

# EN TORNO A UNA TEORIA DE LA OPOSICION EN EL SISTEMA DEMOCRATICO-LIBERAL

## SUMARIO :

- A) *Introducción.*—B) *Concepción liberal-democrática de la oposición:* a) Concepción liberal de la oposición. b) Concepción democrática de la oposición.—C) *La oposición legalizada.*—D) *Pero, ¿qué es la oposición?:* a) Aceptación amplia de la oposición. b) Sentido estricto de la oposición. Su institucionalización. c) A modo de conclusión.—E) *La función política de la oposición legalizada:* a) Necesidad de la oposición: 1. Peligro de inmovilismo o de corrupción. 2. Contrapeso necesario. 3. La oposición como correctivo político. 4. La oposición favorece la continuidad. b) Contenido general de la función de la oposición. c) «Oposición de gobierno» y «oposición revolucionaria». d) A modo de conclusión.—F) *Los modelos democráticos de oposición:* a) El modelo bipartidista: 1. El modelo británico: a') Los partidos británicos. b') Ventajas del bipartidismo. c') Función política del partido minoritario. d') La opinión pública decide. 2. El modelo norteamericano. b) El modelo multipartidista. c) A modo de conclusión. d) ¿Bipartidismo o multipartidismo?: 1. La experiencia histórica de Francia. 2. Modelo británico e imitación latina. 3. Veinte años de experiencias políticas italianas: a') Los poderes de hecho en la vida política italiana. b') Partidos y partidocracia. 4. Requisitos del bipartidismo. e) Una experiencia democrática europea: los pequeños partidos: 1. Ventajas de los pequeños partidos. 2. Hacia la sociedad igualitaria. 3. Período de transición. f) A modo de conclusiones.

## A) INTRODUCCIÓN

El problema de la oposición —y su carácter más o menos institucional o legal— guarda estrecha relación con el de la participación política. Ante todo téngase presente los diversos modelos o sistemas políticos: democráticos, totalitarios (ya marxistas o fascistas) y pseudo autoritarios o paternalistas, pues la participación política cobra un sentido diverso en cada uno de ellos, y, por tanto, la oposición.

Los dos elementos básicos de la vida política son: el Poder, sus instituciones y su estructura, y los gobernados -ciudadanos con su marco institucional que los envuelve y encuadra facilitándoles su participación en el proceso decisorio y de control. Los gobernantes ejercen la función de gobierno y los gobernados controlan o deben controlar su gestión. Ambos términos de la relación política se complementan. Faltando uno de ellos desaparece la vida política.

La perfección de un sistema político viene medida por el grado de efectividad de cada uno de estos dos elementos. La participación política está lograda cuando cristaliza en el *ejercicio libre y eficaz* de la función de control de los asuntos públicos: he aquí el sentido profundo de la oposición y del papel que juega en la dinámica política.

## B) CONCEPCIÓN LIBERAL - DEMOCRÁTICA DE LA OPOSICIÓN

La oposición existe desde que aparece un poder en una comunidad humana. Unos mandan y otros obedecen. Estos pueden discrepar de los primeros deseando reemplazarlos. De ahí que resultaría posible encontrar antecedentes de la misma en las sociedades primitivas. Ahora bien; la oposición llamada institucionalizada tan sólo es un fenómeno reciente y enmarcado en las democracias liberales. Sin embargo, cabe ver unos primeros antecedentes en los tribunos de la plebe en Roma, que, en posesión del derecho de *intercessio* (una cierta especie de veto), desempeñaban dicho papel. Más tarde, la Iglesia ejerció una función parecida frente a los Monarcas feudales de la Edad Media.

Pero los fundamentos ideológicos que iban a hacer posible una oposición institucionalizada se establecieron a partir del siglo XVIII. Desde este momento cabe hablar de una concepción liberal y de una concepción democrática de la oposición.

### a) *Concepción liberal de la oposición*

La Revolución francesa de 1789, de cuño burgués y liberal, intentó garantizar la libertad de los ciudadanos mediante la limitación del Poder. El liberalismo responde a la pregunta hasta dónde deben gobernar los gobernantes, oponiéndose a la concentración del Poder. La revolución liberal burguesa, deseando destruir la estructura monolítica del Poder de la monarquía absoluta, intentó dividir el Poder mediante la creación de pluralidad de instituciones que, por igual, fueran titulares de funciones independientes. Hay que establecer cierta distribución de poderes separados si se quiere garantizar la libertad política, y con ella las demás libertades del ciudadano, dirán los liberales siguiendo a Locke y Montesquieu. La mejor garantía para la libertad será —continuarán afirmando— la realización del principio de la separación de poderes. El artículo 16 de la *Declaración de Derechos del hombre y del ciudadano*, del 26 de agosto de 1789, será la expresión mejor

de la ideología liberal. Reza así: «toda sociedad que no establezca una garantía de derechos y una división de poderes, no tiene constitución». La teoría de Montesquieu de la división de poderes serviría para, frenando el poder por el poder, garantizar la libertad política, pues el poder indiviso tiende de por sí al abuso, y el poder absoluto tiende de por sí a la anulación completa de la libertad, y más aún de la libertad política.

El liberalismo segregó una concepción típica de oposición al Poder. En lugar de crear *instituciones de oposición* frente a las instituciones propiamente gubernamentales, estableció una rivalidad en el seno de las mismas: limitando el poder con el poder, y creando dentro de la *estructura interna del Estado* una pluralidad de instituciones, que compartían por igual el poder político e intervenían con absoluta independencia e igualdad en el proceso decisorio político. La *oposición liberal* se ejercerá en el *interior* del Estado. No será una oposición *externa*. La separación entre las instituciones legislativa, ejecutiva y judicial responderá a esta idea. Junto al Rey absoluto se establecerá una Asamblea para limitarlo, surgiendo así la Monarquía limitada y la constitucional frente a la Monarquía absoluta. *El principio de la separación de poderes será la base de ambas formas de gobierno monárquicas.*

Pero detengámonos un poco en el análisis del tránsito de la Monarquía absoluta al régimen parlamentario bien monárquico o republicano, pues ello nos dará la clave para comprender también la transición de la concepción liberal de la oposición a la democrática. Nada mejor para ello que fijarnos en la evolución que ha seguido la forma de gobierno monárquico.

Si quisiéramos encuadrar en categorías las diversas formas históricas de la evolución que —casi sin excepciones desde el siglo XVII hasta nuestro siglo— han seguido los Estados modernos, que se han sucedido en Europa —fundamentalmente en el Continente— podríamos establecer estos tres tipos: Monarquía absoluta, constitucional y parlamentaria.

*Absoluta.*—En esta modalidad el Soberano asumía todas las funciones públicas principales, mientras que las otras instituciones estaban en relación con él en una absoluta dependencia y subordinación. Los monarcas absolutos realizaban habitualmente la función legislativa, por lo cual en toda Europa los Parlamentos o Cortes fueron convocados, durante los siglos de la Edad Moderna, cada vez más de tarde en tarde. Todo el poder vino progresivamente concentrándose en el vértice: en el Soberano. Aunque hubo matices entre los diversos países europeos, no obstante podemos decir que los monarcas absolutos terminaron transformándose, en todas partes, en la concreta personificación del Poder, como, en famosa frase, dijo Luis XIV: «L'Etat c'est moi».

*Constitucional y limitada.*—Después de la Revolución francesa aparece

en el Continente —imitando al modelo británico de Monarquía limitada, que se había iniciado desde fines del siglo XVII— la Monarquía constitucional, en la que junto al Rey se halla un Parlamento, al que corresponde de hecho, y también cada vez más declaradamente de derecho, el poder legislativo. Pero, al principio, el Parlamento, Cámaras o Cortes, en igualdad de *status* jurídico, coparticipaban con el Soberano en la función legislativa. En esta modalidad estatal el Rey participaba, pues, de una manera efectiva en la actividad legislativa mediante el ejercicio de la sanción o del veto.

En la mayoría de los países europeos el tránsito de la Monarquía absoluta a la parlamentaria se realizó a través de esta fórmula de Monarquía limitada y constitucional; Rey y Parlamento, *cotitulares* de la actividad y del poder legislativo. Si en la primera, las doctrinas legitimadoras —dominantes, pues— del poder eran las del derecho divino de los reyes, en cualesquiera de sus cristalizaciones doctrinales, en la Monarquía limitada y constitucional las ideas liberales, en su versión de soberanía nacional legitimadora del poder, pugnaban por prevalecer frente a la antigua y ya casi superada concepción teocrática.

El paso de la Monarquía absoluta a la forma parlamentaria de gobierno —en la que subyace el principio de la soberanía popular, la ideología democrática, pues—, se hizo, en la mayoría de los casos, paulatinamente. De ahí que, a este respecto, sea conveniente distinguir la forma de gobierno monárquico-constitucional de la monárquico-*limitada*. Aunque ambas formas de monarquía impliquen una *limitación* del poder del Rey (por tanto, ambos tipos de gobierno deben ser subsumidos en la categoría de régimen limitado), sin embargo, y como expone Biscaretti di Ruffia, en la Monarquía constitucional, en sentido estricto, «el Soberano cuenta, como los otros órganos del Estado, sólo con los poderes que le confiere la Constitución», por el contrario, en la Monarquía limitada «rige la presunción genérica de que el Rey puede ejercer todos los poderes, excepto aquellos que se le han sustraído expresamente por el ordenamiento constitucional para confiarlos a otros órganos».

La Monarquía limitada, en sentido amplio —como fue la que estuvo vigente en Inglaterra (Monarquía limitada, en sentido estricto) casi hasta fines de 1700, y en la Francia de la Restauración, en 1814 (Monarquía constitucional, en sentido estricto)— se basaba en el principio de la *separación de poderes*, instrumento indispensable, en los comienzos de la crisis de la Monarquía absoluta, para que el incipiente parlamento moderno estuviera cubierto de cualquier riesgo de intromisión por parte del Rey. El desarrollo de la soberanía nacional —propia de la ideología liberal— y su transformación en soberanía popular —base de la democracia— tendía a reforzar el parlamento frente al Rey. Cuando aquél cobró cuerpo y éste se debilitó lo

suficiente, la *supresión del principio de la separación de poderes*, que implicaba un aislamiento entre las instituciones gubernamentales, y *su sustitución por el otro principio, por el de la colaboración de poderes*, permitía, como subraya Duverger, que creciesen las prerrogativas del parlamento. De ahí el paso al régimen liberal-parlamentario. Veamos, pues, la forma de gobierno monárquico-parlamentaria.

*Constitucional-parlamentaria.*—A lo largo del siglo XIX casi todos los Estados europeos —siguiendo directa o indirectamente la evolución lograda en Inglaterra a comienzos del siglo XVIII— van adoptando poco a poco —más de hecho que de derecho— las nuevas características parlamentarias, en que la cámara electiva, expresión directa de la voluntad de los ciudadanos, comienza a ampliar sus funciones legislativas hasta lograr que la *sanción regia* pierda toda su virtualidad y eficacia. Al mismo tiempo, la cámara logra controlar la actividad del gobierno y se hace general la norma de que los ministros dimiten cuando pierden la confianza del parlamento. Es cierto que la evolución política ha generado, a la vez, algunos medios de acción del ejecutivo sobre las cámaras representativas, por ejemplo, el derecho de disolución, para contrarrestar la posible omnipotencia parlamentaria.

En esa época, mientras el funcionamiento del Estado se democratiza, a través de la creciente adopción del sufragio universal, la función del monarca —o del presidente— va quedando convertida sólo en un símbolo de la unidad nacional y en un poder moderador, que vela por el esencial cumplimiento de los textos constitucionales, pero sin intervenir para nada en la dinámica de los gobiernos, cuyo presidente y ministros son los verdaderos titulares de la función ejecutiva, siempre que gocen de la confianza parlamentaria.

La paulatina democratización de los países europeos ha traído consigo el hecho de que los parlamentos controlan la actividad ejecutiva. Se hizo inevitable el paso de los Estados constitucionales a los parlamentarios. Precisamente la estructura integralmente democrática de las Monarquías del Benelux y del norte de Europa, y su forma de gobierno parlamentaria, tienen unas características que sirven para explicarnos, en parte, la estabilidad económico-política de los países en cuestión.

(En la orientación actual de los regímenes del llamado mundo libre —no digamos del mundo comunista— se abre camino, en cambio, una tendencia hacia el robustecimiento del Poder ejecutivo. Esto condicionará, en un grado que el tiempo dirá, la estructura y la dinámica de las instituciones estatales. Lo esencial será que en esa evolución futura se mantengan los bienes ya obtenidos, y las garantías eficaces de la libertad y de la participación de los pueblos en el Poder político.)

Pero si los parlamentos comenzaron a ampliar —en todos estos países—

sus funciones legislativas y a controlar la actividad del gobierno, en contrapartida, y, como ya se indicó, éste comenzó a gozar de ciertos medios de acción sobre las cámaras representativas para contrarrestar la posible omnipotencia parlamentaria. De ahí que, una vez más, el equilibrio institucional había surgido y el principio de la limitación del Poder por el Poder había quedado a salvo. *Se trataba de una oposición en el seno mismo de la estructura institucional del Estado. De una oposición «liberal», pero no todavía «democrática».*

La experiencia jacobina mostró los peligros de una concentración del Poder en provecho de la asamblea. Y se buscaron nuevas instituciones que encarnasen y ejerciesen la función de oposición, pero siempre bajo la forma de una rivalidad interna entre las diferentes instituciones y órganos gubernamentales: el bicameralismo, por ejemplo, responde a esta idea.

#### b) *Concepción democrática de la oposición*

A mediados del siglo XIX, como también se dijo, se democratiza paulatinamente el Estado a través de la creciente adopción del sufragio universal, y la función del Monarca —o del Presidente de la República— va quedando convertida sólo en un símbolo de la unidad nacional y en un poder moderador.

La paulatina democratización de los países europeos trajo consigo el que cobrara cada vez mayor importancia *una nueva institución política*. Pero esta vez no se trata ya de una institución del *Estado-sujeto*, sino del *Estado-comunidad*: era un nuevo tipo de cauce de participación de los ciudadanos en la vida política: *los partidos políticos*. Y así, por ejemplo —y por limitemos al caso de Inglaterra— hasta la reforma electoral de 1832 los partidos ingleses, que no eran nada más que grupos parlamentarios —aunque fuertemente organizados— no comenzaron a adquirir una nueva estructura e importancia. Desde 1832 se crean por todo el país comités locales para buscar los mejores candidatos y organizar la propaganda y campaña electoral. La reforma electoral y la ampliación del sufragio así lo exigía y demandaba. A medida que se va ampliando el cuerpo electoral se va haciendo más necesaria la existencia de estos comités locales, en los que se ramifica el partido, pero también se va imponiendo paulatinamente una fuerte disciplina de partido. Aunque los congresos anuales de los partidos conservador y liberal discuten los problemas del momento, no deciden. Los partidos tradicionales están dirigidos por el grupo parlamentario, bajo la suprema autoridad del *leader*. El define la orientación del partido al término de los congresos anuales.

