

CONFERENCIA MAGISTRAL

EL STATUS CONSTITUCIONAL DE LA OPOSICIÓN EN EL RÉGIMEN PARLAMENTARIO ESPAÑOL

José Antonio PORTERO MOLINA*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Dictadura y oposición*. III. *La oposición durante la transición política y el proceso constituyente*. IV. *Gobierno y oposición en la Constitución*. V. *Oposición ideológica u oposición discrepante*. VI. *La oposición nacionalista como oposición diferente*.

I. INTRODUCCIÓN

Con el término “oposición” identificamos una actividad que, en su acepción política más global y radical, era de resistencia a la tiranía, y constituía un derecho de los pueblos y de los individuos frente al tirano que desconocía, en su acción de gobierno, los límites derivados de las leyes divinas y naturales, así como del derecho de gentes. Como actividad de resistencia total, con variedad de medios, se comprende, también, modernamente la oposición a los dictadores. Asimismo, la oposición antisistema en las democracias es actividad de resistencia a un sistema del cual rechazan su misma fuente de legitimidad, sus valores, sus reglas de juego, sus normas y sus instituciones.

Pero, en lo que aquí nos interesa, oposición es, en los sistemas democráticos, y, por lo tanto desde tiempos muy recientes y en un ámbito político territorialmente muy restringido, una actividad legalizada y necesaria, garantizada, como titula G. Vergottini en un trabajo imprescindible,¹ que tiene la finalidad de criticar, obstruir, hostigar, controlar y has-

* Catedrático de derecho constitucional en la Universidad de La Coruña.

1 Vergottini, G., *La forma de gobierno de oposición garantizada*, Madrid, REP, núm. 9, 1979.

ta derribar al gobierno para sustituirlo, valiéndose, para realizar estas tareas, de distintos instrumentos.

Sobre toda esta variedad de prácticas en que la actividad de oposición consiste, habrá que conocer cuánta oposición se hace, con qué intensidad y con qué modos y talantes, de dónde podremos deducir la utilidad de algunas actividades y talantes opositores, y la inutilidad de aquellos otros que producen rechazo en el electorado.

Identificamos principalmente la tarea de oposición con el conjunto de actividades que tienen lugar, fundamentalmente, en la sede de la representación, en el Parlamento, porque en ella tiene lugar la escenificación institucional, pública y jurídicamente formalizada de la lucha política democrática en torno al poder entre las fuerzas políticas más significativas. Sin embargo, las labores de oposición no se agotan en lo que sucede en tan restringido aunque relevantísimo ámbito. Si la acción de gobierno se muestra por todas partes en los actuales Estados, cuya presencia es socialmente requerida en los más diversos ámbitos de la vida social, la acción de oposición, que es la expresión del pluralismo político, igualmente ha de contar con posibilidades de mostrarse en los mismos ámbitos en los que se desarrollan las acciones o políticas públicas, ofreciendo respuestas de distinto contenido y orientación, a los mismos requerimientos sociales.

Con el mismo término, la oposición, designamos también a los sujetos que se oponen. Para la monarquía absoluta, la rebelión de los súbditos siempre fue un hecho criminal, que no podía ser justificado ni siquiera por la inmensa maldad del rey, al que sólo Dios podía exigir responsabilidades. En las dictaduras, siguiendo parecida lógica, no hay sitio para el adversario y, por eso, la oposición se convierte en un enemigo al que hay que perseguir hasta la destrucción. En las democracias, por el contrario, la oposición y el gobierno comparten la misma fuente de legitimidad del poder, es decir, la voluntad soberana de los ciudadanos, los mismos valores básicos, las mismas reglas de juego, normas e instituciones. Por eso, sólo en la lógica que explica el funcionamiento de las democracias y en la filosofía que las inspira, la oposición es una pieza necesaria, tanto para evitar la cosificación y degeneración del sistema, como para buscar, desde la confrontación entre contrarios, la mejor orientación de la acción del poder hacia el interés general. El funcionamiento del sistema democrático gana en agilidad, eficacia y transparencia cuando la oposición tiene sólidos apoyos electorales y sociales, y

cuenta con los instrumentos imprescindibles para actuar. Y, por otra parte, la acción del poder se acercará también más y mejor a las exigencias del interés general si la oposición cumple su papel y llega a ser percibida por el electorado como alternativa de recambio a los que ocupan el poder.

Cuando hablamos de gobierno y oposición en un sistema democrático estamos dando por supuesto el pluralismo, que entendemos como pluralidad de partidos políticos. Lo decía hace ya muchos años R. Aron cuando escribía que

También puede deducirse de la pluralidad de partidos la legalidad de la oposición. Si varios partidos tienen derecho a existir y si no están todos al mismo tiempo en el gobierno, inevitablemente algunos de ellos tendrán que encontrarse en la oposición. Por el mero hecho de plantear en un principio la pluralidad de partidos, establecemos implícitamente la legalidad de la oposición. El poder oponerse legalmente a los gobernantes es un fenómeno relativamente raro en la historia, que caracteriza cierto tipo de régimen, el de los países occidentales.²

El fenómeno de la oposición es raro, y reciente, habría que añadir, porque solamente en los sistemas democráticos actuales tiene sentido hablar de la oposición como algo distinto del simple ejercicio de la crítica que desde los escaños parlamentarios se dirigía al gobierno en los primeros balbucesos del parlamentarismo, cuando no era posible, aún, que la oposición, además de resistir, pudiera exigir responsabilidades al gobierno y provocar su caída y, en su caso, hasta sustituirlo.

La oposición entendida como oposición de partidos al gobierno de partidos, puede ser homogénea, pero con mayor frecuencia no lo es. En las democracias modelo *westminster*, bipartidistas, con sistema electoral mayoritario, se visibiliza con nitidez al gobierno de un solo partido que tiene mayoría en la cámara, y a la oposición con el partido opuesto. No ocurre lo mismo en las democracias multipartidistas y con sistema electoral proporcional, que dan lugar a una oposición heterogénea, cuantitativa y cualitativa, en la que resulta obligado distinguir la minoría mayoritaria, que forma el primer partido de la oposición, y las minorías más reducidas, algunas de las cuales nunca podrán ser otra cosa, y que aspiran a ventajas concretas para sus reducidos electorados o, simplemente,

2 Aron, R., *Democracia y totalitarismo*, Barcelona, Seix Barral, 1968, pp. 62 y 63.

a servir de expresión a concepciones ideológicas residuales o a intereses específicos. Una distinción que ha de ser tenida en cuenta para no incurrir en simplificaciones del panorama de la oposición.

Además, habrá que ocuparse, porque en las democracias también juega su papel, de la oposición antisistema, no siempre fácil de definir con instrumentos distintos al código penal, ni de admitir, incluso desde los parámetros de la propia democracia.

Pero resulta evidente que el estudio y el funcionamiento de la oposición en los sistemas democráticos ni se agota ni se explica sólo en y a través de los partidos y el juego electoral, ni transcurre en exclusiva, como ya he señalado, en el ámbito parlamentario. La confrontación entre el gobierno y la oposición, en los sistemas democráticos, se celebra ante un público, el pueblo soberano, el electorado en su más restringida acepción jurídica o, con terminología más cruda y mercantil, una clientela. A captar su atención y apoyo dirigen ambos, gobierno y oposición, sus actuaciones; aquél, las de dirección política, y ésta, las destinadas a oponerse a dicha dirección, poniendo de manifiesto sus insuficiencias y, llegado el caso, presentándose como alternativa.

Por ello, para emitir un juicio acertado sobre el papel de la oposición en un sistema democrático se requiere conocer la compleja y cambiante realidad de esa sociedad, su cultura política y su opinión pública, así como al conjunto de los agentes mediadores, que necesariamente intervienen entre el ciudadano y su representación parlamentaria, completando el complejo circuito democrático que mantiene el sistema en perfecto funcionamiento. Si, como ha escrito G. Pasquino, “la oposición debe impedir que el gobierno ‘malgobierne’”, y para ello las oposiciones no renunciarán a ser, según el momento y sus posibilidades e intereses, duras e intransigentes, críticas y destructivas, propositivas y alternativas, o conciliadoras, cuando existan espacios de intervención, mediación, colaboración y mejoras recíprocas,³ es imprescindible, entonces, que la oposición trabaje en contacto estrecho con la sociedad, de manera que el ciudadano perciba que la confrontación es auténtica, es útil y está al día, y que el gobierno perciba, asimismo, que tiene enfrente a un adversario con la real voluntad de sustituirlo, y en condiciones de hacerlo.

En las páginas que siguen me ocuparé de la experiencia, breve pero intensa, que hemos tenido en España del papel jugado por la oposición

3 Pasquino, G., *La oposición*, Alianza Editorial, 1998, p. 33.

en el inmediato pasado, y, sobre todo, en el presente democrático comenzado en diciembre de 1978 con la aprobación de la vigente Constitución.

II. DICTADURA Y OPOSICIÓN

A comienzos de la década de los setenta, cuando España estaba aún lejos de su transición democrática, entonces incierta, un reducido grupo de jóvenes profesores de derecho político⁴ introdujo en el ámbito académico español la preocupación por la oposición política, una materia relativamente nueva como objeto de estudio, también en contextos democráticos de los que nuestra realidad se encontraba muy distante. La introducción de semejante problemática tuvo, además del interés político, el acierto intelectual de presentar en toda su complejidad lo que, con excesiva aunque comprensible frecuencia, solía abordarse desde el esquematismo y la ingenua simplicidad en la que se desenvolvía buena parte de la elaboración teórica de algunos sectores de la oposición política española.

Simplicidad ingenua la de la oposición más activa y más arriesgada, preferible siempre a la brutal simplicidad de los titulares del poder en el sistema autocrático, claro está. Unos titulares, individuos, grupos e instituciones para los cuales, desde el momento en el que por la fuerza accedieron al poder hasta el instante en el que percibieron con claridad el fin de una etapa, y eso comenzó a visualizarse a mediados de los setenta, la oposición carecía de razón de ser y, en consecuencia, su destino no era otro que el de su desaparición. Su desaparición, porque eso es lo que corresponde a lo que carece manifiestamente de razón de ser, que es lo que a los ojos del poder autocrático le ocurre a la oposición.

En las dictaduras soberanas y personales la oposición que resiste y aspira a sustituir no sólo a los titulares del poder sino al completo modelo de poder, no sólo no es una pieza necesaria para el funcionamiento del sistema, sino que por ser su negación radical, solamente es un objetivo a batir, es el enemigo. En la dictadura como forma de Estado, a la

4 Santamaría, J., "La funcionalidad de la libre disidencia", *Boletín Informativo de ciencia política*, Madrid, núm. 2, 1969; Ferrando, J., *En torno a una teoría de la oposición en el sistema democrático liberal*, REP, núm. 173, 1970; Vega, Pedro de, "Para una teoría política de la oposición", *Boletín informativo de ciencia política*, núm. 5, 1970; Ramírez, M., *La oposición política*, Libro Homenaje al profesor don Carlos Ollero, 1972.

que Sartori⁵ caracteriza siguiendo el método de las definiciones ‘a contrario’, como gobierno no democrático, gobierno no constitucional y gobierno por la fuerza o violento, no hay lugar para la oposición.

Por eso no es imaginable, como una cierta opinión mantenida por notorios personajes del franquismo ha venido defendiendo, ya iniciada la transición y el mismo proceso constituyente, que la propia dictadura hubiera preparado, durante mucho tiempo, la que necesariamente habría de ser su única salida posible, es decir, la democracia. Se trata de una explicación determinista, deudora de la creencia en la inexorabilidad de determinados procesos que, a partir de la concurrencia de una serie de elementos, habrán de producirse, sin remedio, en una determinada dirección, desembocando, también inexorablemente, en unos resultados ya de antemano previstos por los sedicentes cerebros planificadores de la operación. De acuerdo con este planteamiento, la dictadura franquista habría sido exigida por una situación de excepcional gravedad, la guerra civil, consecuencia indeseable, pero asimismo inevitable, de la Segunda República. Resuelta con la victoria militar la guerra, la dictadura se habría mantenido con otro cometido, la construcción de un Estado nacional, de orden, trabajo y bienestar, empresa que, una vez concluida, daría paso, por voluntad de la propia dictadura y de acuerdo con sus previsiones jurídicas, a la democracia, modelo político ofrecido ahora por ser el más adecuado al nuevo contexto de una sociedad ya madura, ordenada, desarrollada, a las puertas de Europa, y puesta bajo los auspicios de un Estado de derecho.⁶

Esta interesada confusión entre las dictaduras comisarias, previstas, regladas y temporalmente limitadas, y las dictaduras soberanas como formas no previstas, sin limitación del poder, y permanentes, de Estado y de gobierno, no sólo busca exculpar a la propia dictadura de su ilegitimidad de origen y de ejercicio, y de sus excesos, sino que reclama para sus dirigentes y muñidores intelectuales el mérito de disponer, generosa y lúcidamente, las condiciones para la democracia. En otras palabras y para lo que ahora nos importa, la dictadura, destruyendo a la oposición, habría preparado el escenario democrático que sólo se acredita por la existencia de la oposición.

5 Sartori, G., “Dictadura” (1972), *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza Editorial, 1999, p. 83.

6 Juliá, Santos, “La sociedad”, en Fusi, J. P. et al., *Franquismo. El juicio de la historia*, Madrid, Historia, 2000, pp. 57-61.

