de la opinión pública con el principio democrático, en cuanto dimensión no estatal ni pautada del mismo sino directa y,

por así decirlo, espiritual, es obligado referirse, antes de estudiar su contribución a la actuación de los órganos del Estado, a *las funciones generales* que la opinión pública desempeña en el sistema democrático.

Kloepfeer cifra en tres las funciones desempeñadas por la opinión pública. La primera se refiere a *la integración*: se trata de posibilitar en el seno de la comunidad, mediante la generación del consenso constitucional, la identificación de los ciudadanos con el orden político, aceptándolo como el sistema que permite y garantiza un mayor grado de libertad en el ámbito privado y público. Ha de tratarse de un proceso de identificación continuo y renovado. Como dijera Smend: "El Estado democrático vive de un plebiscito que se reanuda cada día."

La segunda es la función de la legitimación. El sistema democrático asegura el ejercicio del poder político de los ciudadanos a través de sus representantes. Así, la voluntad popular que es la base de la legitimación del sistema y el origen, directo o indirecto, de los órganos constitucionales, se encuentra mediatizada a través de una determinada estructura estatal. En este sentido, como ya hemos visto, la opinión pública permite una presencia directa, informal y sin restricciones, de la voluntad popular, que completa la legitimación de este tipo, pero tasada y organizada, del sistema representativo.

Una tercera función es la *del control*, llevado a cabo mediante "la crítica del ejercicio del poder estatal y por medio de la publicidad" y que complementa la operación de los contrapesos entre órganos propios de todo sistema democrático, y especialmente del régimen parlamentario. Se trata de un control hecho posible a partir de la actuación pública de los órganos del Estado, pero verificado en un ámbito no institucional, sino preferentemente social, de carácter esencialmente no reglamentado y que se desarrolla fuera de pautas o límites rígidamente establecidos. No obstante lo cual, su trascendencia puede superar el encomendado expresamente a otros órganos constitucionales en relación con la actuación de uno de ellos.

Si se pasa de la consideración de las relaciones entre el sistema democrático y la opinión pública de un plano general a *un plano concreto*, las mismas aparecen en un doble sentido.

En primer lugar, se trataría de determinar la relación entre *la opinión pública y la decisión electoral*, cuestión en realidad centrada sobre la influencia de los medios en las elecciones, y que ha de plantearse en unos términos de suficiente complejidad. Así, ha de rechazarse la simplista afirmación de una relación de causa y efecto entre la propaganda y la conducta electoral, como han afirmado Loewenstein o Wright Mills y tienden a aceptar los partidos políticos. Tendencialmente quizás sea posible afirmar, con Zippeilius o Sartori, que esta influencia no se produce por igual en todos los electores: es más clara en quienes no tienen sus opiniones formadas o aquellos cuyo voto es oscilante; y seguramente se muestra sobre todo en el fomento

de la participación política, ejerciéndose además mediatamente a través de líderes de opinión.

En relación con la influencia de la opinión pública sobre *los órganos del Estado*, ella se muestra no sólo en la adopción en éste de decisiones políticas o la asunción de orientaciones políticas generales, respecto de las que no hay que descartar que la actuación de determinados grupos de opinión o *lobbies* logre imponerse sobre preferencias de la opinión, a no ser que éstas se encuentren claramente establecidas, sino en concreto en el ámbito de la legislación y aplicación del derecho.

La conexión de *la opinión pública y la legislación* se establece a través de las relaciones entre los grupos parlamentarios y la opinión pública, no sólo presupuesta en razón de la atribución constitucional a los partidos, de los que los grupos son la traslación parlamentaria, de la función de expresar la voluntad popular (así *art. 6 de la CE*), sino porque, como es lógico en el plano de la realidad de cara a su aceptación popular, los programas legislativos de los partidos se esforzarán por sintonizar con la opinión pública.

Pero como lo muestra el procedimiento parlamentario de los *hearings* los partidos no son los únicos transmisores de la opinión pública. De otro lado, la legitimación popular de las medidas legislativas, de la que se dispone en la medida en que la opinión pública recabe o apoye la adopción de determinadas leyes, garantiza finalmente la eficacia del derecho al asegurar con una alta probabilidad su propia observancia.

