

COMUNICACIÓN 6

# LA FORMACIÓN DE LA OPINIÓN PÚBLICA

JUAN MANUEL HERREROS LÓPEZ  
*Universidad Europea de Madrid*

## I. INTRODUCCIÓN

Pocos discuten que nos encontramos ante una paulatina globalización, ya no sólo económica, sino también política y social, en la que, y junto a otros factores, el extraordinario desarrollo de los medios de comunicación de masas juega un papel ciertamente decisivo. La clara influencia que sobre los ciudadanos ejercen tales medios, con la televisión a la cabeza de todos ellos, hace necesario analizar la repercusión que los mismos tienen en diferentes ámbitos de la vida política, social, económica y cultural, y cómo ello incide en el mantenimiento y desarrollo del Estado democrático.

Libre formación de la opinión pública y Estado democrático son conceptos estrechamente ligados. El proceso de formación de la opinión pública, en tanto que actividad previa al ejercicio del derecho de sufragio, ha de considerarse, conforme tiene declarado nuestro Tribunal Constitucional, como “uno de los pilares de la sociedad libre y democrática” (STC 159/1986). Partiendo de este presupuesto, conviene detenerse en la función que los medios de masas desempeñan a la hora de formar la opinión pública o, lo que es lo mismo, a la hora de que los ciudadanos formen su opinión en torno a los asuntos que conciernen a la gobernación de una comunidad.

Los medios de comunicación de masas en general, y la televisión en especial, han incrementado, a mi entender, la tendencia a que el proceso de for-

mación de la opinión pública se produzca cada vez más de arriba –poder político y económico- hacia abajo –ciudadanos-; esto es, justo al contrario de como originariamente se concibió tal proceso. No sólo eso, también han contribuido a un progresivo desplazamiento del Parlamento, como tradicional foro de discusión de los representantes políticos, en beneficio de lo que podemos llamar foros mediáticos.

Podría argumentarse que ese desplazamiento del Parlamento redundaría en beneficio de los ciudadanos, puesto que de esta forma se acerca a los mismos el debate político. Sin embargo, un razonamiento así no sólo daría por bueno que la formación de la opinión pública discurra de arriba hacia abajo, sino que obviaría las particularidades del actual sistema mediático y la perversas características que a mi juicio se desprenden de él. En este orden, no puede ignorarse el control que poderes públicos y privados ejercen sobre los medios, la concentración de propiedad en el sector, o, en otra dimensión, la tradicional utilización de un medio como la televisión para generar un debate público más emocional y partidista que racional y objetivo.

## II. LA OPINIÓN PÚBLICA

Por opinión pública se viene entendiendo el conjunto de opiniones que se forman en la sociedad respecto de aquellos asuntos considerados de relevancia o trascendencia pública; es decir, aquellos concernientes al gobierno de una comunidad<sup>1</sup>. Suele apuntarse, asimismo, que la opinión pública debe ser el resultado de una discusión libre y racional sostenida en el seno de la sociedad. De acuerdo con J. Habermas, por ejemplo, estamos ante “el resultado ilustrado de la reflexión común y pública sobre los fundamentos del orden social”<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Vid., en este sentido, G. SANI, “Opinión Pública”, en *Diccionario de Política*, N. Bobbio y N. Matteucci (eds.), 1983, p. 1126. En España, y en sentido similar, véase P. Lucas Murillo de la Cueva “La responsabilidad de los tribunales ante la opinión pública y ante los medios informativos”, en *Estudios de Derecho judicial ( Poder judicial y medios de comunicación)*, nº 39, 2001, pp. 56-57.

<sup>2</sup> J. HABERMAS, Historia y crítica de la opinión pública (ed. castellana de 1986) p. 91. En nuestra doctrina, y sobre el concepto de opinión pública vid., por ejemplo, R. López Pintor, “Opinión pública”, en *Diccionario del Sistema Político Español*, J.J. González Encinar (ed.), 1984, p. 533; y P. Lucas Murillo de la Cueva, según el cual la opinión pública es un “espacio en el que la libertad de las personas se proyecta sobre el quehacer de los poderes públicos” (vid. “La responsabilidad de los tribunales ante la opinión pública y ante los medios informativos”, en *Estudios de Derecho judicial (Poder judicial y medios de comunicación)*, nº 39, 2001, p. 54).

La opinión pública ha influido históricamente en el ejercicio del poder político. En la antigua Grecia ya existía la expresión *dogma poleon* para aludir a la práctica mantenida por los ciudadanos -aquellos de condición libre- de intercambiar opiniones sobre el gobierno de la comunidad en un foro público como era el *agora*<sup>3</sup>. Sin embargo, la expresión “opinión pública” no comienza a utilizarse como tal hasta los procesos de democratización que tienen lugar en Europa y en EE.UU. entre los siglos XVII y XVIII. Es a partir de entonces cuando puede afirmarse con Ortega que la opinión pública es la “fuerza radical que en las sociedades humanas produce el fenómeno de mandar”<sup>4</sup>. En Inglaterra, EE.UU. y Francia<sup>5</sup> se instauró un sistema parlamentario en el que la opinión pública, formada a partir de las opiniones de aquellos con derecho de sufragio, se constituirá en elemento clave. Ilustrativa es la cita de Alexis de Tocqueville al afirmar que “no sólo la opinión común es el único maestro que le queda a la razón individual en los pueblos democráticos, sino que en ellos dicha opinión es infinitamente más poderosa que en los otros pueblos”<sup>6</sup>.