En toda Europa la importancia de los partidos ha ido en aumento en función de la progresiva ampliación del sufragio. A medida que se amplía el cuerpo electoral, se impone cada vez más la necesidad de nuevos cauces de participación. Así surgirán los partidos en toda Europa. Y cuando el sufragio se convierte en universal, accediendo con ello las masas a la vida política, los partidos de masas suplantarán poco a poco a los viejos partidos ideológicos o de opinión.

El desarrollo contemporáneo de los partidos ha modificado la tradicional y clásica separación de poderes y ha transformado la función de oposición al gobierno. La *concepción democrática de la oposición* se encarna en instituciones más o menos organizadas pertenecientes a la *comunidad*, es decir en *instituciones que la ejercen desde fuera de la estructura gubernamental*, del Estado-sujeto. Los partidos, como cauces institucionales de participación ciudadana, ejercerán desde la *comunidad* la función del control y de *oposición al gobierno*. La concepción democrática de la oposición se asentará sobre el binomio *Estado-sociedad*. Desde ésta se controlará al Estado. Y, a su vez, los partidos minoritarios serán los órganos que ejercerán la función de control de la gestión de los asuntos públicos que, desde el Poder, dirige el partido mayoritario o la coalición de partidos. De nuevo aparecerá la distribución de poderes frente a su concentración y confusión. De esta manera se produce una real separación de poderes en el sentido técnico dado por los juristas. A la institución legislativa, que frenaba y controlaba en el marco de los Estados liberales —monarquía limitada y constitucional o monarquía parlamentaria— al ejecutivo, ha sustituido o reemplazado el partido o partidos minoritarios que frenan y controlan al gobierno, instrumento del partido mayoritario o de la coalición gubernamental.

Son inevitables los conflictos sociales y, por tanto, los ideológicos. De ahí que, como subraya Robert Dahl, «las sociedades políticas han tenido siempre en cuenta, de una manera u otra, el hecho de la oposición». Pero lo que no siempre se ha tolerado ha sido la existencia de un grupo organizado que se oponga a los gobernantes en turno, criticándoles, controlándoles con el fin último de derrocarlos del Poder para obligarles a pasar, a su vez, a la oposición. El hecho de los grupos organizados —o partidos— es reciente; de tal manera que la misma Convención constituyente americana de 1787 consideró a las «facciones» como ruina de las repúblicas. La naciente República norteamericana como la vieja República aristocrática veneta, así como Roma, introdujeron en su constitución —expone Dahl— los suficientes «*checks and balances*» entre sus funcionarios para impedir las decisiones arbitrarias y asegurar a las leyes un gran margen de *consensus*: la oposición organizada.

—concluye Dahl— parecía inútil y peligrosa para la estabilidad de la República».

No se puede negar la existencia de facciones, coaliciones y alianzas en el seno de las viejas Repúblicas italianas, como también en la democracia ateniense, pero ninguna de estas formaciones merecen el nombre de partidos, ya que giraban en torno a personalidades y no se basaban en ideologías y programas: carecían de organización y de estructuras permanentes, así como de programas políticos. No eran partidos en el sentido moderno de la palabra. Podríamos decir que, sin lugar a duda, en todos los ejemplos aducidos estaba vigente —en un *sentido amplio*— la concepción liberal de la oposición.

Por eso la oposición democrática que implica la resolución «de los principales conflictos políticos de una sociedad, autorizando a uno o a muchos partidos de oposición a rivalizar con los partidos en el Poder para obtener el voto popular» que les permita convertirse en partido o partidos gobernantes, es un sistema moderno de oposición. De tal manera —arguye Dahl— hace dos siglos «nadie había previsto este sistema».

En conclusión, la oposición política democrática, abierta, legal, encarnada en partidos, tal y como existe en las llamadas democracias pluralistas, no solamente es de origen reciente, sino que implica una ruptura radical con la que hemos definido «oposición liberal» vigente en los regímenes políticos basados en el principio de la separación de poderes, y con cualquier otra forma de oposición del pasado.

La oposición liberal —en sentido estricto— era la propia de la burguesía. Sus supuestos esenciales, serán: 1.º) Soberanía nacional; 2.º) Sufragio-función; 3.º) Capacidad electoral restringida —fundamentalmente— por motivos económicos, o sufragio censatario, y 4.º) Separación de poderes, como garantía de estos derechos políticos —de hecho restringidos a una clase— aparte de servir de garantía de otros derechos naturales e imprescriptibles del *Hombre* y del *Ciudadano*.

Por el contrario, los supuestos básicos de la oposición democrática —propia del *demos* (pueblo)=cuarto estado—, son: 1.º) Soberanía popular; 2.º) Sufragio-derecho; 3.º) Sufragio universal, y 4.º) Realización del principio de la no concentración o confusión de poderes, mediante el pluripartidismo.

Los partidos o el partido de la oposición tienen la misión de ejercer el control político del gobierno, y de ofrecer una alternativa a la opinión pública basada en su propia política, capaz de relevar, *con su propio equipo*, al gobierno en funciones.

## C) LA OPOSICIÓN LEGALIZADA

Se tiende a señalar como uno de los rasgos más característicos de la democracia la existencia de uno o varios partidos de oposición, hasta tal punto que, como afirma Dahl, la ausencia de una oposición de esta naturaleza puede servir como testimonio —aunque no siempre concluyente— de la falta del carácter democrático de un régimen político.

En términos generales se puede afirmar, pues, que la vigencia, en un país, de la concepción democrática de oposición sirve hoy de criterio distintivo de la existencia o ausencia de democracia en el mismo. Adoptando este criterio podemos dividir la gama de regímenes políticos existentes en el mundo en tres grandes categorías: sistema democrático-liberal, sistema totalitario marxista y sistema autoritario fascista. Tan sólo en la *democracia liberal* cobra carta de naturaleza y tiene vigencia la *concepción democrática de oposición*. Sólo un número reducido de países —concretamente de la Europa Occidental y del mundo anglosajón— se adscriben a esta concepción. En efecto, de los 130 miembros que integraban la ONU, en 1964, sólo 30 poseían regímenes políticos en los que estuviera legalizada la oposición, ejercida por los partidos en su *triple dimensión como asociaciones, grupos electorales y grupos parlamentarios*.

Pero, aun en el seno de estos treinta países, cuyos regímenes se adscriben al modelo o sistema democrático-liberal, existen diversas modalidades organizativas de la oposición, que *varían en función del sistema de partidos vigentes*, y así se habla del modelo anglosajón-bipartidista y del latino-multipartidista; entre ambos deben situarse las monarquías nórdicas y alguna república centro-europea que se rigen por un pluralismo político moderado.

Pero, cualquiera que sea el modelo de oposición que siga un régimen democrático, todas las sociedades demoliberales resuelven sus principales conflictos políticos mediante el juego de dos o más partidos: unos que gobiernan y otros que ejercen la función de control. Se permite la existencia —a veces institucionalizada jurídicamente— de uno o varios partidos que desde la oposición dialoguen con los partidos o partido que se halla en el Poder. Los partidos de la oposición intentarán obtener el mayor número de votos posible durante las elecciones generales-parlamentarias, para lograr formar gobierno o, en el peor de los casos, controlarlo desde la oposición con más eficacia.

Hablar de oposición legalizada implica que, en el seno de un régimen, se regule, directa o indirectamente, su posibilidad jurídica. Esta posibilidad se

da claramente en aquellos países en los que existe un sistema de partidos reconocido, bien por la constitución, o por las leyes electorales, o por los reglamentos parlamentarios, o, incluso, por las tres normas jurídicas.

\* \* \*

Pero la oposición legalizada no sólo cabe en el marco de las democracias liberales, sino también —al menos teóricamente— en aquellos regímenes que, aun perteneciendo a la familia del sistema autoritario, son lo bastante flexibles para permitir en su seno una pluralidad de grupos políticos asociados en el Poder y para que se les reconozca jurídicamente. Estos grupos podrían ofrecerle al régimen autoritario, en cuestión, alternativas políticas concretas, sirviéndole de puente entre él y las nuevas formas de organización democrático-pluralista, hacia las que, incluso, podría tender. (En relación con la cuestión de que la disidencia, en el marco del régimen autoritario español, tiene que ser institucionalizada —comentando la visita al ministro alemán de Asuntos exteriores, Sheel, de cuatro personalidades políticas de la «oposición»— el profesor Jesús Fueyo, escribía en *Informaciones* (29-5-70): «...pertenece a la lógica más elemental el que se conceda a las instituciones, por lo menos, el mismo voltaje de discrepancias en sus sedes oficiales que a las nuevas personalizadas oficializadas en las embajadas»; y continuaba diciendo: «la disidencia tiene que ser institucionalizada, al menos para que no se establezca en conjunción solitaria en el Aventino, extramuros de la *civitas* política». Lógicamente el régimen autoritario español es lo suficientemente flexible para que pueda institucionalizarse la oposición, la disidencia —o si se prefiere, el contraste de pareceres—. Pero para ello la cuestión «típica» del asociacionismo ha de salir —seguimos al profesor Fueyo— de la órbita semántica... y exige un planteamiento «nítido, claro, elemental y concreto». Para Fueyo se trata de la necesidad de que se instrumente un aparato institucional que absorba las discrepancias. «Lo que hace falta —escribe— es tomar opciones definitivas entre la disidencia extramuros y el contraste intramuros; entre los círculos de notables y las bases políticas populares diferenciadas en las soluciones concretas de gobierno, pero fundidas en la vocación nacional y en el respeto constitucional.» Lo que Fueyo propone es algo incuestionable: «En una palabra, las asociaciones son necesarias, aquí y ahora».

Si se llevara a la práctica el asociacionismo democrático y representativo, aunque fuera *sui generis*, el régimen autoritario español podría —mediante la expresión de «la opinión pública, el análisis crítico de las soluciones concretas de gobierno y la formulación de medidas y programas orientados al

servicio de la comunidad nacional» (cfr. art. 3.º del anteproyecto de asociaciones)—, sin caer en la órbita del sistema democrático-liberal, institucionalizar —y por ende, legalizar— la oposición. Pero detenernos en toda esta problemática cae fuera de nuestros actuales propósitos. Volvamos, pues, al tema central del presente artículo: *la oposición en el sistema democrático-liberal.*)

#### D) PERO. ¿QUÉ ES LA OPOSICIÓN?

El término oposición es difícil de definir. Trataremos de servirnos de la definición ofrecida por Robert Dahl. «Supongamos que A desempeña un papel determinante durante un cierto intervalo de tiempo en la orientación de tal sector gubernamental» de un régimen político dado. «Supongamos que, en el curso de este período, B no puede influir en la orientación de los asuntos públicos», y que B discrepa de la posición gubernamental de A. B, ejercerá entonces la función de oposición.

Se está en la oposición cuando se desempeña «de hecho» o «legalmente» la función de control y no la de gobierno, porque se carece del poder de orientar políticamente las instituciones gubernamentales. Este concepto genérico de oposición permite matizaciones. Notemos que, durante un intervalo diferente B —que antes desempeñaba el papel de «oposición»— podría determinar el *indirizzo político* de las instituciones gubernamentales, y A estar «en la oposición» y que «por consecuente, es al rol de la oposición en lo que nos interesamos» y no nos debemos ocupar de A y de B más que en cuanto desempeñan este papel de manera diferente.

##### a) *Acepción amplia de la oposición*

La oposición en un sentido amplio abarcaría a todas las formas en que se ha manifestado a lo largo de la Historia, es decir, la oposición, en este sentido, puede revestir mil formas concretas, que podemos clasificar mediante dicotomías: legal o de hecho, pública o clandestina, constructiva o subversiva, pacífica o violenta, etc. Recordemos, por ejemplo, a este respecto, todas las teorías que justificaban la oposición al tirano, y que formularon diversos tratadistas españoles, como el jesuita y gran humanista Juan de Mariana en su obra *De Rege et regis institutione* (1598-1599). Proclama —escribía el padre Mariana para la formación del Rey Felipe III— que el "*Princeps non est solutus a legibus*", y en su libro hacía una apología del tiranicidio.

Digamos que, en todo caso, donde hay sociedad hay Poder y una batalla

entablada entre los que se hallan usufructuando el Poder para continuar poseyéndolo, por una parte, y, por otra, aquel grupo o grupos más o menos amplios que se oponen, en un momento dado, al gobierno establecido con el fin de derribarlo y sustituirlo. En pocas palabras, desde el momento en que alguien o algunos se instalen en el Poder surgirá inevitablemente un núcleo de oposición que, en última instancia, buscará ofrecer una alternativa que le permita el relevo. Pero las formas de oposición varían de un sistema a otro. *Están en función de la naturaleza del Poder político vigente en el sistema en cuestión y, por tanto, del principio de legitimidad subyacente.* Y así la doctrina divina de los Reyes —en el marco de las Monarquías absolutas— que confería a los Reyes unas *plenitudo potestatis* para reinar y gobernar, excluía, por principio, cualquier forma de oposición. Y en la época moderna los regímenes subsumidos en la categoría de sistema autoritario propiamente dicho (como eran los casos del fascismo y nazismo), que al basarse en el poder carismático de alguno o algunos de sus gobernantes, excluyen también, por principio, cualquier tipo de oposición. Ningún grupo político gozará del derecho a criticar —y en su caso a sustituir— a los gobernantes. Aunque, como se puede intuir —por experiencias inmediatas— en este tipo de sistema cabe establecer grandes matizaciones de unos regímenes a otros. Pensemos tan sólo en los casos de los regímenes autoritario-paternalistas.

El fenómeno de la oposición —y su carácter más o menos legal— está, como ya se dijo, íntimamente vinculado con el de la participación política. Y éste con el de la estructura y formas de Poder y, por tanto, con el de la naturaleza de los sistemas y regímenes políticos. En los sistemas totalitario y autoritario la dinámica política gira en torno al binomio gobernantes-gobernados = súbditos. Los gobernados son, más bien, sujetos pasivos de las decisiones gubernamentales que factores de influencia y de presión. Por el contrario, el sistema demoliberal se basa en el binomio gobernantes-gobernados = ciudadanos. La oposición directa o indirectamente legalizada es, pues, consustancial a todos los regímenes del «llamado mundo libre».

Aunque es un hecho universal el que allí en donde exista una sociedad organizada —y, por tanto, un Poder y unos gobernantes— surgirá inmediatamente el dualismo de gobernantes-opositores, también lo es que *no* en todos los regímenes se permite por igual el que un grupo o grupos se hallen en la oposición y ejerzan la función de control.

El factor *Poder* constituye el objetivo final de una batalla entablada por su posesión. Ya lo dijimos: desde el momento en que alguien se apodera de él surgirá, inevitablemente, un núcleo de oposición que, en última instancia, buscará desalojar aquél del Poder para pasar a ocuparlo a su vez. Una de las

funciones fundamentales de los partidos es ofrecer equipos gubernamentales de recambio y, por tanto, alternativas de poder.