Pues bien, frente a la impúdica especulación, los hechos ponen de manifiesto, con su tónica tozudez, que la dictadura personal y soberana no puede imaginar su transformación en democracia, porque entre ambas la incompatibilidad es radical y sin posibilidad de un acercamiento por evolución, porque afecta al fundamento de la legitimidad de cada una de ellas y a sus componentes esenciales. En efecto, desde la propia lógica de la dictadura personal y soberana dos elementos son insustituibles: la afirmación de una verdad política absoluta, y el carácter imprescindible de una persona, fuente de todo poder, no expuesta a la eventualidad de su sustitución, ni sujeta a responsabilidad política ni sometida a control político alguno. En consecuencia, cualquier oposición, en la medida en que requiere un marco de relativización de la verdad política, y aspira a la toma del poder y, por lo tanto, a cambiar a las personas, se convierte en negación radical respecto de la cual no cabe otra postura que la de su exterminio. A la pregunta que se formulaba el profesor De Vega en los siguientes términos “¿Qué sentido puede tener la oposición ante un poder que la niega radicalmente?”,⁷ no cabe otra respuesta que la que él mismo proponía: La relación poder/oposición es aquí, en las dictaduras, una relación sólo posible en términos de negación absoluta, que se traduce, en un escenario dinámico, en una confrontación permanente y total. Toda la oposición es así oposición contra el sistema, y no ha lugar para la oposición discrepante ni mucho menos para la oposición ideológica, más profunda y global.

Por todo ello el Estado constitucional democrático, del que resulta una pieza esencial la oposición, sin la que aquel no existe, no entró nunca en los planes de los responsables del origen y prolongado mantenimiento de la dictadura personal y soberana que fue el franquismo. No, desde luego, en su etapa más inflexible (dentro de la que, evidentemente, hay que hacer distinciones que ahora obviamos), que duró dos décadas, a lo largo de las cuales la dictadura recordó continuamente que su legitimidad provenía de la victoria militar y se identificó, primero, con una verdad inmutable cuyos pilares esenciales son la fe católica, la unidad de la patria, la jerarquización, la disciplina, la familia, y la identificación clara del enemigo y, segundo, con un caudillo soberano e insustituible. Resulta evidente que en ese escenario, la oposición, es decir, los

⁷ Vega, Pedro de, *op. cit.*, nota 4; publicado también en *Estudios político constitucionales*, México, UNAM, 1980, pp. 9-45.

vencidos y sus descendientes políticos e ideológicos, quedaba excluida de raíz, porque no le era posible compartir ni el origen de aquella legitimidad ni los contenidos de aquella ideología inmutable ni la noción del caudillaje.

En la década de los sesenta se hicieron patentes los primeros síntomas de la incapacidad de la dictadura soberana y personal para sobrevivir al paso del tiempo, y a las transformaciones de todo tipo, que experimentaba la sociedad española. Al alejarse con el paso de los años el origen bélico de su poder, se puso de manifiesto que la victoria, que había funcionado larga y eficazmente como origen de la legitimidad de la dictadura, ya no podía seguir cumpliendo satisfactoriamente aquel papel. Había comenzado a conocerse otra historia, la de los vencidos, otras interpretaciones de la contienda, y adquirido mayor valor los juicios políticos democráticos nada benévulos con el origen guerrero de la dictadura. Y también había comenzado a perder solidez y homogeneidad su verdad ante el avance imparable del pluralismo de las ideas en una sociedad, al fin y al cabo, permeable al panorama ideológico de su tiempo y de su circunstancia europea, plural y democrática. Y hasta el propio dictador se distanciaba de la cada vez más compleja práctica del poder, al tiempo que aparecían las primeras señales de su decadencia física.

A causa de todo ello, comenzaron a operarse en aquellos momentos ciertos cambios que afectarían significativamente a cada uno de los tres elementos que, como vengo señalando, identificaron a la dictadura desde su origen. En primer lugar, cobró fuerza una cierta, nueva y muy útil concepción de la legitimidad, que encuentra su razón de ser ya no en el origen del poder, sino en la eficacia demostrada en el ejercicio del poder, sobre todo en las áreas económicas, que vino a contrarrestar la erosión de prestigio y utilidad sufrida por la legitimidad bélica de origen de la dictadura, cada vez menos compartida por la sociedad española, y muy poco presentable ante las nuevas generaciones y la Europa democrática. En segundo lugar, se promovió desde el poder una cierta, aunque limitada, desideologización, que se tradujo en un clima de despolitización y que tomó cuerpo en una cierta y asimismo moderada flexibilización, visible, por ejemplo, en la Ley de Asociaciones de 1964, en la Ley de Prensa de abril de 1966 o en la Ley Orgánica del Estado aprobada en diciembre de 1966. En tercer lugar, en fin, el elemento personal de la dictadura se vio también afectado por el paso del tiempo y, en julio de 1969, tuvo lugar un significativo acontecimiento al respecto consisten-

te en el nombramiento por el dictador, como sucesor en la jefatura del Estado a título de rey, de D. Juan Carlos de Borbón, lo que constituyó, en su día, una señal inequívoca de que si era deseable detener la historia y contener el cambio político, era imposible, en cambio, detener la biología.

Sería ese conjunto de cambios el que permitiría a ilustres autores, como Juan Linz, comenzar a hablar de la existencia de una cierta oposición tolerada en el seno de los sistemas autoritarios,⁸ lo que, siendo cierto al comparar la situación de los sesenta con la de la inmediata posguerra, caracterizada por la represión sangrienta y las depuraciones constantes, no lo es, en cambio, si con esa apreciación se pretende afirmar, con rigor, que los grupos de poder tuvieron la voluntad de transformar la dictadura en un sistema democrático y, en consecuencia, tuvieron la voluntad de reconocer a la oposición su derecho a resistir y a aspirar al poder. Por el contrario, cuando aún no había cesado la eficacia de las normas represivas sobre los hechos acaecidos en la guerra civil, porque hasta el 11 de noviembre de 1966 no se dicta el indulto total por responsabilidades políticas derivadas de la misma, ya la acción represiva sobre una nueva oposición política y social de universitarios, profesionales, clérigos e intelectuales, y de cuadros del movimiento obrero, comenzaba a desplegarse contundentemente por medio del Tribunal de Orden Público creado en 1963, de los cierres de universidades, de la expulsión de profesores de sus cátedras en 1965, de los estados de excepción, de la represión del pluralismo sindical y de los demás instrumentos del bien provisto arsenal represivo de una dictadura, que nunca tuvo otra obsesión que la de perdurar indefinidamente.

Porque hubiera sido necesario aceptar su falta de legitimidad y reconocer, en su lugar, la legitimidad democrática, esto es, porque hubiera supuesto su propia negación, el franquismo no podía preparar su transición a la democracia y prever el traspaso de poderes a los protagonistas de ésta, y no lo hizo, aunque planificara, por imperiosa necesidad biológica, la supervivencia de un sistema de poder para cuando no fuese posible la supervivencia del dictador.

Sólo a las puertas o inmediatamente después de su desaparición física, los grupos que sostuvieron el sistema de poder comprendieron que

8 Linz, J., "L'Opposizione in un regime autoritario; il caso della Spagna", *Storia contemporanea*, núm. 1, 1970.

éste era incapaz de perdurar sin mudar. Y sólo entonces se percibió, asimismo, que la oposición, que había sido objeto de persecución total, sería, a partir de ese momento, la pieza imprescindible de cuya existencia y posibilidades reales, no ya como sujeto resistente sino como aspirante al poder, depende la legitimidad en el Estado democrático, que era ya para el conjunto de la sociedad española del momento, mediada la década de los setenta, la única posibilidad de organizar la convivencia pacífica, esto es, de organizar pacíficamente el disenso que, necesariamente, acompaña a una sociedad compleja que progresa en el conflicto.

Porque, en efecto, los cambios operados aceleradamente en la sociedad española desde los años sesenta hasta la muerte de Franco en 1975, cuya compleja causalidad ahora no importa, habían hecho imposible la perpetuación del inmovilismo original del modelo político. La frecuencia e intensidad que en esos años alcanzó el conflicto de raíces inequívocamente políticas, puso en evidencia el agotamiento de la misma fuente de legitimación por la eficacia que tan rentable había sido para el régimen. Los muchos y relevantes frentes sociales en los que la conflictividad se presentaba, pusieron de manifiesto que el orden público, la paz social y el bienestar económico estaban ya fuera del alcance de los resortes del poder, y que requerían de un nuevo marco político y jurídico asentado en la legitimidad democrática. Tal desajuste entre el modelo político y la sociedad había ya provocado, en 1974, el cambio en Portugal y Grecia, y se repetiría más tarde en los países europeos del este, con sociedades cultural e ideológicamente plurales, económicamente dinámicas, socialmente permeables y deudoras de la sólida tradición jurídica europea común, asentada en la noción del derecho como garantía formal y límite. Pues bien, también en España, la voluntad totalitaria de apropiación de la sociedad por el Estado y por instituciones a él vinculadas estrechamente como la Iglesia católica, muy visible hasta que se dio por inevitable la victoria militar de los aliados, hacia 1943, fue, con el tiempo, debilitándose lentamente a medida que aparecían en la sociedad diversas y crecientes muestras de resistencia a dicha pretensión. Muestras de naturaleza e intensidad distintas, debidas, las más de las veces, a procesos generales e involuntarios, como las transformaciones económicas o los cambios en la organización familiar, o los provocados por los grandes movimientos migratorios internos o externos, y, las menos, a procesos políticamente reflexivos encaminados a hacer realidad la existencia de la oposición.

En otras palabras, al cabo de muchos años, ya en la década de los setenta, la dictadura personal y soberana veía como uno de sus dos elementos esenciales la verdad absoluta y única del poder; había de contrastarse ahora con la relativización y la fragmentación ideológica de una sociedad viva y, por lo tanto, plural y conflictual. Y como resultado de ese contraste pudo verificarse que la verdad única del poder se revelaba, a los ojos de los sectores más dinámicos de la sociedad y de algunos individuos y grupos integrantes del bloque gobernante, como una inmensa impostura rechazada de forma expresa en la calle y en los medios de comunicación, y que, desde las primeras elecciones libres en 1977, quedaría arrinconada definitivamente, siendo sustituida por las concepciones ideológicas y políticas mayoritarias en la Europa democrática.

Sin embargo, sólo tras la muerte de Franco, en noviembre de 1975, es decir, sólo cuando el segundo de los componentes esenciales de la dictadura soberana y personal desapareció por exigencias biológicas, se cumplió la condición imprescindible en las dictaduras personales para que el agotamiento de la verdad única fuese reconocido, también, en las instancias del poder. En efecto, la pérdida del soporte y encarnación personal de la dictadura determinó la más significativa alteración en el escenario, y supuso una aceleración del cambio político, cuya dirección e intensidad, no obstante, no pueden ser explicadas con rigor como el resultado previsto de una operación anunciada y planificada por el franquismo, sino que se mostraron, inicialmente, como posibilidades inciertas y abiertas que fueron concretándose, primeramente, en un proceso político de transición democrática que culminaría, seguidamente, en un proceso constituyente cuyo producto es la vigente Constitución democrática aprobada en diciembre de 1978.

III. LA OPOSICIÓN DURANTE LA TRANSICIÓN POLÍTICA Y EL PROCESO CONSTITUYENTE

1. *La transición a la democracia*

La transición política designa

...un proceso de cambio a través del cual un régimen preexistente es sustituido por otro. En este caso, los valores, las normas, las reglas del juego y las instituciones propias de un régimen autocrático han sido sustituidas

por un conjunto diferente de valores, normas, instituciones y reglas que integran un régimen democrático. En términos cronológicos, la transición cubre el periodo de tiempo en el que el antiguo régimen ha dejado de existir plenamente sin que el nuevo haya surgido por entero. La transición comienza pues con la crisis de aquél y termina con la instauración de éste, que, desde luego, no excluye la presencia de ciertos elementos de continuidad incluso cuando el cambio tiene lugar de forma revolucionaria.⁹

De acuerdo con esta aproximación del profesor Santamaría, toda transición comporta una dinámica de tensión y confrontación porque no es un proceso lineal, sino de cambio y sustitución. Dinámica de confrontación no sólo sobre los contenidos del cambio, sino sobre el ritmo de ese cambio y la intensidad del mismo. Una dinámica que, en el caso español, fue de una relación dialéctica entre contrarios y que presupuso, en consecuencia, la existencia de la oposición frente al poder, porque la transición no puede explicarse, como también se ha pretendido por opiniones políticas y académicas reconocidas, como el resultado de una generosa y lúcida decisión del poder, diseñada y puesta en práctica a partir de la producción del hecho sucesorio previsto en la legislación de la dictadura. Por el contrario, la transición fue el resultado no escrito de una tensión, no exenta de incertidumbres, de graves riesgos de parálisis y de explosiones de violencia que, finalmente, fue encauzada mediante una dinámica de negociación y consenso entre las elites políticas, sociales, económicas e ideológicas que amortiguó el conflicto y aminoró los costes del cambio para la mayoría de las partes implicadas en tan complejo proceso, y que fue posible por la moderación y el pragmatismo de la mayoría, casi la totalidad, de los ciudadanos.

En ese proceso de transición, la oposición apareció, en primer lugar, como un oponente con la fuerza suficiente como para que el poder tuviera que avenirse a negociar, ya que el continuismo de la dictadura, con su política única de negación del conflicto y de represión de sus actores, no era ya viable. En segundo lugar, la oposición se mostró ideológicamente heterogénea, pudiéndose, no obstante, señalar que era mayoritario el componente ideológico de izquierda moderada y democrática; minoritario, pero muy resistente y lábil, el componente nacionalista y otros re-

9 Santamaría, J., "Transición controlada y dificultades de consolidación: el ejemplo español", *Transición a la democracia en el sur de Europa y América Latina*, Madrid, CISS, 1981, pp. 371-421.

siduales como el democristiano y el monárquico. En tercer lugar y desde un punto de vista organizativo, la oposición no se limitó a concretarse en partidos, sino que de ella formaron parte organizaciones sindicales y otras de diferente naturaleza, implantación y solvencia. En cuarto lugar, la oposición dio muestras de estar bien provista de líderes procedentes de la universidad, de los cuerpos técnicos de la alta administración del Estado, del mundo de la comunicación y la producción intelectual y de los cuadros sindicales largamente experimentados en una prolongada acción que fue, bajo el franquismo, tanto sindical como política. En quinto lugar, los partidos de la oposición aparecieron, en todo momento, con un extenso y firmísimo respaldo de las principales fuerzas políticas de las democracias europeas a cuyas organizaciones internacionales pertenecían, de los principales líderes democráticos europeos y, por extensión, de su opinión pública. En sexto lugar, la acción de la oposición fue, esencialmente, pacífica, lo que alejó, desde un principio, la posibilidad de un conflicto abierto y en consecuencia, dejó sin fundamento ante la sociedad española viejas y manidas coartadas franquistas, sin que la violencia terrorista, en aras de la ensoñación revolucionaria o independentista, llegase a enturbiar aquella característica profunda y común a la oposición democrática.