Conviene no olvidar, sin embargo, un déficit intrínseco a estos incipientes procesos de democratización: no se reconoce un derecho de sufragio universal sino un derecho de sufragio restringido a favor de los ciudadanos varones con títulos de propiedad. Se considera que la propiedad o, lo que es lo mismo, la posición acomodada que ésta confiere, permite a la persona poder ilustrarse y, en suma, poder opinar con fundamento sobre los asuntos públicos<sup>7</sup>. En palabras de Kant, “aquél que tiene derecho a voto en esta legislación se llama ciudadano (*citoyen*, esto es, ciudadano del Estado, no ciudadano de la ciudad, *bourgeois*). La única cualidad exigida para ello, aparte de la cuali-

<sup>3</sup> Vid. C. MONZÓN ARRIBAS, *Opinión pública, comunicación y política. La formación del espacio público*, 1996, pp. 21-22.

<sup>4</sup> J. ORTEGA Y GASSET, “*La rebelión de las masas*”, edición de Espasa Calpe, 1993, p. 173.

<sup>5</sup> En estos tres países los procesos democráticos desembocaron en la aparición del constitucionalismo. Como ha señalado el profesor Carlos de Cabo, puede hablarse de un constitucionalismo tácito y evolutivo en Inglaterra, donde no se produce una transformación traumática de la organización política; de un constitucionalismo originario en EE.UU., en tanto que se da origen a la formación de un Estado nuevo; y de un constitucionalismo revolucionario en Francia, como manifestación del cambio de organización política a través del triunfo revolucionario (vid. C. de Cabo Martín, *Teoría histórica del Estado y del Derecho Constitucional*, Vol. II, 1993, pp. 221 y ss.).

<sup>6</sup> A. DE TOCQUEVILLE, *La democracia en América*, (trad. castellana, ed. Alianza), 1985, Tomo II, p. 15.

<sup>7</sup> En aquel período de la historia, y como ha señalado A. Nieto -citando a Mercier de la Rivière-, “la propiedad es la medida de la libertad de la misma forma que la libertad es la medida de la propiedad” (vid. *Los primeros pasos...*, op. cit., p. 556). En torno a estas cuestiones vid., igualmente, J. Habermas, *Historia y crítica...*, op. cit., pp. 96 y ss.

dad natural (no ser niño ni mujer), es la siguiente: que uno sea su propio señor y, por tanto, que tenga alguna propiedad (incluyendo en este concepto toda habilidad, oficio, arte o ciencia) que le mantenga; es decir, que en los casos en que tenga que ganarse la vida gracias a otros lo haga sólo por venta de lo que es suyo, no por consentir que otros utilicen sus fuerzas; en consecuencia, se exige que no esté al servicio -en el sentido estricto de la palabra- de nadie más que de la comunidad<sup>8</sup>. Opinión pública equivaldrá, en consecuencia, a opinión ilustrada<sup>9</sup>, a un *sensus communis* que, en la medida que es resultado de un debate racional, y no del ofuscamiento de las pasiones y de los prejuicios, se identifica con la verdad<sup>10</sup>.

Pero la opinión pública no sólo debe conectarse con el ejercicio del derecho de sufragio, sino, más allá del mismo, con las decisiones adoptadas en el propio Parlamento. En los iniciales modelos democráticos, el Parlamento, en tanto que órgano de representación de los ciudadanos, se erige en manifestación de la opinión pública mediante el ejercicio de la potestad legislativa<sup>11</sup>. La opinión pública se concreta así en norma jurídica, en la ley emanada del Parlamento. Este fenómeno ha sido explicado por el profesor Pedro de Vega señalando que “si la opinión pública burguesa, creada a través de la discusión espontánea y libre de los particulares, es la que 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 relación que identifica libre discusión con verdad tendrá su equivalencia en aquella otra que identifica ley, obtenida por deliberación parlamentaria, con justicia”<sup>12</sup>. La ley emanada del

---

<sup>8</sup> I. KANT, *Teoría y Práctica*, p. 34 (al hilo de este pensamiento de Kant, vid. L. García San Miguel, *Hacia la Justicia*, 1993, p. 184). En España, las palabras pronunciadas por Alcalá Galiano en la Sesión de 2 de julio de 1840 de las Cortes españolas resultan muy significativas: “si algo hay inconstitucional y contrario a la letra y el espíritu de la Constitución es el sufragio universal que es el más inconstitucional posible (...) En el estado en el que se encuentra la nación española el sufragio universal no haría más que llevarnos a los caprichos de una democracia brutal o a las tentativas que bajo este sistema no debe restablecerse del ahora vencido y postrado carlismo” (citado por A. Nieto, *Los primeros...*, op. cit., p. 557).

<sup>9</sup> Vid. I. DE OTTO, *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, 1988; y F.J. Ansuátegui Roig, *Orígenes doctrinales de la libertad de expresión*, 1994, p. 307.

<sup>10</sup> Vid. P. DE VEGA GARCÍA, “El principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional” en *Revista de Estudios Políticos*, nº 43, 1985, p. 55. En igual sentido vid. F.J. Ansuátegui Roig, *Orígenes doctrinales...*, op. cit., p. 304.

<sup>11</sup> Vid. I. DE OTTO, *Derecho Constitucional...*, op. cit., p. 132.

<sup>12</sup> PEDRO DE VEGA, “La función legitimadora del Parlamento”, en *Parlamento y opinión pública*, F. Pau Vall (Coord.), 1995, p. 232.

Parlamento se concibe así, al menos en la construcción teórica de la democracia representativa, como expresión de la *ratio* que surge de la libre discusión, y no tanto como expresión de la *voluntas* de los gobernantes<sup>13</sup>. No obstante, y como con acierto señalara J. Habermas, la opinión pública como manifestación de la *ratio* no siempre dominó en la práctica frente a la *voluntas*, sino, más bien, lo contrario<sup>14</sup>. Una práctica que no tardaría en ser validada tras introducirse el concepto de personalidad jurídica del Estado, en virtud del cual el Parlamento no hace sino expresar la voluntad del Estado<sup>15</sup>.

