

# LA OPOSICION EN EL PARLAMENTARISMO MAYORITARIO

**Isidre Molas**

Catedrático de Derecho Constitucional  
Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Barcelona

## I. EL PARLAMENTARISMO MAYORITARIO

El «parlamentarismo estructurado»<sup>1</sup> ha alterado el esquema de distinción de poderes propio del sistema parlamentario. En efecto, al depender la estabilidad gubernamental de la voluntad de la cámara o cámaras (única institución estatal que reúne de manera estable y renovada la representación popular directa), los mecanismos de cohesión de la mayoría pro-gubernamental se fueron reforzando con el fin de garantizarla con mayor eficacia. Los grupos parlamentarios tendieron a estructurarse como cuerpos disciplinados. Al mismo tiempo los grandes partidos ideológicos de masas, singularmente en la izquierda, se orientaron hacia la formación de bloques cohesionados en el voto y en la defensa de un programa, e incluso persiguieron con un éxito no desdeñable la homogeneidad cultural fuera del Estado a través de la construcción de áreas de «contra-sociedad».

La consolidación de los partidos políticos (entendidos como unidades que engloban un programa de actuación, un equipo humano de gobierno potencial y unas estructuras de adhesión social estable) ha modificado los supuestos de hecho sobre los que la literatura jurídico-política del Ochocientos había construido su teoría acerca del Parlamento como «creador de un discurso original y participativo del que surge la voluntad (racional) del Estado a partir de un discurso interactivo, no predeterminado y formado autónomamente»<sup>2</sup>.

Por tanto, una concepción anclada exclusivamente en los órganos estatales diferenciados como *los* sujetos que es necesario equilibrar y hacer colaborar o en los representantes individuales como los participantes en la confección de la ley según su opinión particular, no

<sup>1</sup> Jean-Luc PARODI, *Les fonctions du Parlement dans les démocraties occidentales contemporaines*, París (Fondation Nationale des Sciences Politiques), 1966-67.

<sup>2</sup> A. J. PORRAS, *Introducción a una teoría del Estado postsocial*, Barcelona (PPU), 1988, p. 95.

arroja una clarificación acerca de los sujetos y los poderes en el sistema parlamentario. La característica central del sistema de colaboración de poderes es que los poderes reales que deben equilibrarse y que han de colaborar son en todo caso la Mayoría y la Oposición.

Cuando, en 1867, Bagehot<sup>3</sup> hablaba de la «fusión de poderes» para definir el régimen británico del momento, no aludía al mantenimiento de rasgos procedentes de otras épocas que se resistían a integrarse en la lógica de la separación de poderes, sino a la definición de un sistema parlamentario desde el supuesto que un grupo político era mayoría y que, por tanto, dirigía *todo* el gobierno británico. No se trataba de una desviación, ni de un accidente: era una opción. La influencia del «modelo Westminster de democracia», en expresión de Lijphart<sup>4</sup>, en los países de tradición británica, y en especial la consolidación de los partidos, el predominio del Gobierno en el Estado asistencial y el comportamiento de la opinión pública en la determinación de sus opciones, definieron la expansión de la variante mayoritaria del sistema parlamentario.

Esta evolución no se realizó, como es lógico, allí donde la *separación de poderes* se había organizado a partir de la atribución de la legitimidad representativa (inmediata o mediata) a los dos poderes estatales básicos: Legislativo y Ejecutivo. En estos países la no-correspondencia necesaria entre la mayoría legislativa y la mayoría presidencial se convirtió en el eje definidor del sistema, sin que llegaran a desarrollarse los procedimientos de control parlamentario del Ejecutivo. La estructura de los partidos no sufrió tampoco el embate de la lógica del sistema parlamentario y no tuvo el acicate cohesionador de la disciplina para garantizar la identidad estable de la mayoría legislativa con el Jefe del Ejecutivo. Allí no surgió el Gobierno, como institución, y los partidos tendieron a acentuar más su carácter de maquinaria electoral que el de bloque compacto situado en el interior del Estado (en las Cámaras) dispuesto a sostener a sus ministros. Así, en los sistemas de separación de poderes el cuerpo electoral se articuló mediante la creación de dos mayorías distintas: presidencial y legislativa.