Partiendo del hecho empírico de que unos mandan y otros obedecen, habrá que deducir que siempre han existido formas de oposición. La evolución política fue perfeccionando los mecanismos de participación ciudadana y las formas y modelos de oposición. El Antiguo Régimen —basado en el origen divino mediato o inmediato de los Reyes— excluía la oposición abierta. A partir de la Revolución francesa en Europa, y ya antes, desde la Declaración de Independencia norteamericana (el 4 de julio de 1776), el hombre dejó de ser súbdito para transformarse en ciudadano, en sujeto activo de la política. Dice dicha Declaración de Independencia: «... todos los hombres son creados iguales; son dotados por el Creador de ciertos derechos inalienables... la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad...» El instrumento técnico de la separación de poderes, como garantía de estos derechos, será la base de la Constitución de los Estados Unidos del 17 de noviembre de 1787. Y la Declaración francesa de Derechos del Hombre y Ciudadano en su artículo 2.º, dice: «El fin de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Estos derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la *resistencia a la opresión*.» Como garantía de tales derechos se establece en el artículo 16 de la misma Declaración la separación de poderes, hasta tal punto que careciendo una sociedad de tal forma específica de estructuración de poderes —se afirma— no puede decirse que se halla *constituida*.

Con estas declaraciones formales tan explícitas, la concepción liberal de oposición fue cobrando carta de naturaleza en estos países. Pero, poco a poco —y como ya dijimos— comenzaron allí, como en otros países europeos, a organizarse los partidos y, por tanto, abriéndose paso la concepción democrática de oposición. Y la oposición democrática —manifestada a través de los partidos— fue abriéndose camino en el marco legal de las democracias liberales. Si en un principio se adoptó la forma de oposición de hecho —pues el Estado se oponía primero y toleraba después la existencia de los partidos políticos— más tarde se reconoció, como ya se indicó su carácter legal de una manera directa a través de la constitucionalización de los partidos, e indirectamente mediante las leyes electorales y los reglamentos parlamentarios.

Se ha repetido hasta la saciedad que los dos elementos indispensables de la vida política son el Poder y su estructura institucional y el marco institucional que envuelve y encuadra a todos los ciudadanos, facilitándoles su participación en el proceso decisorio político y de control. Y se ha afirmado también sobradamente que la perfección de un sistema político estará en función del grado de efectividad de cada uno de estos dos elementos. No cabe duda que

la modalidad de participación política más perfecta es la que cristaliza mediante el ejercicio «libre y eficaz» de la función de control de la gestión de los asuntos públicos: he aquí el sentido profundo y último de la oposición y del papel que ha de jugar en la dinámica política.

b) *Sentido estricto de la oposición. Su institucionalización*

Pero si la oposición, en la acepción amplia, puede revestir todas las formas anteriormente reseñadas; sin embargo, merece tan sólo el calificativo estricto de «oposición» aquella que reúne determinados requisitos. Sánchez Agesta tipifica así la oposición en su acepción estricta: «Este pluralismo social y político tiende a manifestarse en el Estado contemporáneo como una fuerza alternativa que, dentro de cierta unidad de convicciones constitucionales, aspira a ejercer el Poder como gobierno o influye en el ejercicio del Poder, cuando no lo ejerce, mediante un control. Cuando esta situación se define de una manera que en cierta forma podríamos llamar *institucional*, se denomina oposición.»

Y la oposición puede institucionalizarse de hecho, como sucedió en Inglaterra hasta que, en 1937 al reconocerse su importancia constitucional, se la legalizó mediante la *Ministers of the Crown Act*, concediéndole al líder de la oposición un sueldo a cargo de los fondos públicos; pero la forma más evidente y sin equívocos de institucionalización de la oposición es la que suele realizarse legalizando —ya en la época democrática— a los partidos o a otras organizaciones análogas.

La legalización y constitucionalización de los partidos por parte del Estado liberal ha implicado un cambio de actitud ante el fenómeno de los grupos sociales y políticos. Pues el Estado liberal no ha tenido más remedio que ir dejando al margen su radicalismo individualista e ir reconociendo la realidad de los hechos: la dimensión social y plural del hombre y, por tanto, la necesidad de unidades intermedias de convivencia tanto social como política.

La legalización de los partidos, y, por ende, de la oposición democrática, significa que en el seno de un régimen se regula directa o indirectamente la existencia del fenómeno partidista. De ahí que tan sólo se pueda hablar de oposición democrática legalizada en aquellos países en donde existe un sistema de partidos reconocido legalmente. Como ya se indicó, los Estados contemporáneos suelen llevar a cabo su reconocimiento legal, de una manera directa, a través de la constitucionalización de los partidos, e indirectamente mediante las leyes electorales y los reglamentos parlamentarios.

La llamada oposición legalizada implica también que los diversos grupos

políticos —y sus correspondientes organizaciones o asociaciones— que existen en el seno de una sociedad aceptan un denominador político común. Todos ellos comparten una ideología política *general*, aunque cada uno de estos grupos personifique y defienda una ideología *particular* que pretenderá desarrollar desde el Poder. La unidad en lo *fundamental* y la discrepancia en lo *accidental* es la condición indispensable para que se turnen en el Poder —de una manera constructiva— diversas fuerzas políticas y para que la oposición ejerza, de una manera positiva, la función de control y realice eficazmente sus *aspiraciones a orientar el ejercicio del Poder*. Sólo así la oposición será un factor constructivo en la dinámica política de los pueblos. La oposición legalizada se ejerce en el seno del régimen. A este tipo de oposición la llamaremos, con Sánchez Agesta, *oposición de gobierno*, o, según nuestra terminología, *oposición "en" el régimen*, frente a la *oposición de principio* u *oposición revolucionaria* = *oposición al régimen*.

Prescindiendo de los orígenes diversos y modalidades de la llamada oposición institucional —concepción estricta de oposición—, se ha de indicar que el desarrollo contemporáneo de los partidos políticos, al mismo tiempo que modificó el modelo de oposición liberal —el de la separación clásica de los Poderes— transformó, como ya se indicó, la función de oposición encarnándola en instituciones que la ejercen *desde fuera de la estructura gubernamental*. Los partidos minoritarios serán los que desempeñarán el papel de control y freno de aquellos que están en el Poder.

La oposición democrático-institucional, llevada a cabo mediante los partidos, reviste tres modalidades:

- 1.º Oposición ejercida en el período preelectoral.
- 2.º Durante la campaña electoral.
- 3.º Y en el seno del Parlamento a través de los grupos parlamentarios, expresión cada uno de ellos de la pluralidad de fuerzas políticas que anidan en su seno y en la sociedad.

La institucionalización de la oposición democrática conoció tres etapas antes de lograr consolidarse:

- 1.ª Reconocimiento del derecho a participar, por medio del voto, en el proceso decisorio político.
- 2.ª Reconocimiento del derecho a ser representado.
- 3.ª Reconocimiento del derecho a organizar una oposición en el período comprendido entre dos campañas electorales, en el curso de las elecciones, y en el seno del Parlamento, intentando conseguir en la fase preelectoral, electoral y en el marco de la institución legislativa votos contra el Gobierno y el partido o partidos que lo apoyan.

La oposición democrática, una vez ya institucionalizada, implica, pues, una triple dimensión en los partidos u organizaciones análogas: como *asociaciones* que encauzan y orientan las opiniones de los ciudadanos «mediante la propaganda de una ideología y defensa de unos intereses» (Sánchez Agesta) y critican la gestión del Gobierno; como *grupos electorales*, intentando captar el mayor número de votos posible, y como *grupos parlamentarios*, criticando, desde el seno del Parlamento, la gestión del Gobierno y del partido o partidos en el Poder.

La oposición institucionalizada mediante los partidos es un hecho, pero también es una invención reciente. Ha surgido como un decantado de la evolución política que va desde la Revolución francesa. Implica una ideología democrática, un diálogo y el gobierno de la mayoría con el respeto de la minoría.

El mundo tiende hoy hacia formas de organización democrática. Incluso los países marxistas y autoritarios reclaman para sí el calificativo de democracia. Pero tan sólo merecerán el nombre de tales —al menos en la acepción más corriente del término— aquellos que hagan posible que las fuerzas políticas alejadas del Poder puedan ejercer *libre y eficazmente* la función de control y, por tanto, de oposición.

El fenómeno de la legalización de los partidos —y, por tanto, de la oposición— comenzó después de la penúltima guerra mundial. Y cada vez más las constituciones protegen en su seno el derecho de asociación política. Progresivamente las constituciones —especialmente las de la última postguerra— hacen referencia al fenómeno de los partidos, bien para prohibirlos, para limitarlos o para garantizar su libre existencia. Tan sólo las constituciones y leyes de las democracias liberales protegen, aunque en grado diverso, la libertad de asociación política e indirectamente —la mayoría de ellas— la pluralidad o multiplicidad de partidos, que dependerá, en gran medida, del sistema electoral adoptado. El grado de control por parte del Estado sobre la estructura y programa de los partidos varía según las constituciones. Resulta insuficiente la actual regulación jurídica de los partidos, y tratadistas y políticos proclaman la necesidad de un pronta regulación de los mismos, tanto en orden a su constitución como a su funcionamiento, pues algunas democracias liberales sufren el fenómeno partidocrático y la gangrena de la inestabilidad ministerial. Hay que limitar el número de partidos y hay que evitar que éstos se extralimiten en sus funciones asumiendo a veces el papel que las constituciones suelen otorgar a otras instituciones del Estado. Se impone un estatuto de los partidos. Y, por doquier, se alzan voces —en el seno de las democracias liberales— para que, aun respetando el derecho de asociación política y garantizándose la pluralidad de partidos, se ponga coto a sus extralimitaciones

políticas. Pues el fenómeno de la partidocracia pende como una espada de Damocles sobre el recto funcionamiento de las democracias liberales. Sólo haciendo de los partidos o asociaciones políticas factores constructivos, funcionales de la vida política es como se logrará, como consecuencia lógica, una *oposición* eficaz en el cumplimiento de su papel: controlar, criticando e impulsando al Gobierno en funciones.

c) *A modo de conclusión*

En casi todas las democracias liberales, el carácter legal de los partidos —y, por tanto, de los que están en la oposición— viene reconocido, pues, aparte de las breves referencias constitucionales, a través de las leyes electorales o de los reglamentos parlamentarios.

La existencia de los partidos y el ejercicio de la oposición son anteriores a su reconocimiento por parte del Estado. Pero en aquellos regímenes en donde se hallan descartados los partidos, la oposición no pasa de ser un hecho más o menos clandestino según sea la rigidez del régimen en cuestión.

La evolución política de Europa ha confirmado la necesidad de institucionalizar la oposición. Se la ha justificado tanto desde el plano de la ética como desde el de la utilidad política.

E) LA FUNCIÓN POLÍTICA DE LA OPOSICIÓN LEGALIZADA

a) *Necesidad de la oposición*

La oposición puede justificarse tanto desde el plano de la ética política puesto que ningún grupo o fracción posee el derecho de arrogarse el privilegio de poseer la verdad política —(¿existe la verdad política?)— ni, por ende, acaparar el Poder, como desde el plano de la utilidad política, puesto que la oposición contribuye a un gobierno más eficaz de la sociedad. En efecto, los gobernantes también son hombres y como tales seres falibles. De ahí que la oposición es tan lógica en su existencia como lo son los distintos puntos de vista opuestos al propio al contemplar la realidad. Extremando las cosas diríamos que la misma naturaleza perfectible del hombre, es decir, a causa de no ser omnisciente, exige la aportación de los otros para completar las propias deficiencias en las apreciaciones morales y humanas y, por tanto, en las políticas. En una palabra, se ha visto como un bien político el reconocimiento a los ciudadanos, y a los grupos el derecho a la libertad de estar en des acuerdo público con el Gobierno.

La libertad de desacuerdo se considera como deseable en sí. Los defensores de la democracia liberal han sostenido generalmente, con John Stuart Mill, que la posibilidad de expresar opiniones disidentes es igualmente una condición necesaria de toda acción política que merezca el nombre de racional. Según este punto de vista, los gobernantes de todos los países tienen necesidad de gobernados no conformistas, de oposición para actuar con prudencia, examinar las diversas opciones posibles, comprender las ventajas y desventajas de cada uno de ellas y saber lo que se quiere y por qué medios obtenerlos.

El desarrollo político de todo régimen democrático necesita de una oposición institucionalizada. Es imprescindible como complemento de la función de gobierno, pues sin ella difícilmente se ejercerá la función de control, de crítica constructiva, necesaria para que se puedan adoptar decisiones políticas eficaces. La naturaleza imperfecta de los gobernantes exige la aportación de todos en la adopción de decisiones políticas. Y la crítica, el control y la oposición son los instrumentos —decantados por la evolución política de los pueblos— hasta ahora más eficaces, para que puedan ser subsanadas las deficiencias propias de los gobernantes. El diálogo y, por tanto, la crítica, son la base de la política y de la democracia.

Cada régimen democrático debe segregar su propio modelo de oposición. Pero en todos ellos, para que la oposición sea funcional, ha de ser «leal y no desleal» como lo es en Inglaterra la «leal oposición de Su Majestad». Por ello, ha de actuar «dentro del régimen y no fuera de él». Pero para poder exigir a la oposición un comportamiento funcional y no subversivo, no se le ha de obligar a compartir principios rígidos ni ideologías cerradas.

Se impone una amplia legalización de la oposición para que pueda existir el diálogo de los que deciden, desde el Poder, con los que, desde la sociedad, controlan y fiscalizan su comportamiento mediante una leal oposición en el marco de las instituciones. Para ello se exigen estas tres previas condiciones: 1.ª, denominador político amplio; 2.ª, reconocerle a la oposición carta de naturaleza política, y 3.ª, establecer amplios cauces adecuados de actuación.

1. *Peligro de inmovilismo o de corrupción.*—Sin el mecanismo de la oposición falta uno de los dos términos de la relación política: los que mandan y los que fiscalizan. Sin la oposición, la vida política de las instituciones corre el peligro de morir de asfixia, de caer en el inmovilismo o en la corrupción. Hay que prever cauces adecuados para la acción de las diversas fuerzas políticas en la gestión fiscalizadora y de control político. La totalidad de un pueblo debe participar en la conducción de sus destinos dentro de su marco constitucional. Los enriquecimientos, las mejoras y las modificaciones que cada cir-

cunstancia y cada coyuntura aconsejen introducir en las instituciones políticas deben realizarse a través de cauces eficaces. Sin ellos las instituciones de cualquier régimen quedarán anquilosadas por falta de renovación y actualización. Si así sucediere las normas constitucionales serían abiertas, no rígidas. Lo que ciertamente implica su progresiva evolución, pero no puede implicar en ningún caso su irresponsable destrucción. En esa evolución se debe prever que las diversas corrientes de opinión política suscitadas por la vida real, por los problemas económico-sociales encontrarán creciente campo en el que puedan debatir sus respectivos puntos de vista.