Lo cierto es que, con todo, la opinión pública, libremente formada, sigue considerándose como elemento intrínseco al sistema democrático. Nuestro Tribunal Constitucional, por ejemplo, ha declarado que es “una institución política fundamental (...) indisolublemente ligada con el pluralismo político que es un valor fundamental y un requisito del funcionamiento del Estado democrático”<sup>16</sup>. Esta relevancia de la opinión pública es subrayada por la doctrina. J.F. López Aguilar, por ejemplo, señala que, “en nuestros días, la opinión pública es el referente incuestionable de la acción de los responsables públicos quienes acomodan en gran medida su agenda a los dictados del sentir ciudadano, en general, y, en particular, de los medios de comunicación”<sup>17</sup>. C. Monzón Arribas, por su parte, ha llegado a afirmar que estamos ante un “Régimen de Opinión” donde “la verdad y la justicia ya no se hacen depender del poder establecido, sino de la sociedad entendida como un gran organismo de discusión libre, donde todo el mundo puede opinar, escuchar, discutir, plantear problemas y hacer que la idea ganadora se plasme en una solución práctica”<sup>18</sup>. P. Lucas Murillo de la Cueva, por último, alude a la “res-

<sup>13</sup> Ibid., p. 133.

<sup>14</sup> J. HABERMAS, *Historia y crítica...*, op. cit., p. 130.

<sup>15</sup> Vid., al respecto, C. de Cabo Martín, *Contra el consenso: estudios sobre el estado constitucional y el constitucionalismo del estado social*, 1997, p. 131.

<sup>16</sup> STC 12/1982, FJ 3.

<sup>17</sup> J.F. LÓPEZ AGUILAR, *Minoría y Oposición en el parlamentarismo. Una aproximación comparativa*, Congreso de los Diputados, 1991, p. 225.

<sup>18</sup> C. MONZÓN ARRIBAS, *Opinión pública, comunicación y política...*, op. cit., p. 54. No obstante, este concepto de opinión pública con origen en el Estado Liberal no ha estado exento de ciertas críticas. Una de las censuras más importante provendrá del marxismo que, como ha señalado el propio C. Monzón, rechaza “la unidad de la opinión pública al afirmar que existen tantas opiniones como clases sociales se den en una sociedad. Aquella idea liberal de una opinión pública representando a toda la población no es sino una falacia y una ficción, porque quienes ejercen el raciocinio en la esfera privada no se diferencian en nada de aquellos que ocupan los poderes político, económico y social. No hay, por tanto, tal enfrentamiento entre la opinión pública burguesa y el poder, el enfrentamiento vendrá de otras esferas de la sociedad (clases e ideologías) que defienden intereses distintos, se sienten marginadas y explotadas o rechazan el orden burgués” (op. cit., p. 93).

ponsabilidad política difusa que se contrae por todo titular de cargo público ante la opinión pública como consecuencia de las actuaciones que lleve a cabo en el desempeño de sus obligaciones (...) El marco en el que se opera es el de la opinión pública, los sujetos que la exigen son quienes la integran –los ciudadanos- en cuanto particulares que siguen la actuación de los poderes públicos, el parámetro viene determinado por las ideas y por las pautas de comportamiento que predominan en la sociedad en un momento dado”<sup>19</sup>.

### III. EL PROCESO DE FORMACIÓN DE LA OPINIÓN PÚBLICA

El modelo democrático por antonomasia es el de la “democracia representativa”. Este modelo, como es sabido, constituye la alternativa real a la “democracia directa” -teorizada por Rousseau- y de su propuesta de autogobierno popular que, históricamente, apenas si ha podido ofrecer ejemplos prácticos. La democracia representativa se fundamenta en el reconocimiento de la soberanía popular y en la participación política de los ciudadanos a través de la elección de sus representantes parlamentarios. Mientras que el reconocimiento de la soberanía popular supone asumir que el poder y la autoridad del Estado tienen su origen último en los ciudadanos, la participación política de éstos se materializa en la elección de unos representantes cuyo cometido es el de llevar a cabo el proyecto político con el que se presentaron ante los electores.

Pero en el modelo de democracia representativa los ciudadanos otorgan un mandato representativo y no imperativo a los representantes, por lo que éstos no están sujetos a instrucción alguna que pudiera provenir de aquéllos<sup>20</sup>. El resultado para los ciudadanos es que su participación se reduce en la práctica al acto de elección de los representantes políticos<sup>21</sup>. Puede afirmarse con

---

<sup>19</sup> P. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, “La responsabilidad de los tribunales ante la opinión pública y ante los medios informativos”, en *Estudios de Derecho judicial ( Poder judicial y medios de comunicación)*, nº 39, 2001, p. 61.

<sup>20</sup> El mandato representativo se contrapone al mandato imperativo, elaborado sobre la base de una figura del Derecho Privado como es el contrato de mandato, y por el que los ciudadanos -mandantes- conservan en todo momento la facultad de dirigir e instruir la actuación de los mandatarios o representantes, así como la de revocarlos.

<sup>21</sup> Trasladada esta reflexión al terreno de las diferentes clases sociales, el profesor C. de Cabo ha señalado que, con este proceso, las clases no aparecen “por ninguna parte; que se desconocen, que se actúa como si no existieran, que se trata en definitiva de evitar su penetración política...” (vid. *Contra el consenso*, 1997, pp. 132-133).

el profesor Carlos de Cabo que “el poder de los electores sobre los elegidos es sólo un poder de nombramiento, termina con su actuación para la designación, de donde resulta que los elegidos son absolutamente independientes de ellos”<sup>22</sup>. Es más, el actual sistema de partidos ha limitado la participación de los ciudadanos a optar entre distintas fuerzas políticas que son las que, verdaderamente, eligen a los parlamentarios. Hecho que se agrava si se tiene en cuenta que los parlamentarios se encuentran *de facto* sujetos a una fuerte disciplina interna impuesta por las ejecutivas de sus respectivos partidos políticos, derivando el mandato representativo hacia una suerte de mandato imperativo otorgado por los partidos<sup>23</sup>. No es desmesurado afirmar, en resumen, que la original relación entre electores y elegidos queda sustituida hoy por una vinculación elegido-partido<sup>24</sup>.