La relación de *la Administración y la opinión pública* se refiere sobre todo a las condiciones de actuación de aquella que pueden mejorar su rendimiento prestacional, pero dicha conexión no puede imponerse sobre la necesaria vinculación de la Administración a la ley.

Los *jueces*, por su parte, deben asegurar su imparcialidad sustrayéndose a la presión de la opinión pública. Problemática es su actividad interpretadora en relación con algunos conceptos jurídicos indeterminados cuya especificación requiere un complemento valorativo y que operan como bisagras entre el ordenamiento y la opinión pública, aunque en estos casos se trate sobre todo de una opinión pública moral, más que política.

VIII. LA PUBLICIDAD DE LOS ORGANOS ESTATALES COMO SUPUESTO NECESARIO DE LA OPINION PUBLICA

En un orden democrático, al revés que en otros sistemas políticos, la opinión pública resulta configurada como consecuencia de un proceso libre "de abajo hacia arriba", anclado en la sociedad civil pero con una clara proyección hacia el plano institucional o público. A pesar de ello convendría recalcar que la actuación de los órganos estatales aunque tenga lugar, según venimos insistiendo, en un plano separado del de la opinión, consti-

tuyen un dato esencial de la misma, y no sólo como objeto en relación con el cual la comunidad adopta una posición, sino como elemento determinante de dicha opinión.

Ello es así porque en un sistema democrático no cabe la idea de los *arcana rei publicae* como instrumento de prestigio de los gobernantes o como justificación de la impenetrabilidad de lo político; imponiéndose en cambio la exigencia de la transparencia al comportamiento de los órganos del Estado.

La obligación de la transparencia e información de los órganos del Estado quizás no se puede construir constitucionalmente como el reverso de un derecho de los ciudadanos a la información, de modo que de la previsión constitucional al respecto se dedujese no un derecho a preguntar sin ser obstaculizado, como parece correcto entender, sino una garantía de información pública o un cuasi derecho de prestación. De tal estipulación, entre otras, aunque con un rango no equiparable al de los derechos, resultaría en todo caso la asunción constitucional de un principio de publicidad de los órganos del Estado.

La actuación pública del Parlamento está prevista constitucionalmente y es necesaria si el mismo ha de cumplir con sus funciones de legitimación e integración. En relación con *el Gobierno y la Administración* las exigencias asumidas del acercamiento de su actuación al pueblo no imponen, posiblemente, especiales obligaciones al Gobierno respecto de la Prensa, sino del mismo con el Parlamento, así en lo referido a su sometimiento al control, rendimiento de información o elaboración del Presupuesto.

Las exigencias de actuación pública de *la Justicia* no derivan de su legitimación o de la necesidad de su sometimiento a un control democrático, en cuanto que la suya es una función esencialmente técnica, sino de la garantía de su actuación imparcial y respetuosa con los derechos de los justiciables, sin que deba desconocerse su contribución al funcionamiento de la democracia al actuar como instancia de pacificación social e instrumento de corrección de la irregularidad de actos antijurídicos de los poderes legislativo y ejecutivo.

BIBLIOGRAFIA

ZIPPELIUS, R.: *Allgemeine Staatslehre*, Munchen, 1982.

HABERMAS, J.: *Historia y crítica de la opinión pública*, Madrid, 1981.

SCHMITT GLAESER, W.: "Die grundrechtliche Freiheit des Burgers zur Mitwirkung an der Willensbildung"; y M. KLOEPFER: "Öffentliche Meinung, Massenmedien" en ISENSEE y KIRCHOF (eds.) *Handbuch des Staats Rechts*, tomo II, apartados 31 y 35, Heidelberg, 1987.

DOWSE, R. E. y HUGHES, J. A.: *Political Sociology*, London, 1975.

SARTORI, G.: *Elementos de Teoría Política*, Madrid, 1992.

JIMENEZ DE PARGA, M.: *La ilusión Política*, Madrid, 1993.

SOLOZABAL, J. J.: "La libertad de expresión como derecho de la sociedad democrática: la imagen constitucional del periodista", en *Sistema* 118-119, marzo, 1994.

DE VEGA, P.: "El principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 43, 1985.

OLIT PALA, A.: *Liberalismo y Democracia en crisis*, Madrid, 1994.

CRONICA