Finalmente y a modo de corolario, la oposición, alejada del poder, poseía, en cambio, la legitimidad democrática, y sobre sus postulados fundamentó sólidamente sus reivindicaciones, reuniendo de este modo, junto a las mejores razones, las mejores condiciones para fijar los objetivos, el Estado constitucional democrático y los medios para conseguirlo, a saber: elecciones libres y competidas y apertura de un proceso constituyente.

Frente a esta oposición, el poder, huérfano de caudillaje, incapaz de recomponer la verdad única en una sociedad abierta y carente de legitimidad democrática, percibió claramente la inviabilidad de cualquier otro proceso distinto del que la oposición marcaba, y no sólo abandonó toda pretensión inmovilista que, en adelante, asumirían grupos insignificantes, sino que pronto renunciaría, también, a la puesta en juego de tácticas dilatorias o reductoras del modelo democrático, aprestándose a organizarse como fuerza política capaz de competir con las de la oposición en las primeras elecciones democráticas, que se celebrarían en junio de 1977.

En efecto, la transición política del régimen autocrático al régimen democrático se llevó a cabo en un plazo relativamente breve de tiempo. Si distinguimos, como el profesor Santamaría,¹⁰ la transición, de un proceso próximo en el tiempo pero diferente, cuál es la consolidación de la democracia, a la que identificamos con el momento en el que el régimen democrático es capaz ya de funcionar con plena autonomía respecto de la situación anterior, esto es, de acuerdo sólo con sus valores, normas, reglas de juego e instituciones, podremos coincidir en que la transición, que se identifica, en cambio, con la sola sustitución de contenidos, se fue operando a lo largo de 1976, se aceleró en 1977 y culminó en 1978.

El nombramiento de Adolfo Suárez como presidente del gobierno en julio de 1976, siete meses después de la muerte de Franco, aceleró la transición, o más exactamente, la inició, al adoptar con rapidez una serie de medidas que indicaban la voluntad del poder de instalarse en y alimentarse de la misma fuente de legitimidad que, hasta ahora, había sido exclusivo de la oposición. Los valores democráticos cotizaban al alza, salvo en los ambientes inmovilistas del poder; además tuvieron lugar cambios sustanciales en el orden normativo, y como muestra paradigmática, se produjo la aprobación de la Ley para la Reforma Política en noviembre de ese año, en la que se reconoció la democracia, la inviolabilidad de los derechos fundamentales y el sufragio universal. Una norma, aprobada mayoritariamente por la ciudadanía en el referéndum de diciembre de 1976, que evidenciaba, al año de la muerte del dictador, la existencia de nuevas reglas del juego político, que se acreditaron con medidas como la supresión del Tribunal de Orden Público, la concesión de amplísimas amnistías, la legalización de partidos políticos y de los sindicatos o la aprobación del decreto-ley electoral en marzo de 1977. Pero, sin duda, el acontecimiento político que, a mi juicio, determinó la llegada al punto de no retorno de la transición, fueron las elecciones libres de junio de 1977, que supusieron, además, un cambio radical y determinante en la institución parlamentaria, al asumir las Cortes el papel de asamblea constituyente.

En efecto, porque las elecciones libres producen la representación de la pluralidad social, la formación de gobiernos responsables y proporcionan al poder, en su origen, la legitimidad democrática, se convierten en un acontecimiento cuyo alcance no puede encerrarse en la simple fun-

10 *Ibidem*, p. 373.

ción de seleccionar a los gobernantes, y por eso, en aquella concreta circunstancia política española, las elecciones marcaron un antes y un después en la transición a la democracia.

Por vez primera, desde las que habían tenido lugar en febrero de 1936, se celebraban unas elecciones libres en las que el electorado podría seleccionar su opción, entre una amplísima oferta, que abarcaba el completo abanico de fuerzas políticas imaginables en el mundo democrático. Y por vez primera esas fuerzas competían en condiciones de igualdad y libertad por la obtención del poder, o por la posibilidad de condicionar su ejercicio con mayor o menor intensidad, desde la oposición, a la espera de su oportunidad en próximos comicios. En definitiva, el principio de la *maiestas populi*, como fundamento de la legitimidad democrática, se manifestaba confirmando la inexistencia de una verdad absoluta y haciendo realidad, en cambio, la relativización de las verdades políticas; además fundando el acceso al poder en la elección periódica con voto universal, libre, igual y secreto, y su ejercicio en la responsabilidad y la sujeción al control parlamentario, jurisdiccional y de la opinión pública.

Las elecciones dieron como resultado un equilibrio, casi una igualdad entre derecha e izquierda, siendo determinante además el hecho de que, dentro de cada bloque el electorado destacó acusadamente a una fuerza moderada. La UCD de centro-derecha obtuvo el 34.8% del voto y 165 escaños, convirtiéndose en el partido hegemónico del espacio conservador, y el PSOE, de centro-izquierda, obtuvo el 29.4% del voto y 118 escaños, pasando a ser la referencia fundamental de la izquierda, en contraste con el panorama italiano de la época. Por otro lado, otros grupos minoritarios en la izquierda democrática, el PCE con el 9% y 20 escaños y el PSP con el 4.5% y 6 escaños compartían con el PSOE la inequívoca voluntad de iniciar un proceso constituyente, que culminase con la incorporación de España al grupo de los Estados democráticos europeos. Agrupando a notorios políticos del franquismo y con el 8.5% de los votos y 16 escaños, AP logró una minoría inferior al partido comunista. Además, la minoría nacionalista catalana obtuvo 11 escaños y el partido nacionalista vasco 8 escaños. Es decir, el electorado se decantó mayoritariamente por fuerzas moderadas que obtuvieron más del 80% de la representación en ambas cámaras; dio un escasísimo apoyo a quienes identificaba con el franquismo; no quiso posiciones extremas de ningún signo y dio representación a dos importantes fuerzas nacionalistas.

Estos resultados facilitaron a la UCD (centro-derecha) la formación de gobierno, quedando la oposición compuesta por un grupo de fuerzas que la hicieron ideológicamente heterogénea, con el PSOE como grupo mayoritario, de izquierda moderada, que aspiraría a gobernar y lo conseguiría en 1982; con una izquierda comunista también moderada, en sintonía con el PCI, y distanciada de sus homólogos francés y portugués, más próximos a la ortodoxia moscovita, y con una derecha dura, para la cual, UCD (centro-derecha), compuesta mayoritariamente de jóvenes políticos incorporados al franquismo a partir de los años sesenta, había evolucionado hacia posiciones liberales y democráticas con excesiva rapidez. Pero, además, el gobierno tendría que enfrentarse a una oposición nacionalista, cuya existencia y acción no se explica en los términos ideológicos clásicos de la dimensión izquierda-derecha, sino en otra dimensión que, a la postre, resultará mucho más compleja, como es la dimensión centro-periferia, que ha producido en algunos Estados democráticos europeos fuertes tensiones políticas y culturales. Por su fuerza expansiva a otros territorios, por su creciente contenido reivindicativo y por definirse, en el caso vasco, como oposición frontal al propio sistema constitucional español, tras rechazar no ya el pacto constituyente sino el previo pacto social que fundamenta desde siglos la existencia de España en el mundo como unidad diferenciada social, jurídica, cultural, histórica y políticamente de individuos y territorios, el nacionalismo ha pasado a ser en España, como en otras democracias, la oposición más incómoda para cualquier gobierno, tanto más cuando adopta, como en el caso vasco, expresiones armadas.

Respecto de su comportamiento, la oposición se manifestó dura y activa en el desempeño de sus tareas institucionales, fuertemente ideologizada como lo prueban no pocos de los debates que captaron el interés del electorado, y gracias al papel de los medios de comunicación y al interés de los ciudadanos por la política, la oposición estuvo muy presente, también, fuera del Parlamento. En última instancia, sin embargo, nada de extraño tiene que en un tiempo de transición como aquél, la politización de la vida pública alcanzase niveles muy elevados que, también lógicamente, fueron rebajándose más tarde.

Pero lo más relevante de las relaciones gobierno-oposición en aquella coyuntura, fue que, sin perjuicio de la confrontación con el gobierno en la política diaria que vivió episodios parlamentarios de interés que sirvieron para poner a prueba los instrumentos jurídicos recién creados y la

recíproca cultura democrática, igualmente recién estrenada,¹¹ se abrió paso con celeridad la idea de iniciar un proceso constituyente que instalase, o mejor, que devolviese a España al conjunto de los Estados constitucionales democráticos. Se adoptó para ello, por el gobierno y la oposición, una estrategia de acuerdo, de consenso que, propiciando el acercamiento de posiciones entre los dirigentes, esto es, empleando técnicas consociativas, hizo posible que muchas de las cuestiones más difíciles de aceptar por los respectivos electorados, muy ideologizados entonces, lo fuesen, tras presentarse como las decisiones más convenientes para todos y menos costosas dentro de las posibles, y como el resultado de transacciones y no de imposiciones unilaterales.

2. *El proceso constituyente*

A lo largo del proceso constituyente, y aunque la oposición contaba para llevar a cabo su actividad, con todo el arsenal de instrumentos característico de los regímenes parlamentarios contenido en la Ley de 11 de noviembre de 1977, las relaciones gobierno-oposición perdieron relevancia ante la provisionalidad del momento, colocándose el centro de gravedad de la política en la dialéctica mayoría-minoría en torno a la Constitución.

De hecho, en efecto, el debate constitucional ocuparía todas las energías políticas a lo largo del año y medio, desde julio de 1977, inmediatamente después de las elecciones, hasta diciembre de 1978, y, muy especialmente, comprometió al primer partido de la oposición, el PSOE, el único con posibilidades, aunque lejanas, de derribar al gobierno, y al partido del gobierno, UCD, en la tarea constituyente que requería no sólo de una estabilidad gubernamental visible en el Parlamento, sino perceptible también por la sociedad española y por el propio aparato estatal, sobre todo, por quienes eran, en los cuarteles, en las comisarías, en los tribunales o en las grandes empresas privadas o públicas, reacios al cambio que se operaba.

11 Sobre la cuestión en esta etapa, pueden verse Arcenegui, J. J. de, *La Ley de Relaciones Gobierno-Cortes de 14 de noviembre de 1977*; Ripollés, R., *La regulación vigente de las relaciones Legislativo-Ejecutivo*; Montero, J. R., “La moción de censura y la simbolización del control parlamentario”, en Ramírez, M. (ed.), *El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas*, Barcelona, Labor, 1978.

No en exclusiva, pero sí de modo muy significativo, pesó sobre estas dos grandes fuerzas, que agruparon al 80% del electorado y de la representación en las Cortes Constituyentes, y de las que dependía la vertebración política del Estado, la responsabilidad histórica de no conducir al fracaso la oportunidad de restablecer sólidamente el Estado constitucional democrático, y de hacerlo, con los menores costes para una sociedad especialmente sensibilizada por la memoria del conflicto civil y muy satisfecha con los niveles de bienestar alcanzados.

Pero más allá de la concreta coyuntura política en la que el proceso constituyente tiene lugar, o, más precisamente, la fase de formalización jurídica de la voluntad del poder constituyente, lo cierto es que no resulta apropiado, desde la teoría del acto creador de la Constitución, hablar de gobierno y oposición aunque sí de la división entre mayoría y minoría o minorías, según cual sea, finalmente, su posición en la votación final de la Constitución. Y no lo es, porque al proceso constituyente todos los grupos concurren en posición de igualdad y con la misma libertad de palabra y voto. De modo que los alineamientos que se produzcan no lo serán en función de tener o no tener poder, o sea, de ser gobierno u oposición, sino en términos de mayoría y minoría. Dos agrupaciones que, si pueden experimentar en su interior cambios en función de las distintas cuestiones sobre las que, a lo largo del proceso, habrán de pronunciarse, finalmente, ante la votación definitiva que expresa la voluntad única del poder constituyente que es la que tiene potencia creadora, se identificarán como dos conjuntos inamovibles: el de los que por ser la mayor parte imponen democráticamente su voluntad, y la menor parte que rechaza la Constitución o, al menos, no la apoya. Como ha escrito Rubio Llorente:

Cuando el poder constituyente se identifica con el pueblo mismo (una identificación que, como es evidente, requiere la previa articulación jurídica del pueblo), la aprobación de la Constitución, es la decisión de la mayoría y como en las condiciones reales esta mayoría no abarca normalmente a la totalidad del pueblo, también respecto del poder constituyente la cuestión acerca de la relación entre mayoría y minoría es una cuestión llena de sentido.¹²

12 Rubio Llorente, F., “Minorías y mayorías en el poder constituyente”, *La forma del poder*, Madrid, CEC, 1997, p. 111.

Pues bien, el partido que sostenía al gobierno y la mayor parte de los partidos de la oposición, sin dejar de desempeñar sus funciones propias en la dialéctica cotidiana gobierno-oposición, de acuerdo con la normativa provisional, llamada a desaparecer, formaron con su decisión final en el proceso constituyente la mayoría constitucional, y una reducida parte de la oposición formó la minoría opuesta, o no partidaria de la Constitución. Una división, ésta, que no comportó la exclusión del juego político democrático de la minoría y sus proyectos políticos, pero que trazó la separación entre lo que la Constitución admite y lo que no, entre lo que la mayoría quiso y lo que no.