Teniendo en cuenta las premisas y consideraciones anteriores apenas cabe discutir el carácter crucial de todo proceso de formación de la opinión pública en cualquier Estado democrático. Un proceso que, como ya se ha dicho, fue concebido inicialmente de abajo hacia arriba<sup>25</sup>, entendiéndose que es en la propia sociedad donde debe surgir el debate público para luego ser trasladado al Parlamento donde habrá de traducirse en decisiones con forma de ley<sup>26</sup>. La forma ideada para el desarrollo del debate social es, por otra parte, la propia del procedimiento judicial, presidido por el principio *audiatur et altera pars*<sup>27</sup>. Los ciudadanos son los “jueces” que “juzgan” cuál ha de ser el

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 131.

<sup>23</sup> *Vid.*, en este sentido, L. GARCÍA SAN MIGUEL, *Hacia la Justicia*, 1993, pp. 185-186; y A.J. PORRAS NADALES, “El orden comunicativo de la representación política”, en *El debate sobre la crisis de la representación política*, (A.J. PORRAS NADALES, ed.), 1996, p. 161.

<sup>24</sup> *Vid.*, a este respecto, C. DE CABO MARTÍN, *Contra el consenso*, 1997, pp. 135-136.

<sup>25</sup> *Vid.* C. MONZÓN, *Opinión publicada, comunicación y política...*, op. cit., p. 65.

<sup>26</sup> *Vid.*, en este sentido, A.J. PORRAS NADALES, “El orden comunicativo de la representación política”..., op. cit., pp. 157 y ss. J. PÉREZ ROYO, en este mismo orden, distingue entre opinión pública y opinión nacional, considerando a la primera como “la suma de las opiniones de todos los individuos que componen la sociedad”, mientras que la segunda sería “la traducción racional en acción de gobierno de la primera a través de un mecanismo construido al efecto: la representación parlamentaria”; la opinión nacional es, en suma, “la interpretación de opinión pública consagrada en ley” (*vid.* “El Parlamento contemporáneo y los medios de comunicación” en *Parlamento y opinión pública* F. PAU VALL (Coord.), 1995, p. 24).

<sup>27</sup> JEREMY BENTHAM, filósofo, economista y jurista británico, contemplaba la idea del Public Opinion Tribunal para, en sentido figurado, proponer un paralelismo entre la sustanciación de un proceso judicial y la formación de la opinión pública (*vid.* B. PENDAS GARCÍA, JEREMY BENTHAM: Política y Derecho en los orígenes del Estado Constitucional, 1988, p. 239). En nuestra actual doctrina constitucionalista *vid.*, en particular, P. DE VEGA, “La función legitimadora del Parlamento”, en *Parlamento y opinión pública*, F. PAU VALL (Coord.), 1995, p. 233; y J.J. GONZÁLEZ ENCINAR, “Televisión y Democracia”, en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, nº 7, 1995, p. 151.

gobierno de la *res publica*<sup>28</sup>, siendo preciso para ello que todas las opiniones existentes en la sociedad puedan ser emitidas en igualdad de condiciones<sup>29</sup>. J. Locke ya señalaba, en este sentido, que “aquellos que ejercen su derecho al voto sin antes haber oído todas las opiniones expuestas en un debate público, realmente no se encuentran capacitados para ejercer aquel derecho”<sup>30</sup>.

#### IV. FORMACIÓN DE LA OPINIÓN PÚBLICA Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN DE MASAS

##### a) *La opinión pública en la era de la prensa escrita*

Antes de que la prensa escrita alcanzara significativas cotas de difusión, el debate público se producía en lugares como ateneos, clubes, salones, círculos de cultura, cafés, etc.<sup>31</sup>. En esos lugares el debate era directo y personal, sin apenas interposición de instrumentos mediáticos<sup>32</sup>; algo que hoy sólo resulta comprensible si se advierte el reducido cuerpo electoral de aquella época, consecuencia no sólo del menor índice demográfico, sino también del carácter censal del sufragio. Pero la forma de producirse el debate público se transforma sustancialmente cuando la tirada y circulación de la prensa escrita le permiten llegar a más lugares y personas<sup>33</sup>. La prensa escrita pronto se va a convertir en el principal instrumento para el ejercicio de las libertades de expresión e información y, por ende, en la verdadera tribuna de discusión

---

<sup>28</sup> De acuerdo con G. SARTORI, “una opinión pública se denomina pública no sólo porque es del público, sino también porque implica la *res publica*, es decir, argumentos de naturaleza pública: los intereses generales, el bien común, los problemas colectivos” (*Homo videns. La sociedad teledirigida*, 1998, p. 69).

<sup>29</sup> Esto es, tal y como nos dice P. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, para que exista opinión pública es preciso que la actuación de los poderes públicos se someta al principio de publicidad, cuyo principal efecto es que dicha actuación sea juzgada por los ciudadanos, lo que contribuye a la legitimación o deslegitimación de los gobernantes (vid. “La responsabilidad de los tribunales ante la opinión pública y ante los medios informativos”, en *Estudios de Derecho judicial ( Poder judicial y medios de comunicación)*, nº 39, 2001, p. 55).

<sup>30</sup> J. LOCKE, *Two treatises of government*, ed. 1964, pp. 461-462.

