

OPINIÓN PÚBLICA Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN

PUBLIC OPINION AND FREEDOM OF EXPRESSION

*Rev. Boliv. de Derecho N° 23, enero 2017, ISSN: 2070-8157, pp. 240-261*



Jorge Antonio  
CLIMENT  
GALLART

**ARTÍCULO RECIBIDO:** 28 de marzo de 2016

**ARTÍCULO APROBADO:** 15 de abril de 2016

**RESUMEN:** El presente artículo trata sobre la opinión pública y su directa y estrecha relación con la libertad de expresión, el derecho a la información plural, el pluralismo político y la democracia representativa. Como veremos a lo largo del texto, esta institución se ha convertido en la pieza clave para la existencia del sistema democrático.

**PALABRAS CLAVE:** Democracia, libertad de expresión, libertad de información, opinión pública, pluralismo.

**ABSTRACT:** This article is about the public opinion and its direct and close relationship with freedom of expression, right to plural information, political pluralism and representative democracy. As we will see throughout the text, this institution has become the keystone for the existence of democracy.

**KEY WORDS:** Democracy, freedom of expression, freedom of information, public opinion, pluralism.

**SUMARIO.-** I. INTRODUCCIÓN.- II. LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN COMO GARANTÍA INSTITUCIONAL DE UNA OPINIÓN PÚBLICA LIBRE.- III. EL DERECHO A RECIBIR INFORMACIÓN VERAZ Y PLURAL COMO BASE DE LA OPINIÓN PÚBLICA LIBRE.- IV. LA OPINIÓN PÚBLICA LIBRE.- V. LA OPINIÓN PÚBLICA INSTITUCIONAL (O FORMAL) Y LA NO INSTITUCIONAL (O INFORMAL).- VI. CONCLUSIONES.- VII. BIBLIOGRAFÍA.

## I. INTRODUCCIÓN

Debemos comenzar reconociendo que el análisis de la figura “opinión pública libre” resulta bastante complicado para los juristas, habida cuenta que no nos encontramos ante un concepto de carácter jurídico, sino más bien sociológico, politológico e incluso filosófico, que ha sido juridificado a través de la jurisprudencia<sup>1</sup> y de la doctrina.

Sin embargo, por la importancia que esta figura tiene en la categorización de la libertad de expresión como garantía institucional y como libertad preferente, creemos que merece un estudio más pormenorizado.

---

<sup>1</sup> Aunque son múltiples las referencias jurisprudenciales que podríamos aportar, nos limitaremos a una de las primeras que dictó el TC al respecto. Se trata del fundamento de Derecho tercero de la STC 12/1982, de 31 marzo 1982 (RTC 1982\12): “El artículo 20.1 de la Constitución dice, como es sabido, que se reconocen y protegen los derechos de ... «expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción». Se ha señalado acertadamente que se trata ante todo de un derecho de libertad, por lo que básicamente significa ausencia de interferencias o de intromisiones de las autoridades estatales en el proceso de comunicación. Sin embargo, en otro plano significa el reconocimiento y la garantía de una institución política fundamental, que es la opinión pública libre, indisolublemente ligada con el pluralismo político, que es un valor fundamental y un requisito del funcionamiento del Estado democrático. El artículo 20 defiende la libertad en la formación y en el desarrollo de la opinión pública, pues la libertad en la expresión de las ideas y los pensamientos y en la difusión de noticias es necesaria premisa de la opinión pública libre.

Como ha dicho la sentencia de la Sala Segunda de este Tribunal de 16 de marzo de 1981, el artículo 20 de la Constitución, tomado en su conjunto y en sus distintos apartados, constituye una garantía de una comunicación pública libre, sin la cual quedarían vacíos de contenido real otros derechos que la Constitución consagra, reducidas a formas huecas las instituciones representativas y absolutamente falseado el principio de libertad democrática que enuncia el artículo 1, apartado 2, de la Constitución y que es la base de nuestra organización jurídico-política.”

### • Jorge Antonio Climent Gallart

Profesor Asociado de Derecho Internacional Público de la Universidad de Valencia y Abogado. Doctor en Derecho por la Universidad de Valencia. Su labor investigadora se ha centrado fundamentalmente en el área de los Derechos Humanos y, en particular, los conocidos como derechos y libertades de primera generación, tema este sobre el que ha publicado diversos trabajos. Responsable de la Sección de Derechos Humanos del Instituto de Derecho Iberoamericano. Correo electrónico: jorge.climent@uv.es

## II. LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN COMO GARANTÍA INSITUCIONAL DE UNA OPINIÓN PÚBLICA LIBRE

Resulta incuestionable que la libertad de expresión tiene una doble naturaleza: de derecho de carácter subjetivo<sup>2</sup> y también de garantía institucional de la opinión pública libre, base misma del pluralismo político y sostén de una democracia representativa.

En este punto, nos centraremos exclusivamente en la segunda. Como recoge LLAMAZARES CALZADILLA, "la libertad de expresión de pensamientos, ideas y opiniones, así como la difusión de las mismas y de las noticias relativas a los asuntos públicos, son premisas necesarias para la formación de la opinión pública".<sup>3</sup>

El que la libertad de expresión tenga también naturaleza jurídica de garantía institucional ha supuesto que se le otorgue, en el ámbito de los derechos fundamentales, el carácter de libertad preferente. No significa ello que jerárquicamente se sitúe en una posición superior; pero sí que deberá ser tenida muy en cuenta su naturaleza en caso de conflicto con cualquier otro derecho, pues aquella se encuentra en la esencia misma del sistema democrático.<sup>4</sup>

2 El derecho a la libertad de información, como tal, incluye tanto el derecho a emitir informaciones (sobre hechos) veraces, como a recibirlas.

El derecho a la libertad de expresión, en sentido estricto, se refiere exclusivamente al derecho a expresar y recibir libremente pensamientos, ideas, opiniones o juicios de valor. También se la conoce como libertad de opinión.

Sin embargo, bajo el concepto libertad de expresión, en sentido amplio, sin más adjetivación, incluiríamos la libertad de opinión, la libertad de información (dentro de la cual, incluimos la libertad de prensa), la libertad de creación artística o científica, el lenguaje (o discurso) simbólico, la libertad de expresión comercial, la libertad de expresión profesional, la libertad de prensa, la libertad de creación de medios de comunicación, o la llamada libertad de antena.

Así pues, a lo largo del texto, cuando queramos hacer especificar si se trata de libertad de expresión en sentido estricto, así se hará.

3 LLAMAZARES CALZADILLA, M. C.: *Las libertades de expresión e información como garantía del pluralismo democrático*, Civitas, Madrid, 1999, p. 44.

4 MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., *Libertades públicas*, Fundación Universitaria San Pablo CEU, Valencia, 1993, p. 66-68: "la característica de la posición preferente radica en la mayor importancia de determinadas libertades y derechos en el conjunto del sistema de derechos fundamentales (...) Esa mayor importancia se fundamenta en la mayor presencia de los valores constitucionales en tales derechos, lo que acarrea su mayor fundamentalidad en su superior capacidad configuradora del orden político de la comunidad constitucionalmente prescrito. Si determinados derechos gozan de una mayor pretensión de validez se debe a que su importancia en la definición del orden de la comunidad es mayor que la de otros, a que su capacidad de configurar el "orden público" indisponible y vinculante para ciudadanos y poderes públicos es mayor. De ello se sigue:

Primero. La presunción de la exclusión de antijuricidad del ejercicio (...) de los derechos que gozan de esa posición preferente. El ejercicio de tales derechos se conceptúa, en principio, como justificado y, por tanto, plenamente conforme a Derecho. En consecuencia, el recto ejercicio de los mismos no puede ser antijurídico, y por ende, no puede generar responsabilidad administrativa, civil o penal. La afirmación de la ilicitud del ejercicio del derecho debe ser probada, y no podrá serlo fuera de los casos en los que dicho ejercicio sea desviante (...) Tercero. La preponderancia en el "balancing". En caso de concurso entre derechos fundamentales, la posición de los derechos dotados de mayor validez es más fuerte que la de los demás, y, en consecuencia, en igualdad de intereses en conflicto, la decisión debe inclinarse (...) en favor del derecho preferente.

