

## RELIEVE DE LA OPOSICIÓN EN EL ESTADO DEMOCRÁTICO

Juan Fernando LÓPEZ AGUILAR

SUMARIO: I. *Introducción*; II. *Tutela de la minoría y teoría democrática: el caso del parlamento*, 1. *La perspectiva ideológica*, 2. *La perspectiva científica*, 3. *La perspectiva jurídica*, 4. *Minorías e integración de la función opositora: tendencias y sugerencias*; III. *Relieve de la oposición en el moderno Estado constitucional de derecho*, 1. *Seis propuestas teóricas*, 2. *Algunas reflexiones críticas*; IV. *Conclusiones*.

### I. INTRODUCCIÓN

Al igual que ha sucedido con respecto del Estado, la literatura en torno a la pretendida "crisis" y a las "transformaciones" del parlamento es, de hecho, simultánea a la aparición de éstos, habiéndole acompañado indeclinablemente a lo largo de su trayectoria histórica. Y aunque un análisis en detalle de los problemas del parlamento, en las actuales coordenadas sociales y culturales de las democracias representativas que han hecho de él el eje de sus *formas de gobierno* (esto es, de las adscritas al *tipo parlamentario*, sea en su compatibilidad con jefaturas de Estado de modalidad monárquica, sea en clave republicana) comportaría una inversión de tinta y papel comparable a la de la amplia doctrina dedicada a la cuestión (tanto desde la óptica iusconstitucional cuanto desde la óptica científico-politológica), cabe apuntar una síntesis de tan compleja temática a partir de un apretado *guión para una reflexión*.

Dicho *guión* respondería a una *estructuración lógica* de las cuestiones que merecen el más decidido reenfoque en la actualidad, si es que de lo que se trata es de *entender al parlamento* y a los *parlamentarios* en su sentido y funciones. Tales cuestiones serían:

a) El *parlamento como mito*, junto al *parlamentarismo* (o tipo *parlamentario* de las formas de gobierno) como expresión mitológica de una cierta concepción de la democracia política.

c) Los instrumentos de que la teoría y la ciencia política disponen para evidenciar la *verdadera naturaleza de las cosas*, de cara a la consecución de dos objetivos conexos: explorar la posibilidad de que la cultura política demoliberal contemporánea acepte la *realidad* como instrumento de trabajo, desechando los perfiles insostenibles del *mito*; y abrir paso a los correlativos avances en la teoría y en la ciencia del derecho, de cara a la reconstrucción de una serie de principios tan cruciales en la arquitectura del estado de derecho como hoy necesitados de profunda revisión (representación, separación de poderes, control, responsabilidad).

c) Las posibilidades del derecho constitucional (y su ramificación jurídico-parlamentaria) de contribuir a acercar el *mito* a la *realidad*, pensando en dos objetivos: prestar un nuevo sentido a los instrumentos jurídicos de control sobre el poder (frente a la obsolescencia de la que tanto se les acusa); y desarmar teórica e ideológicamente a cuantos enemigos del tipo parlamentario llevan ciento veinte años haciendo de la distancia entre *mito* y *realidad* un argumento capital contra la democracia.

## II. TUTELA DE LA MINORÍA Y TEORÍA DEMOCRÁTICA: EL CASO DEL PARLAMENTO

### 1. *La perspectiva ideológica*

Desde sus mismos orígenes, la teoría política ha librado una batalla contra los debeladores de sus mitologías. En la cultura política de la modernidad occidental, esta batalla se hizo especialmente “cruenta” con la emergencia ideológica del principio democrático. Siendo ésta la matriz conceptualmente necesaria para los correlativos principios *representativo* y de *responsabilidad* en el ejercicio de un poder de esta naturaleza, era imposible no llegar, desde la *racionalidad* burguesa demoliberal, a la edificación del *Estado* que descansa —política, y luego jurídicamente, a través de sucesivos *ciclos constitucionales*— sobre la *separación* orgánica de sus poderes al tiempo que sobre un recíproco *control* y *equilibrio* entre ellos, lógicamente imprescindible para el sostenimiento de la unidad ideal de la voluntad política que emana de la voluntad de la *nación* representada (*i. e.*, la soberanía *nacional* o *popular*, según el concreto estado *situacional-ideológico* de la teoría democrática).

Aunque todos los regímenes deudores de la raíz liberal occidental alegan incontrovertible fidelidad a este esquema, lo cierto es que las respectivas estructuras constitucionales han cristalizado muy diversas concreciones del mismo. A grandes rasgos, la teoría distingue entre las *formas políticas* en que los varios *poderes* integradores del Estado reciben direc-

tamente legitimación democrática —a través del sufragio popular— para el acometimiento de sus respectivas *funciones* de acuerdo con sus respectivas *propuestas* programáticas (*i. e.*, regímenes con separación *rígida* de poderes, como la variante *presidencial* de Estados Unidos), y aquellas en que el centro de legitimación democrática se imputa a un único cuerpo o *asamblea* legislativa como representación de la voluntad popular, de la que irradia después, por mediación de la *ley*, el flujo legitimatorio de los restantes poderes.

De este modo, en dicha cámara de representación se forma la voluntad del poder ejecutivo (operación en la cual dicha *representación* se constituye en *parlamento*) para mantener con éste relación dialéctica, fundada en el establecimiento de una relación de *confianza*, en la deliberación político-direccional y en la interposición de los necesarios controles sobre su desenvolvimiento. En este segundo *modelo* resulta absurdo pensar en una separación *rígida* de poderes, según el patrón *checks & balances*. Es mucho más procedente analizar los ligámenes de *colaboración* y *confianza* imperantes entre ambos, toda vez que los equipos de gobierno ejecutivo (el *ministry*) son, en estricta lógica, dimanación de la(s) cámara(s) de los representantes.

Visto el repaso teórico a su fundamentación, conviene ahora apresurarse a identificar las claves de su desmentido práctico: en ningún otro *modelo* resulta más contradictoria, conflictiva y problemática la defensa argumental de la teoría democrática respecto a las deficiencias evidenciadas por su praxis. Y ello por varias razones: 1) El tipo *parlamentario* parte de la existencia de un único centro de imputación de la legitimidad democrática (la *asamblea* que, al formar una *fuerza de gobierno* ha devenido *parlamento*). Pero una larga y contrastada experiencia nos demuestra que tal legitimación es sólo un producto histórico de muy variable intensidad, en atención al carácter del *cuerpo electoral* representado (“democracia censitaria” o restringida en razón de circunstancias de sexo, raza, religión o adscripción étnica), a la configuración del sistema electoral (conjunto de *leyes*, *reglas circunscriptionales*, *fórmulas de reparto* y *técnicas* de escrutinio en las que en la práctica cobran mayor o menor efectividad las alegadas vindicaciones democráticas de un régimen representativo) y del concreto perfil institucional adquirido por la representación (*mono* o *bicameral*, en directa dependencia con el carácter y funciones de la “segunda cámara”, muy a menudo un residuo histórico antidemocrático). 2) El tipo parlamentario se desarrolla, además, apegado formalmente a una compleja trama de *mitos* cuyo desvelamiento resulta tan sencillo y asequible para cualquier observador como inveterado en el tiempo. Destaquemos sólo algunos sobresalientes:

a) De acuerdo con su teoría, cada representante lo es de la *totalidad soberana nacional*, esto es, representante de la voluntad popular, por más que la evidencia dicte que lo es de su electorado en su circunscripción.

b) De acuerdo con su teoría, cada representante está sujeto a mandato representativo, libre e incondicionado, por más que la evidencia dicte que es presa de sus compromisos programáticos y materiales, funcionalmente equiparables al mandato imperativo.

c) De acuerdo con su teoría, el parlamento es un foro de discusión política, de deliberación y adopción de decisiones que no están nunca fijadas de antemano, de conformidad con los principios del debate racional y de la contradicción, por más que la evidencia dicte que las decisiones políticas no se adoptan de esta guisa, sino de acuerdo con una lógica de mayorías-minorías basada en posicionamientos programáticos y estratégicos.

d) De acuerdo con su teoría, en fin, el parlamento es expresión unitaria e indivisible de la soberanía, por más que la evidencia dicte, desde sus mismos orígenes, que en su seno se producen agregaciones de intereses con plasmación no sólo táctica, sino también *intraorgánica*, como no podía ser menos en la representación de una realidad que no es, como pretenden los mitos de la democracia clásica, una voluntad unívoca y racionalizable, sino traslación de un sustrato conflictual y pluralista, para cuya articulación y vehiculación son precisos instrumentos que van mucho más allá de los originariamente previstos por la mitología del tipo parlamentario.