¿Pero cuáles pueden ser los posibles cauces que un régimen democrático exige para que se ejerza la oposición leal? Se acude a la asociación política, auténticamente democrática y representativa (=partidos según la terminología comúnmente aceptada) que puede ser tan constructiva como las otras múltiples formas en que se realiza la sociabilidad humana. El *consensus político o fundamental* implica la aceptación de las instituciones, pero admite las discrepancias sobre las decisiones políticas concretas.

Todo régimen, tras las experiencias propias y las ajenas, tiene que encontrar su fórmula propia que, dentro de su marco constitucional, posibilite el ejercicio eficaz de la acción fiscalizadora y de control.

Pero sólo creándose —adoptándose a su vez las garantías suficientes para evitar abusos— un *status* de hecho o legal e *igual* para todos los grupos políticos, y sus correspondientes organizaciones políticas, que compartan el ordenamiento constitucional vigente, es como se podrán establecer cauces o procedimientos adecuados para que las diversas corrientes de opinión suscitadas por la vida real puedan ejercer la colaboración de una crítica sustancial a la acción de gobierno. Sólo así un régimen habrá salvado los escollos del *totalitarismo* con que le suele amenazar siempre la existencia de una *organización política predominante o mayoritaria*. Sólo así se podría desarrollar plenamente la libertad política y quedaría a salvo la dignidad y la libertad de todos los ciudadanos.

2. *Contrapeso necesario*.—La oposición es el contrapeso necesario, dentro del sistema democrático, de la función de gobierno. Por eso, los Estados en vías de democratización —con peculiares regímenes— han creado o aceptado oposiciones más o menos eficientes que les justifiquen autocalificarse de democráticos. Pero no es lo mismo arbitrar una oposición, como hizo Cánovas, forzando su existencia sobre los elementos reales de la política, que reconocerla y legalizarla allí donde, naturalmente, surge.

La oposición —como expondremos más adelante— puede ser oposición al sistema político (en un nivel abstracto) o al régimen (si nos situamos en un

plano concreto) o tan sólo a aquella política (policy) que, dentro del sistema o régimen, propugnan los gobernantes, sean *titulares* o *detentadores* del Poder. La oposición debe ser una oposición *en* y no *contra* el sistema y/o régimen para que sea funcional, fuerza provechosa y positiva en la gestión de los asuntos públicos. (Sobre la noción y distinción de sistema y régimen, vid. nuestro trabajo «En torno a los conceptos de sistema y régimen», en *Atlántida*, número 39, Madrid, 1969.)

Únicamente en la democracia pluralista es concebible tal oposición. Cuando una oligarquía dominante por razones de prestigio o conveniencia inventa una oposición manejada dentro de su propia organización, vulnera, desde luego, el principio mismo en que se asienta la oposición. Esta, para ser eficaz, debe estar en condiciones de ser un contrapeso a una iniciativa política concreta.

El ejercicio de la función de oposición, que existe dentro del sistema democrático en cualesquiera de sus versiones regimentales o en proceso de democratización es una consecuencia derivada de los derechos naturales de la persona: «El fin de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre, la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión». Así reza el artículo 2.º de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano (26-VIII-1789). El análisis racional de los problemas ofrece siempre otras soluciones alternativas que tan sólo una oposición organizada es capaz no sólo de ofrecer sino de hacer valer como soluciones posibles a los probables fracasos o naturales desgastes de los gobernantes en turno. Pues el Poder desgasta. Además, sería absurdo —y anti-natural— pretender que la política, de por sí actividad pragmática, que a todos concierne y para la que todos sirven en mayor o menor medida, fuera la obra de una oligarquía con pretensiones de infalibilidad. Si así sucediere la oposición institucionalizada no tendría cabida, ni los que estiman la libertad podrían colaborar. En estas circunstancias sería previsible, a corto o largo plazo, la explosión revolucionaria.

Exigir la uniformidad en lo político no sólo atenta a la libertad y dignidad del hombre, sino que, como dice André Gide, «suprimir la oposición en un Estado, o aun impedir sencillamente que se exprese o se pronuncie, es cosa extremadamente grave: es la invitación al terrorismo...»

3. *La oposición como correctivo político.*—La oposición, por ser un contrapeso necesario de la función de gobierno y alternativa de Poder, es también barrera o limitación de la actividad gestora de los gobernantes, ya que con su crítica o control puede hacer perder al Gobierno la confianza del cuerpo electoral. Esta amenaza puede —y de hecho así sucede— frenar a los go-

bernantes en turno impidiéndoles llevar a cabo determinadas *políticas*. De esta manera la clásica teoría liberal de la división de poderes —como garantía de la libertad—, que se tradujo, como ya dijimos, en una *oposición-límite, intra-instituciones gubernamentales*, se transformó esta oposición = límite = freno = *checks and balances* en una oposición ejercida *desde fuera de la estructura gubernamental mediante los partidos políticos* = concepción democrática de oposición. Así la teoría tan cara a los liberales de la limitación del Poder quedó a salvo: el Poder no quedaría limitado por el Poder = teoría liberal, sino que el Poder ejercido por el partido mayoritario o por una coalición de partidos quedaría frenado por el partido o partidos minoritarios, ejerciendo la función de control, de oposición. Esto ocurre en todos los países regidos por *el sistema democrático-liberal*, en cualesquiera de sus organizaciones políticas concretas = regímenes políticos.

4. *La oposición favorece la continuidad.*—Un régimen en proceso de democratización conseguiría su objetivo legalizando la oposición. Todo régimen que desee pervivir ha de prestar atención a todos aquellos sectores reales que representan intereses legítimos, pues, en caso contrario, se condenaría a su propia extinción. La institucionalización de la oposición abriría un cauce de integración en el régimen a todas estas fuerzas reales, estableciendo así las bases que harían posible su continuación.

En los últimos cincuenta años se ha llevado a cabo una simplificación de los regímenes en orden a su clasificación: democráticos, totalitarios-marxistas y autoritarios. Estos últimos al no institucionalizar la oposición tampoco han logrado la continuidad. Véanse los casos del fascismo italiano, corporativismo austriaco, regencialismo húngaro, nazismo alemán, peronismo... En todos ellos fue la oposición *fuera y contra el régimen* la que sucedió en el Poder, con una política y un régimen radicalmente contrarios. No sabemos los resultados definitivos del postsalazarismo, con Marcelo Caetano, por ejemplo.

Sólo el régimen soviético ha logrado continuidad, desaparecidos sus fundadores, Lenin y Stalin, con el mantenimiento de la ideología monolítica y de la rígida disciplina del partido. Es un régimen totalitario.

Si no se acepta el sistema marxista, en ninguna de sus versiones regimentales (soviética, democracias populares y el de autogestión social yugoslavo), y si se descarta el sistema autoritario en cualesquiera de sus cristalizaciones regimentales —transitorios por su naturaleza— la alternativa que se presenta es el sistema democrático-pluralista pero adecuado al grado de evolución económico-social y política del país de que se trate. Tan sólo dentro del modelo democrático es donde podrá tener amplia cabida institucional —bien de hecho o legalizada— la oposición. Ella podría, por ejemplo, salvar lo que de positivo

encerrasen o tengan —tratándose de regímenes autoritario-paternalistas— las anteriores realizaciones político-institucionales. Sería la mejor garantía de su continuidad; en caso contrario la espada de Damocles de su propia destrucción pendería sobre ellos.

b) *Contenido general de la función de la oposición*

¿Cuál es la función que debe cumplir la oposición? Según Sánchez Agesta es la de controlar al Gobierno. Nos encontramos en presencia de una función que excede del cuadro clásico de poderes y funciones que han sido estudiadas tradicionalmente por el Derecho constitucional.

«No tenemos apenas indicaciones en la literatura política —dice el citado autor— sobre el valor de esta nueva función que se cubre con un término que, por su uso muy común en las Ciencias sociales, se presta a equívocos y malentendidos. Lasswell y Kapland definen el control como el proceso de aceptar las decisiones políticas con la intimación o el ejercicio actual de una privación. Grave y Oppenheim identifican prácticamente el control con una acción positiva de participación en el Gobierno, en virtud de la cual se influye, persuadiendo o disuadiendo, o se impide la adopción de decisiones o su ejercicio»... «Adviértase, no obstante, que el control significa una forma de coparticipación específica. Quien controla no decide, solamente influye de manera directa o indirecta en la decisión de otro órgano, persuade o disuade, o, incluso, impide, pero no acepta la responsabilidad moral, ni en su caso la responsabilidad política de la decisión. El Gobierno es Poder de impulsión, elemento motor; el control es Poder de inspección, de acción indirecta de liberación y advertencia, de rectificación y moderación...»

El Gobierno gobierna y la oposición controla: He aquí la función política que modernamente ha de desempeñar la oposición democrática legalizada, la ejercida por los partidos.

Ahora bien, para que la oposición sea «oposición de gobierno», es requisito esencial que comparta una comunidad de principios básicos de convivencia con quien desempeña el oficio de gobierno, y que tenga la posibilidad de sustituirlo en dicho oficio, dentro de la continuidad del régimen. Diferente de esta «oposición de gobierno» existe también una «oposición revolucionaria», que quiere impedir toda acción gubernamental, puesto que, en definitiva, no admite los principios *establecidos* en la sociedad.

## c) «Oposición de gobierno» y «oposición revolucionaria»

Hasta ahora la oposición democrática no ha ejercido de modo *funcional* su específica función más que en el seno de *algunos regímenes democráticos*. La *naturaleza* de la oposición se halla íntimamente vinculada al *tipo de lucha política* que los partidos mantienen entre sí. Se pueden distinguir a este respecto, tres tipos diferentes de luchas:

1.º *Una lucha sin principios*. Se trata de una oposición al equipo ministerial. Los partidos son más bien equipos rivales que, mientras uno ocupa el Poder, el otro desea desalojarle de éste para, a su vez, posesionarse del mismo. Este tipo de lucha no trae consigo división profunda alguna dentro de la nación. Este es el caso que presenta los Estados Unidos, en los que los dos partidos, el Demócrata y el Republicano, son más bien coaliciones de intereses que propugnadores de ideologías. Este tipo de lucha y de oposición presenta aspectos negativos, pues reduce la «oposición de gobierno» a un campo secundario: atenúa el valor de la oposición al limitar las elecciones y las luchas políticas a la *opción entre políticas específicas de gobierno*, que poco se diferencian entre sí. Más adelante nos detendremos en el análisis del modelo democrático de oposición americano.

2.º *La segunda forma implica la defensa y discusión de ideas políticas accidentales*, mientras se mantiene la unidad en la común aceptación de unos mismos principios esenciales. Los partidarios del Gobierno y los que permanecen en la oposición se separan por concepciones doctrinales y sociales diferentes y se asientan en clientelas electorales diversas. Los partidos conservador y laborista británicos, por ejemplo, poseen dos concepciones diferentes de la producción y de la distribución de la riqueza y de la venta, de la estructura y de la circulación de las élites, y representan —aunque sin exclusivismos— dos clientelas electorales opuestas. La división de los partidos coincide más o menos con la estratificación social del país. Sin embargo, los partidos continúan estando de acuerdo en los principios fundamentales del régimen político en cuestión, sin poner en entredicho las reglas del juego democrático. Aceptan el derecho a la libre expresión del pensamiento, la necesidad de elecciones libres y sinceras basadas en un pluralismo de partidos y el ejercicio de la función de crítica y de control libre y eficazmente ejercido. La Gran Bretaña y las Monarquías del norte de Europa se adscriben a este tipo de lucha política.

3.º *Existe un tercer tipo de oposición que implica una ruptura de «consensus» en los principios fundamentales*. Se trata de una oposición revolucionaria a la estructura política del régimen y a su infraestructura socio-eco-

nómica. En países como Francia e Italia, la lucha política —por determinados partidos— no se limita a los principios accidentales, ni a la oposición al equipo ministerial, sino que llega a poner en tela de juicio los fundamentos mismos del régimen. Así, los partidos comunistas de Francia e Italia, aunque aparentemente se presenten con ropaje democrático, ideológicamente se hallan en abierta oposición a la democracia occidental: no admiten el pluralismo de partidos y quieren reemplazarlo por el partido único; no reconocen el derecho a que la oposición ejerza libre y eficazmente la función de control; y no admiten tampoco la libre expresión de las opiniones políticas. Por eso algunos países, como Alemania e Italia, prohíben la existencia de determinados partidos totalitarios. El partido comunista y el nazi están declarados como ilegales en Alemania, y la Constitución italiana de 1947 prohíbe la reorganización del partido fascista.

Por tanto, y como conclusión de este epígrafe, podemos establecer con R. Dahl que los objetivos o contenidos específicos de la oposición pueden ser:

- 1.º Oposición al equipo gubernamental;
- 2.º Oposición a las *políticas* específicas del Gobierno; y
- 3.º Oposición a la estructura socio-económica y política.

En síntesis: la oposición puede ser «en» el régimen y «al» régimen; es decir, «oposición de gobierno» y «oposición revolucionaria».

#### d) *A modo de conclusión*

Cada sistema y régimen (sean liberales, marxistas o autoritarios) debe segregar su propio modelo de oposición. Pero en todos ellos, para que la oposición sea funcional, ha de ser «leal y no desleal» como lo es en Inglaterra la «leal oposición de su Majestad». Por ello, ha de actuar «dentro del sistema, y no fuera de él». Claro que para que ello sea factible es necesario que el régimen se asiente en una ideología lo suficientemente amplia para que quepa la discusión en materias accidentales. Si el régimen se basa, por el contrario, en una ideología limitada y cerrada, se hará inviable la oposición *en* el régimen, surgiendo necesariamente la oposición *al* régimen. En pocas palabras, para poder exigirle a la oposición un comportamiento funcional y no subversivo no se la ha de obligar —como ya se dijo— a compartir principios rígidos ni ideologías cerradas.

La democracia pluralista y social tiende, políticamente, a la realización de la ideología democrático-liberal y, económicamente, a la socialización —al

menos parcial— de los medios de producción, y a la gestión o cogestión de las empresas. Esta democracia pluralista y social es el sistema que, en la época contemporánea, mejor se presta a que quepa en su seno una verdadera oposición legal, una oposición de gobierno.

En definitiva, en cualquier tipo de régimen democrático la oposición es necesaria. Tiene una función que cumplir. Pero sólo será posible que desempeñe su papel cuando entre gobierno y oposición haya una *unidad de principios compartida* y esté claramente perfilada una distinción entre lo *permanente* y lo *mudable*. O, si se quiere, entre lo indiscutible y lo que está sujeto a opiniones. Pero, además, si esa oposición que participa en el Poder con el Gobierno, controlándolo y criticándolo, está dispuesta a asumir como Gobierno, dentro de la continuidad del régimen, la responsabilidad de sus opiniones. Por eso no constituyen una oposición genuina u «oposición de gobierno» quienes no participan de los principios fundamentales de un régimen y no están dispuestos a gobernar a través de los cauces ordinarios de las instituciones establecidas.