En los sistemas de *colaboración de poderes* se construyeron dos grandes subtipos: *a*) el Parlamentarismo de raíz franco-belga, articulado mediante la elección de una representación legislativa, quien formará posteriormente una mayoría gubernamental; *b*) el Parlamentarismo Mayoritario, en que el electorado designa de hecho en un mismo acto una mayoría legislativa-gubernamental, al elegir un *ticket* de personas para desarrollar un programa de gobierno y a un político para que lo dirija. Es decir, designa una Mayoría política. Esta Mayoría debe compartir su actividad en la Cámara con la minoría (integrada por aquellos que habían aspirado a una mayoría distinta sin conse-

<sup>3</sup> Walter BAGEHOT, *The English Constitution* (1867), Londres (Collins), 1966.

<sup>4</sup> Arend LIJPHART, *Las democracias contemporáneas* (1984), Barcelona (Ariel), 1987.

guirlo) y ejerce en exclusiva los cargos de Gobierno. En un mismo acto los electores deciden, pues, acerca de dos cuestiones: su opción por una mayoría legislativa y su opción para que su dirigente sea el presidente del Gobierno. Se elige una única mayoría (con un líder, un equipo humano y un programa) para que gobierne. El electorado no designa el Gobierno, pero indica un jefe de gobierno para que éste organice su equipo de gobierno (desde la Cámara y desde el Gobierno) a fin de realizar su programa.

La organización que adopte el bloque mayoritario se considera una cuestión interna, es decir, privada, pero presupone el compromiso de mantener una solidaridad y una unidad tal que haga posible cumplir el objetivo que se había ofrecido al pueblo y que éste había aceptado en un *contrato de legislatura*. Con independencia de las reglas y prácticas que mantengan unida a la Mayoría lo relevante es que ésta, como sujeto unitario, responde a un acto electoral primario, en que cada elector elige una cuota personalizada del equipo político por el que opta para que sea colegisladora y *con ello* designa el programa y el presidente de Gobierno que prefiere, para que éste asuma en exclusividad las tareas ejecutivas con los colaboradores que seleccione. Este hecho explica y potencia los «regímenes de primer ministro» o las «democracias de canciller» como formas de organización (y de fomento) del predominio del líder de la Mayoría en el sistema político.

Esta Mayoría, que unifica la acción legislativa y la acción gubernamental en una única acción política de gobierno, existía en Gran Bretaña antes que en el Continente se expandiera la variante franco-belga, y es causa y efecto de la temprana estructuración de los partidos parlamentarios.

La regla de la Mayoría se combinó con la aplicación del principio de la contradicción, expresivo del pluralismo. Es decir, el pluralismo no era sólo *un* requisito, sino *el* eje mismo del sistema. La alternancia era la consecuencia estructural del Parlamentarismo Mayoritario. Su garantía se encontraba en la colaboración de mayoría y minoría en las tareas generales de gobierno, hecho que se convertía en criterio básico del Parlamentarismo Mayoritario, basado en una concepción del liberalismo, como defensor de la bondad de la disidencia, y protector de las minorías para que puedan intentar dejar de serlo y convertirse en mayorías. No se trataba sólo de una actitud tolerante de los mayoritarios con el error, sino de una necesidad del sistema de no considerar al minoritario avalorativamente como distinto y como necesario. Así, en vez de ser vista la diferencia como una excepción tolerable, se convertía en criterio definidor. Lejos de pensar que fuera de la mayoría se desnaturalizaba el sistema, éste debía incorporar a la minoría; de lo contrario, la fusión de poderes derivaría en la confusión de poderes.

El lento y desigual abandono de la mentalidad de sociedad unánime ha ido seguido de la aceptación del funcionamiento del sistema político a partir de la existencia de bloques políticos que debían competir para la dirección del gobierno y alternarse en él, pero que colabo-

raban siempre en su ejercicio de acuerdo con lo indicado por la voluntad popular. Con ello se garantizaba la participación dirigente de la mayoría, pero también la participación integrativa de la minoría en las tareas estatales. Se intentaba que la democracia fuese el gobierno de la mayoría y, al mismo tiempo, el gobierno del pueblo.