Con base en tan somero análisis, lo que interesa subrayar es que, en realidad, las críticas que se esfuerzan por centrar la atención del analista sobre las insuficiencias o disfuncionalidades de un régimen parlamentario respecto su deseable “nivel de *legitimidad (y/o democracia)*”, descuidan que *nunca existió* un prístino y originario tipo parlamentario genuinamente democrático. En puridad, en su seno no fue jamás verificada una perfecta plasmación intrainstitucional de la compleja realidad socio-cultural subyacente, como tampoco una perfecta articulación del control sobre su pretendido “brazo” ejecutivo (el gobierno).

Tal imagen pertenece no ya al teórico mundo de los “tipos ideales” (una construcción de probada utilidad científica) sino al de la pura y dura manipulación ideológica. Ese parlamento mítico, formado por ciudadanos representativos del *todo*, libres para conformar cada decisión política de acuerdo con los dictados de un debate racional, y cuya voluntad final —cristalizada en las Leyes que acreditan su existencia como poder *legislativo*— es tan absolutamente idílico como carente de soporte empírico e histórico alguno.

Nada tiene que ver con ese parlamentarismo el parlamentarismo "salvaje" o "desreglamentado" del que es tópica expresión la III República francesa (1875-1940). Mucho menos aún los contruidos a partir de la contraposición de un cuerpo representativo de carácter electivo (aun cuando indirectamente, matizado o atemperado por una "segunda cámara") y una institución monárquica (*constitucionalizada*) a la que se confiaba la designación, formación y control del poder ejecutivo o colegio de gobierno (Bélgica 1830, Prusia 1848, Holanda 1867, España 1876). Ni siquiera en los albores de la construcción británica de su más prestigiosa plasmación pudo darse ese supuesto, toda vez que la correcta interpretación de esos orígenes no puede ser disociada de una sociedad tronchada por una representación estrictamente censitaria, al tiempo que observadora de todas y cada una de las formas de discriminación social y política que hoy son expresamente proscritas por las constituciones de la órbita heredera de esa misma tradición demoliberal a la que el modelo *Westminster* contribuyó eficazmente.

Frente a las incongruencias entre ideología y praxis histórico-parlamentaria, no resta sino partir de los instrumentos forjados no en la abstracción teórica sino en la construcción de una disección científica. Aunque con vocación esencialmente *explicativa*, la citada construcción viene a cobrar entidad en un subconjunto de ramas de la politología especialmente vocada al estudio de *estructuras* y de *procesos* políticos en las democracias modernas (el enfoque *funcional*, con una importante variante en la *estasiología*, o estudio de los distintos sistemas de interacción partidica, así como de sus respectivos niveles de repercusión en el gobierno democrático) y a la comprensión de las diferentes dinámicas político-conflictuales (los enfoques *pluralistas* y los *crítico-analíticos*).

## 2. *La perspectiva científica*

El parlamento *es*, como vengo sosteniendo, un producto histórico e ideológico. Y el único análisis serio que cabe al observador es el que se sustancia en la verificación de los particulares *ajustes* de cada concreto e histórico *régimen parlamentario* a la mitología de la representación. Y ello implica contemplar, lejos de toda referencia (o distorsión) *ideal*, los siguientes elementos: 1) ¿cuál es la plasmación técnica de la relación representativa (correspondencia entre población y *cuerpo electoral*; correspondencia entre éste y la *elite* de los *representantes electos*)?; 2) ¿cuál es la expresión *intraorgánica* de la pluralidad, de la conflictualidad y de los eventuales marcos de composición de los distintos intereses que se hallan representados en el interior de la Cámara (existencia o no

de *grupos* políticos definidos, aun cuando informalmente, en torno a una variedad de *ejes de agregación* étnico-cultural, económico-social o político-programático?); 3) ¿cuál es, a partir de estos datos, la organización y el desarrollo dinámico de la dirección política (mecanismos de formación de gobierno, establecimiento del vínculo *fiduciario* y relación de control entre parlamento y gobierno)?

Parece evidente que un análisis empírico y comparativo de los *items* 1) y 2) nos llevaría muy lejos de la operación de encuadre principalmente teórico que aquí quiere proponerse para la comprensión de los problemas más aparentes y actuales del parlamentarismo.

El punto número 3) se presta, en cambio, a mayor juego. En realidad, la estructura de la relación que vincula a parlamento y gobierno es no sólo el punto de conexión crucial e insustituible en la *definición del tipo y forma de gobierno* sobre el que nos centremos, sino el área conceptual donde se sustancia el auténtico núcleo de todo debate en torno a sus pretendidas desviaciones y perversiones.

Existe, efectivamente, una literatura en verdad inabarcable en torno a la incapacidad de los parlamentos modernos para controlar la tarea "ejecutiva" del gobierno. Las Cortes Generales españolas instituidas al abrigo de la Constitución de 1978 han dado pie (en tiempo realmente *récord*, si se las compara con la prolongada experiencia de frustración funcional que habría que imputar al conjunto de asambleas parlamentarias del entorno comparado) a la reproducción de tal corriente de opinión descalificatoria. Y lo ha hecho, además, con una intensidad creciente que ha venido redoblándose en paralelo al proceso de consolidación e institucionalización de una democracia joven. Las causas de esta corriente no pueden ser exploradas lejos del núcleo central de las transformaciones del régimen parlamentario: las mismas que han suscitado el corrimiento teórico de la politología del "parlamentarismo salvaje" al actual, "estructurado", pasando, como es conocido, por el "racionalizado".<sup>1</sup>

No es preciso aquí entretenerse en el detalle de uno y de otro estadios. Es imprescindible, en cambio, reconocer que, desde el punto de vista teórico, hace ya tiempo que resulta prácticamente insostenible la inmatizada arquitectura mítica del modelo.

<sup>1</sup> Para una introducción al análisis teórico de los parlamentarismos, en su evolución y variantes, atiéndase a Bagehot, W., *The English Constitution*, Londres, Collins, 1966; Mirkine-Guetzevich, B., *Nuevas tendencias del derecho constitucional*, Barcelona, Reus, 1934; Colliard, J. C., *Les régimes parlementaires contemporains*, París, FNSP, 1978; Parodi, J. L., *Les fonctions du Parlement dans les démocraties occidentales contemporaines*, París, FNSP, 1967.

Es necesario, además, no solamente dar salida a una adecuada *formulación científica de la "realidad de las cosas"*, sino también vehicular la construcción de nuevas técnicas jurídico-parlamentarias de ejercicio de funciones y de verificación de *finés, objetivos y valores* que, pese a todos los cambios, continúan siendo la médula espinal del esqueleto del Estado democrático: legitimidad, representatividad, sometimiento a control y a responsabilidad de todos los poderes públicos, conforme al complejo entramado de garantías políticas y jurisdiccionales del Estado de derecho.

Abordaremos ahora una apretada síntesis de algunos condicionamientos de uno y otro desafíos.

Prácticamente a partir del ciclo constitucional de la II posguerra, con la consagración de los partidos políticos como piedras basales de la democracia pluralista, el análisis parlamentario ha dejado de centrarse en torno a las disposiciones de la *Ley Fundamental* tendentes a diseñar la institución parlamentaria y la conexión fiduciaria que lo vincula al gobierno, en combinación con las reglas descritas en las *ordonnances, statuti, standing orders* o, en suma, en los reglamentos internos de organización y funcionamiento de las cámaras. Es de todos sabido que el conocimiento "científico" de esta forma de gobierno se ha desplazado al estudio de los sistemas de partidos, esto es, del entramado de interacciones dinámicas que dotan de vida —y sentido— a los procesos políticos del régimen parlamentario.