Problema distinto será el de las formas de organización de la oposición. Los *modelos de oposición* variarán de un régimen pluralista a otro, según sea el *tipo de sistema de partidos vigente*. A este respecto digamos que el sistema democrático-liberal (su adaptación a las circunstancias actuales = sistema social y pluralista) se concreta en pluralidad de regímenes políticos, que, para nuestros actuales propósitos, pueden clasificarse en bipartidistas, de pluralismo político moderado y en multipartidistas. De ahí que sea permitido hablar de *diversos modelos democráticos de oposición*. No analizaremos aquí y ahora el «supuesto» modelo *autocrático de oposición*.

Analizaremos brevemente cada uno de estos modelos, deteniéndonos fundamentalmente en el «modelo británico» que tanto sugestiona a los europeos y no europeos.

## F) LOS MODELOS DEMOCRÁTICOS DE OPOSICIÓN

La oposición en un régimen democrático varía según sea el tipo de sistema de partidos: modelo bipartidista, multipartidista y de pluralismo moderado.

### a) El modelo bipartidista

El sistema más perfeccionado de oposición legalizada lo encontramos en el *two party system*. En efecto, en este caso se tiende a hacer de la opo-

sición una verdadera institución-constitucional: «oposición de gobierno». A la división de tareas entre gobierno y oposición corresponde la distinción precisa entre partido mayoritario y partido minoritario. El primero ejerce la función de gobierno, y el segundo la función de control. De esta manera se produce una real separación de poderes en el sentido técnico dado por los juristas: al Parlamento, que frenaba y controlaba al Ejecutivo, en el marco de las democracias liberales clásicas (Monarquía limitada y constitucional) ha sustituido o reemplazado el *partido minoritario*, que frena y controla al Gobierno, instrumento del partido mayoritario: Monarquía parlamentaria y democrática.

Conviene diferenciar, dentro de los regímenes bipartidistas, dos modelos que poseen diferentes características: el británico y el americano.

1. *El modelo británico.*—El *two party system* británico tiende a hacer de la oposición una verdadera institución, con tanta entidad como la del propio Gobierno: la alternativa al Poder, que se denomina la «leal oposición al Gobierno de Su Majestad». Desde 1937, el líder de la oposición percibe honorarios por ejercer tal función.

El Régimen político británico se ha caracterizado por su bipartidismo.

El cuerpo electoral británico elige cada cinco años entre dos equipos políticos, y el que ha obtenido la mayoría ocupa el Gobierno, mientras que el que queda en minoría forma la oposición. Pero ambos equipos y sus respectivos partidos respetan las reglas del juego porque aceptan la legalidad e instituciones vigentes. Existe un *consensus* en torno al fundamento, estructura y fines del Poder. El orden constituido es para los británicos un orden legítimo. Por otra parte, la atribución al jefe del partido minoritario de un sueldo oficial pagado por el Estado y del título oficial de «leader de la oposición al Gobierno de Su Majestad», confiere realmente a la oposición la entidad de función pública. Así, mientras que el Gobierno gobierna, la oposición controla, y de este modo se puede afirmar que coparticipa en el Poder. Afirma Jennings, al hablar de ambas instituciones, que «una permite a la otra gobernar porque la segunda permite a la primera hacer la oposición, y en conjunto ambas contribuyen con sus partidos a la marcha de la máquina constitucional. El Gobierno "nacional" es verdaderamente nacional porque comprende una oposición nacional y la gente es libre. Los jefes de las oposiciones en otros países se encuentran pudriéndose en los campos de concentración o bien han pasado a formar parte de la noble tropa de los mártires políticos, mientras que sus pueblos continúan estando en esclavitud...».

La misión del partido de la oposición es ejercer el control político del Gabinete, con el fin de ofrecer una alternativa a la opinión pública, pues es

capaz de relevar con su propio equipo —su Shadow Cabinet (Gabinete en la sombra o Gabinete fantasma)— al Gabinete en funciones. En Inglaterra, de hecho, el Gabinete dialoga no con las cámaras, consideradas como un colectivo, sino con el partido minoritario, que es el que ejerce la función de control y de oposición. El pueblo, cuando las elecciones generales, pronunciará su veredicto definitivo. Dice W. Anson: «Desde hace cien años, el poder que decide la formación y la caída de los Gabinetes ha pasado de la Corona a los Comunes y, en seguida, de los Comunes al cuerpo electoral». En efecto, para el mantenimiento en funciones del Gabinete, y, por ende, del carácter mayoritario del partido correspondiente, es decisiva la intervención del cuerpo electoral y, por tanto, es de primera magnitud el rol de la opinión pública.

Gracias al papel ejercido por la oposición es posible que la opinión pública dicte un veredicto contrario al partido mayoritario. De esta manera, como una espada de Damocles, la opinión pública pende sobre la existencia futura del Gabinete. El poder preponderante del Gabinete será siempre limitado en el tiempo. No tendrá más que la seguridad de permanecer como máximo poco menos de cinco años. Es evidente que al final de su mandato el Gabinete y su partido tendrán que presentarse ante el cuerpo electoral —ilustrado por la crítica ejercida por la oposición— para rendirle cuentas de la gestión de los asuntos públicos y de las realizaciones prometidas en la campaña electoral anterior. El cuerpo electoral le confirmará o no en el Poder. Si el partido de la oposición ha ejercido con eficacia la función de crítica y de control, probablemente las elecciones le serán favorables y accederá al Poder. Ante esta eventual amenaza, el partido mayoritario y su Gabinete actuará en forma tal que su política sea capaz de retener o captar en las elecciones generales próximas el mayor número de electores.

Pero —como indicamos al comienzo de este apartado— el modelo británico de oposición, su naturaleza y caracteres, está en función de su típico sistema de dos partidos. Veamos, pues, aunque someramente, las características del bipartidismo británico y el papel jugado en el funcionamiento del régimen.

a') *Los partidos británicos.*—El Gobierno británico es un Gobierno de partido. Y si bien en Gran Bretaña la organización actual de los partidos políticos es de corte moderno, es el fruto de una lenta evolución que comienza en el siglo pasado.

Los partidos se hallan íntimamente vinculados al funcionamiento del Régimen político inglés. El desarrollo de las elecciones, la formación y la vida del Gabinete, la actividad y existencia del Parlamento se hallan constantemente bajo el rasgo distintivo del bipartidismo.

Varias son las concausas que orientan la vida política inglesa hacia el bi-

partidismo: temperamentales, homogeneidad económico-social de la nación inglesa, históricas, etc. Otro de los factores conducentes al bipartidismo inglés es el sistema electoral imperante en dicho país. Se trata de un sistema de mayoría relativa: se reduce la elección a la de un representante por circunscripción, siendo elegido el candidato más votado.

Como las elecciones generales inglesas tienden a designar el partido que formará el Gabinete, es decir, el Gobierno, el sistema electoral vigente incita a los electores a un reagrupamiento inmediato y disciplinado de sus votos en torno a los dos solos partidos que, normalmente, pueden esperar constituir el Gobierno o la oposición. Los terceros partidos tienen poca posibilidad de éxito. Los electores se limitan a decidir si el Gobierno debe continuar en funciones o ser sustituido por la oposición. Esto es lo práctico y claro a la vez: saber y decidir quién va a gobernar. Los ingleses saben que, votando por un diputado conservador o laborista, están colocando como primer ministro al *leader* del partido conservador o laborista que triunfe en las elecciones. No sucedería esto con el multipartidismo, pues, como se observa en la práctica de los países en que funciona, los electores eligen solamente a los diputados, y éstos, a su vez eligen y revocan más o menos libremente al jefe y miembros del gobierno designado, de hecho, por los estados mayores de los partidos, es decir, por los comités.

b') *Ventajas del bipartidismo*.—En Gran Bretaña, el bipartidismo ofrece tres principales ventajas:

a') Permite al cuerpo electoral elegir al Gobierno del país, y, por ende, democratizar al Parlamento: democracia directa y no mediatizada, según expresión de Duverger.

b') Procura gobiernos estables, que pueden, con la mayoría parlamentaria con que necesariamente cuentan (pues gobierna el partido mayoritario), lograr la aprobación de su política general y de sus decisiones concretas.

c') Al eliminar, en principio, todo tipo de coaliciones electorales y parlamentarias, y, por tanto, gubernamentales, permite establecer una responsabilidad política clara, sancionada.

En la organización de los partidos —afirma Mathiot— el *leader* ocupa un lugar importante, y su designación interesa no solamente a los miembros, sino a la nación, puesto que es él quien llegará a primer ministro si su partido triunfa en las elecciones, y el triunfo del partido podrá depender, en una gran medida, de su personalidad.

La eficacia del *two party system* se debe, ante todo, a la fuerte disciplina

que impera en el seno de los partidos. Los diputados pueden pronunciarse en los Comunes con cierta independencia, salvo en asuntos de verdadera importancia. En este caso unos parlamentarios, los *whips* («los que tienen el látigo»), transmiten a sus correligionarios las instrucciones de sus *leaders*, que deben acatar sin condiciones.

Valiéndose los partidos políticos de los poderosos medios de comunicación de masas existente logran durante una campaña electoral, y después de ella, tener informada a la opinión pública del país, que será la que en última instancia refrendará la política del Gabinete en funciones o la del *Shadow Cabinet*.

El partido es el órgano de formación del Gobierno. Las elecciones generales dan al partido vencedor la mayoría absoluta de parlamentarios en los Comunes. En virtud de una *convención constitucional* —absolutamente fundamental, en la que se traduce a la vez el principio democrático y la regla del juego parlamentario— este partido debe ejercer el Poder mientras dure en funciones el Parlamento. La duración normal del mandato parlamentario es de cinco años. El país da al partido mayoritario el mandato de realizar su programa.

El Gabinete es una institución colegiada que dirige la política general del país de acuerdo con la voluntad del Parlamento, que puede obligarle a presentar la dimisión. *Formalmente*, el Gabinete responde ante el Parlamento. Los ministros son responsables colectiva e individualmente ante el mismo.

De hecho, la autoridad del primer ministro en el Gabinete es muy grande, debido a su condición de *leader* del partido mayoritario. El desarrollo de una rígida estructura interna de los partidos y la fuerte disciplina que impera en el seno de los mismos ha favorecido la creciente influencia del primer ministro sobre los miembros del Gabinete que, como es obvio, son miembros de su propio partido.

Se podría decir que el partido es la organización en la que se fragua el futuro Gobierno británico. Tanto el *Gabinete* como el *Ministerio* nacen del partido, y la política del Gabinete es la política que un partido ha presentado al país y que el pueblo le ha dado el mandato de realizar. El Gabinete la realizará gracias a la mayoría parlamentaria de su partido.

c') *Función política del partido minoritario*.—Por lo que se refiere al partido en la oposición, su misión es ejercer el control político del Gabinete, con el fin último de convencer a la opinión pública de la conveniencia de que se abandone la política del partido mayoritario y que se la sustituya por su propia política, reemplazando el Gabinete en funciones por el *Shadow Cabinet*.

d') *La opinión pública decide*.—El pueblo, cuando las elecciones genera-

les, pronuncia su veredicto definitivo. Repitamos las palabras de W. Ansen: «Desde hace cien años, el Poder que decide la formación y la caída de los Gabinetes ha pasado de la Corona a los Comunes y, en seguida, de los Comunes al cuerpo electoral».

Las elecciones generales son las que dan a un partido la mayoría parlamentaria, posibilitándole, a su vez, que pueda constituir Gabinete. El Gobierno encuentra su fuerza en el apoyo popular explicitado en las elecciones. Pero si el pueblo da esta posibilidad y fuerza a un partido y Gabinete, también puede —al menos cada cinco años— arrebatar dicha posibilidad y fuerza al partido... De ahí que, en Inglaterra, el mayor obstáculo para una omnipotencia del Gabinete sean las elecciones generales cada cinco años, salvo en caso de disolución del Parlamento, antes de que expire su plazo legal de duración.

Los electores indecisos —los votos flotantes— serán siempre como una espada de Damocles pendiente sobre la existencia futura del Gabinete.

El Régimen político británico, transido de liberalismo, protege al máximo la gama de libertades clásicas. A través de ellas se suele manifestar la opinión pública, y por medio de ellas —más concretamente de la función electoral del sufragio— la opinión pública suele imponer su voluntad y decidir quién debe gobernar. Claro que no hay que menospreciar la influencia que sobre la opinión pública ejercen los partidos, la prensa, etc.

2. *El modelo norteamericano.*—Sinteticemos con R. Dahl las características propias del modelo norteamericano, pues el Régimen político de los Estados Unidos, al tener un típico sistema de partidos, es lógico que segregue también un modelo *propio* de oposición.

Como dice Duverger, «los Estados Unidos tienen un régimen de dos partidos muy diferentes del bipartidismo inglés. Los partidos políticos americanos son muy originales por su estructura, su rol y su misma significación».

Podemos establecer con Duverger las siguientes notas del bipartidismo norteamericano:

- 1.º Ausencia *relativa* de ideología y una *casi* inexistente correlación entre partidos y clases sociales.
- 2.º Desde el punto de vista de su organización interna se puede afirmar que los partidos americanos son *partidos de cuadros* más bien que *partidos de masas*.
- 3.º Son esencialmente descentralizados, pues carecen de una autoridad federal que imponga sus decisiones a los partidos-secciones de *cada Estado*. Las Convenciones nacionales que se celebran cada

cuatro años para designar a los candidatos a la Presidencia y a la Vicepresidencia no son equiparables a los Congresos nacionales que los partidos europeos celebran, Carecen, por tanto —a diferencia de lo que acaece en Gran Bretaña— los partidos americanos de una estructura rígida y vertical: el *localismo* o *seccionalismo* es la nota esencial de la vida de los partidos.

4.º Como consecuencia de lo anterior se deriva la ausencia de disciplina en el seno de los partidos. No existe el *voto disciplinado* ni la figura de los *whips*.

De las notas que reúne el bipartidismo americano se derivarán las características propias de su *modelo democrático de oposición*.

El modelo americano, según R. Dahl, posee características propias:

1.º Las oposiciones persiguen fines limitados que no ponen directamente en entredicho ni a las principales instituciones ni al sistema de creencias que prevalece en Norteamérica. La oposición, en los Estados Unidos, no posee apenas una estructura duradera, unificada y lo suficientemente diferenciada hasta el punto de adquirir una fisonomía autónoma. *Las oposiciones* no son propias ni exclusivas de un partido —el minoritario—. No son *la oposición*. Aportan su sostén a la ideología dominante y a las instituciones económico-sociales y políticas, así como —en vías normales— a la Administración en el Poder. Todos sus esfuerzos van dirigidos —como se dijo— a la consecución de cambios limitados pero siempre en el marco de las instituciones establecidas. En definitiva, resulta verdaderamente difícil tratar de decir dónde acaba el «Gobierno» y donde comienza, en los Estados Unidos, la «Oposición».

El hecho de que la oposición en los Estados Unidos adquiera un carácter *sectorial* radica en que tiende a la defensa de intereses y no de ideologías. Ya dijimos que los partidos norteamericanos carecen de ideologías definidas. Esto es lo que explica el que en unas mismas elecciones, dentro de un mismo Estado, el mismo cuerpo electoral vote por un Presidente republicano, un gobernador demócrata y un senador liberal.