El Parlamentarismo no surgió de un acto constituyente solemne y definidor de unas normas definitivas que después eran aplicadas, sino de la laboriosa resolución de los diferentes problemas planteados a partir de acuerdos parciales guiados por unos principios estructuradores implícitos, unos usos y unas convenciones, que después, y solo en parte, se tradujeron en normas. Las normas organizativas escritas del sistema parlamentario, constitucionales y estatutarias o legales han sido concreciones parciales, surgidas más de la voluntad racionalizadora de lo existente que de un modelo acabado a desarrollar y previamente diseñado. Sus reglas derivan de la práctica histórica y encuentran en su camino una combinación de normas y principios que se articulan en distintas variantes, según las épocas y los países. Un sistema tal que ha sido capaz de asimilar el predominio gubernamental del Estado Social, el impacto de la cultura política de masas, la aparición del sufragio universal, la economía mixta y la personalización de las alternativas, evidencia la extrema flexibilidad de sus mecanismos adaptativos, gracias a la permanencia de unos principios estructurales implícitos que han informado las reglas y los acuerdos cambiantes con el fin de dar respuesta a las exigencias de todo sistema político de dotarse de un gobierno, en situaciones contextuales diversas y en evolución, capaz de unir y reproducir la vida colectiva, a pesar de las divisiones existentes en los sistemas social, económico, cultural o religioso.

En este sentido, uno de los elementos que cobra un especial relieve para forjar el Parlamentarismo Mayoritario es el carácter dado a las elecciones legislativas como unas elecciones que designan una Mayoría que gobierne (desde el Parlamento y desde el Gobierno) y nominan un potencial presidente de Gobierno. Podríamos decir que se produce una especie de investidura originaria y previa al mecanismo formal de nombramiento. Siguiendo la distinción de Seurin<sup>5</sup>, la función manifiesta del sufragio es la designación de representantes y la función latente es la elección de una Mayoría, con un líder y un programa. Es indiferente que la creencia consciente de los individuos pueda ser distinta si del comportamiento electoral del electorado se deriva una opción por una Mayoría. Al pasarse de una simple situación accidental de hecho a su repetición se genera un proceso de aprendizaje que se sitúa en la base de las opciones individuales de las que surge el Parlamentarismo Mayoritario. Es irrelevante entonces que los mismos actores y sujetos políticos crean que actúen en un

<sup>5</sup> Jean-Louis SEURIN, «Pour une analyse conflictuelle du rapport majorité opposition en démocratie pluraliste», en *Participació, Govern i Oposició*, Barcelona (Diputació, Institut de Ciències Socials), 1983, p. 96.

subsistema distinto porque su actuación no puede sustraerse a la lógica implícita del sistema, a no ser que estén dispuestos a actuar al margen y en contra de los principios estructurales implícitos del modelo que ellos mismos hacen vivir.

El Parlamentarismo Mayoritario, como cualquier otra variante del sistema parlamentario, no es, pues, un sistema cerrado por unas normas que ofrecen una única vía de actuación. Al igual que «el legislador no es un ejecutor de la Constitución, sino un poder que actúa libremente en el marco de ésta»<sup>6</sup>, cualquier variante del Parlamentarismo se construye libremente en el marco de las normas existentes, que expresan sus límites formales pero no determinan un contenido único y necesario. Más bien podemos situarlo como un tipo teórico, cuya realidad viene impregnada de elementos gangosos, producto de su existencia como régimen concreto. El modelo se organiza alrededor de unos principios estructurales: la diferenciación entre los principales órganos estatales, el equilibrio y la colaboración entre poderes políticos y sociales en proceso de institucionalización, el diálogo y la regla de la mayoría como criterios para la adopción de acuerdos. Las normas legales o no legales que se han destilado a lo largo de la historia varían y se adaptan con el fin de dar efectividad al sistema político, para que al aplicar la regla de la mayoría se produzca, además, la integración de la minoría, para evitar que la fusión de poderes en que puede devenir la distinción orgánica de poderes no desemboque en la exclusión de la minoría del sistema, para hacer posible que la colaboración de poderes se institucionalice sin destruir la unidad de poder por la que el electorado ha optado al elegir una mayoría para que al mismo tiempo legisle y gobierne.