Por más que este primer dato lleve ya cuarenta años siendo un lugar común del análisis político,<sup>2</sup> lo cierto es que los sistemas democonstitucionales continúan siendo pasto de críticas farisaicas cuyo referente obsesivo no ha sido otro en varias décadas que la incomprensión *in toto* de las consecuencias múltiples que este suceso elemental comporta en su funcionamiento. De hecho, el constitucionalismo occidental contemporáneo comprendió parte del problema al proceder a incorporar una serie de garantías jurídico-institucionales en pro de la ubicación del fenómeno *partítico* —un dato de *la realidad* que era ya absurdo ignorar— en la compleja red de las instituciones y órganos constitucionales. No ha sido esto suficiente: la plasmación de la mecánica y dinámica partidistas *dentro de los parlamentos* como *lugar natural* para su realización *normada y normalizada* continúa en unos niveles francamente deficientes, sujeta a contradicciones y a paradojas grotescas. Mencionaremos tan sólo a algunos problemas señeros, todos ellos conocidos por su notoriedad y actualidad: a) la combinación del *status* del parlamentario —expresión de la

<sup>2</sup> La primera gran lectura de esta cuestión fue efectuada en el *clásico* de Maurice Duverger: *Los partidos políticos*, México, FCE, 1957.

soberanía nacional con respecto del *status* del parlamentario —miembro de una organización programáticamente definida y a la que está sometido por vínculos que el derecho no puede seguir ignorando; *b*) el diferente estatuto jurídico-material del representante inscrito en los *grupos* que disfrutan de capacidad decisoria (esto es, las mayorías) respecto del que se inscribe en los aledaños marginales de la distribución interna de los trabajos y de las capacidades de la cámara (minorías escasamente facultadas para el ejercicio efectivo de su representación); y *c*) la persistente incomprensión del papel que, en democracia, cumple a la *mayoría* —como encarnación directiva de la expresión de voluntad popular y soberana precipitada en el sufragio, conforme a una libre elección entre *ofertas pluralistas*— así como, especialmente, del *papel diferencial* que toca jugar a ésta en la *singularidad del régimen parlamentario*.

Pero, naturalmente, toda iniciación teórica al significado y sentido de la *regla del gobierno de la mayoría* en democracia *exige*, bien a pesar de lo descuidado del tema, prestar atención paralela al significado y sentido de la *minoría* en democracia. Y ello no solamente *en su funcionamiento y en el desenvolvimiento de los procesos políticos*, sino, lo que es decisivo, *en su definición*.

Dicho con otras palabras: es palmario que la fuente de deslegitimación más activa y persistente de cuantas vienen minando al régimen parlamentario estriba, precisamente, en la *neta incomprensión de la lógica del mismo, partiendo, como se parte, de una descabellada asunción dogmática de los principios capitales de separación de poderes y control entre los mismos*.

Esta óptica resulta, por lo demás, imperturbablemente ajena al significado de la regla que atribuye a la mayoría las funciones de gobierno y a la minoría el derecho a disentir y a exigir el más estricto ateniimiento del poder a los principios que lo dotan de legitimidad. Pero no es ésta una crítica que quepa imputar solamente al intrusismo analítico o a la desinformación, sino también a una aberrante estrategia gnoseológica del constitucionalismo occidental contemporáneo. Sobreabundan evidencias de que no hay mínimo atisbo de dar por superado el mito parlamentario clásico. La aún “caliente” experiencia de transición democrática y constituyente en España y en otros varios países de nuestro entorno comparado así han venido a confirmarlo. Incluso las más recientes recreaciones democráticas han continuado empeñándose en aferrarse a una ideación del todo decimonónica, cuyo cimiento ideológico y cuyo sentido político se hallan en desajuste no ya con “la realidad”, sino con las *necesidades de la sociedad de hoy*.

No hay nada que ayude a pensar que la cultura política de la civilización liberal-occidental —incidente principal en las llamadas *sociedades industriales avanzadas*— *necesite* del concurso de tan vulnerables dogmas para garantizar la autorreproducción de la legitimación del Estado de derecho. Esta es, sin duda alguna, una edificación a la que no hay que “rescatar” de debelación alguna porque todavía hoy se explica holgadamente por sí misma.

De lo que se trata, en cambio, no es sino de abrir la puerta a un necesariamente nuevo pensamiento democrático en la que las grandes líneas de transformación de aquél reciban formulación teórica e institucional. Y ello en neto beneficio del Estado de derecho y de la prolongación de las bases culturales de su legitimación, menos necesitadas de viejos dogmas intangibles —como los que configuran el grueso del cuerpo teórico del liberalismo clásico— de lo que se cree a menudo.

Adelantaremos ahora algunas líneas de trabajo por las que la reflexión iusconstitucional podría apuntalar las bases para tal transformación.

### 3. *La perspectiva jurídica*

Como acaba de advertirse, no se descubre bien por qué no sería posible incorporar al propio diseño jurídico y normo-institucional del régimen parlamentario algunos de los rasgos clave de su actual *definición* empírico-comparada.

En lo que hace a la teoría de la representación, cabe empezar a plantearse la lectura del *estatus* del parlamentario individual, tanto en su relación con el órgano global (y con las garantías que invisten a los componentes del mismo) como en relación con las estructuras políticas que cobran cuerpo en su seno.

En primerísimo término, resulta contradictorio y a todas luces ilógico intentar compatibilizar las diferentes variables que condicionan la naturaleza y alcance de la representación que cada uno titula (fórmula electoral y delimitación de la circunscripción, fundamentalmente) con la irreal identidad entre *representante* y la *totalidad integrada y soberana de los representados*. Desde este punto de vista, ni la teoría democrática ni ninguna de las garantías existenciales del Estado de derecho tendrían por qué resentirse si de una vez aceptáramos que un concreto diputado ultraderechista electo por una minúscula circunscripción plurinominal no tiene necesariamente que ser asumido en la clave que aquí venimos cuestionando, esto es, como expresión de soberanía nacional. Sería perfectamente posible *territorializar*, e incluso *sectorializar ex materia o ex razione*, el *ius ad representationem*, sin que ello menoscabara las necesarias

garantías *funcionales* de su cargo. No se nos debe ocultar que ello representaría un no despreciable reto a la imaginación política, pero merece la pena explorar alternativas a una construcción falsable que ha estado, y continúa estando, en la raíz nodular de las paradojas teóricas y problemas que subsiguen.

Ello permite, de paso, conectar con la cuestión de las *prerrogativas de los parlamentarios*. Desde Costantino Mortati<sup>3</sup> el constitucionalismo progresista viene abogando sin descanso por una revisión profunda de la configuración jurídica de los institutos de la *inviolabilidad* (garantía institucional de la libertad de expresión, de acción y de decisión de los parlamentarios en el acontecimiento de las funciones de su cargo) y de la *inmunidad* (privilegio procesal que los hace insusceptibles de detención, salvo caso de flagrante delito, y de encausamiento penal, salvo autorización previamente concedida por cierta mayoría en la cámara).

Ambas prerrogativas nacieron en un contexto de autodefensa forzada frente al riesgo verosímil de incriminación política por parte del ejecutivo (un poder, por lo demás, cuya legitimación no obedecía enteramente al principio democrático, estando por el contrario notablemente interferida por el principio monárquico encarnado en la Corona). En el contexto actual, el abuso reiterado de estas instituciones, hasta su perversión en garantía *personal* y en pretendida patente de impunidad, son objeto recurrente de críticas fundamentadas. Hora es de que se revise su perfil al objeto de ajustar su adecuación a la protección exclusiva de la *función parlamentaria* (aun cuando ésta se ejerza en sede extraparlamentaria) pero enteramente al margen de cualquier desviación del *sentido* de la misma. Una operación tal, aparentemente técnica, tendría a juicio de muchos la virtualidad de recortar el paquete de argumentos que en torno a las opacidades de la acción parlamentaria, a la autoconcesión de arbitrarios privilegios y a un sinfín de corruptelas cometidas a su abrigo, es más a menudo esgrimido por los enemigos del tipo.