Cuarto. Lo que en buena lógica exige que, para prevalecer los intereses no protegidos por el derecho preferente, los mismos deben tener una presencia más intensa, una posición preponderante en el conflicto de derechos planteado. Los derechos no preferentes solo pueden prevalecer en la ponderación de intereses en el caso de que la presencia de los derechos preferentes sea secundaria, periférica o marginal al conflicto mismo".

Ahora bien, dicho carácter preferente se les reconoce exclusivamente a aquellos actos comunicativos que sirven para la formación de una opinión pública libre. Ello significa que este privilegio solo podrá ser alegado cuando nos encontremos ante temas de interés público (o general), pues solo estos pueden servir para la formación de la opinión pública libre.<sup>5</sup>

Esta no es una cuestión menor, puesto que ello conlleva dejar sin efecto ese carácter privilegiado al ejercicio de la libertad de expresión llevado a cabo por la prensa rosa o amarilla, puesto que, en modo alguno, la información con la que mercadean puede ser considerada de "interés público". No puede ni debe confundirse este concepto, "interés público", con el "interés del público", el cual responde al interés malsano de un sector de la población por las vidas privadas ajenas o por el simple morbo. Ni un tipo de prensa, ni la otra, puede considerarse que sirvan para la formación de la opinión pública, sino más bien justo para todo lo contrario, sirven para su deformación. Este es el motivo por el que se puede entender que el concepto "relevancia pública" sea más adecuado que el de "interés público", puesto que el primero resulta más objetivable que el segundo. De hecho, junto al término "relevancia pública", también encontramos, en ocasiones, el concepto "hecho noticiable". No obstante, se utilizan todos indistintamente.

Además, como indica PLAZA PENADÉS, "Será necesario, además, que ambos derechos se ejerciten dentro de sus límites intrínsecos".<sup>6</sup> Estos límites intrínsecos son los siguientes: en el caso de la libertad de información, el límite será la veracidad (puesto que se refiere a hechos); y en el caso de la libertad de expresión en sentido estricto (que se refiere a ideas, opiniones o juicios de valor), la manifestación de expresiones injuriosas o vejatorias, pues las mismas resultan innecesarias para la formación de una opinión pública libre.

Por tanto, para seguir manteniendo ese estatuto prevalente, es necesario que la información que se transmita sea veraz, y que las opiniones que se viertan no sean inequívocamente injuriosas o vejatorias, pues la libertad de expresión no puede amparar un pretendido derecho al insulto.

En determinados casos límite, resulta muy complejo determinar cuándo nos encontramos ante una crítica dura e hiriente y cuándo ante una expresión injuriosa. De hecho, los tribunales se ven abocados a analizar todas las circunstancias que se dan en cada caso concreto, puesto que una expresión aisladamente vejatoria, puede

5 PLAZA PENADÉS, J.: *El derecho al honor y la libertad de expresión*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1996, p. 22: "si el contenido de la información o divulgación tiene "interés general" para la sociedad (...) el ejercicio del derecho a la libertad de expresión e información cumple una función esencial en todo Estado democrático: la formación (libre y plural) de la opinión pública. Faltando esa circunstancia o condición (el interés general de la información), el ejercicio de la libertad de expresión pierde su carácter prevalente y privilegiado".

6 *Ibidem*.

dejar de serlo, si se pone en relación con aquello que se está comunicando, así como con el contexto en que se produce.

En conclusión, se reconocerá esa "posición preferente" a la libertad de expresión (e información) siempre que la misma se refiera a un tema de interés público (o general), y que la información sea veraz, o la opinión se haya expresado con ausencia de manifestaciones injuriosas o vejatorias. Si no se dan esos requisitos, no cabe hablar de posición preferente, y, por tanto, no gozará de los privilegios derivados de la misma.

### III. EL DERECHO A RECIBIR INFORMACIÓN VERAZ Y PLURAL COMO BASE DE LA OPINIÓN PÚBLICA LIBRE

El derecho a recibir información veraz y plural merece un análisis concreto, puesto que participa del carácter de derecho subjetivo, pero además se encuentra en el fundamento mismo de una opinión pública libre.

Debemos partir de una idea, y es que el transmitente tiene derecho a emitir información veraz y el receptor a recibir información veraz y plural. Como libertad negativa, el acto comunicacional debería darse sin cortapisas por parte del Estado. Esta era la concepción liberal. Pero la concepción social (libertad positiva) supone que el Estado deba actuar removiendo todos los obstáculos que impidan o dificulten el ejercicio real y efectivo de este derecho.<sup>7</sup> Ello significa, en este caso, que el Estado deberá facilitar que al receptor le llegue una pluralidad de fuentes informativas, así como que en los diferentes medios se respete asimismo el principio de pluralismo político, favoreciendo el acceso a los mismos de representantes de todo el espectro político y social que conforma la sociedad civil de un país.

La exigencia de la veracidad y del pluralismo también es exigible tanto a los medios de comunicación social públicos como a los privados. Sobre la veracidad (únicamente exigible respecto a los hechos) simplemente señalar que no debemos

---

7 MAGDALENO ALEGRIA, A.: *Los límites de las libertades de expresión e información en el Estado social y democrático de Derecho*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2006, pp. 58-59: "Para hacer efectivo el ejercicio de los derechos fundamentales no es suficiente la mera abstención que preconizaba el Estado liberal, ahora se exige una actividad positiva estatal, que asegure unas condiciones existenciales mínimas que cercioren su efectiva realización. Los derechos fundamentales no solo garantizan la libertad del Estado, sino también la libertad en el Estado. Con la transformación del Estado social y democrático de Derecho, los poderes públicos no solo tienen la posibilidad, sino el deber de corregir las circunstancias sociales que impiden el disfrute colectivo de derechos fundamentales (...) En aplicación de lo anterior a las libertades comunicativas, el Estado social debe garantizar que la transmisión de ideas y de las informaciones sea ejercida efectivamente por todos y no solo por unos pocos, es decir, el Estado debe crear las condiciones necesarias para que todos participen efectivamente en el debate público y expongan sus ideas e informaciones ante los demás. Por tanto, el Estado tiene que asegurar la objetividad informativa, el pluralismo tanto interno como externo de los medios de comunicación, puesto que solo reconociendo la autonomía de los medios, no se garantiza el debate abierto tan necesario en democracia".

confundirla con la verdad objetiva, sino que hace referencia al actuar diligente del profesional de la información en la búsqueda de la verdad.<sup>8</sup>

Nos vamos a centrar en la exigencia del pluralismo. Cabe precisar que no viene referido únicamente a hechos, sino también a opiniones, ideas o juicios de valor. Para BASTIDA FREJEDO el pluralismo consiste “de un lado, en la posibilidad de concurrencia del mayor número y diversidad de opiniones e información, lo que redundará en un proceso de libre formación de la opinión pública. De otro, en la posibilidad de que esa concurrencia llegue al mayor número de personas posible”.<sup>9</sup>

Dicho pluralismo se dará, conforme la doctrina liberal, de modo natural, por el libre ejercicio de las libertades individuales. Sin embargo, de acuerdo con la doctrina social, “si ese pluralismo no se produce o es insuficiente, (...) habilita a los poderes públicos para actuar y crear las condiciones que permitan el afloramiento de la diversidad de opiniones y aumente el flujo de información”.<sup>10</sup>

La doctrina liberal se revolverá frente a esta posible intervención del Estado. No podemos obviar que para esta concepción, “el Estado está en el origen de las amenazas a la libertad y contra él se defiende concibiendo los derechos fundamentales como derechos de resistencia frente al poder. Lo que se propugna es la abstención del Estado, su no intervención en la vida social y personal.”<sup>11</sup>

El problema con el que nos encontramos es que solo una minoría dispone de capacidad económica como para poder crear y mantener medios de comunicación privados de masas.<sup>12</sup> Por tanto, el constreñimiento del pluralismo se da, de facto, cuando “unos pocos son los propietarios de la mayoría de los medios periodísticos y editoriales y pueden controlar el mercado de las ideas y de las noticias. Si eso ocurre, el proceso de formación de la voluntad popular deja de ser libre y queda en entredicho el principio democrático. De ahí que la intervención de los poderes públicos para restablecer el pluralismo no tenga porqué concebirse necesariamente como una injerencia en las libertades de expresión e información, sino como una

---

8 El concepto veracidad no puede ser confundido con el de verdad objetiva y absoluta. De hecho, para dotar de contenido a la misma, la jurisprudencia del TEDH (y también la del TC) ha asumido la doctrina de la malicia real (“actual malice”) asentada por el Tribunal Supremo Norteamericano en la sentencia que resuelve el caso *New York Times v. Sullivan*. De conformidad con la misma, lo importante no es tanto que la noticia sea objetivamente verdadera o falsa, sino la actitud de quien transmite la noticia frente a esa verdad o falsedad. Es decir, no cabrá apreciar la veracidad si quien transmite la noticia lo hace siendo consciente de su falsedad, o con temerario desprecio hacia su certeza o falsedad (“with knowledge of its falsity or with reckless disregard of whether it was false or not”).

