

I. Departamento de Derecho Público

1. Derecho Constitucional

EL ESTATUTO CONSTITUCIONAL DE LA OPOSICIÓN POLÍTICA

por don **ÁNGEL J. SÁNCHEZ NAVARRO**

Profesor asociado
Universidad Complutense

SUMARIO

- 1.-INTRODUCCIÓN
- 2.-CONCEPTO DE OPOSICIÓN
- 3.-LOS ORÍGENES DE LA OPOSICIÓN PARLAMENTARIA
- 4.-NATURALEZA Y FUNCIONES DE LA OPOSICIÓN EN LOS ESTADOS DEMOCRÁTICOS
- 5.-LAS DIVERSAS FORMAS DE OPOSICIÓN EN LOS MODERNOS SISTEMAS POLÍTICOS
- 6.-CONCLUSIÓN: LA PROTECCIÓN JURÍDICA DE LA OPOSICIÓN POLÍTICA

EL ESTATUTO CONSTITUCIONAL DE LA OPOSICIÓN

1.-Introducción.

Hace cuatro años, el profesor Fernández-Miranda Campoamor, escribía que “el Estado de Derecho... en su última esencia, es lucha por la libertad y por la exclusión de la arbitrariedad en las relaciones políticas. Es... técnica al servicio de la libertad y lucha contra las inmunidades del poder”, inmunidades que destacan por su carácter histórico y mutable ¹. Creo que ésta es la perspectiva en que ha de encuadrarse cualquier intento de estudiar el estatuto jurídico de la oposición política.

Efectivamente, el Derecho Constitucional y el Derecho Parlamentario, no pueden aislarse de la evolución experimentada por las relaciones políticas que constituyen su objeto de regulación. Es evidente que los cambios radicales producidos en esas relaciones han de repercutir en el ámbito de lo jurídico. Como explica el citado autor, en sus orígenes “el Derecho Parlamentario [era] una técnica de libertad *del Parlamento* frente al Poder Ejecutivo y... al Poder Judicial. El objetivo era claro: hacer al Parlamento independiente aun a fuerza de hacerlo soberano [Pero...] el contexto político ha cambiado... y ello es el fundamento de un nuevo Derecho Parlamentario, que... debe ser también, y acaso sobre todo, técnica de libertad *en el Parlamento y frente al Parlamento*”. La realidad política nos ofrece la superación del enfrentamiento orgánico entre el Parlamento y los otros poderes, sustituida por la dialéctica mayoría-minorías en el seno del órgano parlamentario y la subordinación de la mayoría al Gobierno a través del mecanismo de unos partidos dotados de una rígida disciplina. Ello

¹ En el “Prólogo” a TORRES MURO, Ignacio: *Los órganos de gobierno de las Cámaras*. Madrid, Congreso de los Diputados, 1987.

conduce a plantear que “en la lucha contra las inmunidades del poder... el Parlamento no puede ser situado al margen de toda sospecha”.²

Desde estas consideraciones, no cabe duda de que la construcción de un orden jurídico efectivamente exigible, esencia misma del Derecho Constitucional, requiere proteger a las minorías en el seno de una sociedad política plural, frente a una mayoría articulada en partidos a los que Gramsci consideró, no sin razón, como los “nuevos príncipes” del Estado moderno. Y en esta trascendental corriente se sitúa el estudio de la oposición, como institución jurídico-política que “encarna el principio ideal y jurídico de libertad política”.³

2.—Concepto de oposición

Al hablar de oposición ha de distinguirse una doble acepción de este término: por una parte, la oposición en sentido objetivo (oposición-función, en la terminología empleada por De Vergottini⁴), que éste define como “actividad dirigida a controlar la actuación del Gobierno, condicionando e influyendo sobre su línea política, desde una orientación programática distinta y con vistas a llegar a reemplazarlo por otro equipo”; por otra, la oposición en sentido subjetivo (oposición-organización), que hace referencia a aquellos grupos excluidos del poder político y que representan intereses, principios o valores distintos de los sustentados por la mayoría parlamentaria.

En el primero de los sentidos señalados, como conflicto político⁵ o contestación pública⁶, la oposición aparece como una realidad presente en

² Ibidem.

³ M. BON VALSASSINA: “Profilo dell’opposizione anticostituzionale nello stato contemporaneo”, en *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1957 (3), v. 3, p. 531.

⁴ Voz “Opposizione parlamentare”, en la *Enciclopedia del Diritto* (XXX), pp. 532-561. Milán, Giuffré, 1980.

⁵ G. IONESCU e ISABEL DE MADARIAGA: *Opposition*. London, C.A. Watts & Co. Ltd., 1968.

⁶ En el sentido utilizado por ROBERT A. DAHL: *Polyarchy. Participation and Oppositions*. New Haven, Yale U.P., 1971, Ch. 1; *Regimes and Oppositions*. New Haven and London, Yale U.P., 1973; p. 2. El término “contestación” adquiere un sentido diferente para GEORGES LAVAU, quien lo utiliza precisamente para contraponerlo al concepto de oposición, englobando con el mismo “todas

todos los sistemas políticos y en todos los momentos históricos. No nos resulta extraña la referencia al mismo concepto referida a sistemas políticos radicalmente diversos, y podemos hablar, por tanto, de la oposición británica, la española, la kuwaití o la albanesa. Y, sin embargo, es éste un concepto que como tal apenas aparece en ningún texto constitucional, sólo raramente en los tratados de Derecho Constitucional, y del que resulta casi un tópico –afortunadamente en vías de superación– afirmar su escasa relevancia en el ámbito de la Ciencia Política.