En fin, el rechazo teórico a la incontestable evidencia de que los parlamentarios deviene *también* representantes de una fuerza política organizada y provista de compromisos programáticos, ha llegado a convertirse en una fuente permanente de contradicción conducente a crisis institucionales. Es necesario empezar a aceptar que la elevación al podio constitucional de los partidos políticos (expresión de pluralismo, instrumentos de participación y configuradores de la voluntad popular, según el artículo 6 de la constitución española) *ha de encontrar plasmación en el*

<sup>3</sup> Cfr., *Le forme di governo*, Padova, Cedam, 1941.

*diseño jurídico y normo-institucional del órgano constitucional que incorpora su encarnación "par excellence".*

No hablamos, naturalmente, del reconocimiento del pluralismo partítico en la organización interna del parlamento (los grupos parlamentarios, aunque muy tangencialmente, han sido también asumidos en sede constitucional), sino de la necesaria redefinición del *estatus* del *singolo representante* de cara a la fuerza política bajo cuya irradiación se ha accedido al escaño. Desde esta perspectiva, hora es también de asumir que los diferentes *grupos* cumplen *funciones distintas* en la animación *real* del régimen parlamentario y en la verificación de los cometidos que el órgano nuclear de este modelo tiene reconocidos: representar, legislar, formar gobierno y controlarlo.

Hora es de regular todos y cada uno de los expedientes técnicos de la acción parlamentaria en atención no ya al mito de la independencia orgánica de gobierno y parlamento, sino a la realidad, *funcional y positiva*, de su mutua interacción y de su cooperación. Hora es ya de atribuir un diferenciado *rol* y un diferente abanico de instrumentos específicos a cada parlamentario o a cada grupo definido en atención al relativo peso específico de éste, a su particular dimensión representativa, a su diferenciado y explícito compromiso político-programático y a su correlativa (y responsable) posición con respecto del gobierno que emana de la mayoría y, *ex definitione*, se nutre y depende de ésta.

Hora es ya, en definitiva, de dar forma técnica y jurídica a la actual expresión del "parlamentarismo estructurado" en derredor del binomio mayoría-oposición —o mayoría(s) oposición(es)—. Dar reconocimiento a la *funcionalidad* del referido binomio es un notable primer paso para su fortalecimiento. Y sólo uno y otro datos —a través de una adecuada batería de garantías orgánico-institucionales— podrían prestar nuevo impulso a lo que de permanente e irrenunciable subsiste en el conjunto de principios que dan legitimación al proceso democrático: el *control inter-orgánico* (cuya credibilidad se halla hoy minada, justamente en atención a una lectura ideológica y mítica del parlamento) en correlación al vigor del mecanismo *actual*, real y garantizado, con el que hacer efectiva la *responsabilidad* de todo poder democrático.

Por último, esta operación contribuiría a interceptar un proceso que no por generalizado en las llamadas sociedades industriales avanzadas deja de representar un serio peligro de cara a la reproducción de las bases legitimadoras del tipo parlamentario: *el riesgo de que la inoperancia de la minoría en su sede institucional exprese reconduzca toda pulsión oposicional hacia sedes y foros extraparlamentarios*. No hablamos, evidentemente, del reto que para los dogmas de la democracia representativa

representan las llamadas “nuevas formas de oposición en las sociedades industriales avanzadas”,<sup>4</sup> pues es ésta una fenomenología en puridad ajena a las preocupaciones político-constitucionales, e incluso a lo que llamaríamos “ingeniería parlamentaria”, y que cae bajo el paraguas de la sociología del conflicto. Aludimos, antes bien, a los problemas resultantes de la aparente obsolescencia funcional del parlamento como lugar teórico de encuentro de posiciones y alternativas políticas plenamente circunscritas a la lógica del sistema, y a la vista de lo cual proliferan mecanismos de agregación y defensa de los distintos intereses al margen del parlamento, sea por medio de la prensa o de grupos de presión escasamente definidos. Se trata, en definitiva, de poner coto (toda vez que sería vano ir más allá de este intento) a la rampante dinámica *corporativista* que hoy campea en la casi totalidad de las democracias formalmente representativas, con todos los desequilibrios y peligros que ello entraña para el sostenimiento de los actuales esquemas. Si queremos evitar la desconexión y el enajenamiento de las minorías parlamentarias respecto de las posiciones e intereses que no se sienten representados bajo el signo político de la mayoría, es preciso reforzar las potencialidades expresivas y funcionales de aquéllas.

#### 4. *Minorías e integración de la función opositora: tendencias y sugerencias*

El punto de partida en el que nos situamos no estriba, pues, sino en pasar a extraer las consecuencias de una evolución cuyo registro es un lugar común: el desafío capital del régimen parlamentario se halla en la *calificación* de la posición y del rol de la(s) minoría(s). La evolución a que se alude fue formulada por Leibholz<sup>5</sup> de forma paradigmática: una vez que se ha aceptado que el parlamento no tiene —o, al menos, que *ya no tiene*— la función controladora que la teoría le imputaba, ¿qué sentido atribuir a su sostenimiento? La respuesta a la cuestión reside, naturalmente, en la significación del papel que a la minoría corresponde en el proceso democrático. Ésta se encuentra, de entrada, aún más necesitada de un *locus* institucional que la propia mayoría, toda vez que esta propuesta y su organización se encuentran ya trasladadas al aparato de gobierno. Pero es que, además, la experiencia (y la correlativa evolución

<sup>4</sup> Cfr., Ruiz-Rico, J. J., *Hacia una nueva configuración de los espacios políticos*, S. Sebastián, s/e, 1978.

<sup>5</sup> Cfr., Leibholz, G., “La función controladora del parlamento en las democracias occidentales del siglo xx”, en *RICS*, núm. 6, 1965; *Problemas fundamentales de la democracia moderna*, Madrid, IEP, 1971.

doctrinal de la teoría democrática pluralista y avanzada) demuestran que la identidad “democracia-imperio de la mayoría” no solamente protege poco y mal la democracia, sino también su fundamento y presupuesto previo, vale decir, las libertades. No basta para arbitrar la protección de una y otras con las garantías sistémicas del Estado de derecho, entre las que sobresalen las cortes de jurisdicción constitucional concentrada. Hace falta construirle un nuevo alzado jurídico al tipo parlamentario partiendo del significado y rol de la(s) minoría(s) en la implementación de la función de control y en el desencadenamiento de la responsabilidad. Y ello en atención, al menos, a los apoyos que siguen:

a) La “lógica parlamentaria” tan a menudo denostada no es, como se pretende, desviación ni accidente: es consecuencia directa e inevitablemente inferible de las exigencias sistémicas.

Es algo más que demostrado que, en los parlamentarismos, el elector no solamente *elige* un representante, sino que *se decanta* por una opción de gobierno habitualmente asociada a un equipo dirigente e incluso a un líder conocido, al que aspira a convertir en próximo primer ministro. Es pues, *exigencia sistémica*, dada la naturaleza de la relación fiduciaria entre parlamento y gobierno, que el elector establezca una relación de confianza y expectativa de “respuesta” con el partido y el líder al que ha expresado su apoyo. De hecho, la única forma de asegurar un gobierno estable y operativo —un bien constitucional difícilmente discutible— es la de garantizar un apoyo sostenido e institucionalizado de la mayoría en las cámaras, en la medida en que éstas no responden en la práctica a unanimismos *rousseauunarios* —como tampoco, por su parte, la sociedad pluralista— sino a un sustrato conflictual cuya realidad repercute directamente en la dialéctica política mayoría-oposición.

Y si ello implica, de un lado, un mandato virtual que poco tiene que ver con la clásica dogmática de la representación, toda vez que precisado de disciplina política y de cohesión interna con respecto a las ofertas hechas al electorado, no acaban ahí las consecuencias que deben ser asumidas. Es igualmente necesario reacondicionar al parlamento como institución idónea para la *confrontación* y para la *negociación*. Pero no, evidentemente, para su *teatralización* —lo que no hace sino ahondar las grietas de su crédito— sino para su actuación efectiva y verdadera. Ello comporta, primero, “reestructurar” la vertiente *orgánica* del parlamento para vehicular una y otra manifestaciones de la referida dialéctica; e implica, seguidamente, reordenar el actual alzado *procedimental*, en orden a eliminar su presente vocación de cara “a la galería”, tan huera como risible en infinitas ocasiones.