De lo anterior se derivarán, como corolarios, las sucesivas notas o características de la oposición en los Estados Unidos.

2.º Las oposiciones utilizan una variedad de estrategias, pues los partidos se preocupan tanto de vencer en las elecciones para la Presidencia o el Congreso como de maniobrar y de hacer intervenir a sus grupos de presión en la elaboración de la política.

3.º Las oposiciones no poseen, habitualmente, un carácter distintivo; incluso no son claramente identificables en tanto que oposición, ya que las oposiciones no se agrupan en una organización única, dotada de una fuerte cohe-

sión, sino que se manifiestan generalmente por el canal de los dos principales partidos.

4.º En el momento de las elecciones nacionales, los dos partidos se muestran extremadamente competitivos, pero en el Congreso los miembros de uno y otro son a la vez competitivos y cooperativos.

5.º Para alcanzar sus objetivos, las oposiciones tratan de entrar en relaciones con los poseedores del Poder político en lugares oficiales muy variados. Presionan en donde creen que se halla el centro decisorio último o al menos que sea lo suficientemente influyente.

#### b) *El modelo multipartidista*

En regímenes multipartidistas, la situación de la oposición, aun siendo legal —pues a través de la constitución, leyes electorales, reglamentos parlamentarios, se suele reconocer la existencia de los partidos— varía bastante del modelo inglés. En efecto, aquí ya no adquiere la forma institucionalizada que existe en Inglaterra, porque sus límites frente al Gobierno no están claros. Ciertos Gobiernos se apoyan en *mayorías de recambio*, basándose, unas veces, en las derechas y otras en las izquierdas para lograr que se aprueben sus proyectos de ley. Incluso cuando se apoyan en una mayoría claramente definida ésta no resulta tan clara y estable como en el régimen bipartidista británico, pues individuos y grupos pasan alternativamente a un lado o a otro de la línea de demarcación, no cesando de tejerse y destejirse intrigas para modificar o derribar las alianzas. Por último, la oposición suele componerse de elementos heterogéneos, frecuentemente incluso más heterogéneos que los de la propia mayoría. Resulta más fácil entenderse *contra* una política que *por* una política. Y resulta incluso posible agruparse en la oposición sin ningún acuerdo verdadero, como ocurre en el caso de la «conjunción de extremos», donde ningún órgano verdadero asume ya la función de oposición.

Y la confusión aumenta, todavía más, debido a que se ha de distinguir una *oposición externa*, ejercida por los partidos minoritarios, y una *oposición interna* que se despliega en el seno de los mismos partidos de la mayoría que han segregado el gobierno de coalición: *oposición interna en el seno mismo de la coalición gubernamental*. Y, por consiguiente, se impondrá el compromiso político, cuyo resultado serán unas decisiones gubernamentales normalmente eclécticas, no coherentes. Serán el resultado —repitámoslo una vez más— de un compromiso político entre los diversos partidos asociados al Poder. Pero, cada uno de ellos se reservará el derecho de defender sus puntos de vista peculiares ante sus militantes simpatizantes y electores y de criticar,

por tanto, en el Parlamento el compromiso gubernamental adoptado. Cada partido que integra la coalición gubernamental imputará a sus aliados las insuficiencias de las decisiones adoptadas. *Cada uno de los partidos asociados al Poder hará así oposición a su propio Gobierno.*

Sin embargo, hay que reconocer que coaliciones sólidas y homogéneas podrán conferir a un régimen multipartidista una fisonomía análoga a la del modelo bipartidista británico, haciendo más coherente, moderada y clara la oposición. Por el contrario, un dualismo compuesto de partidos indisciplinados, descentralizados y débilmente organizados, puede engendrar un sistema de oposición frecuentemente más cercano al esquema multipartidista que al bipartidista británico. *Por tanto, la tipología de la oposición, sus modalidades, están en función no sólo del sistema de partidos vigente, sino también de la estructura interna de los mismos partidos.*

### c) A modo de conclusión

En un plano *abstracto* cabría afirmar, con Giovanni Sartori, que el *two party system* es la solución política más segura para el recto funcionamiento de la democracia y de una de sus instituciones clave: la oposición. Pero en un plano *concreto* el bipartidismo puede acarrear funestas consecuencias, como veremos a continuación.

La condición indispensable para que pueda trasplantarse el sistema de partidos británicos es la previa existencia de una cultura política homogénea y secularizada. Este modelo beneficia a la democracia parlamentaria en tres aspectos: 1), estabilidad ministerial; 2), estimula una posible —casi segura— rotación y, por tanto, renovación en el Poder, y 3), ofrece una alternativa ministerial al cuerpo electoral. El modelo bipartidista empuja a los partidos —para ampliar su clientela— a cumplir una función de agregación e integración, dificultando, por tanto, la ideologización de las posiciones e impidiendo la polarización del sistema. En estas circunstancias puede tener éxito un proceso realista y pragmático de cambio ordenado, es decir, de cambio gradual sin peligros de desequilibrios para la balanza del régimen en cuestión.

El pluralismo extremo y centrífugo —el sistema multipartidista— es la más insegura y menos viable de las soluciones, ya que no se beneficia del estímulo de una oposición responsable y, por otra parte, se ve ampliamente paralizado por la inestabilidad del Gobierno, por la heterogeneidad de las coaliciones gubernamentales y por la presencia de partidos anti-régimen —e incluso, anti-sistema—, que sustituye la competencia política por la «inflación» irresponsable.

Pero la bondad de un *modelo de oposición* no debe ser tratada abstractamente. El problema radica en si es viable o no tal *tipo de oposición* en el seno de un régimen, teniendo en cuenta su infraestructura económico-social. Un determinado *modelo de oposición democrática*, por ejemplo el británico, puede ser funcional para la buena marcha de la vida política de Inglaterra y, por el contrario, ser *disfuncional*, disgregador en otro país que no reúna los supuestos para que el modelo británico —basado en el *two party system*— puede ser trasplantado.

Por eso, creemos conveniente detenernos en el análisis —aunque breve— de las graves consecuencias que podrían derivarse de una imitación —faltando los supuestos *sine qua non*— del *modelo británico de oposición* y de su *sistema de partidos* vigente.

#### d) ¿Bipartidismo o multipartidismo?

Los países latinos sufren de un complejo de inferioridad política, y por eso, en circunstancias históricas críticas, han buscado soluciones extrañas.

1. *La experiencia histórica de Francia.*—Francia, cuando el Antiguo Régimen se hallaba en vísperas de su radical descomposición, creyó ver en la Monarquía limitada británica —la que surgió de la Revolución de 1688— la fórmula política ideal. Fue Montesquieu quien, en el *Espíritu de las leyes*, presentó a sus contemporáneos el ejemplo inglés como ideal a seguir. Desde entonces, el Régimen político de Inglaterra ha sido el horizonte al que directa o indirectamente han mirado los políticos franceses.

La influencia inglesa ha quedado reflejada en textos como la Carta otorgada francesa de 4 de junio de 1814, y a través de ella en la Constitución también francesa del 14 de agosto de 1830, que junto a la belga del 7 de febrero de 1831, tanto influyó en la Europa de su tiempo, especialmente en Italia, en el Estatuto de Carlos Alberto, del 4 de marzo de 1848.

Esta tendencia al mimetismo ha reaparecido con vigor en Francia ante la desastrosa experiencia de la IV República. Se ha dicho, insistentemente, que el multipartidismo extremo fue la causa de la crisis política del país vecino. Con él difícilmente podían conseguirse mayorías parlamentarias con gobiernos homogéneos y estables. Y sin una política relativamente coherente los problemas quedaban sin solución: así sucedió con la guerra de Argelia, mientras que la economía estaba amenazada por los gastos militares y la inseguridad ante el porvenir.

La V República nació para afrontar aquellos problemas e introducir las

pertinentes reformas constitucionales que permitiesen un gobierno eficaz. Pero la V República no ha sabido o podido resolver el problema del multipartidismo o pluralismo político extremo; es decir, el de una de las causas fundamentales de las crisis de la IV República. Por ello, con relativa frecuencia, suele reflejarse en las páginas de los periódicos franceses y en los comentarios de algunos científicos de la política el deseo de implantar en Francia el bipartidismo.

2. *Modelo británico e imitación latina.*—Es obvio que el Régimen británico funciona bien, como lo es también que su buena marcha se debe al bipartidismo: un partido en el Poder, del que es trasunto el Gabinete, y un partido en la oposición, que tiene también su Gobierno en la sombra. Hasta tal punto se considera esencial este modo de funcionar del bipartidismo, que el líder de la oposición al Gobierno tiene reconocido —como ya se indicó— un *status* constitucional, percibiendo un sueldo del propio Estado para ejercer su función de jefe de la oposición.

Resultaría superficial afirmar que la razón de ser del bipartidismo se encuentra en el sistema electoral. Razones históricas y, fundamentalmente, sociológicas, junto a las técnico-electorales, confluyen para hacer posible el bipartidismo inglés. De aquí que deban tenerse presentes todos estos factores a la hora de querer imitar aquella fórmula por parte de los países latinos.

La historia política de Francia, Italia y la de España —concretamente la de la II República— tiene un común denominador: inestabilidad política por falta de suficiente madurez cívica, por el multipartidismo vigente, trasunto —de entre otras causas— del desequilibrado desarrollo económico y de la existente estratificación social. En estos países se quiere salir del multipartidismo —que es un callejón sin salida—, surgiendo, de cuando en cuando, la tendencia a seguir el modelo británico, olvidándose que faltan los supuestos de hecho que hagan viable su trasplante.

Francia, a raíz de las elecciones legislativas celebradas en 1967 y, fundamentalmente, debido al sistema de elección directa del Presidente de la República, parece dirigirse hacia el bipartidismo formado por las fuerzas gaulistas y por la Federación de izquierdas. El hecho de que las fuerzas políticas se hayan concentrado en dos polos ha hecho suponer que Francia camina hacia el sistema de dos partidos, viniendo así a encontrar la estabilidad de una democracia de tipo anglosajón. Un factor favorable a este bipartidismo embrionario es la evolución del partido comunista, al querer participar activamente en el mecanismo constitucional de la democracia burguesa.

3. *Veinte años de experiencias políticas italianas.*—Creemos conveniente referirnos con mayor detalle al caso italiano por las analogías que de diverso tipo existen con España. Y desde el punto de vista político pensemos que en ambos países mediterráneos se planteó el mismo problema partidocrático, ya que en Italia y en España entró en crisis la democracia liberal con sus numerosos partidos, abriéndose la puerta, en 1922, al Fascismo —en el primer caso—, y, en 1923, a la Dictadura de Primo de Rivera, preámbulo del régimen autoritario que sucedería tras la II República.

Pero limitémonos al caso de Italia. Allí el juego político de los viejos partidos había sido trastocado por la aparición del socialismo y el populismo, hasta el punto de que las instituciones creadas por el Estatuto albertino no resistieron la prueba de los nuevos movimientos de masas. La burguesía, temerosa de las fuerzas socialistas, se echó en brazos del Fascismo, apoyando inmediatamente a Mussolini.

Tras la caída del régimen burgués y fascista, en 1943, Italia estrenó de nuevo la democracia y conoció con crudeza las dificultades del multipartidismo, aunque hasta 1953 la personalidad de De Gasperi y el predominio de la Democracia Cristiana lograron amortiguar estos defectos.

a) *Los poderes de hecho en la vida política italiana.*—Los grupos de presión y los partidos políticos son, fundamentalmente, los motores que impulsan hoy día el funcionamiento de las instituciones políticas italianas.

Sin negar ni menospreciar el impacto e influjo que en el funcionamiento del Régimen político italiano ejercen los grupos de presión, se ha de afirmar que son los partidos los que constituyen el elemento-motor clave del Régimen italiano. La supremacía de los partidos en la vida política es evidente hasta tal punto que la presión de los grupos tan sólo se ejerce a través de los partidos: de ahí que los intereses organizados realicen grandes esfuerzos para alcanzar posiciones de influencia en el interior de las formaciones partidistas. Los partidos son los factores decisivos de la dinámica política actual italiana. Su prepotencia, haciendo y deshaciendo Gobiernos, usurpándole al Parlamento sus funciones..., ha motivado que algún autor (Maranini) definiera el régimen de Italia como un régimen partidocrático.

b) *Partidos y partidocracia.*—Los partidos políticos italianos se encuadran en tres grupos:

a) Partidos políticos de izquierda:

1. Partido comunista.
2. Partido Socialista de Unión Proletaria.
3. Partido socialista italiano.

4. Partido socialdemocrático (P. S. Unitario).
5. Partido radical.
6. Partido republicano.

b) Partidos políticos de derecha :

1. Partido liberal.
2. El Movimiento Social italiano.
3. Partidos monárquicos.

c) Partido de centro :

La Democracia Cristiana.

Como dice Duverger, «la vida política italiana se caracteriza por dos hechos: la existencia en la extrema derecha y en la extrema izquierda de algunos partidos que no admiten el régimen establecido y el predominio del partido democristiano sobre los otros partidos». Por otra parte, desde 1962, los Gobiernos italianos son de «apertura a la izquierda»; de ahí que los partidos que forman parte del Gobierno sean, amén de la Democracia Cristiana, los Partidos Socialistas y el Partido republicano. Los Gobiernos de coalición, a partir de 1953, han estado transidos de inestabilidad. Una simple ojeada a los programas políticos de los partidos que han estado o forman parte del gobierno nos evidenciaría la dificultad existente en orden a la elaboración de un programa de gobierno armónico y aceptable para las partes interesadas. Lo mismo podríamos decir de las relaciones del Gobierno con el Parlamento: la inestabilidad ministerial es una de las características de la vida política italiana, especialmente desde que la Democracia Cristiana perdió la mayoría absoluta en las Cámaras en 1953.

Explicaremos la razón de por qué las cosas suceden así. Es hoy de dominio público que en Italia se está extendiendo cada vez más el deseo y la necesidad de que la realidad económico-social y político-administrativa se adecúe al espíritu democrático de la Constitución. La Constitución italiana, o no se aplica, o en las partes en que se aplica lo hace apartándose del espíritu constitucional. Este divorcio entre lo escrito y lo realizado, esta crisis del Régimen político italiano, ha sido denunciado por Aldo Moro. El ex presidente del Consejo de Ministros italiano habló de una especie de disolución interna del Estado. Fanfani habló de crisis de los partidos. El fenecido Togliatti escribía denunciando las crisis extraparlamentarias motivadas por la partidocracia. Y Pietro Nenni afirmaba que «el pueblo está harto de los partidos, del Parlamento, de la clase dirigente surgida después de la guerra...».