9 BASTIDA FREJEDO, J.: “Pluralismo y medios de comunicación audiovisuales”, en AAVV: *Democracia y medios de comunicación* (coord. por J. TORNOS MÁS), Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, pp. 69-70.

10 *Ibidem*, p. 66.

11 *Ibidem*, pp. 66 -67.

12 Resulta imprescindible la lectura de SERRANO, P.: *Traficantes de información. La historia oculta de los grupos de comunicación españoles*, Akal, Madrid, 2010. En esta obra, se describe el entramado corporativo y financiero que se encuentra detrás de los medios de comunicación españoles.

actuación tendente a garantizar las condiciones imprescindibles para que pueda surgir el pluralismo".<sup>13</sup>

Convendremos, consecuentemente en que el Estado estará legitimado para intervenir cuando tenga como finalidad avalar el pluralismo informativo, puesto que solo así se podrá garantizar tanto la formación de una conciencia individual libre, requisito inexcusable para un libre desarrollo de la personalidad, como la formación de una verdadera opinión pública libre.

Consecuentemente, si bien es cierto que entre el haz de derechos derivados de la libertad de expresión se encuentra el relativo a crear medios de comunicación social, también lo es que el bien jurídico con el que trafican, la información, es esencial y se encuentra en la base misma de la democracia.<sup>14</sup> Ello conlleva que, aun cuando se trate de empresas privadas<sup>15</sup> (con lo que ello significa, respecto a intentar obtener el máximo rendimiento económico), deberán adecuar su proceder a los principios democráticos y, en especial, a respetar el pluralismo que se da en la propia sociedad a la que tienen que informar. Esta situación puede provocar tensiones entre la libertad de expresión y los derechos de propiedad y libre empresa.<sup>16</sup> Pero en este posible conflicto, la libertad de expresión tiene un carácter absolutamente preferente, pues la gestión democrática de la información no admite discusión

13 BASTIDA FREJEJEDO, J.: "Pluralismo y medios", cit., p. 67.

14 FERNÁNDEZ FARRERES, G.: "Acceso a los medios de comunicación social privados y pluralismo informativo", en AA.VV.: *Democracia y medios de comunicación* (coord. por J. TORROS MÀS), Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, p. 161: "La empresa informativa, sin dejar de ser empresa, con su lógica y finalidades propias, no es una empresa cualquiera. Justamente sus específicos objeto y actividad, consistentes en dar información que coadyuva a la formación de la opinión pública, posiblemente aconsejen ir algo más lejos de las estrictas medidas de anticoncentración concretadas en la normativa general sobre prácticas restrictivas de la competencia. La teoría del mercado de las ideas, sustentada en la afirmación de que, de la misma manera que el libre juego del mercado termina ofreciendo a los consumidores los productos de la mejor calidad al mejor precio, la libre circulación y debate de todas las ideas y opiniones y hechos facilitarán la búsqueda y hallazgo de la verdad, necesita de algunas correcciones complementarias".

15 Focalizamos la cuestión de la exigencia del pluralismo en los medios privados, habida cuenta que en los públicos, al menos, teóricamente, es un tema indiscutido. Toda la doctrina acepta (y las leyes que las regulan también lo recogen) que las televisiones públicas deben responder al pluralismo político y social. El problema es que en la práctica ello no ha sido así. Tan solo tenemos que recordar cómo el pluralismo ha sido totalmente inexistente en algunas televisiones públicas autonómicas, sirviendo las mismas como auténticos aparatos de propaganda del partido político que ocupaba en ese momento el gobierno de turno. Aunque desde una visión muy pesimista, pero a la vez realista, merecen ser citadas las palabras de SÁNCHEZ GONZÁLEZ, S.: *Los medios de comunicación y los sistemas democráticos*, Marcial Pons, Madrid, 1996, p. 99: "Confiar en que un canal de televisión de titularidad pública resista los embates de quienes autorizan su presupuesto, nombran a sus directivos y orientan la programación es pedir demasiado".

16 SÁNCHEZ FERRI, R.: *El Derecho a la información*, Cosmos, Valencia, 1974, p. 46: "La información, y, por tanto, el derecho a ella, puede peligrar, con la comercialización de la misma, pues surgen con ella intereses económicos que pueden llevar a una programación fácil, al sensacionalismo, etc., que resulte agradable o pegadizo al público, descuidando de este modo la función social, formadora, instructora, que hemos señalado a la actividad informativa. Como, por otra parte, las empresas, periodísticas sobre todo, suelen ser deficitarias, este problema económico las pone en manos de la publicidad, o de grupos financieros".

posible.<sup>17</sup> Como la práctica nos demuestra que no siempre es así,<sup>18</sup> el Estado podría y debería intervenir; precisamente, para corregir estas irregularidades.<sup>19</sup> No obstante, el gran problema que no se nos escapa es el riesgo de que, bajo la excusa de la defensa del pluralismo informativo, la intervención del Estado acabara, de hecho, conllevando una actuación censora o dirigista totalmente reprobable. Reconocemos que aun cuando teóricamente la solución está clara, el modo de llevarla a la práctica es lo que nos plantea serias dudas.

Al pluralismo informativo se puede llegar de dos formas: garantizando la existencia de varios medios de comunicación con líneas editoriales diferentes (este sería el pluralismo externo) o bien, garantizando que en cada medio, con independencia de su orientación ideológica, se dé cabida a toda clase de opiniones (este sería el pluralismo interno).<sup>20</sup> Lo ideal sería el cumplimiento simultáneo de ambas formas de pluralismo. Sin embargo, “cada una de estas formas de pluralismo por separado pueden lograr el objetivo perseguido por estos derechos (...) Cuanto más estricta es la observancia de uno, menos necesario es el cumplimiento del otro”.<sup>21</sup>

17 RODRIGUEZ GARCÍA, J.A.: *El control de los medios de comunicación*, Dykinson, Madrid, 1998, p. 17: “La necesidad de control se encuentra, por una parte, en el fenómeno del pluralismo de la sociedad (evitando el monismo informativo y, conciencia de este, el monismo ideológico) lo que supondrá el fortalecimiento del sistema democrático y, por otra, en el derecho a la libertad de información que se configura como parte fundamental (junto al derecho a la educación) del derecho a formar libremente la propia conciencia; así como en la libertad para expresar o manifestar ideas, creencias, convicciones,... y para hacer partícipes de ellas a otros (transmitiéndolas, enseñándolas y propagándolas). Al configurarse este derecho de libertad de conciencia como derecho fundamental y básico del sistema democrático y como presupuesto lógico y ontológico de los demás derechos y libertades fundamentales, los poderes públicos deben crear instrumentos de control que aseguren la consecución efectiva de dicho derecho. Con otras palabras, el objetivo final del control democrático de los medios de comunicación es hacer real y efectivo el libre desarrollo de la personalidad; es decir, garantizar su libre formación y su libre difusión (conformación de una opinión pública libre y plural); de ahí su necesidad como algo vital para cualquier sistema democrático.

En un segundo plano, el control democrático de estos medios supone un elemento impulsor de las libertades y derechos que se ejercen a través de los mismos y un instrumento para impedir que puedan verse amenazados o vulnerados determinados derechos y libertades fundamentales; además este control de los medios de comunicación está directamente relacionado con el principio de participación social que implicará que los ciudadanos o los grupos que se integran intervengan en el control, este hecho provocará que se afiance la legitimidad democrática del sistema, de ahí la absoluta necesidad de que el control de los medios de comunicación sea plural y socialmente participativo.”