El criterio, a grandes rasgos, para una y otra operaciones no es otro que la reputura con la dogmática asunción de la representación "personal-no-vinculada" y la reorganización de los *interna corporis* en atención al relativo peso representativo de las diferentes propuestas políticas diferenciadas, dándole a cada una también irradiación funcional diferenciada. Por señalar un ejemplo: ello quebraría el absurdo de que hoy las mayorías dispongan de mayores cuotas en la distribución de iniciativas de control que la minoría opositora en todos y cada uno de sus instrumentos clave.

El elector, además, no se produce tan sólo en pro de un representante-persona individual, libre y no vinculada, sino en favor de propuestas suscritas por actores grupales, orgánicamente encuadradas y trasladables después a la previsible dialéctica de mayoría-oposición. Así, junto a la razonable expectativa electoral de fidelidad del elector a la propuesta programática y encuadre organizativo con el que se concurre, cabe empezar a reflexionar seriamente acerca de las disfunciones creadas por el "transfuguismo" no ya como epifenómeno puramente ocasional, sino como verdadero desafío a la imaginación política del parlamentarismo: es del todo inaceptable que una tal posibilística no esté sometida, hoy por hoy, a ningún tipo de arancel ni de barreras disuasorias.

Asumir esta evidencia no nos fuerza a acentuar con instrumentos jurídicos la dominación política de la organización sobre los representantes encuadrados en sus filas: nos invita, eso sí, a regular la dinámica interna de los partidos (los *grupos* o fuerzas organizadas) conforme a la lógica interna de lo constitucional. Ni más ni menos que eso. Hay que asumir, en consecuencia, como *funcional, legítimo* y, por tanto, *deseable*, que los parlamentarios actúen en congruencia a unas reglas de disciplina política cuya raíz es democrática, como libre es, sin duda, el fundamento asociativo que da pie a esa variante de asociación iusprivada con proyección iuspública que son los partidos políticos.

b) Hemos venido insistiendo en hasta qué punto la mecánica de los controles democráticos se halla presidida hoy por una concepción irreal de la "independencia orgánica". En el parlamentarismo, el único flujo real e institucionalizado de la legitimación del derecho democrático reside en las elecciones periódicas que conforman al mismo tiempo al parlamento —como *poder legislativo* del que dimanar las leyes que el juez deberá aplicar— y al ejecutivo, que es prolongación de aquél. No entender la conexión que media entre los poderes es defecto tan común como perjudicial para la credibilidad del sistema democrático. Y si algo debe ser hecho en orden a vigorizar los resortes del control más allá de denotar la regla mayoritaria, habrá que centrarse de nuevo en las potenciali-

dades de la(s) minoría(s) opositora(s), de acuerdo con la renovada percepción de sus funciones en cada uno de los órganos parlamentarios internos: así, en el pleno, en comisión, en las respectivas mesas, en junta de portavoces y en cada concreta ponencia.

El parlamento actual debe reaprender a ser un verdadero órgano de negociación política. En el presente las cámaras son meramente utilizadas como pretexto "espacial" de interacción vergonzante. Si durante largo tiempo se ha hecho acuse de recibo de la conversión de aquéllas en "cajas de resonancia" de cara a la opinión pública, la paralela evolución de los medios tecnológicos de comunicación de masas viene a extremar este rol, al punto de transformar la sede del parlamento en un apéndice físico, en el que los informantes encuentran más regularmente a la élite política que suministra titulares.

Es necesario, por tanto, reforzar los espacios de transacción no vergonzante ni tampoco excepcional, sino todo lo contrario: fluida, flexible, pragmática, ágil, desreglamentada. Resulta absurdo orquestar un procedimiento rígido, estrictos turnos de palabra y de explicación de voto, sobre presupuestos que son del todo decimonónicos. La única salida razonable exige la adecuación de la teoría al dictado práctico de *lo real*. Si de lo que se trata es de ofertar *alternativas*, dótense los instrumentos para su publicidad al margen de los pasillos. Si de lo que se trata es de sumar voluntades, amplíese el margen objetivo de la negociación y dótese a las minorías de turnos amplios y flexibles para explicar sus posiciones. Si de lo que se trata es de actuar el control, provéase a la oposición un papel protagonista en sus varios mecanismos.

No acaba de verse claro en qué perjudicaría esta reordenación de los procedimientos a la nitidez con la cual debería ser percibido, en una u otra circunstancia, el continuado y compacto apoyo de la mayoría a la dirección del gobierno, en simultaneidad con la revitalización del potencial opositor que aguarda su turno en la cámara, tanto para *razonar* la posible alternativa como para *organizar* su legítimo interés en alcanzar la posición de mayoría gobernante tan pronto como las soluciones institucionales previstas les brinden nueva ocasión de adelantar sus ofertas al cuerpo del electorado y de obtener su confianza, si es que la han merecido.

En nuestra opinión, este esfuerzo resultaría productivo en los tres frentes detectados: 1) adecuar la comprensión teórica del modelo sin *negar* lo ya evidente y sin tener que *abolir* una realidad que es conforme y ajustada a los rigores del principio democrático; 2) reorganizar la institución parlamentaria de cara a revigorizar los mecanismos de control y responsabilidad que son garantía instrumental de la inevitable alternancia, si

es que el valor *pluralismo* y la *funcionalidad de la libre disidencia*<sup>6</sup> de la minoría opositora han de seguir siendo cruciales para la definición del proceso democrático; y 3) uno y otro cometidos apuntan mucho más allá de cuanto han ido hasta ahora los parlamentos modernos en su “racionalización” y “estructuración”. De hecho, por el momento, poco se ha conseguido al margen de someter a cierta reglamentación lo que habían consolidado prácticas convencionales y usos parlamentarios de modo quizá ocasional y poco delimitado. Pero lo que es indudable es que esta orientación contribuiría a desarmar teórica y políticamente a los prolíficos críticos de los parlamentarismos, dando nueva consistencia a esta forma de gobierno no ya ideológicamente, sino también en su práctica y en su evolutiva experiencia.

En fin, un último apoyo en favor de esta estrategia nos lo prestarían los datos que arrojan las crecientes prácticas de oposición extraparlamentaria. Como quiera que gran parte del problema sugerido responde directamente al perfil ideológico de la construcción formal de la representación, es obvio que mucho de ello escapa al futurible alcance de una “reestructuración” del tipo parlamentario. No así con el resto: dotar de nuevos y efectivos resortes expresivos a la oposición legítima, representada en las cámaras, ayudaría cuando menos a interceptar la corriente de deslegitimación de las instituciones que hace que la acción de aquélla discurra hoy por otros cauces absolutamente extraños a la lógica formal en que descansa el modelo.

## II. RELIEVE DE LA OPOSICIÓN EN EL MODERNO ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO

### 1. *Seis propuestas teóricas*

1) Una de las capacidades definitorias y esenciales de todo *sistema político* consiste en ofrecer una respuesta a la exigencia social de un *mecanismo de gobierno* y de los correlativos resortes institucionales para el recambio del mismo. La particularidad del tipo parlamentario estriba, precisamente, en la virtualidad adquirida por las elecciones generales periódicas de cara a la designación de un limitado cuerpo de representantes, extendiendo el mecanismo a la designación, *en unidad de acto*, de una *mayoría* que gobierne —desde el parlamento hasta el gobierno— e, in-

<sup>6</sup> Cfr., Santamaría Ossorio, J., “La funcionalidad de la libre disidencia”, en *Boletín Informativo de Ciencia Política*, núm. 2, Universidad de Madrid, 1969, pp. 139 y ss. Véase, igualmente, De Vega García, P., “Para una teoría política de la oposición”, en *BICP*, núm. 5, Universidad de Madrid, 1970, pp. 91-151.

cluso, de un(os) dirigente(s) claramente identificables como potencial(es) primer ministro y miembros del gabinete. La actuación del elector no puede, pues, sustraerse a la lógica sistémica que hace de su opción de voto una decantación tanto “legislativa” como “gubernamental”.<sup>7</sup>

La estrecha imbricación entre mayoría y gobierno ha producido una auténtica restructuración interna —a veces explícita, a veces simplemente tácita— en la tradicional distribución de funciones. Ello ha venido a acreditar una verdadera *mutación constitucional* en los ordenamientos de raíz demoliberal, en donde la literalidad de las *leyes fundamentales* continúa, empero, ajustándose a la concepción dogmática de la división de poderes y del control interorgánico.