Desde nuestra óptica, lo que realmente hace relevante el estudio de la oposición es el hecho de que ésta aparece como “la institución cimera de una sociedad política plenamente institucionalizada y la marca de aquellas sociedades... llamadas genéricamente democráticas”⁷, por lo que el estatuto de la oposición puede considerarse como el auténtico criterio diferenciador de los sistemas democráticos frente a los dictatoriales o autocráticos. De acuerdo con esto, los sistemas democráticos se caracterizan por ser regímenes “de oposición garantizada”, frente a todos aquellos otros que no permiten el ejercicio de esta función en forma legal y pacífica, en lo que constituye una “diferencia... jurídica y políticamente esencial”⁸.

3.–Los orígenes de la oposición parlamentaria

El origen de la idea de oposición es relativamente reciente, y va unido al cambio experimentado en el concepto de la política que encuentra sus raíces en la ruptura del universo unitario que, en el plano institucional, comienza a producirse con la superación del teocentrismo en los estados modernos. La desaparición de la unidad ideológica del mundo occidental

las manifestaciones de agitación y de críticas radicales frente a las instituciones y valores establecidos, siempre que las mismas se manifiesten fuera del cuadro institucional en que actúa la oposición. Lo decisivo es, por tanto, que la oposición actúa dentro del cuadro de valores e instituciones del régimen político, mientras la contestación “desprecia los medios institucionales de oposición política..., niega radicalmente la legitimidad de los modelos culturales más profundos... del sistema social, y... tiende a un cambio que no es simplemente político”, sino que alcanza a las raíces mismas del sistema” (“La contestazione politica”, en *Il Mulino*, n. 214 (1971), pp. 195 ss).

7 IONESCU and MADARIAGA, op. cit., p. 9.

8 Cfr. DE VERGOTTINI, Op. cit.: 532-533, y en *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, Espasa-Calpe, 1973; BON VALSASSINA, op. cit.: 547; IONESCU y MADARIAGA, loc. cit.: pp. 9 y 71.

redujo la progresiva sustitución de la noción de política como actividad encaminada a la obtención del bien común unitario definido por los gobernantes, dejando paso a una idea propia de una sociedad pluralista, en la que la política supone la pugna entre diversas ideas e intereses sustentados por grupos diversos⁹.

La idea de oposición encuentra antecedentes remotos en figuras como la del tribuno de la plebe, que en el Derecho Romano podía, mediante la *intercessio*, vetar las medidas adoptadas por el Senado romano y era, por tanto, un “órgano mediante el cual el pueblo podía oponerse a las decisiones tomadas por el gobierno”, por lo que los romanos “distingúan entre el *imperium*, o poder decisorio, y la *tribunicia potestas*, el poder de oponerse a las decisiones¹⁰. Sin embargo, esta figura aparece demasiado lejana para considerarla relevante en la evolución de la oposición en sentido moderno. El surgimiento de ésta se produce, como casi toda evolución en el ámbito constitucional y parlamentario, de forma paulatina y casi imperceptible, hasta el punto de hacer difícil determinar el momento histórico en que aparece. De cualquier forma, pueden apreciarse en su desarrollo diversas etapas.

1) En el Parlamento inglés, como se ha señalado¹¹, desde el s. XIV se han registrado críticas hacia el poder ejecutivo y su política. Sin embargo, en tanto subsistía el derecho del soberano a castigar esas críticas, no podía desarrollarse una oposición en el sentido moderno del término. De la misma forma, en tanto no se lograra un consenso general sobre los fundamentos del sistema político que hiciera innecesario recurrir a la violencia para lograr cambios en el mismo, no podían imponerse los medios pacíficos de resolución de conflictos. Hasta principios del s. XVIII, por tanto, los Comunes tenían un ámbito muy reducido de crítica, limitado a cuestiones de

⁹ Cfr. JORGE DE ESTEBAN Alonso: *Derecho Constitucional Español*, I. Madrid, Facultad de Derecho, 1988, p. 168.

¹⁰ IONESCU y MADARIAGA, op. cit.: 14-15. En el mismo sentido, cfr. BON VALSASSINA, loc. cit.: 548.

¹¹ Sobre este punto, vid. ARCHIBALD S. FOORD, *His Majesty's Opposition, 1714-1830*. Oxford, Clarendon Press, 1964; y THOMAS A. HOCKIN, “The Roles of the Loyal Opposition in Britain's House of Commons: Three Historical Paradigms”, in *Parliamentary Affairs*, Winter 1971-72, pp. 50 ss.

carácter privado y local, actuando como representantes de intereses concretos, siendo considerado como traición cualquier intento de crítica sobre las cuestiones más importantes, que eran competencia exclusiva de la Corona.

2) Hacia 1715, Gran Bretaña ha resuelto ya sus principales conflictos históricos, tanto internos (en especial el problema dinástico) como externos (en particular, la larga serie de guerras con Francia), lo que permite que comience un período de paz relativa en el que la acusación de traición desaparece del ámbito de la política y se sientan las primeras bases de la oposición constitucional. Durante el s. XVIII, la actividad de oposición aparece como un “mal menor”, que cumple una función necesaria de crítica dirigida a conservar el espíritu de la Constitución frente a aquellos intentos del Gobierno de romper el balance de poderes, base de todas las libertades. La oposición podía producirse tanto en el ámbito local como en el nacional, pero su justificación se encontraba en actuaciones concretas que amenazaban el equilibrio del sistema, por lo que, una vez restaurado dicho equilibrio, la necesidad de oposición desaparecía también. La idea de Oposición, en el sentido de oposición sistemática y organizada, era por tanto considerada como “desleal”, de la misma forma que la noción de partido sólo poco a poco iba desligándose de las connotaciones negativas que anteriormente tenía, como expresión de intereses particulares contrarios al interés general¹².