El Parlamentarismo Mayoritario no es, por tanto, un producto del sistema de partidos bipolar (o bipartidista), sino que uno y otro son producto de la adopción por el electorado de un modelo parlamentario, como consecuencia de su opción por la existencia de una Mayoría que legisle y gobierne. Así, no es tampoco el resultado artificial de una fórmula electoral mayoritaria. La opción del electorado se materializa al atravesar el transformador de la fórmula electoral, pero aunque la fórmula mayoritaria tiende a generar mayorías sólidas, no obliga a ello y, por otra parte, éstas no son imposibles bajo fórmulas proporcionales. Los sistemas mayoritarios uninominales o con listas cerradas pueden facilitar la aparición de un Parlamentarismo Mayoritario, pero no tienen su monopolio, ni ofrecen tampoco una estricta seguridad de ello. Por otra parte, las fórmulas de representación proporcional pueden generar tantos modelos consociativos (Austria, España, 1977 y 1979), a partir de una opción de los sujetos políticos sobre la conveniencia de buscar acuerdos integrativos gubernamentales o no, como sistemas de mayoría agregativa post-electoral (modelo más común en el parlamentarismo de entreguerra). Pero la misma

<sup>6</sup> F. RUBIO LLORENTE, «Prólogo» a E. ALONSO GARCÍA, *La interpretación de la Constitución*, Madrid (Centro de Estudios Constitucionales), p. XXI.

fórmula puede generar también un Parlamentarismo Mayoritario (Suecia, España, 1982, 1986).

Ni la norma ni la fórmula electoral crean el Parlamentarismo Mayoritario; éste deriva más bien del sentido dado a la definición política de los ciudadanos. Cuando la mayoría surja de las urnas, los sujetos políticos colectivos pueden asimilar y practicar las reglas del modelo o bien resistirse a ello (esperando que la opción haya sido un simple accidente histórico). Su resistencia tenaz puede generar un funcionamiento defectuoso del sistema, imposibilitado de utilizar el juego de pesos y contrapesos del parlamentarismo de mayoría pluripartidista post-electoral, y al mismo tiempo no desarrolla los mecanismos de equilibrio y colaboración de poderes del Parlamentarismo Mayoritario. El resultado puede ser que por omisión se produzca un real desequilibrio y una concentración de poderes (una sobrecarga) en el líder de la Mayoría que puede resultar disfuncional y que puede generar un funcionamiento situado mucho más allá del Parlamentarismo mayoritario. El desequilibrio entre poderes no es el criterio del parlamentarismo.

Un presupuesto de la existencia del Parlamentarismo Mayoritario es que el electorado elija una Mayoría de gobierno (aunque sea imperfecta). Pero, además, es necesario que los sujetos políticos grupales quieran ponerlo en práctica: pueden optar por un sistema consociacional (Gabinetes de guerra británicos, coalición socialdemócrata-popular en Austria), por mantenerlo dentro del esquema del partido dominante o por llevar la fusión de poderes hacia la confusión, como resultado de negarse a adoptar las prácticas y reglas inherentes. En todo caso el Parlamentarismo Mayoritario no es tanto una creación de la norma constitucional o las leyes, como del electorado y los sujetos políticos. Si se desea, cada elección se convierte en un «plebiscito». El régimen parlamentario, regulado hoy por normas, no cierra las puertas a su evolución y en el fondo el elemento clave del mismo es el sentido dado (de hecho) al voto popular. Posiblemente el número e intensidad de las fracturas políticas existentes en una sociedad sea más determinante para la consolidación del Parlamentarismo Mayoritario que la fórmula electoral, aunque ésta ciertamente pueda inducir a concentrar o la elección en pocas o muchas opciones.