2) El nuevo *equilibrio de facto* entre los diversos *poderes* se establece en derredor de la confrontación mayoría-oposición, bien en clave conflictual (alternativas latentes), en clave de transacción o de negociación dinámica y permanente. Ello se hará, sin embargo, sin abolir la división tradicional del Estado en *poderes* formalmente identificados con *órganos*, entendidos estos últimos en su calidad de “brazos” expresivos de las potestades del Estado. De igual modo, y en paralelo, la colaboración y coordinación de poderes, conceptualmente necesaria para dotar de unidad de sentido a las acciones del Estado, adquiere también nueva configuración, expresada en la unidad de la dirección política que —diminante del circuito de legitimidad descrito por los electores, la mayoría y el gobierno— discurre a través de la ley.

3) La integración de la minoría adquiere así una nueva dimensión con respecto a la que apunta la teoría política (esto es, la de dar contenido al principio pluralista, a la posibilidad de la libre disidencia que permitiría vehicular la *alternativa legítima*): esta nueva dimensión se materializa en la asunción, por parte de la minoría, de las funciones de control de la mayoría-gobierno, en equilibrio y contrapeso de las opciones vencedoras.

4) La oposición parlamentaria efectúa su control por mediación del conjunto de instrumentos y de técnicas jurídico-parlamentarias que el ordenamiento ofrece, y en conformidad al conjunto de referencias ideológicas y valores compartidos en la *lealtad* al sistema. La referida batería, pulida progresivamente a través de una trayectoria histórica básicamente compartida por las democracias pluralistas del entorno europeo comparado, incluye también un flexible arco de *convenciones, usos, prácticas* y *experiencias* más o menos informales, sólo algunas de las cuales adque-

<sup>7</sup> Cfr., Seurin, J.-L., “Pour une analyse conflictuelle du rapport majorité-opposition en démocratie pluraliste”, en *Participació, govern i oposició*, Barcelona, D-Ins, C. Soc., 1983, pp. 96 y ss.; así como I. Molas, “La oposición en el parlamentarismo mayoritario”, en *RCEC*, núm. 2, pp. 47-64.

ren cierta plasmación y/o cristalización en la configuración de cada régimen concreto. En todo caso, su eficacia reside hoy mucho más en su capacidad de trasladar un mensaje *alternativo* viable y cohesionado ante la opinión pública que en su probabilidad de desestabilizar el proyecto político de la mayoría gubernamental.

5) Nada de lo que antecede debe provocar alarma en los analistas del *tipo*. Dadas las características de este grupo de regímenes, la posibilidad de que las minorías consigan, con sus propuestas, modificar o ejercer algún tipo de influencia en la dirección política que apoya la mayoría dependerá, obviamente, de la percepción por ésta de la necesidad (o de la conveniencia) de incorporar a su proyecto un mayor número de voluntades (esto es, algún *consenso*), así como de la influencia y del eco que las posiciones de la minoría opositora consigan en la opinión pública, sea a través de resortes *extraparlamentarios* (movimientos ciudadanos), sea a través de los medios masivos de comunicación.

6) Un eventual reforzamiento de las posibilidades de las que la minoría opositora dispone para instrumentar correctamente, en sede institucional (vale decir, *parlamentaria*), las funciones de control que por "mutación traslaticia" le deben ser reconocidas, reportaría probablemente dos importantes beneficios: *a*) contribuiría a evitar el distorsionante recurso a mecanismos ajenos a la lógica del tipo (*judicialización* de puros conflictos políticos, *recursos constitucionales* contra las opciones legislativas de la mayoría, movilizaciones de masas, convocatorias a la desobediencia civil, etcétera), con la consiguiente recuperación que tal cosa supondría de parte del prestigio perdido por la institución parlamentaria; *b*) ayudaría a combatir el peligroso descrédito de la *significación de la minoría en democracia*.

En efecto, la cultura democrática exige una adecuada apreciación de la *función de la minoría*, no en atención a un sutil gusto por las causas perdidas, sino en la recta percepción de la función de control que *actualmente* desempeña y de la importancia crítica de la función de *alternativa* que potencialmente incorpora, garantía existencial del pluralismo y, por tanto, garantía de preservación y de autorreproducción de la democracia misma.

A partir de la evidencia de un parlamento *estructurado*, no resta a los ingenieros de lo constitucional sino adaptar la teoría, la normativa y la técnica del régimen parlamentario, en cuanto sea necesario para una mejor comprensión e integración de los datos de la actual realidad. Y ello, primeramente, porque ni cabe ignorarla ni sería sensato ocultarla. Pero también porque resulta, antes bien, susceptible de un análisis netamente positivo, si es que se sabe incorporarla al sostenimiento de los principios

que informan la legitimidad de la razón democrática en la que encuentra su espacio la “leal oposición”, con base en sus cuatro *funciones* o expresiones distintivas: *a)* dar formulación política a las demandas sociales que no hayan sido incorporadas por el proyecto suscrito por la mayoría gobernante; *b)* fiscalizar-corriger la acción de la mayoría; *c)* ofrecer alternativas políticas, programáticas y personales; *d)* instar al electorado a la verificación de la *alternativa legítima-alternativa posible*, haciendo que aquél la perciba como la *alternativa política deseable*.

## 2. *Algunas reflexiones críticas*

Teniendo en cuenta estos datos, forzoso es regresar, a la hora de intentar un esquema de conclusión, sobre los exponentes de una teoría crítica. Crítica, en primer lugar, de las disfunciones del tipo parlamentario, poniendo cerco con ella a los mecanismos racionalizadores que han dado nueva dimensión a la soberanía y a la centralidad míticas del parlamento. Pero crítica también de la subestimación de las posibilidades técnicas y políticas de la situación de minoría opositora.

Con perspectiva más amplia, esta misma doctrina busca explicar el papel que desde el punto de vista estrictamente funcional juega, puede jugar, la oposición en el régimen parlamentario. Retomando la noción sistémica de *función* en sus contenidos dúblicés —*i. e.*, función manifiesta y función(es) latente(s)— cabe ahora conectar los momentos extremos del análisis teórico y normo-institucional con el hilo conductor de la perspectiva crítica y la voluntad de ofrecer valoraciones útiles.

### 4. El ánimo constructivo de la doctrina crítica en torno a la problemática del tipo parlamentario

Una visita panorámica en torno a las teorías de la oposición como agente de dinamización del régimen parlamentario exige una referencia a la contestación radical, abiertamente enfrentada al ángulo represivo de la denominada *administración total*. A nadie se oculta, no obstante el mayor predicamento en los estratos más representativos de la inteligencia dominante, que la perspectiva crítica haya prosperado más cuando lo ha hecho desvestida de la beligerancia ideológica y la deslegitimación *ex radice* del “sistema”. Es en este último espacio donde se gesta y despliega la línea de pensamiento crítico-constructivo, sobre la misma pista de transformaciones históricas de las “formas de gobierno de oposición legítima” y bajo la bandera argumental de la maximización del principio democrático. Como punto de partida, vale la pena poner de nuevo en

cuestión la virtualidad política de la oposición como agente y garantía de una democracia efectiva. La fragilidad teórica de una tal proposición obedecería, en síntesis, a las desviaciones impuestas a las categorías democonstitucionales por la inmisión partítica, una y un millón de veces diseccionada desde las obras de Weber,<sup>8</sup> Michels,<sup>9</sup> Ostrogorski,<sup>10</sup> Kelsen<sup>11</sup> o Leibholz,<sup>12</sup> en torno al vigor real de su representación. Tales contribuciones han prestado, y textos constitucionales los que han consagrado el derecho del Estado a modular la mediación partítica en la conformación de la voluntad popular. Según esta argumentación, sería en cualquier caso fútil intentar recomponer la imagen de la democracia sin intervenir sus agentes motores más destacados. El problema se ha centrado sobre los siguientes puntos: a) garantía de la democracia interna dentro de unas estructuras crecientemente complejas. Se plantea, para ello, la positivación de un elenco de derechos titulados por sus miembros-militantes, con especial referencia a la representación de las minorías en sus órganos internos;<sup>13</sup> b) garantía de una efectiva igualdad de oportunidades en materia de respaldo electoral, interviniendo la transparencia de vínculos y conexiones de los diversos partidos con los grupos de interés, de promoción y presión que puedan prestarles apoyo, así como controlando sus recursos financieros, sus reglas de administración, de rendición de cuentas, y sus modalidades de participación en los medios de comunicación social dependientes del Estado;<sup>14</sup> c) remodelización de una más ajustada distribución del poder de acuerdo con los resultados obtenidos en la contienda electoral. Ello quiere decir garantizar el valor de la igualdad del sufragio bajo la inspiración de los fines y principios constitucionales,

<sup>8</sup> Weber, Max, "I partiti e il potere", en Giordano Savini, *Sociologia dei Partiti*, s/r.