En nuestro caso concreto, cabe hablar sólo de dos minorías, ideológicamente en las antípodas, pero, fundamentalmente enfrentadas por la cuestión del modelo de Estado. Una minoría identificada con la dictadura y sus valores esenciales se opuso a la Constitución por laica y contraria a la unidad nacional, mientras que otras minorías nacionalistas se opusieron, o se abstuvieron, porque la Constitución no daba entrada a sus reivindicaciones nacionalistas de alcance distinto. La ausencia en España de significativas minorías étnicas o religiosas, por un lado, o de fuertes minorías políticas de extrema derecha o extrema izquierda por otro, explica que, salvo por las excepciones señaladas, la mayoría agrupase al resto de los grupos parlamentarios, que representaban a la inmensa mayoría del electorado español.

La Constitución obtuvo, pues, el apoyo de la mayoría de los grupos políticos en el Parlamento constituyente primero, y de los electores después. Y ello porque recogió y garantizó las grandes decisiones políticas del poder constituyente, entre ellas las que configuran el origen, los modos y los cauces de expresión de la legitimidad democrática sobre la que construye, organiza y actúa sus poderes la sociedad organizada políticamente como Estado. La legitimidad desde la que se responde a la pregunta acerca de cómo se obtiene y se pierde el poder, cómo y hasta dónde se puede usar, queda garantizada en la Constitución. La afirmación de la soberanía del pueblo como fundamento de todos los poderes del Estado de derecho; las garantías de los derechos; la limitación del poder y su control político y jurisdiccional; el pluralismo, la igualdad, la libertad y la regla de las mayorías como condiciones del juego democrático; la autonomía de nuevas unidades de poder y las formalidades que condicionan la reforma de la Constitución, componen la obra constituyente

que la mayoría quiso, y que exiguas minorías rechazaron o dejaron de apoyar.

Repetidamente se ha señalado, y es así, que la obtención de tan mayoritario apoyo debió mucho a las prácticas consociacionales de aproximación entre las élites de los partidos, que fueron capaces de reducir distancias entre sus electorados porque previamente se habían reducido en las alturas, y a la estrategia de consenso sobre los principales contenidos constitucionales. A dicho acercamiento del personal político dirigente se debió, probablemente, uno de los acuerdos más decisivos sobre los que se construyó el consenso constitucional: la renuncia de la oposición a exigir responsabilidades al franquismo, muchos de cuyos dirigentes pasaron a concurrir en la lucha política democrática en condiciones de igualdad con dirigentes de la oposición antifranquista a los que habían perseguido. Y otros acuerdos, también decisivos, tuvieron por objeto asuntos importantes como la aceptación de la Monarquía como forma política del Estado, el tratamiento respetuoso de las fuerzas armadas, la autocontención de las tendencias anticlericales, la garantía de la intangibilidad del territorio o la del mantenimiento de la economía de mercado, que ahuyentó el temor a actuaciones inmediatas sobre la gran propiedad agraria, industrial o bancaria. Todos ellos, puede decirse, propiciaron el consenso constitucional entre dos grandes bloques políticamente equilibrados. Un consenso obtenido con inteligencia y generosidad política, y también a cambio de dejar para el futuro la concreta regulación de algunas importantes materias. Eso explica, entre otras cosas, el determinante y forzado protagonismo del Tribunal Constitucional, al que se ha recurrido frecuentemente para conocer de la constitucionalidad de muchas de las leyes orgánicas a las que el constituyente remitió no pocas materias espinosas, y para decidir, casi paso a paso, sobre la articulación del Estado de las autonomías que el constituyente se limitó a esbozar, y que ha terminado por ser el contenido constitucional de mayor complejidad técnica y conflictividad política.

Herrero y Rodríguez de Miñón se refirió, en un temprano y lúcido trabajo, a los excesos del consenso señalando que, junto al positivo consenso sobre las reglas del juego político que han de ser recogidas en la Constitución, se incurre en un consenso falso que abre caminos que no llevan a ninguna parte cuando los compromisos se obtienen sobre contenidos y metas del poder “ya mediante la muy criticable técnica de un mandato al legislador, ya mediante lo que la teoría de la Constitución

califica de compromiso apócrifo, ya mediante la constitucionalización de falsos universales concretos”.¹³ Este juicio crítico y, en no pocas ocasiones, acertado, de lo que fue una práctica común durante el proceso constituyente, no debería hacer olvidar, sin embargo, lo que en opinión de muchos, que comparto, fue el balance positivo de un consenso que, pese a sus excesos, permitió resolver, incluso orillando su tratamiento o la solución definitiva, asuntos que, de otro modo, hubieran embarrancado, acaso para siempre, el proceso constituyente que era, no se olvide, el proceso de transición política desde una dictadura de larga duración y gran intensidad, a una democracia abierta igual a cualquiera de las más experimentadas de Europa.

IV. GOBIERNO Y OPOSICIÓN EN LA CONSTITUCIÓN

Las relaciones gobierno-oposición tradicionalmente se han residenciado casi exclusivamente en la dialéctica gobierno-Parlamento. Siendo cierto que en los modelos parlamentarios la confrontación política institucional entre gobierno y oposición tiene en las cámaras su escenario más amplio y eficaz, porque allí tiene lugar la rendición de cuentas por el gobierno, la exigencia de responsabilidad por las cámaras, el ejercicio de la función de control a través de determinadas prácticas, los debates más relevantes y la adopción de las decisiones más trascendentes, no es de extrañar que así sea. Pero restringir el campo de la confrontación a ese único escenario sería mantener un planteamiento incapaz de dar cuenta de la auténtica y completa dimensión que esa confrontación tiene en los tiempos actuales, cuando la labor de gobierno se proyecta con naturalidad y continuidad, incluso fuera de las fronteras estatales, y tiene más capacidad que nunca para imponerse y evitar los controles de que el Parlamento dispone.

Las relaciones gobierno-oposición siguen teniendo en la sede de la representación su escenario central, pero transcurren en un amplio y heterogéneo conjunto de ámbitos en los que la oposición frente al gobierno ha de jugar su papel. Uno de ellos, de especial relevancia y, por ello, merecedor de nuestra atención, es el ámbito de las elecciones, que configuran la vía a través de la que quedarán fijados los campos de gobier-

13 Herrero, M. y Rodríguez de Miñón, *Falsas y verdaderas vías del consenso constitucional*, Madrid, REP, núm. 9, 1979.

no y oposición, para esa unidad en que dividimos el tiempo político que es una legislatura.

1. *El sistema electoral*

No es necesario detenerse en demostrar que, en una democracia, los ciudadanos y las fuerzas políticas han de concurrir a las elecciones en condiciones que garanticen la igualdad, la libertad y el imperio de la regla de las mayorías para convertir el apoyo electoral en representación. El valor igual de cada voto y un voto para cada persona; la inexistencia de límites al derecho de sufragio activo distintos de los que derivan de la edad, de la nacionalidad o de la decisión judicial; la garantía de periodicidad de las elecciones, que asegura al ciudadano el derecho a renovar la confianza o mudarla; el voto libre, secreto, comprensible; el voto como elección entre un conjunto diferente y plural de ofertas, son ya hoy exigencias no discutidas. Y para las fuerzas políticas que concurren, también la libertad y la igualdad en las condiciones en las que tiene lugar la competición, la publicidad de los escrutinios y el derecho a recurrir los resultados ante instancias neutrales son ya hoy exigencias insoslayables.

Los elementos principales de la vigente normativa electoral española, contenida en la LOREG de 1985, fueron regulados por decreto-ley de 1977, y acordados en la fase preconstituyente por dirigentes de las más importantes fuerzas que habrían de concurrir a las elecciones de junio de 1977. Es decir, que la normativa que ha presidido desde 1977 los procesos electorales generales en España fue el producto de un consenso entre las grandes fuerzas sobre los principales elementos de derecho electoral, a saber, el número de escaños de cada cámara, la circunscripción provincial y el procedimiento de asignación de escaños a cada una de ellas asegurándoles un mínimo, la financiación preferentemente pública de las campañas, y el sistema proporcional fuertemente corregido y con listas cerradas y bloqueadas para el Congreso de los Diputados, y mayoritario con limitaciones y con listas abiertas para el Senado.

Sabido es que la normativa electoral ofrece, una vez acordada por los partidos, por los más relevantes habría que precisar, una enorme resistencia a experimentar variaciones que, si se producen a lo largo del tiempo, incidirán sólo en aspectos poco significativos. El sistema español no es una excepción a esta regla universal, y a juicio de los expertos

ha demostrado un rendimiento positivo en estos años, lo que fortalece, hacia el futuro, su resistencia a las reformas importantes.¹⁴ Pactado por el gobierno y la oposición en la etapa preconstitucional sólo ha cambiado en asuntos menores.

La circunscripción electoral para el Congreso de los Diputados, la cámara principal en el desarrollo de las relaciones gobierno-oposición, es, por imperativo constitucional, la provincia, a la cual se asigna un número de escaños en función de su población, aunque todas cuentan con un mínimo que la LOREG ha fijado en dos por circunscripción, con independencia del número de habitantes. Eso significa que de los 350 diputados que, por decisión del legislador, forman el Congreso, tan sólo 248 se adjudicarán según la población y de acuerdo con un criterio proporcional. Pues bien, dividiendo los 40 millones de habitantes entre los 350 escaños resulta que cada escaño representaría a 114,000 españoles. Si observamos la cantidad de veces que esta cantidad está comprendida en el número de habitantes de cada circunscripción hallaremos el número de escaños que a cada una correspondería según un criterio de proporcionalidad, y al contrastarlo con los que en realidad tiene percibiremos la fuerte desviación de la proporcionalidad que existe, en perjuicio de algunas circunscripciones, es decir, de algunos electores. Madrid, con algo más de cinco millones de habitantes, debería tener asignados 44 escaños y tiene 34; Barcelona, con más de cuatro millones y medio, debería tener 40 y tiene 31, mientras que Ávila y Segovia, con ciento cincuenta mil habitantes, deberían tener 1 y tienen 3 escaños, y Soria, la provincia menos poblada, con noventa mil habitantes, tiene 3 escaños, cuando en términos matemáticos no debería tener ninguno.

La asignación automática de dos escaños a cada provincia es así la causa de tanta desproporción, y provoca algunos resultados finales llamativos como lo son el que el número de españoles representados por un diputado de Madrid sea de 147,000, en Barcelona de 161,000, en Ávila de 55,000, en Segovia de 48,000 y en Soria de 30,000.

Es cierto que aunque cada diputado representa al conjunto de la nación, como rezaba la vieja teoría liberal de la representación, y se decía, por eso, que la división en circunscripciones no tenía significación política sino que respondía a criterios de funcionalidad en la organización

14 Por todos, véase Montero, J. R., *El debate sobre el sistema electoral. Rendimientos, criterios y propuestas de reforma*, Madrid, REP, núm. 95, 1997.

de los procesos electorales, lo cierto es que nada sucede por casualidad en materia electoral y en el caso español es un hecho que la evidente desproporción juega a favor de las provincias del interior menos pobladas y con comportamientos electorales decantados, repetidamente, hacia la derecha. Pero lo más relevante de esa asignación realizada con criterios de proporcionalidad fuertemente corregida, son los efectos que produce sobre la proporcionalidad en la atribución de los escaños a las candidaturas. Los sistemas proporcionales tratan de dar representación a la mayor cantidad de fuerzas de acuerdo con los votos por ellas conseguidos, y es evidente que la satisfacción de esa pretensión depende, en buena medida, del tamaño de la circunscripción, es decir, de la cantidad de escaños que se van a repartir en ella. Entre 6 y 7 escaños se establece el mínimo por debajo del cual la proporcionalidad no se da, produciéndose efectos parecidos a los de los sistemas mayoritarios, esto es, que los escaños se repartirán entre dos fuerzas; comienza a jugar a partir de los 8 escaños, y con certeza a partir de los 10. Pues bien, en España 34 circunscripciones tienen 6 o menos de 6 escaños, que suman 116; de 7 a 10 escaños hay 13 circunscripciones que suman 105; hay 3 con 11, 13 y 16 escaños, y sólo dos por encima de 30, Barcelona con 31 y Madrid con 34.

En cuanto a la segunda cámara, cuyas relaciones con el gobierno tienen menor relevancia, el Senado, definida constitucionalmente como de representación territorial, aunque responda, realmente, a la lógica de los partidos, igual que el Congreso, tiene también la circunscripción provincial, atribuyéndose un número igual de senadores, 4, a todas ellas, con lo que al atenderse a un principio territorial y no a la población, no cabe hablar de incidencia en la igualdad, como en el caso anterior.

Un segundo elemento de nuestro derecho electoral es la campaña electoral, que la ley define como el conjunto de actividades lícitas destinadas a la captación del voto que los candidatos y los partidos pueden llevar a cabo durante el tiempo legalmente fijado y que termina el día anterior a las elecciones, y que abarcan, ahora, quince días. No pretendo introducir aquí el debate sobre la incidencia de las campañas en el voto del elector, porque hay opiniones distintas, aunque, entre nosotros, parece que los especialistas coinciden en la necesidad de relativizar esta incidencia ante un electorado que da evidentes muestras de independencia de criterio en cada proceso electoral, y distinguiendo, también, entre elecciones de diferente nivel y alcance.

Lo que me interesa subrayar acerca de la campaña son dos cosas que pueden incidir sobre la exigencia de igualdad en la competencia partidaria y, obviamente, sobre el pluralismo de la oferta entre la que el elector escoge.