18 SÁNCHEZ GONZÁLEZ, S.: *Los medios de comunicación*, Marcial Pons, Madrid, 1996, p. 100: “Pero las relaciones de los medios con los grupos de presión y poderes económicos suelen ser más estrechas e intensas. Aquí, a menudo, la dependencia equivale a la subsistencia. Una línea editorial contraria a los intereses de la empresa propietaria del medio es imaginable como argumento dialéctico, pero salvo casos excepcionales es difícil encontrarla en la realidad. Mientras no cambien las circunstancias, el derecho individual de propiedad – del capital- prevalecerá sobre la libertad de expresión individual del periodista y, lo que es peor, sobre el derecho democrático a recibir información”.

19 Una de las experiencias más interesantes al respecto es el de los Consejos Audiovisuales, siendo habituales en los países de nuestro entorno. Teóricamente, se trata de órganos independientes, neutrales y plurales. No obstante, desde su creación en el ámbito autonómico español, han sido objeto de críticas por parte de un sector de la prensa. En todo caso, el estudio en profundidad de los Consejos Audiovisuales autonómicos, y, sobre todo, de su funcionamiento, excedería del presente artículo. Terminamos remitiéndonos, por su evidente interés, a la propuesta de creación de un Consejo de la Comunicación que realiza Rodríguez García, J.A.: *El control*, cit., p. 246-258.

20 LLAMAZARES CALZADILLA, M. C.: *Las libertades de expresión*, cit., p. 146.

21 *Ibidem*, p. 147.

Bajo el amparo de la libertad de mercado y la propiedad privada, se ha producido una de las situaciones que los más ínclitos defensores originarios de la acepción liberal de la libertad de expresión no previeron, cual es la concentración de los medios de comunicación en muy pocas manos. Así pues, las fusiones/absorciones de grupos mediáticos han sido característicos de los últimos años, creándose, de facto, auténticos oligopolios, cuando no directamente duopolios.<sup>22</sup> Ello resulta especialmente criticable, dado que la concentración de medios de comunicación “será contraria al pluralismo democrático en la medida en que frene o dificulte la realización de esta noción de pluralismo”.<sup>23</sup> Como consecuencia de esta concentración, además nos encontramos ante lo que se conoce como “efecto ventrílocuo”,<sup>24</sup> que se podría resumir del siguiente modo: a pesar de existir diferentes medios de comunicación, todos repiten las mismas noticias.<sup>25</sup>

Terminamos este epígrafe trayendo a colación las palabras de BASTIDA FREIJEDO, “el pluralismo, el mercado de las ideas propio de una sociedad democrática, implica que la pluralidad numérica de fuentes de expresión e información se corresponda también con la diversidad política y cultural de la sociedad”.<sup>26</sup> Si ello no se da de modo natural, el Estado no solo podrá, sino que deberá intervenir para garantizarlo, pues solo una pluralidad informativa garantiza una opinión pública libre.

#### IV. LA OPINIÓN PÚBLICA LIBRE

Como hemos visto, el concepto nuclear para entender la libertad de expresión (en sentido amplio) como garantía del pluralismo político, consustancial a la democracia, es el de opinión pública. Como indica BUSTOS PUECHE, a la libertad de expresión se le reconoce esa dimensión institucional “en la medida en que contribuye decisivamente a la formación de la opinión pública, presupuesto fáctico de la democracia: solo unos ciudadanos bien informados de las cosas que atañen a la vida pública están en condiciones de formar opinión sobre la res pública, sus gobernantes, los problemas de la sociedad, opinión que les permitirá la participación reflexiva y ponderada en los asuntos de incumbencia general y, señaladamente, la

22 En España, las llamadas televisiones generalistas (privadas) se encuentran principalmente en manos de dos grandes grupos mediáticos: ATRESMEDIA y MEDIASET.

Resulta fundamental, para comprender este fenómeno de la concentración, acudir al cuadro de los holdings de los mayores conglomerados de medios de comunicación, que se recoge en el libro de CASTELLS, M.: *Comunicación y poder*, Alianza Editorial, Madrid, 2009, p. 117. En todo caso, la lectura de dicho ensayo resulta imprescindible para comprender la relación entre los conceptos que conforman su título.

23 BASTIDA FREIJEDO, J.: “Pluralismo y medios”, cit., p. 70.

24 *Ibidem*, pág. 79.

25 SARTORI, G.: *Homo videns: La sociedad teledirigida*, Taurus, Madrid, 1998, p. 141: “Las grandes cadenas de televisión se imitan de un modo excesivo (...) De hecho, ocho de cada diez noticias son las mismas en todas las cadenas”.

26 BASTIDA FREIJEDO, J.: “Pluralismo y medios”, cit., p. 81.

elección más acertada de sus gobernantes”.<sup>27</sup> La ligazón, por tanto, entre democracia y opinión pública es incuestionable.<sup>28</sup>

Tras todo el estudio previo, ahora ya estamos en condiciones de llevar a cabo un acercamiento a este concepto. En primer lugar, merece destacarse la difícil definición del nombre “opinión pública”,<sup>29</sup> y ello porque no estaríamos rigurosamente ante un concepto jurídico y porque, además, son diversas las ramas del saber que han centrado su estudio en él. De hecho, son múltiples las obras de carácter filosófico, politológico o sociológico que estudian el concepto, antes que jurídicas.

La Real Academia Española de la Lengua define la opinión pública como “sentir o estimación en que coincide la generalidad de las personas acerca de asuntos determinados”.<sup>30</sup> En el mismo sentido, pero precisando aún más tanto el objeto como los sujetos de la opinión pública, la define MORA Y ARAUJO como “el estado de las opiniones agregadas de los miembros de una sociedad relativas a todo aquello que, en cada momento, la sociedad define como público”.<sup>31</sup>

El siguiente elemento que debemos analizar es el adjetivo “pública” que acompaña al sustantivo opinión. Conforme indica RODRÍGUEZ URIBES, “puede entenderse, de una parte, como opinión “del público” (sentido subjetivo) y, de otra, como opinión “sobre o acerca de lo público (sentido objetivo)”.<sup>32</sup> En el mismo sentido, SARTORI manifiesta que “una opinión se denomina pública no solo porque es del público, sino también porque implica la res pública, la cosa pública, es decir, argumentos de naturaleza pública: los intereses generales, el bien común, los problemas colectivos”.<sup>33</sup> Pero, además, debe indicarse que esa opinión del público sobre temas públicos, se convierte en pública desde el mismo momento en que se transmite a los demás.<sup>34</sup>

Llegados a este punto, podemos afirmar que por opinión pública entendemos el juicio de valor que efectúa el público, sobre temas de interés público, y manifestadas en el foro público.

27 BUSTOS PUECHE, J.E.: *Manual sobre bienes y derechos de la personalidad*, Dykinson, Madrid, 2008, p. 133-134.

28 CALLEJO, J.: “El instituto sociológico de la opinión pública”, en AA.VV.: *Libertades informativas* (coord. por A. TORRES DEL MORAL), Colex, Madrid, 2009, p. 117: “No hay opinión pública sin democracia, ni democracia sin opinión pública.”

29 RODRÍGUEZ URIBES, J. M.: *Opinión pública. Concepto y modelos históricos*, Marcial Pons, Madrid, 1999, p. 76. Para este autor, la opinión pública es un “concepto vago y ambiguo donde los haya y en gran medida, “intangibles”.

30 Diccionario de la Real Academia de la Lengua, 23ª edición (en <http://www.rae.es>)

31 MORA Y ARAUJO, M.: *El poder de la conversación. Elementos para una teoría de la opinión pública*, La Crujía Ediciones, Buenos Aires, 2005, p. 61.