3) A partir de 1830 la noción de oposición ya se ajusta en gran parte a la actual. En esa fecha, por primera vez, se produjo la sustitución de un Primer Ministro por el líder de la oposición parlamentaria, tras unas elecciones, con lo que nace la idea de oposición como alternativa de gobierno. Desde entonces, y hasta nuestros días, la oposición aparece como el más potente instrumento de control público del Gobierno, vinculado a los partidos políticos como expresión del pluralismo social e integrado en el funcionamiento del sistema político como una institución necesaria para su

¹² Sobre este punto, puede verse GIOVANNI SARTORI, *Partidos y sistemas de partidos*, I. Madrid, Alianza Editorial, 1987 (reimp.), pp. 19 ss.; VILLIAM GOODMAN, *The Two-Party System in the United States*. Princeton, New Jersey, D. Van Nostrand C., Inc., 1960 (2.ª ed.), pp. 9 ss.

correcto funcionamiento. Es ya en esta época cuando la expresión “oposición de Su Majestad” (*His Majesty's opposition*), empleada por primera vez durante un debate en 1826, con un tono irónico que provocó las risas de los Comunes, adquiere su respetable sentido actual¹³. La noción de oposición se vincula al papel activo de determinadas fuerzas políticas frente al Gobierno, superándose así el momento meramente pasivo del diseño¹⁴.

El ejemplo británico sería también en este ámbito transplantado al continente europeo más tarde: la mayor pervivencia del absolutismo y las consecuencias radicales de la Revolución francesa hicieron más difícil la aparición de las condiciones que permitieran la posibilidad de disentir, criticar y, ya en un ulterior momento, la idea de alternancia en el poder. El factor clave en esta evolución que concluye con la aceptación de la oposición es la separación entre el Ejecutivo y el poder soberano, fuera éste encarnado por el Rey (quien, según la clásica expresión británica, “no puede equivocarse”) o residiera en el pueblo (como en la doctrina jacobina, heredera de la *volonté générale* roussoniana, que “es siempre recta si siempre tiende a la utilidad pública”¹⁵). En el continente, hasta mediados del s. XIX e, incluso, mucho más tarde, la oposición —en la medida en que existía— tuvo carácter institucional, como oposición del Parlamento frente al Gobierno¹⁶.

4.—Naturaleza y funciones de la oposición en los Estados democráticos

Encontramos así que todos los Estados democráticos y pluralistas reconocen la legitimidad de la oposición, como inexorable consecuencia de la idea de que los hombres son titulares de ciertos derechos fundamentales. La libertad de creencias y la libertad de expresión conducen al reconocimiento de la libertad de los gobernados a criticar a sus gobernantes,

13 FOORD, op. cit.: 1.

14 DE VERGOTTINI: “Opposizione...”, cit.: 538.

15 J.J. ROUSSEAU: “Del Contrato Social”. En *Del Contrato Social. Discursos*. Madrid, Alianza Editorial, 1986, p. 35.

16 OTTO KIRCHHEIMER: “The Waning of Opposition in Parliamentary Regimes”, en WALKER y EULAU: *Legislative Behaviour*. Glencoe, 1959, 45 ss. Reproducido como “Il tramonto dell'opposizione politica”, en *MicroMega*, 1986 (1), 257 ss.

pero esa libertad no puede entenderse sólo en clave individualista, de forma que puede decirse que la base de la alternancia entre Gobierno y Oposición es el derecho del (o de los) grupo(s) más débil(es) a expresar públicamente oponiones diferentes de aquellas sustentadas por la mayoría. Ello, a su vez, sólo es posible cuando entre mayoría y minoría(s) existe un consenso básico sobre las “reglas del juego”, porque de otra forma el problema de la alternancia se convierte, como ha ocurrido históricamente tantas veces, en un problema de supervivencia¹⁷.

Dentro de ese marco, es decir, una vez comúnmente aceptadas las “reglas del juego” que establecen el “cómo disentir”, con independencia de los contenidos a que esa actitud crítica se refiera¹⁸, resulta evidente la radical legitimación de la oposición. Destruído el mito del pueblo como realidad unitaria, con voluntad e intereses únicos¹⁹, la teoría de la soberanía popular desemboca necesariamente en la afirmación de que la oposición emana “de la fuente misma del poder soberano”²⁰.

Esa concepción es la que inequívocamente se desprende de una inter-

17 Cfr. DE VERGOTTINI, “Opposizione...” (cit.): p. 541; FOORD, op. cit., p. 3; KIRCHHEIMER, op. cit., p. 258.

18 De acuerdo con este argumento, en un régimen pluralista toda oposición debe ser tolerable, en tanto respete las reglas de convivencia, discusión y toma de decisiones establecidas. El hecho de que una oposición se defina como “al régimen”, “antisistema”, “desleal”, “anticonstitucional” o “de principio” (incluso la contestación política, en el sentido señalado por LAVAU, op. cit.), calificaciones que hacen referencia a los contenidos de la oposición, pero no necesariamente a la forma de realizarla, no debe en principio afectar a su reconocimiento. Cuestión distinta es que esas formas de oposición puedan derivar, incluso con cierta frecuencia, en actuaciones que rompan las reglas del juego. a este respecto, vid. BON VALSASSINA, loc. cit., quien llega a afirmar que “la genuina función opositoria... es hoy día ejercida por quienes se sitúan, idealmente, fuera del sistema o incluso frente a él” (p. 587).

19 Como señalara Kelsen, la unidad del pueblo sólo puede afirmarse “en sentido normativo”, ya que según un criterio sociológico es, más bien, una aglomeración heterogénea (*Esencia y valor de la Democracia*. Madrid, Guadarrama, 1977, p. 30). Resulta enormemente sugerente la observación que sobre este punto hace G. SARTORI: “el vocablo italiano *popolo*, así como sus equivalentes francés [*peuple*] y alemán [*volk*], transmiten la idea de una entidad única, mientras que el inglés *people* indica una pluralidad: a pesar de tratarse de un nombre colectivo, adopta un verbo en plural... Así pues, no es una mera coincidencia que las interpretaciones holísticas del concepto provengan de estudiosos que piensan en alemán, francés e italiano” (*Teoría de la Democracia, 1. El debate contemporáneo*. Madrid, Alianza Universidad, 1988, p. 42).