Me refiero, en primer lugar, al acceso a los medios públicos de comunicación, y especialmente a la televisión, a los efectos de hacer campaña de modo gratuito. Es cierto que el circuito democrático que ha de conectar a los ciudadanos con el poder pasaba, primero, por los representantes en el Parlamento, luego se hizo indispensable la intermediación de los partidos y también la de la prensa, y hoy ya sabemos que lo que no está en la televisión, simplemente no existe.¹⁵ Pues bien, los partidos quieren estar en la televisión, pero el tiempo y las bandas horarias de que se dispone para ello es limitado, y hay que repartirlo de acuerdo con un criterio de representatividad que se mide por los escaños y los votos que ese partido hubiera obtenido en las últimas elecciones de la misma naturaleza. El reparto hecho de este modo produce, inexorablemente, un resultado desigual que, según sus detractores, los pequeños partidos, contribuye a reproducirse perversamente elección tras elección, porque los pequeños partidos tendrán siempre poco tiempo y ello les llevará a obtener resultados electorales exiguos que, de nuevo, les reportará poco tiempo y mal colocado en las próximas elecciones. Los partidos grandes, al tener más tiempo y en mejor horario, son mejor conocidos y recibirán más apoyo electoral que volverá a depararles más tiempo en el mejor horario de emisión.

La segunda cuestión es la de la financiación electoral relacionada con la financiación general de los partidos. Brevemente cabe decir que la financiación electoral de origen público, la principal a años luz de diferencia, se asigna a los partidos en función de los resultados obtenidos, en votos y escaños, en las anteriores elecciones. La de procedencia privada, como puede imaginarse, es también más elevada para los partidos más fuertes. En resumen, la financiación es fuertemente desigual y condiciona, sobremanera, las capacidades de los partidos en la concurrencia a la competición electoral.

En ambos casos, propaganda y financiación electoral, se registran desigualdades de hecho que, aún no siendo discriminatorias en sentido constitucional, contribuyen a reproducirse casi indefinidamente, e inci-

15 Sartori, G., *Homo videns*, Taurus, 1998.

den sobre las condiciones de igualdad y sobre la limitación del pluralismo en los procesos electorales.

El tercer y determinante elemento de derecho electoral es el que propiamente llamamos sistema electoral, identificando con esa expresión el concreto mecanismo de conversión de los votos en representación. Para el Congreso de los Diputados tenemos un sistema proporcional limitado, con listas cerradas y bloqueadas y una barrera situada en el 3% de los votos válidos en la circunscripción, que no es operativa en ningún caso. La limitación o corrección de la proporcionalidad provocada por la fórmula D'Hondt, aumenta la derivada del reducido tamaño de muchas circunscripciones, como se ha visto más arriba, y contribuye a premiar a la primera y segunda fuerzas, es neutral con los partidos nacionalistas y dificulta mucho la obtención de escaños a las restantes. En resumen, al sufrir la proporcionalidad una corrección tan severa, las posibilidades de una presencia más plural se reducen en perjuicio, claro está, de las fuerzas más débiles, y con gran beneficio de las dos grandes fuerzas y, en menor medida, de los partidos nacionalistas, en las únicas circunscripciones en las que concurren, que son muy pocas. En efecto, sirviéndonos de los resultados totales en las elecciones de 1996, las más disputadas hasta ahora, se percibe la sobrerrepresentación con la que el sistema premia a las dos primeras fuerzas y cómo, en cambio, se castiga a las más pequeñas, mientras que es neutral con los partidos nacionalistas. El PP con 9,716,000 votos, el 38.79% del total, obtuvo 156 escaños, el 44.57% de la cámara; el PSOE con 9,425,678 votos, el 37.63%, obtuvo 141 escaños, el 40.29% de la cámara; el PCE con 2,639,774 votos, el 10.54%, obtuvo 21 escaños, el 6% de la cámara; el CIU con 1,151,633 votos, el 4.60%, obtuvo 16 escaños, el 4.57% de la cámara, y el PNV con 318,000 votos, el 1.27% obtuvo 5 escaños, el 1.43% de la cámara.

A la vista de todo lo anterior ¿cabría afirmar que la regulación de las elecciones en España introduce limitaciones relevantes al pluralismo, a la igualdad de posibilidades o a la libertad de elegir, y que, en consecuencia, beneficia al partido en el gobierno frente a las fuerzas de la oposición en estos procesos? La respuesta es que no se puede afirmar, con rigor, que esto sea así. Las elecciones sirven para hacer posible la representación de la pluralidad de intereses, y habiéndose ofrecido al electorado todas las opciones posibles, puede decirse que, al cabo de varias elecciones, ese electorado es quien ha fortalecido a algunas opciones, ha querido una presencia reducida de otras y ha rechazado a la ma-

yoría de las formaciones que o ya no existen, o no compiten, o si lo hacen, obtienen apoyos irrelevantes y nunca representación. Careciendo la inscripción en el registro de partidos de más límites que los que establece la legislación penal sobre conductas, no sobre ideas o intenciones, sin que puedan imponerse restricciones por motivos ideológicos, como lo demuestra el extenso catálogo de siglas de extrema derecha o izquierda, partidos independentistas, confesionales, republicanos o internacionalistas, no sería serio afirmar limitaciones a la igualdad y a la libertad o al pluralismo de la oferta política. Las cosas han resultado ser como los electores libremente han querido que sean.

Es indudable, por otra parte, que el criterio de reparto de los tiempos en los medios de comunicación y de los fondos públicos, es respetuoso con una comprensión más razonable de la igualdad en la ley y ante la ley, según la interpretación de nuestra jurisdicción constitucional que sigue criterios universalmente aceptados. No hay desigualdad discriminatoria cuando los supuestos no son iguales y cuando aquélla está razonablemente justificada, y es evidente que la desigualdad entre las fuerzas políticas es el resultado de la libre elección de los ciudadanos reiterada a lo largo de los años. Sería, por el contrario, discriminatorio negativamente para las mayores fuerzas y para el electorado mayoritario, y, desde luego, contrario a la más elemental racionalidad política y económica, el ignorar ante cada elección la experiencia acumulada por la libre voluntad del elector en las inmediatamente anteriores.

Por otro lado, los controles encomendados a las juntas electorales, al Tribunal de Cuentas y, en última instancia, al Poder Judicial ordinario y, en su caso, al propio Tribunal Constitucional, constituyen la última y eficaz garantía, ni retórica ni superficial, frente a los excesos de las grandes fuerzas, tal y como lo prueban algunos procesos judiciales sobre la financiación ilegal de partidos.

Y, en fin, tampoco puede afirmarse que la opción por una proporcionalidad muy corregida, tanto en la adjudicación de escaños a las circunscripciones como en la asignación a los partidos, comporte una insostenible restricción del pluralismo. La vieja cuestión sobre el carácter más o menos democrático de los dos grandes sistemas electorales, mayoritario y proporcional, no ofrece conclusiones muy útiles si se trata de contrastar su aplicación en países diferentes. Ambos modelos son democráticos y ambos pueden servir para que obtengan representación las más significativas ideologías y la pluralidad de intereses socialmente re-

levantes en una sociedad abierta. Sin estudiar a los partidos o la cultura política y aun cívica de cada sociedad, conseguiremos poca cosa de aquella discusión, que puede ser sólo ideológica.

Entre nosotros, además, la proporcionalidad hay que entenderla, en todo caso, como “orientación o criterio tendencial” y nunca como exigencia matemática, en opinión muy razonable y razonada del Tribunal Constitucional (STC, 75/1985, de 21 de junio) en la que afirma, además, la licitud de la modulación de la proporcionalidad mediante cláusulas limitativas del escrutinio proporcional, que evitan la atomización del órgano representativo, que impediría la formación de mayorías y el riesgo de fragmentación de los partidos mediante los que la representación adquiere realidad.

En resumen, el sistema electoral español, a lo largo de siete elecciones generales, veintitrés años ya, una de ellas preconstitucional, ha funcionado razonablemente bien, porque ha hecho posible, en primer lugar, la adecuada representación del pluralismo de intereses, reflejando fielmente las divisiones del electorado de modo que ninguna de las grandes corrientes de opinión o de las más significativas en determinados ámbitos territoriales se ha visto privada de presencia parlamentaria.

Pero en segundo lugar, nuestro sistema electoral ha permitido, incluso favorecido con la sobrerrepresentación de las primeras fuerzas y con el, frecuentemente criticado, sistema de listas cerradas y bloqueadas que incentiva a los partidos disciplinados y duraderos, la formación de mayorías capaces de formar gobiernos estables con facilidad, a veces con mayoría absoluta, en 1982, 1986, 1989 y 2000, y otras con mayorías simples, que han recibido el apoyo estable de grupos minoritarios a lo largo de la legislatura, o casi hasta su final, como en 1979, 1993 y 1996. Es decir, el sistema ha cumplido satisfactoriamente la que es su segunda obligación, facilitar la gobernabilidad, porque ha tenido muy presente la realidad social, el sistema de partidos y la cultura política.

Además, el sistema ha hecho posible la alternancia, porque ha contribuido, también, a la existencia de un grupo mayoritario dentro del conjunto de la oposición, de modo que tres formaciones diferentes han llegado al gobierno y han estado en la oposición, y en los momentos de mayorías simples, algunas minorías, las nacionalistas, han tenido la experiencia de cooperar de forma decisiva a la estabilidad de gobiernos socialistas y conservadores.

Y en tercer lugar, el sistema electoral, como le es exigible, ha proporcionado, porque ha sido percibido por los electores como un sistema fácil de entender, limpio y útil, un continuo y sólido aporte de legitimidad democrática al poder.

Con este balance no es de extrañar que el modelo electoral haya sido estimado por los especialistas altamente útil, y que los partidos más importantes no se planteen, seriamente, la posibilidad de reformas sustanciales. Es verdad que bastarían algunas modificaciones de la LOREG, no de la Constitución española, para aumentar la proporcionalidad. Tal es el caso del aumento del número de escaños del Congreso hasta el máximo de 400 permitido por la Constitución española, o de la reducción a un escaño del mínimo de representación provincial constitucionalmente exigido, y no a dos como hasta ahora. Con los nuevos escaños o con los liberados de la atribución automática, se podría mejorar a las circunscripciones hasta ahora maltratadas, contribuyéndose al aumento de la proporcionalidad y al del pluralismo de la representación.

Sin necesidad de esas reformas lo cierto es que las relaciones gobierno-oposición no se han visto afectadas negativamente por un sistema electoral que no ha impedido la formación de gobiernos con sólidos apoyos, la formación de una oposición mayoritaria igualmente sólida y disciplinada, y, lo que resulta decisivo, que no ha impedido que la libre voluntad de los electores haya producido la alternancia en el gobierno y en la oposición.

2. Gobierno-oposición en el Parlamento

Siendo este el escenario central de la confrontación política institucional, es imprescindible comprobar si en este marco la libertad, la igualdad de posibilidades y el pluralismo encuentran el necesario acomodo y expresión para que la oposición esté garantizada como fuerza para la alternancia y como minoría discrepante.¹⁶

Era un tópico al tratar del Parlamento, arrancar de un presupuesto, al parecer no necesitado de demostración, a saber, la crisis del Parlamento. La afirmación tenía sus raíces en el Parlamento idealizado del pasado y era causa de no pocos prejuicios sobre la realidad del Parlamento actual.

16 Véanse, entre otros, López Aguilar, J. F., *Minoría y oposición en el parlamentarismo*, Congreso de los Diputados, 1991; Sánchez Navarro, A. J., *La oposición parlamentaria*, Congreso de los Diputados, 1997.

En España contamos, además, para caer en la tentación de aquellos prejuicios, con los precedentes de una vida parlamentaria sumamente brillante y dinámica durante el siglo XIX, y sobre todo durante la Segunda República. No es necesario reiterar lo que ya sabemos sobre las transformaciones de los Parlamentos democráticos del mundo. Lo que hoy nos interesa es la rentabilidad o productividad de los Parlamentos para representar, para formar gobiernos estables, para legislar, para controlar y para aprobar los presupuestos que son sus funciones constitucionales y políticas.¹⁷ Ya sabemos que todo eso depende de los partidos y de su estado de salud, de la capacidad y disponibilidad de los parlamentarios, de la estabilidad del gobierno y su capacidad de impulso y dirección de la política, de la permeabilidad del Parlamento a la realidad de la nación y de la profesionalidad e independencia de los medios de comunicación, imprescindibles para completar el circuito democrático. Pero es evidente, también, que todos esos protagonistas concurren en un escenario institucional y reglamentado que condiciona sus actuaciones facilitándolas o dificultándolas, amplificándolas o silenciándolas, y de todo ello depende que las relaciones entre gobierno y oposición en el Parlamento respondan o no a lo que deben ser en un régimen parlamentario democrático.

Como se sabe, la vida parlamentaria en el Estado democrático de partidos descansa sobre el protagonismo de los grupos parlamentarios,¹⁸ a los que el reglamento de la cámara trata como los auténticos sujetos de la acción parlamentaria. Esta es ya una cuestión a la que recurrentemente volvemos, pensando que la tensión entre partido o grupo y parlamentario individual no está bien resuelta a la vista del tratamiento reglamentario. No descenderé al detalle, pero resulta evidente que para hablar con rigor hoy de las relaciones gobierno-oposición hay que situarse en el parlamentarismo de grupos que sean la expresión de los más importantes partidos de masas del país. Antes de ese modelo, que nace con la democracia de partidos, no hay oposición organizada ni como alternancia ni casi como contrincante dialéctico, aunque haya crítica individual que a veces sólo esconde el desahogo de un diputado ante la decisión de un ministro que ha perjudicado sus intereses, y el gobierno sabe que su

17 Martínez, A. (ed.), *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*, Madrid, Tecnos, 2000.

18 Por todos, Saiz Arnaiz, A., *Los grupos parlamentarios*, Congreso de los Diputados, 1989.

estabilidad depende, esencialmente, del apoyo real y de la decisión de los electores más poderosos. No quiero, con ello, decir que el parlamentario individual no debiera tener más posibilidades de actuación, libre de la disciplina de su grupo, sino que, al igual que la política general, es cosa de partidos y de grandes corporaciones sindicales, patronales, religiosas, de la comunicación, etcétera, también las relaciones políticas entre gobierno y oposición en el Parlamento es cosa de grupos, y por eso el tratamiento reglamentario no es sino el reflejo correcto y necesario de una exigencia, y ello, con independencia de que el escaño se haya obtenido en una lista cerrada de partidos, o en una lista abierta. En suma, la representación política democrática es, de hecho, representación mediante partidos, cuya expresión parlamentaria son los grupos.