32 RODRÍGUEZ URIBES, J.M.: *Opinión pública*, cit., p. 76-77.

33 SARTORI, G.: *Homo videns*, cit., p. 69.

34 MORA Y ARAUJO, M.: *El poder de la conversación*, cit., p. 144: “La opinión pública pertenece, por definición, al ámbito público (...) El ámbito donde las opiniones se gestan, cada una en su propia raíz individual es, por definición, privado; se encuentra en la mente de cada individuo (...) A medida que las opiniones de unos y otros se funden en la marea de las opiniones que se conectan con lo público porque se sienten parte involucrada en la marea de la opinión pública”.

Siguiendo a RODRÍGUEZ URIBES,<sup>35</sup> para que se pueda hablar, en puridad, de existencia de opinión pública, es absolutamente imprescindible que exista un régimen que garantice la libertad de expresión, debiéndose poder ejercer la misma en el ámbito público. Debemos recordar que la libertad de expresión, en sentido amplio, no solo garantiza nuestro derecho a comunicar hechos, ideas o juicios de valor, sino también a recibirlos. Sin información previa plural, resultará imposible poder conformar nuestra conciencia y, por extensión, nuestra ideología, respecto a cualquier tema de interés público. Además, esas fuentes informativas plurales, al menos en teoría, nos van a facilitar que la opinión pública sea (o deba ser) el resultado de un proceso racional, que evite, o, al menos, pueda minimizar los apriorismos y los prejuicios.<sup>36</sup>

Precisamente en la formación de esa opinión pública juegan un papel fundamental los medios de comunicación.<sup>37</sup> Los mismos han servido, y siguen sirviendo, como canalizadores de la opinión pública.<sup>38</sup> Los mass media tienen, por tanto, una función social,<sup>39</sup> que se concretaría, conforme señala MUÑOZ ALONSO, en los siguientes roles: informar, interpretar y explicar las informaciones, contribuir a la formación de la opinión pública, fijar la agenda mediática y controlar al Gobierno y otras instituciones.<sup>40</sup>

35 RODRÍGUEZ URIBES, J.M.: *Opinión pública*, cit., p. 95. Indica este autor que son elementos necesarios para que se pueda dar la opinión pública: libertad de expresión, publicidad y ausencia de prejuicios.

36 Respecto de este último punto, mantenemos nuestras reservas, habida cuenta que la Historia nos demuestra que las opiniones individuales (cuya agregación conformará la opinión pública) pueden responder a multitud de factores. Así, como dice MORA Y ARAUJO, M.: *El poder de la conversación*, cit., p. 59: "La opinión puede estar informada o no, puede ser fundada o infundada, puede o no tener consistencia interna o congruencia con otras opiniones, puede ser sostenida con intensidad (o convicción) o superficialmente u ocasionalmente. El supuesto, en esta acepción, es que las opiniones sobre los asuntos públicos que sostiene cada individuo están relacionadas con atributos relevantes de sí mismo y de su vínculo con la comunidad: sus preferencias, sus compromisos, sus comportamientos".

37 SÁNCHEZ FERRI, R., *El derecho a la información*, cit.: "Un presupuesto ineludible de la organización de la Opinión Pública es una información suficiente, información que, en nuestro días, no puede ser otra que la información de masas, esto es, la facilitada por los llamados "mass-media" (p. 91).

"La sociedad actual necesita, pues, de los medios informativos y de los vínculos que estos crean y, a su vez, tales medios son inherentes y están en función de tal sociedad. Efectivamente, el fenómeno informativo ha venido a sustituir los vínculos de vecindad (actuales en sociedades y comunicaciones de nivel primario); las reuniones, visitas, tertulias de café, etc. son cada vez menos frecuentes y posibles, viéndose suplidas sus funciones en gran parte por los medios de comunicación" (p. 21).

38 MONZÓN, C.: "Manifestación y medida de la opinión pública", en AA.VV.: *Opinión pública y comunicación política*, Ediciones de la Universidad Complutense, Madrid, 1990, p. 177: "Desde la Ilustración hasta el momento presente, primero en la prensa y después en la radio y televisión, la opinión pública ha encontrado siempre en los medios de comunicación su mejor medio de expresión".

39 En este mismo sentido, SÁNCHEZ FERRI, R.: *El derecho a la información*, cit., p. 35-38, indica que los medios de comunicación cumplen tres funciones fundamentales: informar, formar y distraer. Así mismo, destaca que, como consecuencia de las anteriores, se daría un (deseable) efecto de integración social.

40 MUÑOZ ALONSO, A.: "El Poder Político ante los medios", en AA.VV.: *Opinión pública y comunicación política*, Ediciones de la Universidad Complutense, Madrid, 1990, pp. 334-335:

Informar:

"La primera función de la prensa es facilitar información. En la selección y valoración de esa información intervendrán, necesariamente, criterios subjetivos, pero un informador responsable debe disponer de pautas profesionales que no hagan imposible esa tarea (...) Se trata, en suma, de que los informadores intenten hacer una presentación de lo menos sesgada posible y con una decidida voluntad de imparcialidad. A esa finalidad atienden el principio de que información y opinión deben estar perfectamente diferenciadas, incluso formalmente, para que el lector no pueda, en ningún caso, verse engañado o empujado al equívoco. Este principio según el cual "los hechos son sagrados y las opiniones libres" es, en general, rigurosamente aplicado por la

Podemos concluir resaltando, como lo hace dicho autor, la importancia que, por tanto, tienen los medios en una sociedad democrática, pues “todas estas funciones vienen a significar que los medios juegan en una democracia el papel de un auténtico foro en el que se desarrolla la vida pública. Los medios son, así, el lugar de encuentro de las diversas ofertas políticas que proponen los grupos y los partidos. Al mismo tiempo, es también en los medios donde se exponen las demandas políticas procedentes de los diversos sectores sociales. Los medios actúan así como los notarios que levantan acta de los problemas y los conflictos, prestan tribuna a los que carecen de otras plataformas y potencian la voz de los que ya disponen de ellas. Hasta que un problema no aparece en los medios, propiamente no tiene existencia social o política. Y esto es verdad, en grado superlativo, en el caso de la televisión. De ahí que los medios sean vistos por toda una corriente doctrinal como “constructores de la realidad”.<sup>41</sup>

A la vista de la importancia que se le reconoce a los medios de comunicación en la formación de la opinión pública, es obvio que desde sus inicios han sido vistos con recelo por parte del poder;<sup>42</sup> el cual, de modo directo o indirecto, siempre ha pretendido controlarlos. En este sentido, una de las potestades fundamentales, que ha dado lugar a una mayor literatura, ha sido el de la capacidad de influencia real en la opinión pública. Aquí ya no nos referimos a que el medio de comunicación

---

prensa anglosajona, especialmente norteamericana, pero no podemos decir lo mismo de la prensa europea, y menos aún, de las televisiones públicas”.

Interpretar y explicar las informaciones:

“Se debe tender a que las informaciones sean comprendidas por los lectores menos expertos. Se discute si es válido el llamado *advocacy journalism*, o “periodismo de defensa de un determinado punto de vista”, que, en todo caso, solo sería aceptable cuando (...) define su sesgo y un análisis de las noticias en ese contexto. Dentro de esta función de interpretar y explicar las informaciones caben una serie muy amplia de géneros periodísticos como los editoriales, los análisis de noticias (*news analysis*) y, en general, las múltiples variantes del columnismo y el comentario. Asimismo, deben incluirse aquí la documentación, cada vez más importante en el trabajo periodístico”.

Contribuir a la formación de la opinión pública:

“Los medios llaman la atención tanto del público como del gobierno acerca del clima de opinión imperante. Supuesto el papel básico de la opinión pública en una sociedad democrática, la función de formar y expresar la opinión pública es, quizá, la más importante y la que sintetiza a las otras”.

La fijación de la agenda política:

“Recientemente se está subrayando esta función que supone, de hecho, una participación en el proceso político al enfocar la atención del público y del gobierno sobre determinados temas. Esta función debe ser vista no solo en su aspecto positivo de atraer la atención sobre ciertos temas, sino también en el negativo, en cuanto los medios actúan como el *gatekeeper* que filtra las informaciones e impide que lleguen al público algunas cuestiones”.