Es evidente que la realidad política italiana está muy lejos de reflejar el espíritu de la Constitución. Los constituyentes de 1946 intentaron crear un sistema parlamentario profundamente renovado, de tal manera que introdujeron, para reforzar la estabilidad gubernamental, un nuevo mecanismo en orden al voto de censura. En virtud del mismo, tan sólo se puede poner en crisis al Gobierno mediante una previa «moción de censura motivada», apoyada por una nueva mayoría que halle su homogeneidad en un nuevo programa, en cuyo nombre ella pretende poner en crisis al Gobierno. Teóricamente, esta disposición constitucional impide que el Gobierno se halle impune ante los asaltos del Parlamento. En una palabra: tan sólo podrá prosperar una moción de censura en caso de que sus propugnadores sean capaces de indicar con anterioridad la línea política que entienden seguir y de asegurar su correspondiente mayoría y apoyo parlamentario. Dicha norma constitucional ha quedado en letra muerta, pues la mayoría de las crisis ministeriales son producidas por la presión de uno u otro de los partidos que participan en el Poder.

No obstante las buenas intenciones de los constituyentes, la realidad demuestra que se ha producido, en gran medida, un divorcio entre la *Constitución* italiana y la fórmula política concreta por la que se gobierna Italia = Régimen político.

Hasta 1953, Alcide De Gasperi, jefe del Gobierno, logró una estabilidad ministerial a despecho de la pluralidad de partidos favorecida por el escrutinio proporcional. Pero su dominio absoluto del Gobierno y del Parlamento hicieron que a él se le deba imputar, formalmente al menos, la no realización compelta de la Constitución, o. g., en materia de ordenamiento regional.

La estabilidad del Régimen italiano vigente con De Gasperi desapareció en 1953 cuando, tras las elecciones, el destacado prohombre de la Democracia Cristiana se vio obligado a abandonar el Poder. Cesó el predominio del Gabinete y comenzó a surgir la partidocracia, hasta el punto de que el Gobierno no es hoy expresión de la voluntad de la mayoría, sino más bien un Comité ejecutivo de las direcciones de los partidos de la mayoría; más aún, se puede afirmar que Italia camina hacia el establecimiento de un Gobierno como *Comité ejecutivo de las direcciones de las fracciones instaladas provisionalmente en una posición dominante en el seno de los partidos de la mayoría. La inestabilidad ministerial va en aumento.*

En consecuencia, después de la época degasperiana (estabilidad ministerial y bloqueo del pluralismo querido por la Constitución), después de la época de las coaliciones sucesivas o de los Ministerios «monocolores», de escasa duración (inestabilidad del Gobierno y desarrollo de los centros autónomos

del Poder), se ha llegado hoy día a una tercera fase particularmente delicada: la *partidocracia*. Con esta expresión el profesor Maranini quiso denunciar no el sistema de partidos, sino el abuso de este sistema, su deterioro por la usurpación de competencias constitucionales que han realizado, en su propio beneficio, las fracciones que dominan a los partidos políticos. La partidocracia terminará por devorarse a sí misma. Ejemplo: la apertura a la izquierda debería dar lugar a una mayor estabilidad, al gozar de la mayoría parlamentaria; de hecho, continúa la debilidad e inestabilidad gubernamental. La homogeneidad ministerial no deja de ser una pura palabra, porque los partidos que deberían apoyar al Gobierno carecen de homogeneidad. Tanto la Democracia Cristiana como los Partidos socialistas proliferan en múltiples fracciones que luchan entre sí. Durante la elección del actual Presidente de la República, Saragat, quedó bien patente el fraccionamiento y la debilidad que sufre, verbigracia, la Democracia cristiana italiana. El fraccionamiento de los partidos demócrata-cristiano y socialista es la causa de la debilidad de los Gobiernos centro-izquierda. Mientras los Gobiernos no logren un apoyo disciplinado y total de los partidos representados en su seno, la función del Presidente del Consejo quedará reducida a ser una función de conciliación y de arbitraje entre las varias *fracciones existentes* en el seno de cada partido de la mayoría parlamentaria.

El Régimen parlamentario italiano se ha desvirtuado en la práctica. Se ha convertido en un régimen en el que el Gobierno no depende ya de la confianza de la mayoría parlamentaria, sino de la voluntad de los partidos o *de sus corrientes predominantes*.

En síntesis, la *partidocracia* ha sido y continúa siendo el gran vicio del Régimen político italiano y la causa fundamental de la deformación que la Constitución ha sufrido en sus traducciones prácticas. Por eso muchos autores propugnan la necesidad de regular jurídicamente la existencia y funciones de los partidos.

No obstante, el fenómeno partidocrático que cruza la vida política y parlamentaria italiana, el régimen establecido por la Constitución del 27 de diciembre de 1947, no ha sufrido igual suerte que la República de Weimar de 1918 o la IV República francesa de 1946. Y ello debido, principalmente, a que a pesar del multipartidismo vigente, las fuerzas se han polarizado en la extrema derecha y en la extrema izquierda. Y en momentos de crisis las fuerzas antiizquierdistas se han agrupado en torno al partido preeminente de la Democracia cristiana, convirtiéndose ésta en factor antidisgregador de la vida política.

Desde 1953 hasta 1962, en que comenzó la apertura «a siniestra», la inestabilidad debida a la multiplicidad de partidos fue notoria. Desde 1962.

Hasta la actualidad se pretende encontrar la estabilidad con una especie de dos polos de concentración formados, de un lado, por la Democracia cristiana, los Partidos socialistas y el republicano, y de otro, por el Partido comunista. La derecha apenas cuenta: ni los liberales ni los misinos, convertidos en nostálgicos, románticos y utópicos del Fascismo. Estos últimos apenas hacen más que reunirse en familia para evocar «*colui chi noi ci guidava*».

Considerar esta bipolaridad como un «bipartidismo imperfecto» —así lo hace Giorgio Galli— no deja de implicar una visión inexacta e irreal, cuyos equívocos pueden llegar a falsas apreciaciones. El deseo de que sean eficaces las instituciones creadas por la Constitución de 1947 y la creencia de que dicha eficacia estará en proporción al grado de bipartidismo puede producir el espejismo de ver en la bipolarización apuntada un sistema de dos partidos en gestación; lo que de hecho no sucede, pues faltan los supuestos básicos para que el bipartidismo a lo inglés cobre naturaleza en Italia, análogamente a lo que sucede en Francia.

4. *Requisitos del bipartidismo.*—Aunque el pluripartidismo exacerbado o multipartidismo es un factor de desintegración, al no permitir mayorías parlamentarias ni gobiernos estables, en los países en vías de desarrollo y en aquellos que no han alcanzado la debida nivelación social —es el caso de Francia e Italia—, la implantación de dos únicos partidos puede tener consecuencias perniciosas o catastróficas. En efecto, el bipartidismo tan sólo es viable cuando los dos partidos con posibilidad mayoritaria mantienen análoga concepción en torno a cómo debe organizarse la sociedad y el Estado, lo que sucede en las democracias anglosajonas. En Inglaterra, la diferencia de programas entre laboristas y conservadores es de grado. En Estados Unidos hay que hacer un gran esfuerzo para diferenciar a los demócratas de los republicanos.

Si entre los partidos no existen unos mismos valores que constituyan un común denominador, el partido en la oposición romperá el juego democrático para situarse en «oposición al régimen»; es decir, se convertirá en oposición subversiva o revolucionaria. Los partidos, sin caer en una interpretación marxista, reflejan, aunque no de un modo determinista, las clases sociales que electoralmente les apoyan. Cada partido, que desde el Poder ha de realizar su programa de gobierno, necesita de una clientela electoral que con sus votos le permita conquistarlo. Cada sector del cuerpo electoral está compuesto de determinados estratos o clases sociales. Cuando la separación entre las clases es muy acentuada porque las diferencias económicas y sociales entre ellas es muy acusada, será natural que los partidos, al reflejar esta estratificación, sean defensores de programas políticos antitéticos.

En el caso de *sociedades despolitizadas*, de instaurarse una *democracia bipartidista* se verían reflejadas las tensiones reprimidas y se manifestarían pugnas radicales irreconciliables *entre los herederos del sistema precedente y los temporalmente sojuzgados*. Estos dos partidos, por no tener una concepción análoga de la sociedad y del Estado, no podrían mantener el diálogo y recurrirían a la fuerza. El bipartidismo, en vez de la continuidad, alimentaría cambios radicales —de un extremo a otro—, pues cada partido lucharía por un tipo de sistema o de régimen distinto.

En los países latinos citados —los más cercanos al mundo anglosajón por su desarrollo económico, social y cultural— hoy por hoy el bipartidismo no pasa de ser un lejano ideal. En Francia, la Federación de las izquierdas propugna ya, más o menos veladamente, la VI República frente a la del bloque ahora mayoritario. ¿Qué haría el Partido comunista italiano en el caso de ganar las elecciones? Incluso el más evolucionado Partido comunista francés no ha renunciado a su programa revolucionario.

El hecho de que el sistema de dos partidos no sea un producto de exportación, no debe llevar al extremo opuesto de defender el multipartidismo o pluralismo político exagerado. Se impone encontrar una vía media, el pluripartidismo moderado, o hallar una nueva forma de organización política con un número limitado de partidos o de asociaciones políticas. (Prescindimos de cuestiones semánticas.)

e) *Una experiencia democrática europea. Los pequeños partidos*

En vísperas de la celebración del X Aniversario del Tratado de Roma, Inglaterra decidió solicitar su ingreso en el Mercado Común. Sabe que es lo que más le conviene desde el punto de vista económico y con vistas a desempeñar un papel mundial, imposible desde su actual aislamiento que la reduce a ser un pequeño país. Previendo una negativa por parte de De Gaulle, tenía preparadas otras alternativas, aunque no tan buenas. Inglaterra goza de fuertes apoyos en el Continente, pues también éste se beneficiaría de la superioridad tecnológica británica y, sobre todo, de su sabiduría política por todos reconocida y envidiada.

En efecto, uno de los graves problemas de algunos de los países de la «pequeña Europa» y de los asociados como Grecia y Turquía es el de la excesiva proliferación de los partidos políticos. El ideal sigue siendo el bipartidismo británico. Entre tanto se llegue a él, veamos cuál es la solución intermedia en la que ahora se trabaja.

En las democracias occidentales europeas, en que no ha estado vigente

el sistema de dos partidos —característico de los países anglosajones—, se presencia ahora un reiterado esfuerzo para reducir los defectos de un multipartidismo o pluralismo político exagerado: habiendo surgido los partidos como una exigencia de la libertad política, conquistada por la democracia liberal, y no siendo aceptable el partido único, porque niega la libertad, se avanza hacia un pluralismo político moderado, ya que hasta ahora no se ha visto que sea viable en las democracias europeas gobernar sin partidos de ninguna clase.

Un pluripartidismo moderado parece ser lo aconsejable para países que no han alcanzado determinado nivel económico y social, y ello por algunos motivos que vamos a considerar.

1. *Ventajas de los pequeños partidos.*— a') Los pequeños partidos, especialmente los centristas, pueden servir para aunar las opiniones de aquellos que se hallan alejados de los extremos opuestos. Las formaciones centristas juegan un papel cada vez más importante a medida que se avanza en el desarrollo económico, pues son las que recogen la masa electoral flotante y las nuevas clases medias. A no ser que —por exigencias electorales— los partidos con vocación mayoritaria mitiguen su radicalismo en busca de los votos de las clases medias hasta conseguir su confianza. Esto ha sucedido en Inglaterra con los conservadores y laboristas, y en Alemania con los cristiano-demócratas y socialdemócratas. Del mismo modo, en Italia es bien clara la aproximación de la izquierda de la Democracia cristiana con la derecha socialista.

b') En el caso de no haber mayoría clara en las elecciones, los pequeños partidos pueden ser clave en los gobiernos de coalición. Este papel hizo en Alemania el partido liberal al perder Adenauer la mayoría absoluta (en la actualidad forma parte de la mini-coalición con los socialdemócratas), y en Italia los partidos liberal y republicano al sucederle lo mismo al partido de De Gasperi.

Más natural es esta solución y mejor para el funcionamiento de un régimen democrático, que la de formar grandes coaliciones con los partidos antitéticos. Tal cosa debe dejarse para las situaciones de emergencia, como lo fueron los gobiernos de unión nacional en Inglaterra. En efecto, más lógico es hacer posible desde el centro la apertura a la derecha o a la izquierda que reunir a los partidos opuestos. También es más fácil desde la derecha o la izquierda, buscar la colaboración o apoyo de quienes están en el centro.

c') Estos partidos minoritarios pueden servir como hipotecas que pesarán sobre los grandes partidos en los gobiernos de los que formen parte, obligándoles a hacer una política menos condicionada por los intereses de las clases

o fuerzas sociales que apoyen a los grandes partidos de masas. Este es el cometido de los diputados independientes de Giscard d'Estaing, coaligados con los gaullistas de la Unión para la V República. De los votos independientes depende que los gaullistas tengan o no la mayoría.

La función que llevan a cabo, en este sentido, los pequeños partidos europeos es de primera importancia, pues al impulsar una política más abierta, los programas de gobierno de los partidos con vocación mayoritaria son más amplios. De este modo se va logrando paulatinamente una mayor democracia económica y social, y se establecen las bases de una mayor nivelación de las clases con el consiguiente acercamiento de los partidos extremos. Y quizá así, en el futuro, fuera posible establecer el bipartidismo.

d') El paso del multipartidismo o pluralismo político extremo (frecuentemente en los países subdesarrollados) al bipartidismo anglosajón (estabilidad dinámica), tan sólo podrá llevarse a cabo eficazmente si se realiza un progreso económico y social y la necesaria nivelación de las clases. Si el partido más fuerte es de la derecha, un pequeño partido centrista puede impulsarle a una política social más avanzada. En el caso de ser aquél de la izquierda, corresponderá a las fuerzas del centro imponerle moderación.

e') Los pequeños partidos, especialmente los de centro, resultan más necesarios en los países en vías de desarrollo para evitar el predominio de alguno de los extremos, lo que llevaría a tensiones excesivas que harían difícil la continuidad necesaria para llegar a la sociedad del bienestar para todos, a la sociedad igualitaria.

Este ideal de sociedad nivelada implica la existencia de una gran facilidad para pasar de una clase a otra (movilidad social vertical), al haber igualdad de oportunidades y tener todos los ciudadanos los medios económicos y los suficientes instrumentos para su libertad que les permitan defender con eficacia sus legítimos intereses.

2. *Hacia la sociedad igualitaria.*—En la «gran sociedad» democrática hacia la que camina el llamado «mundo libre», la explotación económica del hombre por el hombre desaparecerá con el acceso de los trabajadores a la propiedad privada de «sus» medios de producción y con la cogestión, gestión o autogestión económica de la empresa. También se eliminará la explotación social y política al implantarse una más plena participación ciudadana. Realizada esta triple liberación del hombre, que constituye el ideal de la socialdemocracia, los partidos, más o menos de centro, al ver cumplidos sus fines no tendrán ya razón de existir. Ya sobre una plataforma común podrán surgir dos partidos o formaciones con vocación mayoritaria que tan sólo discreparán en *formulaciones concretas de programas*. Las alternativas

políticas más que de proyectos serán de hombres de gobierno, que pretenderán recoger la confianza de los electores para desempeñar los altos cargos del Estado, el papel de gestores de la sociedad.