20 LELIO BASSO: “Natura e funzioni dell'opposizione nell'ordinamento costituzionale italiano”, en *Discorsi e scritti sulla Costituzione*. Milano, Giuffrè, 1958, p. 377.

pretación sistemática de la Constitución Española de 1978. De acuerdo con su art. 1.2 “la soberanía... reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado”. Ese pueblo no es, no puede ser concebido como unidad, tal y como se desprende del preámbulo y del valor superior que se atribuye al principio de pluralismo, en sus diversas vertientes de pluralismo político (arts. 1 y 6, entre otros), cultural (arts. 2, 3, 4), social (arts. 6, 7, 9.2, 22), institucional (arts. 2, 137 y ss.), etc. en el ámbito concreto de la política, las Cortes Generales representan al pueblo español, cuya heterogeneidad se proyecta institucionalmente a través del sistema proporcional fijado para la elección del Congreso de los Diputados. Este por su parte se organiza en grupos parlamentarios (arts. 66, 68, 78). De esta forma, todas las fuerzas representadas en las Cortes Generales comparten el ser expresión institucionalizada de la soberanía popular. Tal y como afirmara el líder de los *whigs* británicos, en respuesta a la utilización burlesca del término “oposición de Su Majestad” en 1826, “no podía haberse inventado mejor frase para designarnos porque nosotros somos indudablemente y en todos los sentidos parte del Gobierno²¹ de Su Majestad²². Desde aquel momento originario, existe la conciencia de que la oposición es parte “esencial e imprescindible del Estado democrático moderno”²³, por lo que un influyente teórico contemporáneo como es **Ralf Dahrendorf**, ante la constatación de las crecientes dificultades que actualmente encuentra en el ejercicio de sus funciones, la califica sin exageración como “el elixir de larga vida de la democracia”²⁴.

Ello es así por cuanto la existencia de oposición garantiza la virtualidad del principio de separación de poderes, en un sentido que ha sufrido profundas transformaciones desde el momento de su formulación teórica. La diferenciación entre el poder soberano y el Gobierno, y el vínculo fiduciario que hace depender a éste de la mayoría parlamentaria han modificado los términos del enfrentamiento, que ya no tiene lugar entre la función

21 Ha de tenerse en cuenta que el sentido del término *government* en los países anglosajones, no es equivalente al de gobierno tal y como se entiende en España (*cabinet*), sino que engloba a los poderes públicos, y es por tanto similar al concepto de Estado-aparato.

22 Citado en FOORD, op. cit.: 1.

23 BASSO, loc. cit.: 376.

24 “Declino delle opposizioni e minoranze morali”, en *MicroMega*, 1988 (2): p. 82.

legislativa y la ejecutiva, sino entre las funciones de gobierno y oposición: “ésta última se ha convertido en función de una sólo parte, minoritaria, del Parlamento, mientras la parte mayoritaria, estrechamente ligada al Gobierno, es cotitular de la función de gobierno o dirección política”²⁵. Si, de acuerdo con la famosa fórmula acuñada por el art. 16 de la *Déclaration des droits de l’homme et du citoyen*, aquella sociedad donde la separación de poderes no está garantizada carece de Constitución, hoy podemos afirmar que la sociedad donde la oposición no esté garantizada carece de verdadera democracia²⁶.

La pregunta que cabe hacerse es, pues, la siguiente: ¿qué funciones desempeña la oposición en los modernos estados democráticos?; o, lo que es lo mismo, ¿en qué consiste la función de oposición?.

a) En un primer momento, y de acuerdo con cuanto vengo afirmando, parece claro que la función primera y principal que realiza la oposición, por el mero hecho de existir como tal, es la de garantía de la separación de poderes y, en consecuencia, de democraticidad del sistema. Esta función genérica se concreta mediante la articulación jurídica de una serie de instrumentos de crítica y control de la actuación del Ejecutivo que, por su importancia en el funcionamiento global del sistema, “exigirían un particular relieve constitucional, algo que generalmente falta en las Constituciones, aún en las más modernas”²⁷.

b) En segundo lugar, la oposición encarna un programa de gobierno alternativo a aquel sustentado por la mayoría, como portavoz de una línea política diversa, que es también expresión de la voluntad soberana-

25 DE VERGOTTINI: “Opposizione...”, cit., 533-534. Sobre la posibilidad de un control político del Gobierno por parte de la mayoría parlamentaria, aunque algunos autores sostengan que “para el correcto funcionamiento del sistema, [es] tan importante o más que el realizado por la minoría” (MONTERO GIBERT y GARCÍA MORILLO: *El control parlamentario*. Madrid, Tecnos, 1980: pp. 50 ss.), parece más ajustado a la realidad política –tanto más cuanto más homogéneo sea el Gobierno– sostener que, referida a la mayoría y al Gobierno, “la dualidad de sujetos es sólo aparente”: RUBIO LLORENTE, *El control parlamentario*, en *Estudios. Revista parlamentaria de habla hispana*, s/f.: p. 98.

26 El carácter radicalmente axiológico que el concepto de Constitución tenía en sus orígenes, identificado con el sistema democrático de soberanía popular y esgrimido frente a los regímenes absolutistas, permite sustituir un término por otro sin que varíe su sentido.

27 BASSO, op. cit.: 382.

na manifestada por el pueblo. Esta función de alternancia no puede entenderse sólo proyectada hacia el futuro, sino que ha de considerarse también como existente en el presente: no es sólo una posible mayoría del mañana, sino también expresión actual de la voluntad de una parte del pueblo. De esta forma, esta función “no es sólo la de velar por el respeto formal de los procedimientos que aseguran el debate, sino también el de actuar de tal modo que la decisión final de los órganos estatales... tenga en cuenta, incluso en su contenido sustancial, los intereses representados por la(s) minoría(s)”²⁸.