En este sentido, la normativa española exige, en el Congreso de los Diputados, que reitero, es la cámara determinante a los efectos de la pugna gobierno-oposición, un mínimo de 15 diputados para la formación de un grupo parlamentario, o bien de 5 si la formación política ha obtenido el 5% del voto en el conjunto de la nación, o bien, 5 diputados y el 15% de los votos emitidos en las circunscripciones en que hubieren presentado candidatura. Si la posibilidad ordinaria ha permitido, siempre, la formación de grupo a las dos grandes fuerzas, PSOE en la izquierda y UCD o PP en el espacio de la derecha, la tercera fuerza de implantación nacional, el PCE, hoy IU, lo ha conseguido en algunas legislaturas, pero en otras ha tenido que acogerse a la segunda modalidad excepcional. La tercera vía para formar grupo se pensó, desde el primer momento, para los partidos nacionalistas que presentan sus candidaturas en pocas circunscripciones, pero en las que tienen una importante implantación. Finalmente, un número indeterminado de diputados de distintas fuerzas han de resignarse a integrar el grupo mixto que, por su misma composición, tiene posibilidades de actuación eficaz muy restringidas.

En conjunto, tras la celebración de siete elecciones, en el Congreso han formado grupo, de manera continuada, tres fuerzas nacionales y dos nacionalistas, y han obtenido limitada representación, no siempre, fuerzas regionalistas o nacionalistas que nunca han llegado a formar grupo, aunque en algún caso lo han conseguido (Coalición Canaria y ahora el Bloque Nacional Gallego lo pretende), recurriendo al préstamo temporal de diputados sobrantes de otros grupos, incurriendo en lo que entiendo que es un fraude del reglamento, que establece en su artículo 23.2 que

en ningún caso “pueden constituir G. P. separado Diputados que pertenezcan al mismo partido” ni diputados “que al tiempo de las elecciones pertenecieran a formaciones políticas que no se hayan enfrentado ante el electorado”. Con estas prohibiciones, la norma reglamentaria está tratando de evitar una excesiva fragmentación de la cámara que la haría disfuncional, al tiempo que impide posibles abusos de los grupos más numerosos, así como los de los partidos que habiendo sido reducidos por decisión de los electores a la mínima expresión parlamentaria pretendieran, en cambio, tener un protagonismo similar al de los partidos que por su mayor apoyo electoral forman GP.

En todo caso, lo que ahora importa es señalar que, desde 1977, tras las primeras elecciones legislativas generales, el Congreso de los Diputados se ha configurado de acuerdo con un modelo de pluralismo limitado de grupos, fiel reflejo del modelo de multipartidismo moderado de nuestro sistema de partidos, en el que han destacado dos muy numerosos: el que sostiene al gobierno y el del primer partido de la oposición, que nunca han bajado de los 100 diputados cada uno y que nunca han dejado, en conjunto, de reunir al menos el 80% de la cámara, y que son los únicos que están en condiciones de acceder en solitario al gobierno, sea con mayoría absoluta o con mayoría simple, como ocurrió en 1993 y en 1996, momentos en los que el PSOE y el PP, respectivamente, formaron gobiernos con los apoyos estables de los grupos nacionalistas y de algunos parlamentarios integrados en el grupo mixto.

Esta correlación de fuerzas, muy estable a lo largo de 22 años, permite hablar de una claridad notable en las relaciones gobierno-oposición que se articulan de acuerdo a lo que llama Vergottini¹⁹ modelos bipolares, en los que, a diferencia de los multipolares, sólo dos grandes fuerzas tienen posibilidades de ser gobierno y oposición. En concreto, en España el gobierno ha sido siempre de un solo partido y en dos ocasiones ha precisado de apoyos parlamentarios de otras fuerzas, y por lo que se refiere a la oposición siempre ha estado caracterizada por la posición dominante de un partido, el único con posibilidades de ser gobierno. En otras palabras, dentro del conjunto de fuerzas de oposición, sólo una cumple el doble y tradicional papel de la oposición, a saber, el de mostrar la discrepancia y el de protagonizar, ante el gobierno y los electores,

19 Vergottini, G., *op. cit.*, nota 1, pp. 28 y ss.

efectivamente la posibilidad de la alternancia, mientras que las otras, mucho más pequeñas, sólo pueden desempeñar la primera de las funciones.

El modelo ha funcionado razonablemente bien porque la formación de gobiernos estables se ha visto facilitada, en ocasiones, por la claridad de los resultados electorales, y otras veces, gracias a la convención de que forma gobierno la fuerza con más escaños o al menos es la que primero ha de jugar sus cartas, lo que de paso, supone una señal visible para que el jefe del Estado cumpla correctamente la función que le atribuye el artículo 99.1 en el procedimiento de investidura. En cuanto a la oposición, también ha cumplido la suya, porque el grupo mayoritario ha discrepado y se ha mostrado como alternativa creíble, como lo demuestran los desplazamientos del electorado y los cambios de gobierno que ha sabido provocar y porque los grupos minoritarios también han aceptado su lugar dentro de la oposición y han cumplido satisfactoriamente con su función discrepante, sin contribuir, en cambio, a la alternancia.

Aunque este ha sido el modelo que ha caracterizado el escenario en España desde la aprobación de la Constitución, sí que puede recordarse que en algunos momentos el modelo se ha deformado, por ejemplo en la legislatura de 1982 caracterizada por la abrumadora mayoría absoluta del PSOE que con el 48% del voto tenía el 58% de los escaños del Congreso, pudiéndose advertir, entonces, la presencia de rasgos propios de aquellos modelos multipolares en los que la posibilidad de alternancia desaparece y la cristalización de la oposición estimula prácticas obstruccionistas, como podrían calificarse, pongo por caso, la presentación de algunos recursos previos de inconstitucionalidad contra las leyes orgánicas más importantes de un gobierno. En ningún momento, en cambio, se han vivido experiencias de gran coalición, aunque haya habido decisiones políticas en torno a materias como el desarrollo autonómico o relativas a política internacional de inserción de España en organizaciones de esta dimensión, que sí se han producido contando con el acuerdo de, al menos, las dos grandes fuerzas políticas españolas.

A partir de la estabilidad de este modelo bipolar de relación gobierno-oposición que garantiza la alternancia, porque hay un grupo con dimensiones para alcanzar el gobierno, y la discrepancia, porque además de ese grupo otras fuerzas minoritarias ejercen su actividad opositora de ese modo, porque no pueden ser gobierno, veamos ahora el comportamiento de la oposición en esa doble actividad. Primero, fijándonos en el uso que la oposición mayoritaria ha hecho de los instrumentos que ha-

cen posible la alternancia sin recurrir a las urnas, y posteriormente observando el uso de los instrumentos de control mediante los que la oposición mayoritaria y las minorías opositoras expresan su discrepancia con el gobierno.

A. Los instrumentos parlamentarios para la oposición de alternancia

La probada estabilidad de los sucesivos gobiernos ha disuadido a la oposición de utilizar con frecuencia los clásicos instrumentos de exigencia de responsabilidad destinados a provocar la sustitución del gobierno, sin recurrir al electorado. La Constitución española recoge la modalidad de moción de censura constructiva,²⁰ que requiere la presentación de un candidato que, en el supuesto de obtener la moción el respaldo de la mayoría absoluta de la cámara en votación única, se consideraría investido como nuevo presidente de gobierno. Esta modalidad, frente a la censura simple del modelo italiano, por ejemplo, supone, como se sabe, un plus de dificultad en beneficio de la estabilidad del gobierno, ya que la oposición habrá de unirse no sólo en la censura al presidente y su gobierno, lo que es más que probable, sino también en buscar un candidato que sea respaldado por la mayoría absoluta de la cámara, 176 diputados. En la vida parlamentaria española hizo uso de la moción el PSOE frente al presidente Suárez y su gobierno de mayoría simple, en 1980, con notable éxito político, porque aunque no consiguió triunfar pudo poner en evidencia ante los electores la debilidad del gobierno, y su propia fortaleza, y la de su candidato como alternativa de futuro, mensaje que, en efecto, llegó nítidamente al electorado que, en 1982, le otorgó una mayoría absoluta sobrada. Más tarde, y frente a la mayoría absoluta del PSOE, en 1987, el PP hizo uso del mismo instrumento con la exclusiva finalidad de que su futuro candidato pudiera darse a conocer ante los electores mediante un debate que siempre goza de una gran cobertura informativa y obtiene muy elevados índices de audiencia. La estrepitosa derrota de la moción y del candidato fue un augurio del ulterior fracaso electoral y supuso, luego, la desaparición del candidato de la vida política española, sirviendo como demostración de los efectos imprevistos

²⁰ Vírjala, E., *La moción de censura en la Constitución de 1978*, Madrid, CEC, 1988; Sánchez de Dios, M., *La moción de censura*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1992.

que este instrumento puede tener, cuando de él se hace un uso que es percibido como poco riguroso por el electorado y, es de suponer que también, por importantes sectores del propio partido.

En algún momento inicial de la democracia española fue frecuente la crítica al modelo constructivo de censura, como lo había sido en su momento en Alemania, por entenderse que, por su dificultad, en realidad favorecía la supervivencia de gobiernos débiles; que era un instrumento inservible para lo que debería ser su finalidad: exigir la responsabilidad del gobierno posibilitando la alternancia sin necesidad de recurrir al electorado; que, visto el procedimiento, terminaba por convertirse en un control del candidato más que en una exigencia de responsabilidad al presidente y que, en fin, tratar por ese medio de salvaguardar la estabilidad de los gobiernos no tenía mucho sentido porque la estabilidad de los gobiernos depende, de hecho, de factores extraparlamentarios e intrapartidistas. En la actualidad esa crítica ha desaparecido o ha venido a menos al haberse entendido que la estabilidad de los gobiernos es un bien que hay que proteger, y que la centralidad o principalidad del Parlamento se mide por otros criterios, y cuando un gobierno pierde los apoyos que le permiten gobernar, lo más correcto es disolver la cámara y convocar elecciones a menos que, en efecto, se pueda componer una nueva mayoría que dé apoyo estable a un nuevo gobierno, en cuyo caso, superar la moción de censura constructiva es una prueba que parece razonable. Desde esta perspectiva, la propuesta de moción de censura simple, en la que no hace falta un candidato alternativo, resulta útil para derribar gobiernos, como en Italia, pero no para formarlos establemente quitando incentivos a las políticas de acuerdo entre los grupos de oposición, y dándoselos, por el contrario, a las minorías, que teniendo como doble función la defensa de concretos intereses electorales y la sola expresión de la discrepancia cobran un protagonismo desproporcionado.

En todo caso, y de acuerdo con la afirmación de que la debilidad y caída de los gobiernos se explica por factores de naturaleza política y no por razones de técnica parlamentaria, es evidente que la alternancia que dos veces ha tenido lugar en España no se ha producido en sede parlamentaria como efecto de las mociones de censura planteadas por la oposición en 1980 y 1987, o de las cuestiones de confianza planteadas por el gobierno de UCD en 1980, y del PSOE en 1990.²¹ Ello, no obstante, soy

21 González-Trevijano, P., *La cuestión de confianza*, Madrid, McGraw-Hill, 1996.

de la opinión de que estos instrumentos, sobre todo la moción de censura, han cumplido, si no su objetivo último, sí, desde luego, el más general de interesar al electorado en una coyuntura política, posibilitando un debate importante, una ocasión para comprobar la solidez del gobierno y de su presidente, así como el estado de salud y madurez de la oposición capaz de la alternancia y de su máximo líder, y, en fin, las actitudes del resto de las minorías. En definitiva, se trata, con la puesta en juego de estos instrumentos, no tanto de provocar sus consecuencias jurídicas (alcanzadas, en cambio, mediante una moción de censura constructiva en la Comunidad Autónoma de Galicia en 1987), cuanto de dirigirse al electorado poniéndole, a través de los medios, al tanto de la situación política general, lo que desde luego no es, en un sistema democrático, un efecto menor, aunque el electorado sepa de antemano que en ese acto no caerá el gobierno.

Aunque constitucionalmente y de forma expresa no se recoge la moción de censura individual contra un miembro del gobierno, pudiera haberse encontrado algún asidero para desarrollarla reglamentariamente. No se ha hecho, y el rechazo lo comparten las dos grandes fuerzas que han sido gobierno con mayoría suficiente para haberla introducido. Su ventaja evidente para la oposición es que proporciona máxima eficacia a su acción sobre una concreta parcela de la política del gobierno, sin tener por ello que censurar al conjunto de ella. Desde la perspectiva del gobierno es evidente que, además de resultar una perturbación si obtiene su concreto fin, puede convertirse en un instrumento capaz de provocarle importantes conflictos, con proyección en el partido, y sobre todo, debilitando la posición de liderazgo del presidente de modo muy visible.

Las denominadas mociones de reprobación, sin consecuencias jurídicas, permiten a la oposición llamar la atención sobre la gestión de un ministro, al tiempo que ofrecen al presidente del gobierno una inmejorable ocasión para deshacerse de un colaborador incómodo.