<sup>31</sup> Vid. F.J. ANSUÁTEGUI ROIG, *Orígenes doctrinales...*, op. cit., p. 305.

<sup>32</sup> Un claro ejemplo de lo que aquí se dice nos lo brinda ANDRÉ JARDIN al relatar la campaña electoral de A. DE TOCQUEVILLE como candidato a diputado a la Asamblea francesa, destacando cómo él y su equipo electoral conseguían atraer el voto de los electores a través de contactos directos con ellos, sus familiares o amigos (vid. A. JARDIN, *Alexis de Tocqueville, 1805-1859*, 1984, p. 280).

<sup>33</sup> En Francia, entre 1850 y 1950, la tirada de la prensa diaria pasó de 36.000 a 1.000.000 de ejemplares (datos contenidos en la obra de A. AZURMENDI: *Derecho de la información: guía jurídica para profesionales de la comunicación*, segunda edición, 2001, p. 25).

política. Ofrecerá a los ciudadanos información puntual sobre la actuación del Gobierno y de las alternativas existentes al mismo. Propiciará, tanto en sus páginas como fuera de ellas, un intercambio fluido de opiniones en torno a la solución de los problemas de la comunidad. Hará posible, en definitiva, que los gobiernos sean “populares” a lo largo de todo un gran país, es decir, que sus actuaciones se conozcan por un número importante de ciudadanos<sup>34</sup>. Sólo de este modo pudo empezar a hablarse de verdaderos movimientos de rechazo o apoyo a la política de un determinado gobierno<sup>35</sup>.

La prensa escrita nace bajo los principios de objetividad e imparcialidad de las informaciones y control de la actuación gubernamental<sup>36</sup>. A. de Tocqueville expresó perfectamente esta idea al escribir que “los hombres que viven en las aristocracias pueden prescindir de la libertad de prensa, pero los que habitan las regiones democráticas no pueden hacerlo. Para garantizar la independencia de éstos, no me fío de las grandes asambleas políticas, las prerrogativas parlamentarias o la proclamación de la soberanía del pueblo. Todas estas cosas se concilian, hasta cierto punto, con la servidumbre individual, pero esta servidumbre no puede ser completa si la prensa es libre. La prensa es, por excelencia, el instrumento democrático de la libertad”<sup>37</sup>.

Sin embargo, la práctica transcurrió por unos cauces bien distintos. La idea de una información objetiva e imparcial se vio muy pronto frustrada por la paulatina consolidación de una prensa cada vez más partidista. Con ella el debate devino más crispado pero no por ello más fecundo. La razón en las opiniones y la veracidad en las informaciones dejaron paso a la visceralidad y a la manipulación informativa<sup>38</sup>. Algo que fue tanto más posible cuanto que el electorado fue pasando de estar compuesto exclusivamente por una elite formada e

<sup>34</sup> Vid. J. XIFRA HERAS, *La información. Análisis de una libertad frustrada*, op. cit., pp. 185 y 186.

<sup>35</sup> En este mismo sentido ya se pronunciaba J.S. MILL (vid. “Considerations on Representative Government”, en *Essays on Politics and Society*, ed. 1977, p. 378). D. Hume, por su parte, había señalado mucho antes que la libertad de prensa ayudaba a los gobiernos a conocer las inquietudes y descontentos de la gente y, por lo tanto, les permitía poner remedio a los mismos antes de que la situación pudiera devenir insostenible (vid. D. HUME, “Of the Liberty of the Press”, en *Essays: Moral, Political, and Literary*, ed. 1971, p. 11).

<sup>36</sup> Además de informar a los ciudadanos, siempre se ha destacado el tradicional papel fiscalizador de la prensa como forma de equilibrio entre los distintos poderes del Estado (vid., al respecto, C. MONZÓN ARRIBAS, *Opinión pública, comunicación y política...*, op. cit., pp. 21-22).

<sup>37</sup> A. DE TOCQUEVILLE, *La democracia en América*, op. cit. p. 272.

<sup>38</sup> M. ALCARAZ RAMOS nos señala que “se identifica la palabra “prensa” con mecanismos de intervención política (...). La prensa, así, cambia de función y desciende de la filosofía a la política, al realizar sus objetivos se deshonra” (vid. *Información y Poder en la historia: de Prometeo a Hal 9000*, 1994, p. 136).

ilustrada, a estarlo por una masa heterogénea consecuencia del progresivo reconocimiento del sufragio universal<sup>39</sup>. Los ciudadanos, en suma, difícilmente van a conseguir en un mismo periódico opiniones e informaciones plurales y objetivas. Cada publicación, por razones de interés político y económico, apoya a un determinado partido político y defenestra a los otros. De esta manera, el lector de un solo diario -supuesto común- rara vez es conducido a un análisis racional y objetivo de las cosas; por el contrario, es reforzado en las posiciones ideológicas que ya sostenía. Resulta curioso comprobar cómo T. Jefferson, uno de los padres de la Constitución norteamericana y destacado defensor de la libertad de prensa, señalaba en 1807, en respuesta al cambio experimentado por la prensa, que “la persona que nunca echa una mirada al periódico está mejor informada que aquella que los lee; por cuanto que el que nada sabe está más cerca de la verdad que aquél cuya mente se ha llenado de falsedades y errores” (...) “la supresión de la prensa no podría privar a la nación de sus beneficios más de lo que ya la priva la sumisión prostituida a la falsedad, hoy en día no puede creerse nada de lo que publican los periódicos. La verdad misma se hace sospechosa cuando aparece en ese vehículo contaminado”<sup>40</sup>.