<sup>9</sup> Michels, Robert, "Democrazia e realtà oligarchica", *ibidem*.

<sup>10</sup> Ostrogorski, Michel, *Democracy and Organization of Political Parties*, S. M. Lipset (ed.), Nueva York, Anchor Books, 1964.

<sup>11</sup> Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, s/r.

<sup>12</sup> Leibholz, Gerhard, "La función controladora del parlamento en la democracia de partidos", en *Problemas fundamentales de la democracia moderna*, Madrid, IEP, 1971.

<sup>13</sup> Este tipo de control "estructuro-funcional" de los partidos políticos ha sido prefigurado por las constituciones alemana (artículo 21), portuguesa (artículo 3) y española (artículo 6). Sobre este posicionamiento, *cfr.*, Lucas Verdú, P., "La relativización constitucional de los partidos políticos", en P. de Vega (ed.), *La teoría y praxis...*, cit., o bien R. Mc Ridis, "The History, Functions and Typology of Parties", en R. Mc Ridis (ed.), *Political Parties: Trends and Prospects*, Nueva York, 1967, y E. Guerrero Salom "Democracia de partidos, partidos democráticos y democracia en los partidos", en R. Morodo, *Partidos políticos en España*, pp. 224 a 257.

<sup>14</sup> *Cfr.*, en esta línea, las proposiciones avanzadas por el profesor De Vega en su "Introducción" al volumen *Teoría y Praxis...* cit., pp. 8 y ss. Véase también el trabajo de Ferrando Badía, J., "Grupos de presión y de interés", en *REP*, núm. 213, 1977; y Del Castillo Vera, P., *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Madrid, CIS, 1985.

coordinando las nociones de operatividad y funcionalidad con la de la inteligencia socialmente compartida del pluralismo político.

Llegados a este punto del debate, parece obligado apuntar alguna reflexión a propósito del manifiesto voluntarismo con que la doctrina crítica ha improntado globalmente su línea de pensamiento. Se han puesto con frecuencia de relieve las dificultades intrínsecas a la pretensión de actuar sobre la vida político-constitucional recurriendo a instrumentos de "ingeniería" formal (manipulación de mecanismos electorales, legislación sobre partidos políticos, rigidez y antiobstruccionismo en los reglamentos de las cámaras. . .). En la realidad, el control sobre el recurso técnico-formal lo detentan los actores del juego constitucional de fuerzas representativas, en lo que C. Mortati denominó hace ya tiempo "constitución material". Toda premisa teórica tendente a vigorizar los principios democráticos mediante la protección del rol oposicional (*i. e.*, pluralismo, control, responsabilidad) presta a aquéllos un flaco servicio al descuidar la evidencia del dúbilce protagonismo de los partidos en ambas caras del prisma: por un lado, la aprobación de normas atinentes a la garantía de la democracia interna en las organizaciones partiticas exige su iniciativa y defensa por parte de los presumiblemente más interesados en la aseguración de un margen de maniobra no jurisdiccional. Sobre el particular de la posible reforma de un régimen electoral concreto, la idea resulta evidente: en modo no excepcional, este segmento normativo resulta de hecho el más rígido de todo el ordenamiento. Basta para comprobarlo pensar en las dificultades que empiedran la consecución de un acuerdo por el que todos o alguno(s) de sus necesarios firmantes deba perder una cuota de representación política para que otro(s) puedan "funcionar" en el sistema de forma más "racional". Tales dificultades son, por mentar un ejemplo, las que entraña la obtención del consenso imprescindible para desbloquear la reforma institucional-política largamente reclamada en, para y por el sistema parlamentario italiano.

Ello no obstante, estos argumentos integran en el presente el centro de una importante orientación doctrinal cuyos ecos se perciben cada vez más claramente en las formas de gobierno de oposición garantizada. Observadas con preocupación desde el cualificado podio de la jurisdicción constitucional europea, las contradicciones presentes en el discurso empírico de los parlamentarios, la imposibilidad de contrarrestar en la praxis político-institucional el vínculo del "doble mandato",<sup>15</sup> así como la tutela

<sup>15</sup> La teoría del doble mandato (vinculación del representante respecto de sus electores, pero también respecto del partido al que pertenece y del que recibe el apoyo imprescindible para acceder al escaño), ha reproducido una suerte de versión contemporánea de "mandato imperativo", a pesar y por encima de la individualidad de la representa-

de derechos y libertades del individuo en el seno de los partidos (un sugestivo reto a la cuestión de la *Drittwirkung*), han contribuido en conjunto a oponer el proceso protojuridificador de los partidos al de las transformaciones globales del sistema. Esta fenomenología es también la que subyace a la necesidad de enfatizar nuevas fuentes de legitimidad bajo la cobertura del principio de *eficacia*, fuentes alternativas sin las cuales no habrían prosperado jamás ni los parlamentarios “racionalizados” ni el Estado asistencial. Conviene no perder de vista que los cambios registrados en el concepto de legitimación han sido, en buena medida, políticamente incruentos y económicamente congruentes. En esa misma medida, han sido transformaciones propicias a una nueva idea y técnica organizativa, por lo que la antigua imagen del partido como órgano “de clase” y de “lucha” democrática ha cedido buena parte de su vigor polémico a su calidad actual de cartel operativo sobre un mercado electoral razonablemente elástico. En este registro de cambios e incertidumbres, es posible reordenar algunos elementos de juicio para intentar ofrecer una propuesta teórica acerca de las funciones de la oposición política con las que poner término a estas consideraciones.

#### B. Funciones de la oposición institucionalizada en la forma de gobierno de tipo parlamentario

A este preciso objeto, observaremos ahora en dicho arco de funciones dos niveles de análisis: el primero se despliega en las instituciones, en y dentro de los márgenes explícitos del sistema constitucional; el segundo, antisistémico, enlaza difícilmente con lo que en las democracias occidentales de hoy se entiende por oposición.

En el nivel “intrasistémico”, la oposición participa de los diferentes espacios de acción directa o indirectamente atinentes a la conformación y representación de los intereses políticos, espacios que el parlamento cubre dogmáticamente. En este sentido, con terminología acuñada en la doctrina sistémica, la existencia de una oposición legítima e institucional

ción contenida en cada escaño. Esta rehabilitación vergonzante del mandato imperativo no ha dejado, sin embargo, de ser invariablemente negada por la teoría del derecho, por la literalidad abstracta de la norma y, *last but not least*, por la jurisprudencia. En este sentido, la jurisdicción constitucional en torno al fundamental derecho a la representación activa ha jugado en el contexto comparado de los ordenamientos que cuentan con órganos de justicia constitucional un papel inestimable. Nuevamente resultan de gran interés los textos de Kelsen y Leibholz citados en torno a la hegemonía de la representación partidista. En la doctrina española fue pionero del tema Torres del Moral, A., “La crisis del mandato representativo” (*RDP*, núm. 44, 1985, pp. 25-47); también Rubio Llorente, Francisco, “El parlamento y la representación política”, s/r, pp. 149 y ss.

ejerce sus funciones patentes o “manifiestas”. Éstas comprenderían: *a)* la agregación, expresión y representación de intereses, posiciones y valores presentes en el segmento social de referencia; *b)* la limitación y el control de los poderes desde la misma tribuna institucional del conflicto; *c)* creación política, *i. e.*, *policy-making*, elaborando propuestas de orientación social e implementando tácticas racionales para su consecución, todo ello en congruencia con los principios de legitimidad vigentes: compromiso democrático y eficacia gerencial.