B. Los instrumentos parlamentarios para la oposición de discrepancia: la función de control

Casi impracticable, por lo ya visto, la exigencia de responsabilidad al gobierno con la máxima consecuencia de causar la alternancia, la actividad de la oposición se centra, y así debe ser, casi por entero en la función de control del gobierno que ante el protagonismo casi hegemónico

de éste y su mayoría en la función legislativa se ha convertido, hace tiempo, en la función capital de la oposición en los Parlamentos democráticos.²²

Loewenstein, uno de los autores que más énfasis puso en la noción de control como sustancia del Estado constitucional democrático, escribía lo siguiente sobre la aparición del control parlamentario:

...fue en las reformas de 1867 y 1884 cuando se democratizó (en Inglaterra) el derecho electoral. La irrupción del electorado, o del “pueblo” en la realidad política, debe ser atribuida a la teoría y práctica de la Revolución Francesa. Al principio, la Asamblea constituyente de 1789 tendió al concepto de representación tipo élite, que se encuentra en Montesquieu. La Constitución de la Convención (1793), estableció firmemente el principio de que el poder del gobierno sólo deriva su legitimidad de la voluntad del pueblo, e introdujo así el sufragio universal (sólo varones) como realización de la “*volonté générale*” de Rousseau. El siglo XIX aceptó, como algo dado, la base democrática del proceso del poder, poniéndose ésta de manifiesto en la ampliación del derecho de voto, en unas elecciones libres, que expresan la verdadera voluntad del electorado y en la libre competición de los partidos políticos en los que se organizaba el electorado como detentador del poder independiente. La función de control se distribuye así entre todos los detentadores del poder, el gobierno, el Parlamento y el electorado.

Y continua diciendo, después, que el control queda vinculado a la existencia de un gobierno responsable como elemento esencial a las democracias, en cuyas Constituciones están ancladas, en su totalidad, las técnicas de control, ya que “la supremacía de la Constitución es el remate de un sistema integral de controles políticos”.²³

Es decir, sólo cuando con claridad se consagran el principio democrático de un lado y el principio de supremacía constitucional del otro, aparece la función de control en el Estado constitucional democrático con un sentido propio. Y sólo cuando toda la población se incorpora al *status activae civitatis*, por medio del sufragio universal, y cuando por la acción organizada en partidos dentro del Parlamento, especializando la representación como mayoría de apoyo al gobierno o como minoría

22 Por todos, la reciente e imprescindible monografía de Valadés, Diego, *El control del poder*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.

23 Loewenstein, K., *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1979, p. 69.

de oposición, y fuera de él conformando a la opinión pública con la colaboración de los medios de comunicación, sólo entonces tiene sentido hablar de control parlamentario del gobierno con todas sus consecuencias.

La actividad de control se realiza sobre la del gobierno, y la lleva a cabo utilizando instrumentos específicos, la oposición, toda ella, con diferente intensidad, amplitud y posibilidades, y tiene como destinatario al electorado, siendo su finalidad la de tratar de llevar a éste el mensaje de que su labor opositora es eficaz, buscando su apoyo futuro, para lo que resulta indispensable la intermediación de los medios de comunicación.

Es quizá esa finalidad general y ese destinatario último de la actividad de control, la que al ser común a toda la actividad de la oposición en el ejercicio de cualesquiera funciones en el Parlamento, ha llevado a afirmar que toda la actividad parlamentaria es actividad de control, lo que conduce a sostener que lo es la presentación de una moción de censura, la presentación de una enmienda a un proyecto de ley, la intervención en un debate, una votación para proponer miembros del Tribunal Constitucional o, en fin, la presentación de una proposición de ley por la oposición. Este planteamiento me parece²⁴ que dificulta más que otra cosa la explicación de lo que, desde la Constitución, es la significación jurídica de la función parlamentaria de control del gobierno. No se trata con ella de medir el grado de incumplimiento de su propio programa en que incurre el gobierno. Eso sería tanto como pretender que la oposición actúe de vigilante del programa de gobierno significando, implícitamente que, también para la oposición, es un buen programa. La función de control incluye esa tarea, ciertamente, y no por ese motivo, pero también otras muchas, que implican parámetros distintos del programa del mismo gobierno. Lo que importa es que la oposición haga ver al gobierno que sus actuaciones son seguidas minuciosamente y críticamente, y que de todo ello se da traslado al público para que éste, en su momento, lo tenga en cuenta. En nuestro modelo parlamentario, esta función se desarrolla por medio de la utilización de unos específicos instrumentos que, como las preguntas, las interpelaciones, los requerimientos para que los miembros del gobierno comparezcan ante el pleno o las comisiones, y las comisiones de investigación cuando tratan de investigar actuaciones

24 Portero, J. A., *El control parlamentario del gobierno*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques y Socials, 1998.

del gobierno o de las administraciones bajo su dirección, pueden ser activados por los parlamentarios y por los grupos parlamentarios; son actos de control político que no originan en el gobierno ningún deber jurídicamente exigible bajo amenaza de sanción. Si el gobierno contesta, sea cual fuere la respuesta, a una pregunta o a una interpelación, la consecuencia de esa respuesta, o de su silencio, será política, y además ni corresponde a la oposición medir esas consecuencias, ni podría hacerlo, sino al electorado que es, ya se sabe, un sujeto, enteramente insondable, hasta el día de las elecciones. Si el gobierno responde o comparece a petición de una comisión, o desvela sus entresijos en el curso de una investigación, estará proporcionando información a la oposición y al electorado, cumpliéndose así la finalidad de la función de control, aunque no haya sanción jurídica, como afirmó Kelsen²⁵ hace muchos años. Porque como, aún antes, apuntaba Hegel, lo importante de la actividad de los Parlamentos es la publicidad, y sólo por ella la tarea del control es eficaz:

La publicidad de las sesiones de la asamblea de los elementos constituye para los ciudadanos un espectáculo importante y especialmente instructivo. Allí sobre todo conoce el pueblo de lo verdadero de sus intereses... Estas sesiones son por cierto molestas para los ministros, que tienen que armarse de humor y elocuencia para enfrentar los ataques que se les dirigen, pero a pesar de ello, la publicidad es el medio educativo más importante para los intereses del Estado... Sólo por medio de la información de cada uno de sus pasos entran las cámaras en contacto con el resto de la opinión pública; así se aprende que una cosa es lo que uno puede presumir en casa con su mujer o sus amigos y otra lo que sucede en una gran asamblea, donde las habilidades de sus miembros se devoran mutuamente...²⁶

Porque la publicidad es condición necesaria para la efectividad del control, esto es, para que la información obtenida llegue al elector a través de los medios, es por lo que sirve a la oposición, a toda, hasta la más reducida en número, para hacerse notar ante su electorado. Pero por los mismos motivos, los instrumentos de control pueden tener una utilidad distinta de la crítica y la denuncia del “malgobierno”. Puede suceder, incluso, que la mayoría los utilice torticeramente, acaparándolos,

25 Kelsen, H., *Teoría general del Estado*, p. 431.

26 Hegel, W. F., *Principios de filosofía del derecho*, Edhasa, 1988, p. 399.

para ofrecer a su gobierno la ocasión de demostrar a la opinión pública su buen hacer ante un problema concreto o general, o para que presente sus proyectos, o, rizando el rizo de la desnaturalización de los instrumentos de control, para criticar las actuaciones de quien antes estaba en el gobierno y ahora está en la oposición. Acaso, por ello, no sería descartado exigir un trato decididamente preferente para la oposición en el uso de esos instrumentos, así como ir restringiendo, en aras de la actividad inspectiva, hasta el mínimo indispensable, las zonas de la actividad del Ejecutivo todavía inaccesibles, bajo el manto protector de los secretos de Estado, al conocimiento y al control de la oposición que discrepa y critica.²⁷ Como razonable sería, asimismo, que en relación a las comisiones de investigación y a la exigencia de comparecencia de los ministros ante las cámaras, no fuese posible que mediante acuerdos entre el gobierno y la oposición mayoritaria o de alternancia pudiesen bloquear las iniciativas de control activadas por las minorías restantes. En palabras de Diego Valadés, “lo que no es posible para los agentes políticos es celebrar acuerdos que afecten a la normatividad de los controles y los conviertan, así sea parcial y temporalmente, en nominales”, y ello no sólo porque debilitando los controles se erosiona la legitimidad y la racionalidad del poder, sino porque, como el mismo autor señala, se estimula la judicialización de la política y aun la tribunalización social, a la que alude Habermas, que acaba por condicionar el funcionamiento de los controles constitucionales, que “dejan de ser instrumento de la racionalidad política y se transforman en mecanismos de manipulación”.²⁸ De ambas cosas hemos tenido en España, y en otros países europeos, recientes y sonadas experiencias.

C. Actividades parlamentarias de cooperación de la oposición

La función de control es una parte esencial de la tarea opositora que está al alcance de toda la oposición, también de las minorías, cuya actividad, sin embargo, también puede revestir otras formas que no expresan discrepancia con el gobierno, por lo menos directamente, sino que

27 Cano, J., *El derecho de acceso a la documentación de los diputados*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1996.

28 Valadés, Diego, *op. cit.*, nota 22, pp. 28 y 42.

van encaminadas a participar en determinados impulsos políticos no reservados al gobierno.

Resulta coherente con el valor superior del pluralismo que la oposición formule propuestas de nombramientos de miembros de órganos constitucionales como el Consejo General del Poder Judicial, el Consejo de Estado, el Consejo Económico y Social o el Tribunal de Cuentas; o de otros de gran relevancia, como la Junta Electoral Central, o de los consejos directivos de los medios de comunicación de titularidad estatal, o de otros organismos públicos que surgen en diversos ámbitos de la acción estatal central, autonómica o local.²⁹

Como es lógico, una participación de esa naturaleza requiere significar, en primer lugar, que es una consecuencia de la filosofía de la participación plural y proporcional de los distintos grupos en la acción estatal, y que, por lo tanto, si de un lado impide la exclusión de la oposición, por otro exige limitar esa participación proporcional a los grupos más significativos que, en nuestro ordenamiento, se identifican de acuerdo con su capacidad para representar a los ciudadanos, medida en los diferentes procesos electorales. En segundo lugar, esta participación de la oposición, sin dejar de cumplir una función de control, permite, sin más, expresar el pluralismo y llevar a cabo tareas de cooperación con el gobierno. Y, finalmente, no se puede dejar de señalar que, también aquí, pese a las exigencias del principio, la realidad demuestra que sólo a la oposición de alternancia y a algunas minorías significativas se les abre la posibilidad de estar presentes en estos ámbitos, mientras que a otras minorías parlamentarias, las más reducidas, sólo muy ocasionalmente, por no decir casi nunca, les llega la ocasión de obtener en esos ámbitos un mínimo protagonismo.³⁰

V. OPOSICIÓN IDEOLÓGICA U OPOSICIÓN DISCREPANTE

En un excelente trabajo de 1970, publicado por la UNAM en 1980, Pedro de Vega escribía lo siguiente:

29 Blanco, R., "Acción del gobierno, política de nombramientos y control parlamentario", *Documentación administrativa*, núms. 246-247, 1997; *Id.*, *Control parlamentario, oposición política y alternancia en el estado de partidos*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2000.

30 Requejo, Paloma, *Democracia participativa y principio minoritario*, Barcelona, Ariel, 2000.

Si por oposición ideológica entendíamos aquella forma de oposición que alude al hecho de no estar de acuerdo con los sistemas de legitimidad en que se apoyan los poderes constituidos, poniéndose en tela de juicio la fundamentación del sistema y del poder, cuando hablamos de la “oposición como discrepancia” hacíamos referencia al hecho en virtud del cual se acepta la base legitimadora del poder (se acepta el sistema), rechazando, sin embargo, las actuaciones concretas del mismo. En ese sentido, mientras la oposición ideológica es una oposición esencialmente revolucionaria, la oposición como discrepancia no lo es.³¹

Treinta años después de escribirse estas líneas, y recordando los profundos cambios que han tenido lugar en el mundo, podría concluirse diciendo dos cosas. En primer lugar que, cuando ha existido esta oposición ideológica, que Pasquino denomina antagónica, ha sido no sólo una oposición al gobierno sino una oposición al completo Estado constitucional. Y en segundo lugar que, en efecto, hoy no existe en los sistemas democráticos una oposición ideológica relevante, y sí una efectiva oposición discrepante, consociacional en la obra del autor italiano.

Sobre la primera cuestión, baste con apuntar ahora que hubo en la Europa de entreguerras ejemplos de aquel tipo de oposición, y que en España, durante la Segunda República, tanto desde la derecha fascizante como desde la izquierda revolucionaria, se conocieron experiencias muy potentes de oposición total no sólo al gobierno del momento sino, en efecto, al Estado constitucional republicano. Respecto del segundo asunto, resultan pertinentes algunas consideraciones para explicar cómo las fuerzas políticas antagónicas se convierten en fuerzas que discrepan, llegándose así, en los sistemas democráticos, a una situación en la que la oposición con pretensiones de alcanzar el poder o de influir en él, con medios constitucionales, es sólo discrepante y comparte con la fuerza de gobierno la legitimidad del sistema, mientras que las fuerzas antisistema o son insignificantes y su acción es irrelevante o utilizan medios ilícitos, y, en todo caso, no cuentan en el juego democrático de gobierno y oposición.

Tras la Segunda Guerra Mundial, y con la excepción del acuerdo en torno a la renuncia al uso de las armas para resolver los conflictos, la confrontación ideológica es total, y viene agudizada por la consolidación de los dos grandes bloques en torno a los que se producen los alineamientos.

31 Vega, Pedro de, *op. cit.*, nota 4, pp. 33 y 34.

mientos de las fuerzas de derecha e izquierda. Será, sin embargo, el gran esfuerzo de los constituyentes en Francia, Italia y Alemania, el que al abrir el camino del constitucionalismo democrático y social, construirá el marco capaz de acomodar, con la única exigencia de la renuncia a la violencia, que en Alemania se extiende a la exclusión de las formaciones con proyectos no democráticos o contrarios a la República Federal, a la totalidad de las fuerzas políticas, sea cual fuere su ideología y su proyecto político.