Se ha afirmado que la adaptación del sistema mayoritario en el Continente europeo ha provocado su alteración sustancial, ya que, con frecuencia, se ha considerado sospechosa a la minoría y el diálogo previo se ha convertido en un requisito procedimental más que en un procedimiento de dirección del gobierno. Así, Vergottini<sup>7</sup> critica certeramente «la confusión entre parlamentarismo inglés y parlamentarismo continental, ignorando que existe una diferencia radical entre el principio de recambio cíclico de la mayoría y el principio de garantía de las minorías políticas». En muchos países la mayoría hereda la con-

<sup>7</sup> Giuseppe DE VERGOTTINI, *Derecho Constitucional comparado* (1981), Madrid (Espasa-Calpe), 1983.

cepción de que la oposición es externa al sistema o a su legitimidad. La ausencia del relativismo liberal que admite como legítimo todo el pluralismo puede inducir al hábito de tolerar el diálogo como una necesidad formal para excluir del horizonte mental la colaboración, es decir, puede inducir a pensar que la alternancia sería un desastre nacional. Pero la lógica del sistema lleva a imponer una modificación de las mentalidades y las prácticas. De lo contrario se caminaría hacia una adulteración del Parlamentarismo Mayoritario, como marco estructurador del sistema de partido predominante, cuando la Mayoría como unidad compacta dirige las dos instituciones centrales del Estado y la Oposición participa a través del diálogo y la crítica en el ejercicio de la función de gobierno.

Se asiste entonces a una reestructuración de la división de poderes. Duverger<sup>8</sup> ha hablado de la división entre el poder del Estado y un poder tribunicio, y aunque Colliard<sup>9</sup>, a partir de una concepción reducida del poder como «posibilidad de mandar», niegue el carácter de poder a la Oposición, lo cierto es que el Parlamentarismo Mayoritario reconstruye los diálogos políticos: el equilibrio real de poder se organiza entre los sujetos políticos y, sin negar la división histórica del Estado en órganos, se camina hacia la institucionalización de las alternativas electorales como poderes. Al fin y al cabo la división de poderes exige, además de la distinción orgánica, el equilibrio y colaboración de los poderes sociales en el Estado. Este era, al menos, el pensamiento de Montesquieu. Y ésta también una idea subyacente al pluralismo de Tocqueville.

## II. LA MAYORIA PARLAMENTARIO-GUBERNAMENTAL

Como resultado de la opción electoral efectuada por los ciudadanos en el momento de elegir el Parlamento se articula una Mayoría, centrada por un líder, un equipo humano y un programa<sup>10</sup>. Y frente a ella surge una minoría, sea compacta y homogénea, sea plural, que ocupa en el Parlamentarismo mayoritario un lugar destacado y cumple determinadas funciones del sistema político, a través de su actuación como Oposición del Gobierno. La Oposición se concreta en la segunda opción política en magnitud numérica de parlamentarios: la minoría más grande, que suele reunir el voto de un amplio número de electores y se configura como una potencial alternativa de gobierno, con independencia de las probabilidades inmediatas o mediatas de llegar a alcanzarlo. En algunos casos existen también algunos representantes de otras opciones opositoras de dimensiones más redu-

<sup>8</sup> Maurice DUVERGER, *La monarchie républicaine*, París (Laffont), 1974.

<sup>9</sup> Jean-Claude COLLIARD, *Les régimes parlementaires contemporains*, París (Fondation Nationale de Sciences Politiques), 1978.

<sup>10</sup> Isidre MOLAS-I. E. PITARCH, *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, Madrid (Tecnos), 1987.

cidas; su actividad puede ser (y es) de oposición, pero no se integran en la Oposición, entendida como pieza central del Parlamentarismo Mayoritario, como uno de los polos del diálogo institucionalizado del sistema político.

La misión de la Mayoría es realizar el gobierno del país y, por tanto, sus miembros deben colaborar con él desde el Parlamento y desde fuera del mismo, con el fin de realizar el programa que ha resultado vencedor en las elecciones. El Derecho Parlamentario le suministra el marco normativo dentro del cual deberá actuar y a partir del cual se deberá conseguir que el sistema político quede orientado y gobernado. Para ello el funcionamiento del Parlamento se estructura a partir de dos principios:

a) *El principio del diálogo obligado* (debate) como mecanismo fundamental del proceso de actuación parlamentaria; para ello, el Derecho Parlamentario constriñe a que los procedimientos cuenten al menos con una fase de carácter deliberativo, con el fin de hacer posible la integración de sectores situados más allá de la Mayoría en la decisión a adoptar a partir del diálogo, que hoy aparece estructurado férreamente como un diálogo de grupos.

b) *El principio de la regla de la mayoría* para la toma de decisiones, como salvaguarda del principio democrático que estructura el sistema. Queda, pues, en manos de la mayoría y la minoría el despliegue de todas las posibilidades de convencimiento mutuo y confrontación de posiciones, pero reserva para la mayoría el poder cerrar todo debate con un voto de confirmación de sus tesis.