Se introduce así en el esquema del debate democrático la idea de consenso, presente en todos los sistemas en proporciones variables²⁹. Porque si, como ya ha quedado indicado, el juego democrático exige un cierto grado de acuerdo sobre las reglas que han de regir el funcionamiento esencialmente conflictual del sistema, es preciso también reservar espacios sustanciales que han de ser aceptados por la(s) minoría(s). En este sentido, se hace necesario resaltar que el principio de mayorías debe entenderse no como técnica que permite alcanzar la solución correcta —como ocurría en la tradición roussoniana—, sino como “uno de los procedimientos decisionales entre los muchos pensables y posibles”, que “indica cuántos gobiernan, no cómo gobiernan”, y que en todo caso no puede aplicarse indiscriminadamente como “sucedáneo de la razón objetiva”³⁰, ya que “la democracia tampoco es pura y simplemente el gobierno de la mayoría. A decir verdad, el “gobierno de mayoría” es sólo una fórmula abreviada del gobierno de la mayoría limitada, que respeta los derechos de la minoría”³¹, y cualquier otra interpretación puede conducir a una auténtica “tiranía de la mayoría”, aún más absoluta que ninguna otra, por cuanto el principio democrático ha

28 BASSO, loc. cit.: p. 380

29 En este sentido, puede señalarse la existencia de una corriente política y cultural que concibe, como hace KELSEN, la voluntad mayoritaria como “resultado de las influencias recíprocas entre ambos grupos [por lo que...] una minoría privada por completo de influencia renunciaría a su intervención puramente formal, despojando así a la mayoría —que por su concepto no puede serlo sin minoría— de su carácter de tal” (op. cit., p. 83).

30 Las citas corresponden a CLAUS OFFE, “Leggittimazione politica mediante decisione a maggioranza”, p. 73; NORBERTO BOBBIO, “La regola di maggioranza: limiti e aporie”, p. 34; y al GRUPPO DI RICERCA DELLA RIVISTA “FENOMENOLOGIA E SOCIETÀ”, p. 13; todos ellos en el volumen colectivo *Democrazia, maggioranza e minoranze*. Bolonia, Il Mulino, 1981.

31 SARTORI, op. cit.: 55 ss.

dejado de constituir un límite al ejercicio del poder, para transformarse en su fuente ideal³².

c) En tercer lugar, la oposición cumple la función asencial de hacer posible el cambio futuro en el Gobierno. Encarna por tanto el derecho de la(s) minoría(s) a convertirse en mayoría, el derecho de todos los ciudadanos a poder aspirar legítimamente a formar parte de la mayoría y, por tanto, del Gobierno, e impide que el gobierno se perpetúe hasta identificarse con el régimen. Por otra parte, esta posibilidad influye sobre el carácter que la oposición adopte: una oposición con probabilidades de alcanzar el Gobierno, y que por tanto habrá de responder ante los ciudadanos de sus actitudes, tenderá a ser más “responsable” que aquella otra cuya situación no haga previsible que llegue a asumir ningún tipo de responsabilidades de gobierno en un futuro más o menos próximo³³.

La función de oposición aparece así como una función compleja, lo que ha llevado a algún autor a negar que pueda hablarse de una única relación Gobierno-oposición. De acuerdo con esta tesis, la relación entre mayoría y minoría(s) adopta formas distintas en los tres principales momentos de la actividad parlamentaria: el de determinación del *indirizzo politico*, o de la dirección política del Gobierno, en el que se produce la “definición... de una mayoría y de una oposición, en la adhesión o el enfrentamiento respecto de la política general del Gobierno”; distinto es el momento de la legislación, en el que “la relación entre las fuerzas parlamentarias contrapuestas en la fase de dirección política asume fórmulas menos rígidas”; y aún puede distinguirse un tercer momento, el del control, en el que puede afirmarse la sustancial igualdad de los grupos mayoritarios y minoritarios³⁴.

32 BON VALSASSINA, op. cit.: 584. Sobre este tema pueden verse algunas de las mejores y más proféticas páginas de ALEXIS DE TOCQUEVILLE, en *La democracia en América*, I. Madrid, Sarpe, 1984: pp. 252 ss. En cualquier caso, el énfasis en los límites del principio mayoritario no deben hacer olvidar que, en su origen, aparece como un principio radicalmente progresista al servicio del pluralismo social, permitiendo la superación del principio de unanimidad como técnica de adopción de decisiones propia de las concepciones unitaristas y ofreciendo, por tanto, una garantía jurídica a las minorías en desacuerdo: IONESCU y MADARIAGA, loc. cit.: 45-49; DE VERGOTTINI, “Opposizione...”, cit.: 536.

33 Sobre este punto, cfr. G. SARTORI, *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid, Alianza Editorial, 1987: pp. 175 ss. 44 ss.

34 A. MANZELLA, “Maggioranza ed opposizione in Parlamento”, en *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1969/2 (n. 4), ppa. 43 ss. Las citas corresponden a las pp. 52, 57 y 59.

El hecho de que, efectivamente, en cada una de las funciones tradicionales del Parlamento la relación entre mayoría y minoría(s) presente caracteres distintos, no parece que pueda llevar hasta afirmar la inexistencia de una única función de oposición. La colaboración que pueda darse en fase legislativa —el consenso—, como la crítica a la gestión de la mayoría —control— y la formulación de un discurso alternativo son instrumentos al servicio del fin último de desplazar o modificar los principios, intereses o valores representados por la mayoría actual.

5.—Las diversas formas de oposición en los modernos sistemas políticos.