A partir de ese momento inicial de la segunda mitad del siglo XX el proceso de desaparición de la oposición ideológica se acelera. En Europa comienza un rápido e importante proceso de reconstrucción económica y de unificación de mercados que clarifica, para siempre, la relación indisoluble entre el capitalismo y el Estado constitucional democrático como modelo económico y político del bloque occidental, frente a la relación, igualmente sólida entre comunismo y Estado totalitario, sin libertades ni pluralismo. La consecuencia de aquella clarificación será en Europa, sin embargo, la del desarrollo de un modelo propio que implica una corrección importante y sostenida de la economía capitalista, de la mano de una presencia decisiva del Estado y el sector público en la dinámica económica de un mercado que no será, por lo tanto, el único criterio de producción y de distribución de riqueza. El Estado social aparece como la gran exigencia política de la izquierda, y en torno a su mayor o menor dimensión, su mayor o menor eficiencia y su mayor o menor disponibilidad para el funcionamiento democrático y la garantía de las libertades, se desarrollará la batalla política incruenta en Europa hasta nuestros días. Su capacidad para crear riqueza y contribuir a su mejor reparto explica que los grandes partidos de la izquierda y sus apoyos sociales, terminen por compartir y luego defender como propios los valores y las reglas que forman la trama que proporciona el soporte a la legitimidad del Estado constitucional democrático. En cuanto a los partidos conservadores, aceptan igualmente ese marco tan pronto como son conscientes de que la paz social sólo es posible si el capitalismo acepta esos correctivos que no afectan, en cambio, al modelo económico norteamericano. Acudiendo, preferentemente, al inmenso y heterogéneo arsenal que proporciona la doctrina cristiana, los partidos de la derecha europea se atribuirán también la paternidad de un nuevo humanismo liberal, plural, democrático y social que rechaza los excesos del capitalismo y del autoritarismo político.

La dinámica económica desdibuja los clásicos contornos, antes nítidos, de la clase social como referente social de los partidos, y éstos han de optar, ante la determinante significación de las elecciones competidas y periódicas que les obliga a obtener el máximo de apoyo electoral, entre la fidelidad a un armazón ideológico pétreo, fácilmente identificable por los leales, y la permeabilidad de la ideología y de los programas, cuya ventaja es hacer al partido más capaz de adecuación a la sociedad de masas, en la que, como escribe Kirchheimer, el electorado, y no la clase, es el verdadero referente de los grandes partidos. El proceso de desideologización o de permeabilización ideológica que no es exactamente lo mismo, y la presentación y defensa de ofertas no identificadas ya, de modo manifiesto y exclusivo, con una clase o con una religión o con unos intereses concretos, lleva a los partidos a asumir otros modos y otros proyectos más pegados a la realidad de una sociedad, por más satisfecha, más pragmática, menos ideologizada y, en fin, menos combativa.

Según dicho autor,³² el proceso de transformación de los partidos burgueses de viejo estilo y de los partidos de masas de base clasista, en partidos de todo el mundo, se desarrolla con rapidez y afecta a las grandes formaciones como el laborismo inglés, la democracia cristiana italiana, la socialdemocracia alemana o la UNR francesa. Más adelante el efecto se produce en el gran partido comunista italiano y, aunque en menor medida, también en el francés, y por el otro extremo, más recientemente, también el interclasismo y un cierto componente del formalismo democrático liberal son asumidos por partidos de la derecha autoritaria en Francia, Italia o Austria. Y en fin, movimientos nacidos en la era del posmaterialismo para encarnar con radicalidad otros valores, como ocurre con los verdes, han experimentado también aquellas transformaciones, como exigencia previa y como consecuencia a la vez, inherentes a su progreso como partido político que pasa desde la oposición antisistema a la oposición parlamentaria y, por fin, al gobierno.

Resumiendo cabría decir que, así como la amplitud, solidez y eficacia de una organización, del tipo que sea, también partidaria, como probara R. Michels, comporta inexorablemente la aparición de una oligarquía interna que impone una rígida disciplina y se resiste a ser sustituida, así

32 Kirchheimer, O., "El camino hacia el partido de todo el mundo", en Lenk K. y Neumann, F. (eds.), *Teoría y sociología crítica de los partidos políticos*, Anagrama, 1980, p. 331.

también, en una sociedad democrática, abierta y compleja, los partidos que pretendan tener éxito duradero en la mediación de intereses han de obtener representación bastante y eficaz como oposición o como gobierno, y esto exige, necesariamente, flexibilizar la ideología, la acción política y las formas organizativas.

Desaparecida así, en el actual momento democrático, la oposición ideológica o antagónica, es preciso plantearse los problemas derivados de la eficacia de la oposición discrepante o consociacional, o más precisamente, de su falta de eficacia. Para ello es necesario establecer con precisión los dos extremos dentro de los cuales la confrontación ha de tener lugar. Ya hemos fijado su límite máximo, es decir, aquel que el antagonismo de las fuerzas políticas no puede desbordar so pena de destruir el propio orden democrático, y ese es el que identificamos con la norma constitucional, en cuanto que conjunto de procedimientos y formas a través de los cuales la legitimidad democrática se forma y expresa. Y en cuanto al límite mínimo, que marca el momento en el que la confrontación desaparece, amenazando igualmente con la destrucción, por otros medios, del mismo orden democrático, podemos identificarlo con aquel compromiso entre gobierno y oposición que, traspasando los ámbitos del acuerdo imprescindible para la preservación del orden democrático, consolida una clase política de composición dispar, distanciada por igual de los intereses de los ciudadanos, y beneficiaria del botón político, e incentiva la corrupción de los valores democráticos, desnaturalizando, de este modo, los procedimientos, instrumentos y finalidad de la oposición misma. Aquellos compromisos entre gobierno y oposición, principalmente la oposición de alternancia, en los que R. Aron veía una de las causas de la corrupción de los regímenes constitucional-pluralistas, porque priman la preocupación por la obtención del acuerdo parlamentario, sobre la preocupación “por la solución a los problemas sobre el terreno”,³³ o porque, como escribe Pasquino sistematizando las causas que producen “demasiado poca oposición”, sucede, a veces, que “muchos de los oponentes potenciales han encontrado nichos cómodos y gratificantes dentro del sistema”.³⁴

A la vista de las generales consideraciones anteriores y partiendo de la realidad de algo más de veinte años de relaciones gobierno-oposición

33 Aron, R., *op. cit.*, nota 2, p. 149.

34 Pasquino, G., *op. cit.*, nota 3, p. 85.

en España, cabría decir que, dentro de los dos límites aludidos, la Constitución y los compromisos que eliminan la confrontación, ha sido real la oposición de alternancia, por el grupo que podía hacerla, hasta el punto de producirse en dos ocasiones el cambio de gobierno, accediendo al mismo la oposición mediante elecciones, en 1982 y 1996, y ha sido real, con intensidad distinta, claro, la oposición de discrepancia practicada por el grupo mayoritario y por las minorías sin posibilidad de alternancia, en cuyos muy variados comportamientos es posible encontrar a lo largo de las distintas legislaturas actitudes de fuerte discrepancia con los gobiernos de turno, y actitudes, por el contrario, de apoyo al gobierno, cuando éste lo necesitaba, a cambio de concesiones de distinto alcance y significación.

VI. LA OPOSICIÓN NACIONALISTA COMO OPOSICIÓN DIFERENTE

Si es cierto que el conflicto de clases, manifiesto ya en la sociedad industrial hace más de un siglo y medio, no explica por sí solo el conflicto político en la Europa rica y democrática, y además se expresa con modos limitados de confrontación, no lo es menos que otros conflictos, con distinto potencial, han venido denunciando, a partir de los sesenta, al completo sistema social, político, económico y cultural, pero sin llegar a perturbarlo gravemente ni de forma duradera. Tal ocurre con el conflicto de los jóvenes con la autoridad, se presente donde se presente, en la familia, el trabajo, la universidad o el partido, que estalló en el célebre mayo de 1968 con sus propios héroes, sus emblemas y sus propuestas, y que fue incapaz, por sus propios méritos, de una duradera acción política de oposición eficaz. O como el conflicto, general y concreto, que incentiva la aparición del movimiento feminista que sólo ha alcanzado cotas de efectividad considerable cuando sus reivindicaciones se integran en las acciones generales de oposición política. O, en fin, como el conjunto de reivindicaciones en torno a la conservación del medio, que tampoco ha reunido potencial suficiente, en España, para dotar de representación a las diversas formaciones políticas creadas a su sombra.

En cambio, la dimensión nacionalismo-no nacionalismo, una versión aguda de la dimensión centro-periferia, ha dado cuerpo entre nosotros a la aparición y consolidación de unas formaciones políticas que cuentan en la dinámica política general. En España, hasta el punto de estar en el

origen de un nuevo modelo de Estado que ha llegado a ser el más descentralizado de Europa y uno de los más descentralizados del mundo democrático. Más que muchos Estados federales si atendemos al conjunto de competencias exclusivas que las Comunidades Autónomas tienen y el grado de protección constitucional de que disfrutaban. Y hasta el punto, también, de que esas fuerzas políticas nacionalistas, sobre todo en el caso del nacionalismo vasco y catalán, vienen condicionando el propio funcionamiento de las relaciones gobierno-oposición, y aún, en el caso del nacionalismo vasco violento, el del Estado democrático.

No se trata, sin más, del conflicto entre las tendencias centralizadoras y descentralizadoras que, instaladas en el seno de los grandes partidos de ámbito estatal, han provocado tensiones transformadoras y positivas de las actitudes de los dirigentes centrales y regionales de esos partidos. Estas tensiones, sustanciadas a veces en instancias jurisdiccionales, no se han llegado a manifestar en las instituciones representativas, y por lo tanto no nos interesan desde la perspectiva de las relaciones gobierno-oposición que analizamos. Nos interesa el conflicto nacionalismo-no nacionalismo que ha enfrentado a los partidos nacionalistas como minorías parlamentarias con los gobiernos de las grandes fuerzas nacionales. Sin pormenorizar ahora un problema que ha provocado una literatura constitucional ingente en España, sí que resulta obligado dar cuenta, sucintamente al menos, del comportamiento de estas fuerzas, para completar el cuadro de las relaciones que nos ocupan.

La minoría nacionalista catalana, de orientación centro-derecha, que en Cataluña ha venido gobernando con mayoría absoluta durante más de veinte años, ha funcionado en las Cortes españolas como grupo de oposición discrepante en los casos de mayoría absoluta del PSOE y del PP, y en cambio, ha desarrollado un doble papel, como oposición discrepante de baja intensidad y como apoyo estable al gobierno, pero negándose siempre a formar coalición, cuando éste, del PSOE en la legislatura de 1993, o del PP en la de 1996, necesitaba ese apoyo para formar gobierno de modo estable y durante años. Desde esa perspectiva, la minoría catalana ha cumplido, casi simultáneamente, en ocasiones, tareas críticas y de control junto a tareas de cooperación, no sólo a la dirección política del gobierno sino a su propia subsistencia como tal y, en consecuencia, a la estabilidad del sistema democrático.

Más complejo es el caso vasco. En primer lugar, porque el universo partidista del nacionalismo vasco lo es también hacia el interior de la

propia política vasca. De hecho la alta fragmentación de la oferta nacionalista en la comunidad autónoma ha imposibilitado las mayorías absolutas, de modo que el PNV, de centro-derecha, nunca ha gobernado en solitario sino en coalición, con el PSOE durante un prolongado espacio, y/o con otra fuerza nacionalista resultado de una escisión de orientación centro-izquierda, EA, o con EH (antes HB), organización política próxima a la organización terrorista ETA.

En segundo lugar, porque el mismo PNV no dio su apoyo a la Constitución, como no apoyó la de 1931, habiendo mantenido su rechazo con retóricas y comportamientos más o menos radicales, de manera continuada.

En tercer lugar, porque su negativa afecta no sólo al pacto constituyente sino al pacto social que desde hace siglos fundamenta la existencia de España en el mundo como unidad política, jurídica, cultural y económica, diferenciada de otras unidades. Como unidad superior que, naturalmente y como ocurre con todas las naciones, engloba un universo de diferencias de todo orden. El nacionalismo vasco, en su actual y más visible expresión, postula la independencia y la formación de un Estado vasco soberano dentro de la Unión Europea.

En cuarto y último lugar, se agudiza la complejidad del nacionalismo vasco, por el hecho de expresarse, también, a través de una organización terrorista que persigue, asimismo, el objetivo de la independencia, y que marca con su actividad criminal la agenda política del nacionalismo vasco.

No es fácil, a la vista de este panorama identificar la posición del nacionalismo vasco no violento en las instituciones. Podría resumirse diciendo que, sobre un fondo de oposición ideológica o antagónica siempre latente y a veces manifiestamente presente, ha ejercido de oposición discrepante tanto respecto del PSOE como del PP cuando han tenido gobierno de mayoría absoluta, y han proporcionado, con desigual intensidad y frecuencia, apoyo a los gobiernos que carecían de aquella.

Por lo que hace al nacionalismo más radical de EH (antes HB), políticamente próximo a las estrategias de ETA, su ausencia de las instituciones representativas como expresión del rechazo total del Estado constitucional español, ahorra cualquier consideración sobre su papel de oposición institucional. Se puede afirmar, en cambio, que como oposición antisistema que goza de la cobertura de una Constitución y un ordenamiento jurídico que garantiza la libertad de expresión y el derecho de asociación política, sin más límite que el que deriva de la comisión de

delitos, no posee otra fuerza y efectividad que la que le proporciona su relación con ETA, la cual no merece atención como oposición política sino como organización terrorista, que importa al derecho penal y a la criminología, y que no puede pretender en el Estado constitucional democrático un tratamiento distinto del que, ordinariamente, han de administrar las fuerzas de seguridad y el poder judicial en la prevención y represión del delito.