Control del Gobierno y otras instituciones:

“Los medios, al suscitar cuestiones que ponen en entredicho la acción del Gobierno o de otras instituciones públicas (ayuntamientos, organismos de diverso tipo, grandes empresas públicas) e incluso privadas, al sacar a la luz casos de corrupción o escándalos, pone en marcha los mecanismos oficiales de control. Con su investigación, los medios pueden aportar elementos que se han escapado a las comisiones de investigación de las cámaras legislativas”.

41 *Ibidem*, p. 336.

42 *Ibidem*, p. 321: “La historia de las relaciones entre el poder político y los medios de información es la de una secular desconfianza (...) Esta peculiar situación de tensión y desconfianza se deriva del hecho de que la información es un poder y, aunque no figura en el esquema de los poderes constitucionales clásicos, forma parte del sistema de equilibrios, de frenos y contrapesos en que consiste un régimen pluralista de libertades”. En este sentido, para comprender mejor las relaciones entre los medios de comunicación y el poder, en sentido amplio (no solo el político, sino también el económico), resulta imprescindible leer a CURRAN, J: *Medios de comunicación y poder en una sociedad democrática*, Editorial Hacer, Barcelona, 2005.

se limite a reflejar lo que ocurre en la sociedad, sino que el medio a través de la selección de los temas y el enfoque que se le dé a los mismos, pueda, en primer lugar, influir en que la opinión pública le dé una mayor o menor importancia a un asunto, y en segundo lugar, pueda posicionarse en relación a lo que se informa.

Así pues, el establecimiento de lo que se ha dado en llamar “agenda-setting”<sup>43</sup> (o fijación de la agenda)<sup>44</sup> es una de las potestades más importantes que pueden tener los medios. VARONA GÓMEZ lo define como: “el proceso en que los medios, por la selección, presentación e incidencia de sus noticias, determinan los temas acerca de los cuales el público va a hablar. En rasgos macrosociológicos, los medios imponen los temas más discutidos en la sociedad (...) Fijar la agenda de los medios es fijar el calendario de los hechos sociales. Seleccionar lo que es y lo que no es importante (...) La idea principal, por tanto, de la teoría de la agenda-setting es que los medios de comunicación tienen el poder de situar en primer término del debate público un determinado tema, convirtiéndolo así en asunto de interés nacional, y ello con independencia (este es un aspecto clave), de la importancia intrínseca de dicho tema. De esta forma, queda claro que los medios no pueden considerarse un mero reflejo de la realidad, pues en el mismo proceso de selección de las noticias está ya implícito el poder de destacar (y por tanto también de relegar al olvido) determinados sucesos”.<sup>45</sup>

Más claro y contundente aún es MORA Y ARAUJO, para el cual “los medios están en posición de definir cuáles son los asuntos sobre los cuales opinar. De ese modo, influyen en alguna medida a través de la construcción de la realidad mediante la selección y presentación de la información cotidiana. Los medios definen la importancia de cada tema sobre los que concentran su atención y contribuyen a que ciertos contenidos sean activados más frecuentemente en la mente de los individuos. Los hechos de la realidad social que la gente cree conocer son, sobre todo, aquellos que los medios instalan como hechos reales; la gente habla de lo que

43 DADER, J.L.: “La canalización o fijación de la “agenda” por los medios”, en AA.VV.: *Opinión pública y comunicación política*, Ediciones de la Universidad Complutense, Madrid, 1990, p. 294: “la teoría de la “agenda setting” (...) se ha ido convirtiendo en la teoría estelar de explicación de la influencia principal de los medios industriales de comunicación en la formación de la opinión pública y del universo de preocupaciones públicas de los individuos particulares”.

VARONA GÓMEZ, D.: “La delincuencia en la agenda mediática: retos para una política criminal racional”, en AAVV: *Protección Penal de la libertad de expresión e información. Una interpretación constitucional* (dir. por S. MIR PUIG y M. CORCOY BIDASOLO), Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, TOL2.527.111: “La teoría del agenda-setting se atribuye a Maxwell McCombs y Donald Shaw en su estudio de 1972 sobre el papel que los medios de comunicación tuvieron en la campaña presidencial de 1968 en Chapel Hill (Carolina del Norte). En dicho trabajo los investigadores comprobaron que los asuntos que los votantes consideraban prioritarios eran justamente aquellos que los medios de comunicación habían previamente seleccionado y sobre los que habían volcado su actividad informadora”.

44 DADER, J.L.: “La canalización”, cit., p. 294: “Su traducción literal al castellano sería “fijación de la agenda” o “establecimiento de la agenda”. Un barbarismo malsonante que salvo las mínimas excepciones ha sido empleado por los autores o traductores que han presentado el tema en castellano. Una traducción menos artificiosa podría ser “establecimiento o fijación de los repertorios temáticos de preocupación”. Pero esta alternativa, quizá demasiado larga, no ha tenido cultivadores entre nosotros”.

45 VARONA GÓMEZ, D.: “La delincuencia”, cit.

la prensa le cuenta, y tal vez en alguna medida piensa, acotada por los estándares que la prensa le propone para juzgar y valorar los hechos”.<sup>46</sup>

Por último, citaremos a DADER, para quien “el efecto “agenda-setting” (...) no es sino la orientación, conducción o canalización que las mentes de los ciudadanos sufren hacia unos repertorios de temas de preocupación pública, en detrimento de otros que no son mencionados o destacados, como consecuencia de la selección previa de asuntos que realizan los “mass media””.<sup>47</sup>

Dicho proceso, siguiendo al mismo autor, se lleva a cabo de tres modos distintos:

“A) Filtro básico entre conocimiento/secreto (“Awareness model”). Cuando la audiencia solo puede conocer un tema si aparece en los medios (...)

B) Establecimiento de jerarquías de prioridades (“Priorities model”). Cuando la influencia en la audiencia solo consistiera en determinar el grado de importancia que se le concede a cada tema.

C) Realce de un ángulo o aspecto particular del tema genérico (“Salience model”). Cuando la influencia consistiera en percibir un tema general desde la percepción de ciertos aspectos con olvido de otros”.<sup>48</sup>

A pesar de la mayúscula importancia que esta cuestión tiene, pues al fin y al cabo determina aquello sobre lo que la ciudadanía principalmente va a opinar (es bien conocido que para la sociedad, en su conjunto, solo existe lo que sale por televisión), también lo es que para una parte de la doctrina no existen evidencias empíricas sobre la verdadera capacidad de los medios en la construcción de una realidad mediática al margen de la realidad social y, mucho menos, que puedan determinar lo que la gente tiene que pensar.<sup>49</sup> En este sentido, nosotros podríamos concluir reconociendo la indiscutible capacidad que tienen los mass media en cuanto a la elección de las cuestiones que formarán parte del debate público. Sin embargo, aun cuando pueden influir, y mucho, en el modo en que nos posicionamos respecto al tema que nos presentan, lo bien cierto es que no lo pueden determinar, pues en ese

46 MORA Y ARAUJO, M.: *El poder de la conversación*, cit., p. 347.

47 DADER, J.L.: “La canalización”, cit., p. 295.

48 *Ibidem*, p. 304.

49 VARONA GÓMEZ, D.: “La delincuencia”, cit.: “El proceso de agenda-setting, aunque ciertamente implica reconocerle un gran poder a los medios, tampoco debiera ser magnificado: decir que los medios tienen el poder de situar un determinado asunto en primer plano con independencia de la realidad del problema (agenda-setting), no significa que ese poder llegue hasta el punto de que los medios puedan “inventarse” los problemas y que por tanto la preocupación ciudadana sea totalmente ilusoria o injustificada”.

Así mismo, para DADER, J.L.: “La canalización”, cit., p. 313, la doctrina sobre la agenda-setting es naif, metodológicamente primitiva, confundidora, es una metáfora válida, pero no una teoría.