El ejercicio de esas funciones puede adoptar, en los modernos sistemas políticos, muy diversas formas, íntimamente relacionadas con la estructura global de poder del régimen. Sin ánimos de exhaustividad, pueden señalarse los siguientes:

a) En primer lugar, cabe hacer una referencia general a los Estados totalitarios y autoritarios. En estos supuestos el régimen político pretende —y ello es precisamente lo que le caracteriza— ignorar la existencia misma de oposición, definiéndose normalmente como régimen de partido único (en ocasiones, oculto bajo la fachada del pluripartidismo ficticio que forman los llamados “partidos satélites”, al servicio del poder), en los que el Partido (sea como vanguardia de la clase trabajadora, como expresión de la independencia nacional, o en cualquier otro concepto) o, directamente, el líder (llámese éste caudillo, führer, duce, o guía de la revolución) expresa la que se entiende como voluntad general, de la que no cabe disentir sin caer en el error (bajo etiquetas como las de falsa conciencia, particularismos, etc.) o en el mal (traición, conspiración, complot). Como ya he señalado, no cabe suprimir completamente el conflicto político en el seno de la sociedad, por lo que toda oposición habrá de manifestarse fuera del marco institucional existente, cumpliendo sólo imperfectamente la función de crítica al Gobierno-régimen. No puede hablarse, por tanto, de oposición en sentido propio.

b) Dentro ya de los Estados considerados democráticos, que admiten

su existencia, la función de oposición puede adoptar también, a la hora de su articulación, cauces muy distintos:

1. Oposición orgánica, o institucional: es aquella en que el conflicto político se desarrolla entre poderes u órganos del Estado. Así, por ejemplo, la oposición en sus orígenes enfrentaba al Parlamento, que encarnaba la legitimidad racional democrática, con la Corona, que encarnaba una distinta legitimidad tradicional histórica. Un esquema formalmente similar —aunque profundamente distinto en su significado, por cuanto la presencia de partidos distintos es la que suele explicar el conflicto de voluntades— es el que persiste en los sistemas de rígida separación de poderes, como el norteamericano, donde el conflicto se presentará frecuentemente entre el Legislativo y el Presidente. Algo similar puede ocurrir en los llamados “sistemas semipresidencialistas”, como el francés de la V República, donde la posibilidad ya realizada de cohabitación entre un Presidente y una Asamblea Nacional de signo político diferente ha producido efectos similares.

En el mismo sentido, puede señalarse la posibilidad de que el conflicto enfrente al Poder Judicial³⁵ con los otros poderes del Estado. Como ejemplos, podemos señalar la oposición del Tribunal Supremo norteamericano a la política económica intervencionista del presidente Roosevelt en la era del *New Deal*, así como su decisiva intervención en muchos momentos, que ha conducido a hablar de épocas de “Gobierno de los jueces”; la actitud del Conseil Constitutionnel francés ante la política reformista de la primera etapa de Gobierno socialista tras las elecciones de 1981³⁶; o el papel dilatorio que desempeñaba —que era forzado a desempeñar— el Tribunal Constitucional español como consecuencia del llamado “recurso previo de inconstitucionalidad” previsto por el art. 79 LOTC, y ya suprimido por la reforma realizada por la LO 4/1985, de 7 de junio³⁷.

35 Pese a que los órganos de control de la constitucionalidad no formen parte de la estructura del Poder Judicial (como ocurre, por ejemplo, en España o en Francia), la naturaleza de su labor fiscalizadora, fundada no en criterios de oportunidad política, sino en otros distintos, técnico-jurídicos, de adecuación a la norma superior, y su posición en el sistema permiten considerarlos conjuntamente.

36 Vid. JOHN T.S. KEELER y ALEC STONE: “Judicial-political Confrontation in Mitterrand’s France”, en G. ROSS, S. HOFFMANN y S. MALZACHER (eds.): *The Mitterrand Experiment*. Cambridge, Polity Press, 1987.

37 JUAN F. LÓPEZ AGUILAR (*La oposición parlamentaria y el orden constitucional*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988) somete a este instituto a una acertada crítica, teórica (pues-
to que constituye una “disonancia... tanto con nuestras opciones constitucionales más elementales cuan-

Otra posibilidad es la de que el conflicto se produzca entre las dos Cámaras que forman el Legislativo en los sistemas bicamerales, y cuya voluntad ha de concurrir, en mayor o menor medida, para la adopción de normas. Es el caso del *Sénat* francés —elegido por sufragio indirecto de segundo grado—, dominado por los conservadores durante los años del primer Gobierno Mitterrand, o el del *Bundesrat* alemán, cuya composición depende del equilibrio de fuerzas en los diversos *länder*, por lo que puede darse una situación —como la actual— en que está controlado por el partido que constituye la oposición federal en el *Bundestag*.

2. Fuera de estos casos, cuando el conflicto político sigue líneas *intraorgánicas*, antes que *interorgánicas*, las estrategias de las minorías en la oposición pueden también diferir en gran medida: desde formar una oposición “desleal”, o anticonstitucional, que pretende modificar las reglas del juego —a veces, sin que su respeto al marco establecido sea, ni mucho menos, evidente: piénsese en el caso de Herri Batasuna, en España; el Sinn Fein, en Irlanda del Norte, etc.—; hasta conceder prioridad al “ejercicio común de la dirección del gobierno y de la administración... antes que al ejercicio de la tradicional función de oposición”³⁸. El conflicto se manifiesta entonces de forma muy distinta, ya sea como oposición sectorial (*berreichsopposition*), como oposición interna en los partidos mayoritarios, o dejando el papel de oposición a grupos escasamente representativos.

Cuando el ejercicio de la función de oposición está garantizado, la dinámica del sistema político determinará cómo se articula la oposición en el sentido objetivo al que hacía referencia anteriormente. Sólo cuando las

to con los orígenes del mecanismo en... el Derecho Comparado”) y práctica, al haber permitido un reiterado “obstruccionismo en sede extraparlamentaria”: pp. 116, 118.