Existe, no obstante, un segundo nivel: el de las funciones “latentes”; en éste, la evidencia no actúa sola; el material empírico exige, por el contrario, no sólo el obligado esfuerzo de sistematización sino también de crítica e imaginación. Desde tal punto de vista, la oposición legítima e institucionalizada se proyecta en tres planos del universo político sobre el que nos movemos: *a)* el plano de las garantías. La legitimación de un espacio autónomo de oposición refuerza la propia existencia y la auto-reproducción de dicho universo político. Tanto de lo alcanzado (reafirmación del valor “irrenunciable” de ciertas “conquistas históricas”, como los “inalienables” derechos y libertades sobre los que se abrió en su día la “resistencia al tirano” y la revolución burguesa), como de lo existente (revitalización y/o revalidación de la estructura presente de la “realidad política” como terreno de juego). En este sentido, datos históricos concretos, y no siempre coherentes entre sí (*e. g.*, la concurrencia en el mercado de opinión, la extensión del Estado asistencial y los simultáneos procesos de centralización y concentración del capital), arrojan la apariencia conjunta e integrada de una “realidad total”, obediente a una razón que es necesario asumir, y frente al que “insumisión” equivale a “sinrazón”. Por análogos motivos, este proceso asegura los límites de lo “pensable”, de lo previsible en política. La trayectoria histórica de los sistemas “abiertos” muestra suficientemente la innegable dimensión valorativa de su relativismo: toda oposición legítima opera, efectivamente, dentro de los confines éticos del pluralismo político; *b)* el plano de la dialéctica y de los cambios políticos. Siendo cierto que la participación de toda oposición legítima en el proceso político conlleva necesariamente una cuota en la defensa de sus reglas, aquélla invoca a menudo su vocación “dialéctica” o dinamizadora del cambio. Negar la existencia de ésta equivaldría a negar la posibilidad de hablar de “conquistas históricas” en la consecución de un régimen democrático. Al menos por esa razón, es posible distinguir lo que —en “buena” dialéctica— puede considerarse “virtualidad negadora” de toda oposición política, corrigiendo o limitando la tentación o el exceso, sea éste involucionista o desnaturalizante respecto de los principios y valores democráticos. Cabe observar

igualmente una “virtualidad positivadora”, vertida sobre lo que parece concebible y deseable dentro de los confines operativos del sistema. De acuerdo con este discurso ideológico, poder y “contrapoderes” periodizan dialogalmente la historia social y política, siendo en esta inteligencia dinámica que los “sistemas” descienden empíricamente a la categoría de “régimen” u ordenamiento constitucional concreto. Por fin, la que cabe entender como “virtualidad crítica” comporta la integración de las dos cualidades precedentes, subrayando la superación del concepto de orden constitucional como realidad estática. Desde este punto de vista, su configuración presente es sólo un estadio más de un orden provisional. El hecho de que lo “posible” —dentro de los confines dogmáticos de ese orden— resulte más bien “previsible”, deviene, consecuentemente, una expresión del valor que cobran para este discurso la “adaptabilidad” y “mutabilidad” del sistema democrático y/o de las propias reglas jurídicas que lo conforman; y por último, c) el plano de la integración; éste comprende, a su vez, una aplicación teórica y/o analítica junto a una aplicación práctica. Por la primera, la legitimación e institucionalización de una oposición posible ha subsumido de alguna manera lo que de “racional” y de “realista” existe en la exploración de las potencialidades del ordenamiento jurídico. En el caso del Estado constitucional de hoy, estas potencialidades incluyen —y en ellas se insiste siempre en momentos de crisis— las de maximizar la identificación de la dirección política con la integración total, si no “totalizante”, de los intereses y voluntades plurales presentes en el sistema. Bajo un ángulo teórico, la calidad y el carácter constitucional o no de la oposición legítima se revelan como objeto potencial para una construcción interpretativa autónoma de las democracias de hoy —esto es, un verdadero principio analítico sobre el que interpretar un segmento, un periodo, situación o coyuntura histórica de cualquier democracia constitucional moderna. Ello implicaría asumir el espacio potencial de oposición legítima como un instrumento válido a la hora de aprehender la calidad específica, más o menos democrática, de una forma de gobierno. Como se ha apuntado ya en la doctrina comparada, ello resulta eficaz en modo muy particular con referencia a la forma de tipo parlamentario, donde la oposición se transparente con especial relieve tanto en los elementos técnicos y formales de la interrelación de sus órganos constitucionales clave, cuanto en la observación de su rendimiento empírico. No puede ignorarse tampoco que la disección analítica del espacio en que se mueve la oposición legítima afecta radicalmente al más básico principio del tipo parlamentario: la responsabilidad institucionalizada.

Pero a ese valor analítico hay que sumar todavía una aplicación práctica, en la medida precisa en que institucionalizar esa oposición legítima frente a la que se “responde”, ha posibilitado la agregación social, históricamente alcanzada, en torno a un mismo concepto de legitimidad. La función integradora se ha manifestado aquí en la construcción del consenso y la homogeneidad mínimas e imprescindibles para compartir un único subsuelo valorativo, una estimación común de las estructuras políticas y de su posibilística. Operación que comporta, señálese una vez más, la subsunción de propuestas alternativas de cambio, pero también, sobre todo, la proscripción teórica del *ethos* revolucionario.

#### IV. CONCLUSIONES

Con todo, este intento de ordenar y presentar en esquema sistematizador una propuesta teórica acerca de las funciones de la oposición legítima en los ordenamientos democonstitucionales, y en particular de tipo parlamentario, difícilmente podría enfrentarse con solvencia a un desafío teórico que escapa, por razones obvias, no sólo a estas consideraciones sino a la definición de estas formas de gobierno. Este desafío alude a la imposición de una protesta “de fondo” ante la realidad descrita, una disidencia ajena a la definición dogmática de referencia y que, en consecuencia, actúa “desde el otro lado” de la frontera teórica de la oposición legítima institucionalizada, del régimen parlamentario y, por tanto, de este análisis.

Se trata, pues, del espacio político de oposición *radical*, de aquello que, con G. Graham, hemos denominado oposición *anómica* o simplemente *extrasistémica*. Dado su antagonismo a los presupuestos axiológicos y jurídico-formales del orden constitucional de origen demoliberal, esta oposición anómica o extrasistémica trataría de forzar una ruptura frontal con las posibilidades normo-institucionales ofertadas por aquél. Ello comporta, de entrada, el recurso a un cuadro conceptual nuevo —*i. e.*, una noción alternativa de legitimidad en el acceso al poder— para manifestar y difundir la alternativa esgrimida. Un planteamiento tal excluye todo contacto de inspiración “dialogal”; si bien, en su teoría, el Estado pluralista es invariablemente receptivo con las infinitas variantes de la “radicalidad” del ideal democrático, las tácticas y/o las prácticas por las que se las defiende no pueden, coherentemente, trascender el lenguaje privativo de este Estado pluralista; o dicho con otras palabras, su código mínimo de comunicación *ad intra*. Perdida su fuerza expresiva, los principios de legalidad o seguridad jurídica resultan dinamitados por la antinomia propuesta implícita o explícitamente. La prospectiva teórica

de su acomodación, dentro de las fronteras del posibilismo extraordinario, deviene, inevitablemente, una contradicción sencillamente insostenible.

Por lo demás, con demasiada frecuencia el universo político del antipluralismo lo es, congruentemente, antirrelativista. También demasiado a menudo éste es terreno fértil para la proscripción del compromiso-valor y su subrogación por el hegemonismo de la radicalidad; no es ésta una posición cómoda para el análisis, la crítica o la teoría. Es, por el contrario, caldo para la acción, incluso la "acción por la acción", conceptos en principio extraños al lenguaje con que opera el orden constitucional. No habiendo unidad de código, ningún impulso o propuesta de contenido político generada o formulada en tal clave antisistémica, por más que innegablemente existente y relevante para la inteligencia del orden constitucional, podría ser aquí abordada con mínimas garantías de validez analítica.