Del mismo modo, para MORA Y ARAUJO, M.: *El poder de la conversación*, cit., p. 348, con independencia del reconocimiento de la capacidad de influencia a los medios, “la capacidad de la prensa de moldear la opinión no está demostrada”.

proceso cognitivo ya influyen muchos más factores (sobre todo, aquellos que tienen que ver con nuestras vivencias personales o conocimientos previos).<sup>50</sup>

Precisamente para advertir de esa posible divergencia entre la opinión pública y lo que reflejan los medios, aparece el término opinión publicada. Con el mismo, lo que se pretende es denunciar la confusión (no en pocas ocasiones interesada) entre la opinión pública y la opinión que expresan los medios, pues esta última no es más que la opinión de sus periodistas, que no tiene por qué coincidir con la del público.<sup>51</sup>

Terminaremos este apartado reconociendo que tanto la juridificación de esta institución, la opinión pública, como el papel de los medios en la formación de la misma, han sido objeto de múltiples críticas, debiéndose destacar las llevadas a cabo por TORRES DEL MORAL y por el Maestro SARTORI.<sup>52</sup>

50 La capacidad de influencia de los medios irá disminuyendo cuanto mayor sea nuestra cercanía respecto de la cuestión informada. Pensemos en un supuesto en que hemos tenido acceso directo a los hechos, por ser testigos presenciales de los mismos. En este caso, la posibilidad de que nos veamos influenciados por lo que informe el correspondiente medio será menor que si hubiésemos tenido conocimiento de dicho acontecimiento única y exclusivamente a través de la información recibida por los medios. En este último supuesto, solo conoceríamos aquello que los medios hubiesen querido que supiésemos y, además desde el ángulo que el periodista de turno habría creído conveniente enfocar. En consecuencia, nuestra capacidad para opinar sobre un determinado acontecimiento del que solo hemos tenido conocimiento a través de los medios, vendrá delimitada por el filtro informativo preestablecido por el correspondiente medio.

Llegados a este punto, podemos destacar que la lejanía respecto de los hechos informados comporta una mayor capacidad de influencia de los medios. La agenda setting adquiere su máxima vigencia respecto de la información que recibimos del resto del mundo. Así pues, cuatro son las agencias de noticias que controlan principalmente la información internacional que luego reproducen los diferentes medios: Reuters, Associated Press, United Press y France Press. Ello significa, por ejemplo, que aquello que nosotros podamos saber sobre la situación política o económica de un determinado país o sobre un determinado conflicto ocurrido allende los mares será lo que estas agencias quieren que sepamos.

Por tanto, en aquellos casos en que nuestro contacto directo con los hechos noticiosos sea inexistente, la capacidad de influencia del medio será mayor, llegando hasta el punto de que la realidad que nosotros podamos percibir será aquella que dicho medio nos haya querido presentar.

51 RODRÍGUEZ URIBES, J.M., *Opinión pública*, cit., p. 78: “Estamos en presencia de este “uso” de la expresión “opinión pública” cuando se presenta a la prensa, y hoy a los medios de comunicación de masas en general, como el canal o la vía a través de la cual se crea y se (con)forma la opinión. Se confunde, de esta manera, la opinión publicada por o en la prensa con la opinión pública (...) Se está identificando “público” (opinante) con periodistas”.

52 TORRES DEL MORAL, A., “El instituto jurídico de la opinión pública libre”, en AA.VV.: *Libertades informativas* (coord. por Antonio Torres del Moral), Colex, Madrid, 2009.

Este autor se muestra especialmente crítico con esta institución, así como con el papel de los medios, en virtud, entre otros, de los siguientes razonamientos:

En primer lugar, porque, podríamos decir que, en la actualidad nos encontramos, más que ante una democracia, ante una mediocracia, y ello porque “los media tienden a ocupar el espacio de los representantes políticos y del Parlamento como órgano de control del Ejecutivo. No se sabe bien cuál es la causa y cuál es el efecto: si el declive del Parlamento el que ha propiciado un mayor control mediático del poder, o si es este ascenso político de los medios de comunicación el que ha hecho retraerse al Parlamento (...) Antes los medios se nutrían de la agenda parlamentaria y ahora es esta la que sigue en parte los dictados de los medios, condicionándose así el sistema parlamentario por un control político mediático poco transparente. Ni es bueno para la democracia (...) que los medios de comunicación estén al servicio de los políticos, pues su contenido es mucho más amplio,

## V. LA OPINIÓN PÚBLICA INSTITUCIONAL (O FORMAL) Y LA NO INSTITUCIONAL (O INFORMAL).

Llevando a cabo incluso una mayor labor de exégesis, podemos hablar de dos tipos de opiniones públicas: la institucional y la no institucional (o también llamadas respectivamente formal e informal). La segunda, la conformaría el pueblo, mientras que la primera la conformarían los representantes del mismo en el Parlamento.<sup>53</sup>

---

ni –menos aún– que estos se alineen con los medios de comunicación para obtener, de rebote, renovados dividendos políticos” (p. 143)

En segundo lugar, la poca confianza que ofrecen los medios como fuente de información. Así pues, indica que “la escasa fiabilidad de la información e intoxicaciones (...) nos hacen ser sumamente escépticos sobre todo el proceso de comunicación como fuente nutricia de información y, por ende, sobre todo el proceso de formación de la opinión pública” (pp. 145-146).

En tercer lugar, por la excesiva atención que los medios prestan a determinados tipos de asuntos que responden al rendimiento económico de las empresas mediáticas, y que en nada sirven para la formación pública, como ocurre con la prensa rosa. (p. 144).

En cuarto lugar, porque entiende que la lógica aceptada y utilizada por la jurisprudencia es errática, y ello porque, en realidad, el pluralismo político no es consecuencia de una opinión pública libre, sino justo al revés. Así, “es esta pluralidad previamente existente, la que pugna por exteriorizarse públicamente en informaciones y opiniones varias” (p. 150).

En quinto lugar, porque además, el que se añade el adjetivo “libre” a opinión pública, es, según este autor, absolutamente superfluo y desacertado, puesto que “No hay opiniones libres, ni las públicas ni las privadas; tampoco las hay cautivas. Libre o cautivas son las personas, y, por extensión, los pueblos” (p. 153).

SARTORI, G.: *Homo videns*, cit. Este autor, referente mundial del tema que estamos estudiando, es muy crítico con los medios, especialmente con la televisión y su papel como desinformadores de la sociedad. Así indica que “debemos también destacar que la importancia de las informaciones es variable. Numerosas informaciones son solo frívolas, sobre sucesos sin importancia o tienen un puro y simple valor espectacular. Lo que equivale a decir que están desprovistas de valor o relevancia “significativa”. Otras informaciones, por el contrario, son objetivamente importantes porque son las informaciones que constituirán una opinión pública sobre problemas de interés público (...) y cuando hablo de subinformación o de desinformación me refiero a la información de “relevancia pública”. Y es en este sentido (no en el sentido de las noticias deportivas, de crónica rosa o sucesos) en el que la televisión informa poco y mal.

Con esta premisa es útil distinguir entre subinformación y desinformación. Por subinformación entiendo una información totalmente insuficiente que empobrece demasiado la noticia que da, o bien el hecho de no informar; la pura y simple eliminación de nueve de cada diez noticias existentes. Por tanto, subinformación significa reducir en exceso. Por desinformación entiendo una distorsión de la información: dar noticias falseadas que inducen al engaño al que las escucha. Nótese que no he dicho que la manipulación que distorsiona la noticia sea deliberada; con frecuencia refleja una deformación profesional, lo cual la hace menos culpable, pero también más peligrosa” (p. 79-80).

Pero incluso en aquellos casos en que no se produzca dicha desinformación, tampoco aquello que sea objeto de los noticieros televisivos es necesariamente comprendido por los telespectadores. Ello significa que, de la información que la sociedad haya podido consumir, no toda ella será comprendida por todos, con lo cual, de muy poco servirá para la formación de la opinión pública.

“La mayor parte del público no sabe casi nada de los problemas públicos. Cada vez que llega el caso, descubrimos que la base de la información del demos es de una pobreza alarmante, de una pobreza que nunca termina de sorprendernos” (p. 123).

“Distinción entre información y competencia cognoscitiva (...) Cuando hablamos de personas “políticamente educadas” debemos distinguir entre quien está informado de política y quien es cognitivamente competente para resolver los problemas de la política (...) En Occidente, las personas políticamente informadas e interesadas giran entre el 10 y el 25 por ciento del universo, mientras que las competentes alcanzan niveles del 2 ó 3 por ciento” (p. 126).

Y, por último, merece destacarse la crítica afilada que se hace a la televisión, la cual es, para el autor, el peor de los mass-media, habida cuenta que la imagen, en la que se basa, incapacita nuestra capacidad cognitiva.