Sólo entonces tendrá razón de ser el bipartidismo, con dos fuerzas que podrán dialogar al contar con una misma base. Plantear el bipartidismo sin este requisito indispensable es un espejismo que puede tener funestas consecuencias políticas. El bipartidismo en países no preparados para ello sería la institucionalización de una guerra civil latente.

3. *Período de transición.*—Pero si el bipartidismo no es aconsejable en un país con fuertes desniveles económicos y sociales —que se traducirían en partidos radicalmente antagónicos—, tampoco lo es el multipartidismo extremo que, como la experiencia ha demostrado, conduce al desprestigio de los Parlamentos y al debilitamiento de los Gobiernos. En este caso los partidos hacen y deshacen los Gobiernos y las instituciones gubernamentales se convierten en correas de transmisión de las secretarías de los partidos.

Por eso se está planteando, en los regímenes que sufren los vicios de la partidocracia, la necesidad, si no de introducir el bipartidismo, sí la de la regulación jurídico-constitucional de los partidos, que establezca los requisitos para su constitución y funcionamiento y encauce el cumplimiento de la triple función que les corresponde como asociaciones privadas, grupos electorales e instrumentos de control de la gestión de los gobernantes, en el marco de las correspondientes instituciones legislativas.

#### f) *A modo de conclusión*

1. Tan sólo en las democracias liberales y pluralistas cobra carta de naturaleza y tiene vigencia la concepción democrática de la oposición. Sólo un número reducido de países —concretamente de la Europa Occidental y del mundo anglosajón— se adscriben a esta concepción. La oposición es ejercida por los partidos en su triple dimensión como asociaciones, como grupos electorales y como grupos parlamentarios.

2. Pero aun en el seno de estos treinta países que se adscriben al modelo democrático-liberal, existen diversas modalidades organizativas de la oposición, que varían en función del sistema de partidos vigentes, y así se habla del modelo anglosajón —bipartidista— y del latino —multipartidista.

3. El modelo de oposición anglosajón —bipartidista— es el más eficaz, pero su implantación no siempre es viable en cualquier país, pues dependerá,

entre otras causas —como ya se indicó— del grado de desarrollo económico y social.

4. El modelo latino o multipartidista es inseguro y normalmente se ve paralizado por la inestabilidad ministerial, por la heterogeneidad de las coaliciones gubernamentales y por la presencia de partidos revolucionarios o de oposición al sistema. El modelo multipartidista o latino es una de las fórmulas o soluciones menos viables. Pero ello no debe inducir a los países económica y socialmente no preparados a que intenten establecer el sistema de dos partidos, pues implicaría una polarización política en dos extremos opuestos, ya que las clases existentes en su seno mantendrán una actitud poco propensa al diálogo. Y la democracia es, esencialmente, diálogo, compromiso. Y los partidos, trasunto de esta estratificación social, traerán consigo ideologías extremas, radicales. De esta manera el partido o partidos minoritarios segregarán, espontáneamente, una oposición *al* sistema y no *en* el sistema.

5. El pluralismo político moderado o el pluripartidismo es la fórmula de organización política que mejor corresponde a aquellas sociedades que, como las latinas, tienen un cierto nivel económico y social o en vías de desarrollo, ya que en ellas existe todavía un alejamiento o diferenciación de clases sociales. Puede afirmarse que, en dichas sociedades, no existe una verdadera integración social, pues no todas las clases —por lo menos las de los extremos— no comparten el mismo sistema de valores... De ahí la necesidad de un puente: las clases intermedias y sus correspondientes partidos de centro, que pueden ser de tendencias centro, centro-izquierda o centro-derecha.

6. Pero cualquiera que sea el modelo de oposición democrático adoptado —que estará, digámoslo una vez más, en función del sistema de partidos vigente— la oposición ha de desplegar análogo papel en el seno de todo régimen democrático-liberal. Y donde no exista una oposición institucionalizada, de hecho o legalmente, que ejerza con eficacia su papel, no hay democracia.

En la conferencia «Pacem in Terris II», celebrada en Ginebra a fines de mayo de 1968 bajo los auspicios del Centro para el Estudio de las Instituciones Democráticas, no faltaron las referencias críticas a la situación de países como Grecia, en que la democracia está en un período crítico, pues suspendida parte de la Constitución, su gran problema es cómo reorganizar la vida política sin caer en los defectos del parlamentarismo multipartidista, ni en los del totalitarismo de partido único.

En esa misma conferencia, un político de Turquía, puso a su país como ejemplo de una democracia que funciona no obstante sus innumerables difi-

cultades. En efecto, fue el Ejército su fundador y actual garante: origen, pues, no civil de la democracia. Y la razón de su supervivencia radica en que, a pesar del talante humano de los militares, los generales turcos hicieron viable la oposición, institucionalizándola dentro del régimen que creara Mustafá Kemal Atatürk. El deseó organizar la oposición; Inönü la autorizó abiertamente, y, finalmente, tras el golpe militar de 1960, Gürsel la restableció frente a aquellos que deseando perpetuarse en el Poder no aceptaban la democracia: gobierno de la mayoría con el respeto de la minoría.

Y en nuestros días se ha podido comprobar que la institucionalización de la oposición no es incompatible con regímenes democráticos que conocen el fenómeno de la *personalización* del poder, como fueron los casos de la Alemania de Adenauer y el de la V República con el general De Gaulle.

En los tres ejemplos citados —Turquía, Alemania y Francia— la institucionalización de la oposición les ha salvado de caer en brazos del totalitarismo de derechas o de izquierdas.

7. La oposición, en el marco de los llamados *Estados sociales de Derecho*, en los que ya se realizó o se está en vías de realización el programa socialdemocrático, tiene que desplegar en papel *cooperativo*, aportando soluciones concretas exigidas por la sociedad industrial y que servirán de correctivos de la gestión gubernamental. De este modo se puede presentar, con realismo, como una alternativa de gobierno. Cada vez se concibe menos —especialmente en aquellos países anglosajones, monarquías nórdicas, etc....— el planteamiento ideológico al enfrentarse con los problemas del mundo tecnificado de la sociedad industrial. (Ello no quiere decir que afirmemos, ni defendamos el ocaso de las ideologías, puesto que el *hecho político en sí*, el hecho de decidir, en última instancia, cómo orientar la sociedad y aplicar *tales medios* a unos *finés* —de por sí ideológicos— es por su propia esencia *no técnico*. El *hecho político* está transido, como resultado de una decisión, de contenido teleológico, de ideología.)

En algunos países no se conciben ni los cambios radicales, ni los planteamientos políticos extremos en la marcha de la maquinaria estatal. En Inglaterra, por ejemplo, desde 1945, el acceso al Poder de uno u otro de los dos partidos no ha implicado un cambio radical en la orientación política —en sentido amplio del país—. Así se puede afirmar que los conservadores han aceptado gran parte del programa socialista de los laboristas y éstos gran parte de la moderación de los conservadores.

8. No es viable el *trasplante* de un modelo de oposición vigente en un país a otro. Tanto los países del *Tercer Mundo* —subdesarrollados económica

y políticamente— como aquellos otros, cuya organización se inspira en la ideología autoritaria, no pueden —ni deben— (en caso de que deseen salir de su situación política caracterizada bien por el fenómeno de la *personalización del líder-liberador* —con pocas libertades políticas, aunque, se dice, que se trata de dictaduras para la democracia—, bien por el de la *individualización poder = poder constituyente personal*) imitar aquellos modelos de oposición existentes en otros países. Al plantearseles la alternativa de caminar hacia el sistema totalitario o hacia el democrático, y decidirse por este último han de segregarse —teniendo en cuenta todas las circunstancias— su *propio* modelo *democrático* de oposición.

En la democracia contemporánea europea y americana, la oposición ha perdido su aspecto teórico inicial, excesivamente ideológico. Se piensa en la continuidad del sistema. A lo largo de la evolución de la democracia liberal se tiende a que ésta sea más estable y fuerte, pero no a cambiarla radicalmente: la idea de una organización política permanente, que debe ser compartida por todos = *consensus* fundamental o político, y contra la cual no se debe atentar, ha ganado a amplios sectores sociales tanto en su dimensión como grupos, como de clases. La polémica acerca de la constitucionalidad de las medidas prohibitivas o de control de las organizaciones no democráticas en algunos países europeos como Alemania e Italia y en los Estados Unidos demuestra que se ha superado la vieja ideología liberal de que el Estado «no cree en nada». Ello no implica, sin embargo, que se haya desembocado en el sistema autoritario.

9. La institucionalización de la *oposición* será tanto más *viable* y *eficaz* allí donde exista: a) una estratificación social *más* o menos nivelada, previo desarrollo económico; b) la vigencia de una ideología abierta, que puede permitir en su seno *otras* ideologías *particulares* (que no serán más que enfoques o modos específicos de interpretar y servir esa común ideología compartida); c) unas instituciones políticas adecuadas; d) una mentalidad democrática que penetre en todo el sistema y en sus componentes humanos. En estas circunstancias la oposición será *co-operativa* con el Poder, ofrecerá una alternativa con su equipo de recambio y su programa, sin que ello implique ruptura del sistema. La continuidad del mismo quedará a salvo. Así la oposición será *funcional* al sistema y su labor constructiva. En conclusión: los titulares del Poder y la oposición deben —para que ésta cobre la plenitud de su eficaz labor— compartir la misma voluntad de respeto al orden establecido y la vocación hacia una mayor democratización económica, social y política. Es el *sino* de los tiempos. En caso contrario, los gobernantes y la oposición —faltándoles esta voluntad de progreso democrático— quedarían an-

quilosados y prontamente serían superados por otras fuerzas sociales y políticas. Surgiría entonces una *oposición al sistema* = oposición revolucionaria o subversiva.

Expuestos ya los modelos democráticos de oposición y analizados los *pros* y *contras* del bipartidismo y multipartidismo hemos optado por la fórmula más realista: cada país ha de tener sus propios cauces de participación política por donde circule la oposición.

Para completar el estudio en torno a una teoría de la oposición democrática tendríamos que analizar cuáles son los otros modelos no democráticos de oposición: *la oposición en el sistema autocrático*. Pero advertimos que el título mismo de este artículo condiciona su contenido; y además el tema de la oposición tan sólo cobra sentido —o al menos pleno sentido— en el marco de los regímenes democrático-pluralistas. Las referencias que pudieran hacerse servirían más bien para delimitar, en sentido negativo, el concepto de oposición democrática, objeto del presente artículo.

JUAN FERRANDO BADÍA

## R É S U M É

*Le régime politique ne'st rien de plus qu'un simple complexe d'institutions politiques objectives des gouvernants et des gouvernés. A partir d'un point de vue dynamique, on arrive à la notion de vie politique; c'est à dire que, d'un point de vue statique, nous nous trouvons face, d'une part, à une structure gouvernementale ou institutions des gouvernants, et, d'autre part, à une structure des gouvernés ou institutions de l'Etat-communauté. Mais à partir d'une perspective dynamique, ce binôme se traduit en fonctions du gouvernement et fonction de contrôle.*

*Chaque régime politique à une texture spécifique. Sa hiérarchie institutionnelle et la tipicité de ses structures politiques, ainsi que la forme d'insertion des gouvernés dans le processus politique, varient. Elle est en fonction du principe de légitimité sur lequel repose tout régime politique. En nous limitant au thème qui fait l'objet du présent article, il résulte donc évident de constater que la forme d'insertion des gouvernés dans la vie politique sera en fonction du principe de légitimité sur lequel est fondé le régime en question; par conséquent, la fonction de contrôle ou l'opposition à la gestion du gouvernement, ne s'exercera pas de forme identique dans le cadre d'un régime démocratico-libéral que dans le sein d'un régime autoritaire et marxiste.*

*Bien qu'il fasse quelques références à la fonction de contrôle et à l'exer-*

cice de l'opposition dans les régimes non-démocratiques, l'auteur se centre presque exclusivement sur le thème de l'opposition démocratique. Après avoir exposé les caractéristiques que toute opposition démocratique doit revêtir, ainsi que la fonction à accomplir, il examine minutieusement les différents modèles d'opposition démocratique, c'est à dire l'opposition qui s'exerce à travers le modèle britannique, par exemple au travers d'un pluralisme modéré comme l'est celui en vigueur dans les monarchies nordiques, et, finalement à la fonction de contrôle et d'opposition qui s'exerce en Italie et en France au travers d'un pluralisme politique exagéré ou un multipartidisme.

Bien que l'auteur reconnaisse que pour le juste fonctionnement d'une démocratie, le modèle britannique de l'opposition soit le plus efficace, il reconnaît cependant et met en évidence que ce modèle n'est pas transplantable à d'autres pays. Ceci exige des conditions préalables que l'auteur se charge de souligner dans son article. Ainsi donc, et après avoir exposé les dangers que le multipartidisme suppose pour une démocratie, l'auteur s'incline vers la formule intermédiaire, qui est en vigueur dans les pays nordiques. Une façon de perfler le concept démocratique d'opposition serait d'analyser aussi les autres modèles non démocratiques de celle-ci; cependant ce thème reste volontairement en dehors des limites de cet article, car l'extension d'une revue à conditionné de même l'ampleur du thème traité.

## SUMMARY

A political regime is nothing more than a complex of objective political institutions of those who govern and the governed. Seen from this dynamic point of view one can conceive of a notion of political life; that is to say that from the static point of view we come up against a governmental structure, or the institutions of those who govern, as well as the structures of those who are governed, or the institutions of the State-community. But from a dynamic perspective this binomial is translated into the function of the Government and the function of control.

Every political regime has a specific framework. Its institutional hierarchy and the characteristics of its political structure, as well as the way the governed are inserted in the political process, varies. Every political regime is based upon the function of the principle of legitimacy. For this reason, limiting ourselves to the subject of the present article, it becomes obvious to state that the form of the insertion of the governed into political life will be in the function of the principle of legitimacy on which the regime in question is based. Therefore, the function of control, or the opposition

to Government action, will not be exercised in the same way within the framework of a democratic liberal regime as within that of an authoritarian and Marxist regime.

The author concentrates almost exclusively on the subject of the democratic opposition, although he does make some references to the function of control and the exercise of the opposition in non-democratic regimes. After describing the characteristics "which every democratic opposition ought to have, as well as the function they ought to fulfill, the author carefully sifts through the various models of democratic opposition, that is to say the opposition which is exercised according to the British model, for example through a moderate political pluralism such as is to be seen in the Scandinavian monarchies. Finally he examines the function of control and the opposition which is exercised in Italy and France through an exaggerated political pluralism or a multi-party system.

If the author recognises that the British model of opposition is the most efficient for the functioning of a democracy, he also recognises that it can't be transferred to other countries, and he proves this. It needs certain previous conditions which the author underlines in his article. For this reason, after he has explained the dangers which a multi-party system has for democracy, the author opts for an intermediary formula which is practised in the Scandinavian countries. One way of sketching the democratic concept of opposition would be to analyse at the same time the non-democratic models. But this has not formed part of the article since space in the magazine will not allow such an ample treatment as might be desired.