### *b) La opinión pública en la era de los medios audiovisuales*

La prensa escrita puede considerarse el único medio con influencia social hasta el siglo XX. Su dominio no empieza a ceder hasta que, entrado dicho siglo, irrumpen los medios de comunicación audiovisuales. En un primer momento es la radiodifusión la que toma el relevo como principal referencia informativa para los ciudadanos<sup>41</sup>, pero, tras la primera mitad del siglo XX, el protagonismo corresponde casi por entero a la televisión. Ya no es que este medio adquiera una clara hegemonía sobre todos los demás, es que llega a convertirse en parte integrante de la vida de una mayoría de ciudadanos<sup>42</sup>.

---

<sup>39</sup> Como bien ha indicado el profesor C. MONZÓN, “los públicos racionantes (Habermas) de la Ilustración y del primer liberalismo, al crecer en magnitud se convertirán en masas ignorantes y manipulables...” (C. MONZÓN Arribas, *Opinión pública, comunicación y política...*, op. cit., p. 345).

<sup>40</sup> Citado por M. ALCARAZ RAMOS. op. cit., p. 135, nota nº 286.

<sup>41</sup> Un buen ejemplo del poder impactante de la radio lo hallamos en la famosa emisión dirigida por ORSON WELLES en 1937, que, simulando la invasión de la Tierra por los marcianos, provocó un gran pánico entre la población.

<sup>42</sup> Los profesores norteamericanos R.K.L. COLLINS Y D.M. SKOVER ponen de manifiesto cómo mucho de lo que somos, de lo que pensamos, de cómo nos expresamos, etc., está estrechamente relacionado con la televisión (vid. *The Death of Discourse*, 1996, Prólogo, pp. 22 y ss.).

La televisión pronto atrajo el interés prioritario del Gobierno y de los partidos opositores<sup>43</sup>. Ello es así hasta el extremo, ciertamente peligroso, de que los políticos van a preferir intervenir ante las cámaras de televisión antes que en el propio Parlamento. En buena medida, y como se ha indicado entre nosotros, “el foro público clásico que era el Parlamento se ha visto sustituido por el *foro electrónico* constituido por los medios audiovisuales. Una parte muy importante de la actividad política que antes se desarrollaba en el ámbito parlamentario, tiene ahora lugar en ese espacio electrónico”<sup>44</sup>. Podría añadirse incluso que el debate que hoy tiene lugar en los Parlamentos está en parte condicionado por la conciencia de los parlamentarios de que las cámaras de televisión se encuentran grabando<sup>45</sup>. Ello hace que los Parlamentos estén perdiendo sus señas de identidad como foros de debate y discusión racional de los asuntos públicos, para adaptarse a las características que impone el medio televisivo<sup>46</sup>.

Esas características de la televisión son las que ahora deben reclamar nuestra atención. De un lado, a diferencia de las publicaciones impresas, y al igual que la radiodifusión, el medio televisivo se sirve de la palabra hablada. Ésta, frente a la palabra escrita, presenta siempre un menor grado de fiabilidad, consecuencia de que pocas veces puede ser producto del mismo análisis racional<sup>47</sup>. De otro lado, la televisión basa gran parte de su éxito en el poder impactante de las imágenes, habiendo contribuido decisivamente a la llama-

<sup>43</sup> E. ARNALDO ALCUBILLA ha señalado que aunque la televisión no supera a la prensa o a la radio en términos de credibilidad, “la prima de influencia y de asequibilidad de la televisión como medio de comunicación, unida a su avasallador dominio de la audiencia, es decir, de la atracción de la atención por los espectadores, es tal que existe en las entidades políticas una notable concentración de sus esfuerzos por transmitir los mensajes a través de dicho medio” (vid. E. Arnaldo Alcubilla, “Procesos electorales y opinión pública”, en *Parlamento y Opinión Pública*, (F. Pau Vall, Coord.), 1995, p. 61.).

<sup>44</sup> J.C. GARCÍA FAJARDO, “lo que Mussolini, Hitler, Churchill, F.D. Roosvelt y de Gaulle hicieron con la radio, lo están haciendo, desde JOHN KENNEDY, los dirigentes políticos del mundo entero con la televisión” (*Comunicación de masas y pensamiento político*, 1986, p. 51).

<sup>45</sup> Ya antes de que aparecieran los medios audiovisuales se había acuñado la expresión “hablar para la galería”, una expresión alusiva a la proclividad de los parlamentarios para confeccionar sus discursos pensando más en los periodistas situados en la llamada galería de los Parlamentos que en el resto de parlamentarios. Hoy, con la televisión, esta vetusta tendencia no ha hecho sino aumentar.

<sup>46</sup> Vid., en este sentido, F. HUERTAS, “El hemiciclo como realidad conformada o imagen virtual”, en *Televisión y Política* (F. Huertas, ed.), 1994, p. 52.

<sup>47</sup> Vid., en este sentido, J. XIFRA HERAS, *La información. Análisis de una libertad frustrada*, op. cit., pp. 65 y 66. Vale la pena transcribir aquí las palabras de BENITO PÉREZ GALDÓS en *Trafalgar*, uno de sus Episodios Nacionales, acerca de la veracidad de la palabra hablada: “entonces no había periódicos, y las ideas políticas, así como las noticias, circulaban de viva voz, desfigurándose entonces más que ahora, porque siempre fue la palabra más mentirosa que la imprenta”. Benito Pérez Galdós, *Trafalgar*, Biblioteca Básica Salvat de RTV, ed. de 1969, p. 77.

da sociedad de la imagen<sup>48</sup>. El contenido de una información o de una opinión política a menudo pasa a un segundo plano frente a la sugestión de las imágenes<sup>49</sup>. Puede afirmarse con I. Ramonet que “cuando un gran acontecimiento no ofrece un capital de imágenes se crea una especie de confusión difícil de desvelar”<sup>50</sup>. Y si ya el debate hablado pierde rigor y capacidad de análisis respecto del debate escrito, la inclusión de las imágenes con frecuencia viene a trivializar y simplificar el discurso<sup>51</sup>. Sin apenas comentarios analíticos, se difunden imágenes con la certeza del impacto que las mismas tendrán en una determinada dirección<sup>52</sup>. Conocedores de todo ello, los políticos se van a preocupar más de la imagen que ofrecen a través de la pantalla que del contenido de sus intervenciones<sup>53</sup>, llegando a adoptar en ocasiones una expresividad casi teatral para convencer a los ciudadanos<sup>54</sup>. En suma, puede suscribirse la cita de G. Vattimo al afirmar que “en lugar de avanzar hacia la auto-transparencia (...) la sociedad de la comunicación parece orientarse a lo que de un modo aproximado se puede denominar fabulación del mundo”<sup>55</sup>.