Ello es así porque el Derecho Parlamentario tiene como objetivo garantizar a la mayoría la dirección del gobierno y el cumplimiento de su programa, aunque sea forzándola a admitir un debate previo con la minoría. Sólo en casos excepcionales, a través de la previsión de mayorías cualificadas, incita a buscar un acuerdo más amplio que el de la mayoría homogénea. Dicho de otra manera, el Derecho Parlamentario obliga a la mayoría al diálogo (y, por tanto, a razonar sus posiciones), pero no la obliga al consenso. Crea las condiciones para hacer posible un acuerdo, pero no obliga a modificar la aplicación del programa mayoritario, porque éste ha sido designado por el pueblo, a no ser que sus conductores opten por corregirlo con el fin de poder ampliar el arco de voluntades coincidentes en la decisión.

### *El control político del Gobierno*

La Mayoría designada por elección se encarga de gobernar y de dirigir la toma de decisiones parlamentarias; por ello se encarga, además, de arropar y defender a aquellos que de entre sus filas, desde el Gobierno y bajo la dirección de su líder, conducen la realización del programa. Ello provoca que su control parlamentario sobre el Gobier-



no, si está asegurada su estabilidad a partir de un número suficiente y cohesionado de parlamentarios, encuentre (deba encontrar) su efectividad al margen de los avatares de las cámaras, cuyos resultados vienen determinados por pre-compromisos y pre-juicios. Jurídicamente el Parlamento como institución controla al Gobierno como institución, pero en el Parlamentarismo mayoritario el control de la Mayoría del Parlamento sobre la Mayoría en el Gobierno no discurre por la relación formalizada y lejana de las relaciones interorgánicas, ya que debe admitirse que parlamentarios mayoritarios y gobernantes forman parte de una unidad superior, que es la Mayoría, con identidad de programa y líder, y con un haz estructural de relaciones que asegura su cohesión.

En estas condiciones la Mayoría parlamentaria, como consecuencia de las relaciones de solidaridad de la Mayoría parlamentario-gubernamental, orienta su actividad de control sobre el Gobierno a través de vías privadas y de mecanismos más o menos articulados, atendiendo a las relaciones jerárquicas y de coordinación que se hayan establecido entre el presidente, sus ministros y sus diputados o senadores. Por ello, posiblemente una mayor insistencia en el análisis de las relaciones entre Partido-Grupo Parlamentario-Equipo ministerial-Presidente, una mayor insistencia en el análisis de las estructuras y el funcionamiento de la Mayoría contribuiría a un más preciso conocimiento de las variantes del Parlamentarismo mayoritario<sup>11</sup>. De la fórmula que de hecho se adopte para mantener unida esta estructura (a través de normas legales, normas privadas, convenciones o usos) dependerá la configuración de uno de los sujetos básicos del Parlamentarismo mayoritario: la Mayoría parlamentario-gubernamental.

La Oposición, en cambio, ausente del Gobierno pero presente en el Parlamento, efectuará su control a través de los instrumentos que le brinda el Derecho Parlamentario, sin estar sujeta a las restricciones de la solidaridad de grupo, aunque quede sujeta en alguna manera a las restricciones de la solidaridad de sistema. Los institutos del control parlamentario del Gobierno se convierten así más bien en instrumentos garantistas del pluralismo organizado en el seno del Estado, a través de la asignación del ejercicio real de algunas de las funciones que el sistema político concentra en la institución parlamentaria en una parte de sus componentes, debido a que su uso recae de forma habitual sólo en la minoría de la misma. El control interorgánico ha derivado hacia el control de la Oposición sobre la Mayoría y tiene como límite la existencia misma de ésta (mientras subsista); en todo caso ofrece la posibilidad de reconstruirla *sur place* si se rompiere. El control parlamentario del Gobierno va a encontrarse frente a la disciplina mayoritaria a la hora de decidir con su voto acerca de los