“La televisión empobrece drásticamente la información y la formación del ciudadano” (p. 127).

“La televisión produce imágenes y anula conceptos, y de este modo atrofia nuestra capacidad de abstracción y con ella nuestra capacidad de entender” (p. 47).

“La palabra siempre produce menos conmoción que la imagen. Así pues, la cultura de la imagen rompe el delicado equilibrio entre pasión y racionalidad. La racionalidad del homo sapiens está retrocediendo; y la política emotivizada, provocada por la imagen, solivianta y agrava los problemas sin proporcionar absolutamente ninguna solución” (p. 115).

53 RODRÍGUEZ URIBES, J.M.: *Opinión pública*, cit., pp. 351-352.

Así pues, todo lo que hemos analizado hasta este momento entraría dentro del tipo informal.

La opinión pública institucional responde al paradigma de la democracia parlamentaria representativa (en contraposición a la democracia directa). Los ciudadanos, cada determinado tiempo, son llamados a las urnas para votar a sus representantes políticos en los distintos Parlamentos. En el momento en que se vota se está expresando la opinión sobre quién debe gobernar y sobre quién se presenta como alternativa a ese gobierno. Ello conlleva, por tanto, que la configuración política de la Cámara responda a la opinión de la gente expresada mediante el voto. Por tanto, esos representantes son el reflejo de la opinión general de la sociedad.<sup>54</sup>

Aquí el problema se da cuando los parlamentarios actúan al margen de la opinión pública no institucional. Es en dicho momento cuando podremos hablar de crisis de legitimidad, puesto que el parecer de la ciudadanía no se verá reflejado en aquellos que teóricamente la representan.

## VI. CONCLUSIONES.

De todo lo anteriormente expuesto, podemos concluir que:

1.- La libertad de expresión tiene una doble naturaleza: de derecho subjetivo y de garantía institucional de la opinión pública libre, que se encuentra en la base misma del pluralismo político, sostén de una democracia representativa.

2.- La naturaleza de garantía institucional de la opinión pública libre es lo que la hace merecedora de ser calificada como libertad preferente, en caso de conflicto con cualquier otro derecho fundamental.

4.- Se puede entender por opinión pública, el conjunto de juicios de valor que efectúa el público, sobre temas de interés público, y manifestados en foro público.

5.- Los medios de comunicación de masas tienen un papel fundamental tanto en la determinación de los temas que van a ser objeto de la opinión pública, a través de la llamada agenda-setting, como en el posicionamiento que lleguemos a adoptar los

54 MONZÓN, C.: "Manifestación y medida", cit., pp. 180-181: "la doctrina de la opinión pública surge al amparo de la idea democrática y desde que aparecen los primeros gobiernos de este signo, la opinión pública encontrará en el sufragio una vía de expresión y en el Parlamento, su representación formal. La esfera de lo público (el Estado) y la esfera de lo privado (los ciudadanos) se dan cita en el Parlamento para exponer, discutir y decidir sobre aquellos asuntos que afectan al interés general. Se convierte en el foro público por donde fluye la voluntad popular.

La mayor parte de los autores que escriben sobre la opinión pública a lo largo del siglo XIX destacan la representación y canalización de la misma a través de elecciones, las discusiones parlamentarias y las leyes que aquí se aprueban (...) En las urnas, al ser convocados todos los ciudadanos adultos y ser públicos los resultados, no solo se expresa la voluntad general, sino que quedan patentes todas las corrientes de opinión del momento, al margen de que consigan o no representación".

ciudadanos respecto de dichos temas. Su capacidad de influencia en la formación de nuestra opinión será menor cuanto mayor sea nuestro conocimiento directo sobre el tema, y viceversa.

6.- Únicamente una pluralidad informativa garantiza una opinión pública libre. Ello justifica que el Estado no solo tenga el derecho, sino el deber, de garantizar una pluralidad de fuentes informativas que se corresponda con la diversidad política y cultural de la sociedad. No obstante, existe un serio riesgo de que, bajo la excusa de la defensa del pluralismo informativo, la intervención del Estado puede acabar, de facto, conllevando una actuación censora o dirigista totalmente reprochable. En consecuencia, aun cuando teóricamente la solución está clara, el modo de llevarla a la práctica es lo que nos plantea serias dudas.

7.- Por último, merece destacarse que existen dos tipos de opiniones públicas: la institucional (formal) y la no institucional (no formal). La segunda, la conformaría la ciudadanía, mientras que la primera la constituirían los representantes de la misma en el Parlamento. La opinión pública institucional debe actuar como correa de transmisión de la no institucional. Cuando dicha transmisión se interrumpe, podemos decir que nos encontraríamos ante una crisis de legitimidad.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

BASTIDA FREIJEDO, J.: "Pluralismo y medios de comunicación audiovisuales", en AAVV: *Democracia y medios de comunicación* (coord. por J. TORNOS MÁs), Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.

BUSTOS PUECHE, J.E.: *Manual sobre bienes y derechos de la personalidad*, Dykinson, Madrid, 2008.

CALLEJO, J.: "El instituto sociológico de la opinión pública", en AA.VV.: *Libertades informativas* (coord. por A. TORRES DEL MORAL), Colex, Madrid, 2009.

CASTELLS, M.: *Comunicación y poder*, Alianza Editorial, Madrid, 2009.

CURRAN, J.: *Medios de comunicación y poder en una sociedad democrática*, Editorial Hacer, Barcelona, 2005.

DADER, J. L.: "La canalización o fijación de la "agenda" por los medios", en AA.VV.: *Opinión pública y comunicación política*, Ediciones de la Universidad Complutense, Madrid, 1990.

FERNÁNDEZ FARRERES, G.: "Acceso a los medios de comunicación social privados y pluralismo informativo", en AA.VV.: *Democracia y medios de comunicación* (coord. por J. TORNOS MÁs), Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.

LLAMAZARES CALZADILLA, M. C.: *Las libertades de expresión e información como garantía del pluralismo democrático*, Civitas, Madrid.

MAGDALENO ALEGRÍA, A.: *Los límites de las libertades de expresión e información en el Estado social y democrático de Derecho*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2006.

MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., *Libertades públicas*, Fundación Universitaria San Pablo CEU, Valencia, 1993.

MONZÓN, C.: "Manifestación y medida de la opinión pública", en AA.VV.: *Opinión pública y comunicación política*, Ediciones de la Universidad Complutense, Madrid, 1990.

MORA Y ARAUJO, M.: *El poder de la conversación. Elementos para una teoría de la opinión pública*, La Crujía Ediciones, Buenos Aires, 2005.

MUÑOZ ALONSO, A.: "El Poder Político ante los medios", en AA.VV.: *Opinión pública y comunicación política*, Ediciones de la Universidad Complutense, Madrid.

PLAZA PENADÉS, J.: *El derecho al honor y la libertad de expresión*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1996.

RODRÍGUEZ GARCÍA, J.A.: *El control de los medios de comunicación*, Dykinson, Madrid, 1998.

RODRÍGUEZ URIBES, J. M.: *Opinión pública. Concepto y modelos históricos*, Marcial Pons, Madrid, 1999.

SÁNCHEZ FERRI, R.: *El Derecho a la información*, Cosmos, Valencia, 1974.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, S.: *Los medios de comunicación y los sistemas democráticos*, Marcial Pons, Madrid, 1996.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, S.: *Los medios de comunicación*, Marcial Pons, Madrid, 1996.

SARTORI, G.: *Homo videns: La sociedad teledirigida*, Taurus, Madrid, 1998.

SERRANO, P.: *Traficantes de información. La historia oculta de los grupos de comunicación españoles*, Akal, Madrid, 2010.

TORRES DEL MORAL, A., "El instituto jurídico de la opinión pública libre", en AA.VV.: *Libertades informativas* (coord. por Antonio Torres del Moral), Colex, Madrid, 2009.

VARONA GÓMEZ, D.: "La delincuencia en la agenda mediática: retos para una política criminal racional", en AA.VV.: *Protección Penal de la libertad de expresión e información. Una interpretación constitucional* (dir. por S. MIR PUIG y M. CORCOY BIDASOLO), Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, TOL2.527.111.