N. Luhmann afirma que “la función de un medio de comunicación es transmitir complejidad reducida”<sup>56</sup>. La televisión más que reducir la comple-

---

<sup>48</sup> Véase al respecto GIANNI VATTIMO, *La sociedad transparente*, 1990 (3ª reimpresión de la edición en castellano, 1998), p. 95.

<sup>49</sup> G. SARTORI ha afirmado que “el pueblo soberano opina sobre todo en función de cómo la televisión le induce a opinar. Y en el hecho de conducir la opinión, el poder de la imagen se coloca en el centro de todos los procesos de la política contemporánea” (vid. op. cit., p. 66). G. Wyndham Goldie, por su parte, señala que “en política, la televisión era un factor nuevo (...), los gobernantes podían dirigirse a millones de individuos simultáneamente y cambiar sus emociones no sólo con sus voces, sino también con toda clase de magnetismo personal y autoridad visual que poseían” (vid. G. Wyndham Goldie, *Facing the Nation: Television and Politics*, 1936-76, 1977, p. 18).

<sup>50</sup> I. RAMONET, *La tiranía de la comunicación*, 1998, p. 36.

<sup>51</sup> *Ibid.* p. 91.

<sup>52</sup> AUSTIN RANNEY señala que “mientras los periódicos tienen páginas de información, la televisión tiene sólo párrafos; y mientras la parte gráfica es en los periódicos un mero añadido, en televisión es, al menos, tan importante como las palabras de los corresponsales y de los presentadores o conductores... La televisión, en suma, debe conseguir el máximo impacto en sus pocos minutos” (*Channels of power: the impact of television on american politics*, 1983, pp. 19-20).

<sup>53</sup> Señala A. MUÑOZ-ALONSO que “la figura del parlamentario clásico, cuyas cualidades consistían en su capacidad oratoria, su habilidad negociadora, su experiencia en el modo de trabajar en el seno de comisiones y ponencias se ha visto desplazada por un nuevo estilo de político: la “figura mediática” que se mueve con soltura ante las cámaras, que “comunica muy bien”, aunque, como se dijo de un político español, “no se sepa muy bien qué comunica” (“Opinión pública y Parlamento. Las transformaciones del régimen parlamentario”, en *Comunicación Política*, A. Muñoz Alonso y J.I. Rospir (Direct.), 1995, p. 110).

<sup>54</sup> Vid., en estos términos, I. RAMONET, *Un mundo sin rumbo. Crisis de fin de siglo*, 1997, p. 202.

<sup>55</sup> G. VATTIMO, *La sociedad transparente*, op. cit., p. 107.

<sup>56</sup> N. LUHMANN, *Poder*, 1975, edición en castellano (trad. de Luz Mónica Talbot), 1995, p. 16

alidad la convierte demasiadas veces en banal. Puede hablarse de un debate público propio de la televisión que se caracteriza por la simplificación fútil y superficial en el tratamiento de las cuestiones<sup>57</sup>. En los círculos políticos se tiene plena conciencia de que la televisión no es un medio para el convencimiento racional, sino para el convencimiento emocional. Como explica N. Postman, el discurso televisivo “abandona la lógica, la razón, el orden y las reglas de la contradicción”, y como resultado de ello, “la televisión está alterando el significado de “estar informado” al crear una especie de información que puede ser llamada, propiamente, *desinformación*”<sup>58</sup>. La argumentación amplia y analítica de los problemas no es posible en un medio que se dirige a una audiencia masiva y heterogénea, y donde la siempre escasa duración de los programas supone un límite insoslayable<sup>59</sup>. Por consiguiente, el “teleperiodista”, como denomina I. Ramonet al periodista de televisión, “tiene que hacerse entender y ser capaz de captar el interés; ser sencillo y espectacular, didáctico y atractivo; tiene que elaborar su texto teniendo en cuenta el mínimo denominador común de la audiencia en materia cultural (...) De ahí la necesidad de abordar tan sólo un número muy reducido de acontecimientos y de tratarlos únicamente de forma muy escueta, superficial”<sup>60</sup>.

Parece claro que se ha ido imponiendo un discurso corto y frívolo que, a menudo, se envuelve con los elementos propios del entretenimiento. La programación se confecciona en función de un público que se sienta ante el televisor en actitud pasiva, es decir, no tanto para desplegar un esfuerzo intelectual, como para entretenerse relajadamente<sup>61</sup>. Manuel Castells ha afirmado en esta dirección que, “tal y como son las condiciones sociales de nuestras sociedades, el síndrome del mínimo esfuerzo que parece asociarse con la comunicación transmitida por la televisión podría expli-

<sup>57</sup> Esta realidad es asumida sin reparos por los propios profesionales de la televisión. JESÚS MARÍA SANTOS, por ejemplo, tiene escrito que “la televisión ha convertido la ideología en eslogan, ha suprimido la complejidad en aras del spot publicitario, ha transformado la discusión en diálogo de sordos -no hay debate sino repetición sucesiva de las ideas más elementales- y ha acabado con la reflexión pública, porque sólo se entiende el discurso más simple y reiterado. La televisión ha proclamado el reino de la imagen y la política se ha rendido a su imperio” (J. María Santos, “La sacralización de la televisión como paradigma del universo mediático”, en *Televisión y Política* (F. Huertas, ed.), 1994, 128).