38 KIRCHHEIMER, op. cit.: 265. En este caso, el autor se refiere al modelo de “gran coalición” entre socialistas y cristianodemócratas existente en Austria —justamente el país donde Kelsen, ciudadano austríaco y uno de los “padres” de su Constitución de 1919, ejerció su mayor influencia, lo cual podría sugerir una cultura cooperativista, no sólo en el ámbito político— desde 1945 hasta mediados de los años sesenta, y que desarrolla hasta sus últimas consecuencias el papel del consenso en el juego democrático. Cfr. en este sentido las obras de AREND LJPHART, *Democracy in Plural Societies*, New Haven and London, Yale U.P., 1977; y *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, Yale U.P., 1984. Este autor distingue dos “modelos” de democracia pluralista, a los que designa como modelo mayoritario (o de Westminster, por seguir el modelo británico) y consociativo (o de consenso).

reglas del sistema político global –constituídas por el juego del sistema de partidos, el régimen electoral, etc.– den como resultado una situación política de neta contraposición entre la mayoría y uno o varios partidos que actúan como bloque homogéneo, podrá llegarse al estadio de mayor institucionalización posible de la oposición: el de la existencia de un Gobierno en la sombra, de acuerdo con el modelo del **Shadow Cabinet** británico. Esta figura sólo existe normalmente en Gran Bretaña y en otros países donde se ha trasplantado el modelo británico, fundamentalmente de la **Commonwealth**. En estos sistemas, generalmente bipartidistas, se considera **leader of the Opposition**, y **Shadow Prime Minister** al líder del partido minoritario que cuenta con más escaños en la Cámara de los Comunes. El Gobierno en la sombra se organiza de forma mimética respecto al Gobierno, maximizando los paralelismos para facilitar el ejercicio de sus funciones e, incluso, presentar ante la opinión pública no sólo un programa de Gobierno alternativo, sino también un equipo alternativo encargado de llevarlo a cabo³⁹.

Esta posibilidad puede también darse en forma aproximada en otros sistemas que, si no son bipartidistas, son bipolares, de forma que la línea de confrontación resulta clara y permite la formación de estructuras, al menos en teoría, similares. Tal podría ser el caso del sistema alemán, donde también se han introducido formas de gobierno en la sombra, factibles por la estabilidad de la fractura entre el PSD y la coalición CDU-CSU-FPD. También es el caso del sistema italiano, donde la posición del PCI hasta el momento ha conducido a una situación en que prácticamente todos los partidos –dejando a un lado a los grupos más extremistas de derecha e izquierda, con muy poca fuerza– forman una coalición estable frente a la cual el PCI –ahora PDS– puede, de facto, identificarse con la oposición en sentido organizativo o subjetivo⁴⁰.

39 Si bien esto ha de tomarse con matices, por cuenta del líder de la oposición, una vez que ha sido encargado de formar Gobierno, no está obligado a respetar el equipo que formaba el *Shadow Cabinet*, existiendo en este punto notables diferencias entre las reglas establecidas por los estatutos de los conservadores –que dejan plena libertad al Primer Ministro para componer su Gabinete– y de los laboristas, en los que los órganos directivos del partido desempeñan un papel fundamental a la hora de designar el equipo de gobierno.

40 De acuerdo con la idea de que una situación de oposición no implica un rechazo sistemático de la actuación de la mayoría, especialmente en la actuación legislativa, pueden verse los datos que

Distintos son los supuestos de países como España, en el que no puede hablarse de la existencia de una oposición, sino de varias, aunque una de ellas sea cuantitativamente más importante que las otras. Ello explica el fracaso del intento de formalizar la figura del jefe de la Oposición en España: tras la victoria del PSOE, en 1982, un Acuerdo de la Mesa del Congreso de 8 de febrero de 1983 establecía la “dotación de medios personales y materiales para el jefe de la Oposición en tanto que presidente del Grupo parlamentario mayoritario de la misma”. Este modelo se mostró insostenible ante la diversidad de grupos de oposición que no aceptaban esa situación privilegiada de uno de ellos, lo que —unido a la ruptura del grupo mayoritario de la oposición tras las elecciones de 1986— determinó el Acuerdo de la Mesa del Congreso que, con fecha de 17 de febrero de 1987, deja sin efecto el anterior⁴¹.

De la constatación de la diversidad de formas que adopta la manifestación del conflicto político en las sociedades democráticas, cabe deducir que el concepto de oposición-organización ha de identificarse con el de minoría política (normalmente, parlamentaria). Solamente en aquellos casos en que la función de oposición venga a identificarse con la labor de un único grupo, pueden diferenciarse ambos conceptos⁴², ya que en principio toda minoría parlamentaria excluida del poder critica al Gobierno con el propósito —más o menos realista— de llegar a reemplazarlo, o al menos de llegar a formar parte de una mayoría distinta. En consecuencia, todo grupo minoritario ejercita —en tanto no se integre en una coalición de Gobierno, lo que significa perder su carácter de minoría— la función de oposición.

sobre el altísimo porcentaje de leyes aprobadas en Italia con participación de la oposición comunista presenta F. CAZZOLA: *Governo e opposizione nel Parlamento italiano*. Milano, Giuffrè, 1974. De ellos se desprende que “casi tres cuartas partes de la legislación italiana producida entre 1948 y 1917 han encontrado el consentimiento de los comunistas” (p. 99). En el mismo sentido, vid. G. Di Palma, *Surviving without Governig*. Berkeley, University of California Press, 1977. Sobre los supuestos italiano y alemán, y la aparición de fórmulas de “Gobierno en la sombra”, vid. el volumen colectivo dirigido por Gianfranco Pasquino (a cura di): *Opposizione, governo ombra, alternativa*. Bari, Laterza, 1990, y muy especialmente el capítulo de ANTONIO MISSIROLI: “I ‘governi’ dell’opposizione: Gran Bretagna e Repubblica Federale Tedesca”, pp. 92-131.