<sup>58</sup> N. POSTMAN, *Amusing Ourselves to Death*, 1985, pp. 105-107.

<sup>59</sup> *Ibid.* p. 103.

<sup>60</sup> I. RAMONET, *La tiranía...*, op. cit., p. 89.

<sup>61</sup> Señala con acierto I. Ramonet que “querer informarse sin esfuerzo es una ilusión más acorde con el mito publicitario que con la movilización cívica. Informarse cuesta y es a ese precio al que el ciudadano adquiere el derecho a participar inteligentemente en la vida democrática” (vid. *La Tiranía...*, op. cit., p. 25). En sentido similar véase J. Xifra Heras, op. cit., p. 176.

car la rapidez y penetración de su dominio como medio de comunicación tan pronto como apareció en el escenario histórico”<sup>62</sup>. Incluso la programación informativa o de debate se ha insuflado de un cierto talante lúdico. Es por ello que si durante el reinado de la prensa escrita la cuestión era determinar el grado de veracidad de la información ofrecida por los periódicos, en la actualidad la cuestión a la que se ha de contestar es si la información ofrecida por las televisiones es relevante para el interés público<sup>63</sup>.

## V. CONCLUSIÓN

Desde la perspectiva del Estado democrático, la consecuencia de todo lo expuesto es una mayor alteración de los términos originarios en los que fue concebido el proceso de formación de la opinión pública. Hoy es muy discutible que dicho proceso discurra de abajo hacia arriba, especialmente cuando el debate público parece estar dirigido e impulsado desde los grupos políticos y económicos existentes tras los grandes grupos mediáticos. Por otra parte, difícilmente puede hablarse hoy de un debate público regido por el principio *audiatur et altera pars*, cuando un gran número de ciudadanos sigue un sólo medio o grupo mediático<sup>64</sup>. El pluralismo social y la independencia con la que éste debe manifestarse chocan con una manipulación que, en palabras de L. García San Miguel, es “ejercida a través de los modernos instrumentos de propaganda, que, por sus dimensiones ingentes, permiten a los políticos profesionales y a los grupos de presión ‘acondicionar’ a las masas, inculcándoles decisiones prefabricadas

---

<sup>62</sup> M. CASTELLS, *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. Vol. 1. La sociedad red, 1997, p. 363.

<sup>63</sup> Vid., en este sentido, A. HUXLEY, *Brave New World and Brave New World Revisited*, 1966, pp. 29 y 58; N. Postman, *Amusing Ourselves to Death*, 1985, pp. 102-103; R.K.L. Collins y D.M. Skover, *The Death...*, op. cit., pp. 9-10; e I. Ramonet, *La tiranía...*, op. cit., pp. 90-91 y 96-97.

<sup>64</sup> Debe llamarse la atención sobre las graves consecuencias de los fenómenos de concentración empresarial que, de modo especial, están teniendo lugar en el sector de las telecomunicaciones. La concentración empresarial de medios de comunicación se traduce en una comunicación y un discurso uniformes que ahogan un verdadero debate público sobre los problemas de la comunidad (véase, a este respecto, O. O’NEILL, “Practices of toleration”, en *Democracy and the mass media: a collection of essays*, op. cit., pp. 176). En España, y sobre la concentración empresarial en el sector de los medios de comunicación, vid. A. Pérez Gómez, “Las concentraciones de medios de comunicación”, en *Cuadernos del CAC*, Consell de l’Audiovisual de Catalunya, nº 7, 2000; y *El control de las concentraciones de medios de comunicación (Derecho español y comparado)*, Dykinson, Madrid, 2002.

(...)”<sup>65</sup>. Los ciudadanos, en suma, se alejan más que nunca de un papel activo en el intercambio y discusión de opiniones, adhiriéndose a mensajes que más bien responden a los intereses de los grandes grupos político-económicos<sup>66</sup>. Unos mensajes que se han reducido a lo que Porras Nadales denomina la “legitimación plebiscitaria de los líderes” y que escasamente alientan un debate real sobre los auténticos problemas sociales y las soluciones a los mismos<sup>67</sup>.

---

<sup>65</sup> L. GARCÍA SAN MIGUEL, *Hacia la Justicia*, 1993, pp. 192-193. En sentido similar, véase D. McQuail, *Introducción a la teoría de la comunicación de masas*, op. cit., p. 115; A.J. Porras Nadales, “El orden comunicativo de la representación política”..., op. cit., pp. 159-160; y A. Muñoz-Alonso, “Opinión Pública y Parlamento. Las transformaciones del régimen parlamentario”, en *Comunicación Política*, op. cit., p. 107; y W. Donsbach, “Contenidos, utilización y efectos de la comunicación política”, en *Comunicación Política*, A. Muñoz Alonso y J.I. Rospir (Direct.), 1995, p. 50 (para Donsbach, el fenómeno al que se alude resulta más manifiesto en Europa que en EE.UU.).

<sup>66</sup> Como bien señala P. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, la formación de la opinión pública no puede considerarse hoy como “una esfera autónoma de reflexión e interacción con los sujetos sociales, dado el peso que en la comunicación y en la información han adquirido los intereses económicos, sociales y políticos de las grandes corporaciones públicas y privadas” (vid. “La responsabilidad de los tribunales ante la opinión pública y ante los medios informativos”, en *Estudios de Derecho judicial ( Poder judicial y medios de comunicación)*, nº 39, 2001, p. 60).

<sup>67</sup> A. J. PORRAS NADALES, “El orden comunicativo de la representación política”, op. cit., pp. 174-175.