41 Sobre esta experiencia, cfr. J.F. LÓPEZ AGUILAR, loc. cit., pp. 243-260.

42 Como hace, por ejemplo, ORESTE MASSARI, quien afirma que “es su peculiaridad de ser un ‘Gobierno a la espera’ o alternativo lo que distingue el concepto de oposición parlamentaria de aquel de minoría parlamentaria, ya que esta última no persigue necesariamente la sustitución del Go-

De esta forma, al definir como democráticos los sistemas de oposición garantizada, se está haciendo referencia a la garantía de las condiciones de ejercicio de la función, sin que pueda considerarse necesario el que se garantice además la existencia de una oposición única, formalizada, del tipo británico.

6.—Conclusión: La protección jurídica de la oposición política

Resulta evidente de cuanto hasta aquí se ha visto, que un sistema sólo puede calificarse como democrático cuando garantiza jurídicamente el ejercicio de la función de oposición. Ello requiere, naturalmente, que se reconozcan los derechos y libertades fundamentales y, muy particularmente, los derechos políticos que, como antes indicaba, constituyen su ineludible presupuesto.

Este reconocimiento puede observarse en todas las constituciones que definimos como democráticas. Retomando las palabras que en 1958 escribía **Lelio Basso**, podemos decir que en ellas se “contienen *in nuce* los principios de una disciplina democrática de las funciones y de los derechos de la oposición, pero la práctica deberá desarrollar, y la doctrina y el Derecho Positivo deberán recoger, normas e instituciones que sirvan para traducir y hacer eficaces estos principios”⁴³. La pregunta que deben entonces hacerse los juristas es, entonces: ¿Existen ya esas normas e instituciones? ¿Cuál es el estatuto constitucional de la oposición política?

Podemos concluir que la situación no ha variado mucho de la señalada por **Basso** hace 33 años: el derecho de oposición, del que ya **Diderot** dijera que “me parece, en una sociedad de hombres, un derecho natural, inalienable y sagrado”⁴⁴, sigue sin ser reconocido como tal por la mayoría de las Constituciones avanzadas. A este respecto, cabe indicar sólo tres excepciones, que pueden tomarse como indicativas del camino a seguir:

bierno existente” (voz “Opposizione”, en el *Dizionario di politica*, dirigido por N. BOBBIO, G. PASQUINO y N. MATTEUCCI. Torino, TEA, 1990, p. 710).

43 Loc. cit., 391.

44 Citado en IONESCU y MADARIAGA, op. cit.: 24.

En primer lugar, la Constitución del *land* alemán de Baden, de 22 de mayo de 1947, señalaba en su art. 120 que los partidos de oposición debían “sentirse corresponsables de la vida política y de la dirección del estado”, con lo que incidía más en el aspecto de consenso que en el de crítica y alternancia política.

También en Alemania, la constitución de la ciudad-estado de Hamburgo señala en su art. 23, tras la reforma de 1971, que “la oposición es parte esencial de la democracia parlamentaria. Tiene la función permanente de desarrollar la crítica pública al programa de gobierno, tanto en sus esencias cuanto en sus aspectos concretos. Es la alternativa política a la mayoría de gobierno”, recogiendo así todas las funciones a que nos hemos referido.

Un tercer ejemplo, ya en el ámbito estatal, es el que nos proporciona la Constitución portuguesa de 1976, muy cercana a la nuestra en el tiempo y el espacio, lo que hace doblemente lamentable la omisión del constituyente español. Según su artículo 117.2, “se reconoce a las minorías el derecho de oposición democrática, en los términos previstos en la Constitución”. Esa disposición se completa con la del 117.3, según el cual “los partidos políticos representados en la Asamblea de la República y que no forman parte del Gobierno... gozan del derecho de ser informados regular y directamente por el Gobierno sobre la marcha de los principales asuntos de interés público”. Estos principios, a su vez, han alcanzado desarrollo legislativo mediante la ley de 5 de agosto de 1977 que contiene el Estatuto del derecho de oposición y que, según su preámbulo establece, “recoge en forma legal un conjunto de derechos políticos capaces de reforzar la eficacia práctica de aquel derecho constitucional”, y que se entiende “sin perjuicio del derecho general de oposición reconocido a los partidos no representados en la Asamblea de la República”, como reitera en su art. 1.º Además, esta ley define la oposición, de forma parecida a como lo hacía la Constitución de Hamburgo, y reconoce expresamente una serie de derechos cuya efectiva vigencia, jurídicamente exigible, es esencial para el correcto ejercicio de su función: derecho de información (art. 3), de participación (art. 4), de consulta previa (art. 5), de colaboración legislativa (art. 6), de compa-

recencia (art. 7) y derechos en cuanto a los órganos de comunicación social (art. 8)⁴⁵.

Por tanto, en el ámbito constitucional este reconocimiento parece estar muy por debajo de la importancia que para el funcionamiento de los sistemas democráticos tiene la institución de la oposición. En el plano legislativo, la protección de las minorías se asegura en mayor grado, pero no se llega a asegurar jurídicamente la existencia de una situación de equilibrio y—al menos, relativa— igualdad de medios. Igualdad necesaria en cuanto al acceso a información, al acceso a medios de difusión, capacidad de influir en la fijación de la agenda política, entendida como determinación de los contenidos del debate político y de los procedimientos que éste debe seguir... No se alcanza a garantizar, por tanto, que llegue a ser efectiva la igualdad de oportunidades que, en última instancia actúa como salvaguardia e impide el falseamiento y la manipulación del debate político, y a su través, de la opinión pública.

45 Textos legales tomados de DE VERGOTTINI, "Opposizione...", cit.; JORGE MIRANDA, *As Constituições portuguesas. De 1820 ao texto actual da Constituição*. Lisboa, Livraria Petrony, 1984; y MANUEL GARCÍA PELAYO, *el Estado de partidos*. Madrid, Alianza Editorial, 1986.