<sup>11</sup> P. JOVER-J. MARCET, «Teoría y realidad en las relaciones del Gobierno con el grupo parlamentario y el partido mayoritarios», en *El Gobierno en la Constitución española y en los Estatutos de Autonomía*, Barcelona (Diputació), 1985, pp. 265-289; Diego LÓPEZ GARRIDO, «Gobierno y Parlamento: dos modelos de relaciones internas (UCD y PSOE)», en *El Gobierno*, cit., pp. 231-243.

diversos temas, en expresión de la solidaridad interna de la Mayoría y de su conexión con el Gobierno. Al fin y al cabo sus integrantes fueron elegidos para ello por el electorado.

Así el control parlamentario del Gobierno, a partir de los mecanismos tradicionales, conservados, perfeccionados y racionalizados a lo largo de la evolución del parlamentarismo (desde la moción de censura a la interpelación), corresponde a todos los parlamentarios, pero son utilizados políticamente por los diputados de la minoría, como grupo, y encuentran su efectividad normal más allá de un presumible voto de *blâme*. Deben encontrar su efectividad sea en el convencimiento de la mayoría o de parte de ella (es decir, provocando su rectificación, o su división), sea en los efectos que sobre la opinión pública puedan tener determinados razonamientos o actitudes.

La Mayoría, con sus intervenciones en los debates y con su voto, debe impedir que el Gobierno se deteriore con la crítica, pero por imperativo de la lógica del sistema no puede sustraerse al diálogo de confrontación con la Oposición, ya que, en contrapartida, tiene siempre el recurso de finalizar los debates con la evidencia de su mayoría en la votación. El control de la Oposición, de la minoría, por el contrario, debe tender a conseguir un cambio de criterio, a partir de la difusión de aquello que considere erróneo de la actuación de la mayoría y del sometimiento al Gobierno a la crítica directa. Con la mira puesta en alcanzar el convencimiento de la mayoría (acerca de la conveniencia de rectificar) y, en especial, el convencimiento de la opinión pública acerca de la existencia de una opción distinta, mejor y posible. Los efectos del control parlamentario del gobierno se desplazan desde la búsqueda de la inestabilidad gubernamental inmediata a la búsqueda del convencimiento de la opinión pública sobre la presumible bondad que entrañe una alternativa personal y programática distinta.

De ahí la importancia que revisten para el funcionamiento del Parlamentarismo mayoritario (además de las artes que puedan desplegar los actores en la práctica política diaria) dos elementos: *a) el grado de permeabilidad* de la Mayoría para integrar posiciones parcialmente distintas, y *b) las características del sistema de comunicación* existente entre el mundo político y la opinión pública.

Uno y otro aspecto determinan en buena medida el margen de eficacia y coherencia del sistema en su conjunto. Así, por ejemplo, la Mayoría puede optar por la flexibilidad con la Oposición, o con los diputados de la minoría opositora externos a la Oposición, o ni con unos ni con otros. Por otra parte, una opinión pública sensible y una información adecuada pueden evitar la extensión del recurso fácil a ver en todas las medidas y actuaciones de la Mayoría o de la Oposición la obra del diablo, de la incapacidad o de la estulticia y pueden evitar el maniqueísmo de la distinción entre un Gobierno sólido e impasible y una Oposición impotente que vive su eterna minoridad en la angustia y el estado de naturaleza hobbesiana. Unos medios técnicos más y unos recursos más proporcionados entre Mayoría y Opo-

sición ayudarían a alejar los esquemas de una lucha primitiva incomprensible para la razón humana entre tribus empeñadas en un enfrentamiento estéril y ofrecerían más nítidamente la existencia de dos equipos alternativos que coadyuvan al gobierno, uno dirigiendo y el otro oponiéndose.

Cuando la Mayoría y Oposición cumplen sus respectivos roles y cuentan con medios adecuados, en buena parte depende de ellas el reforzamiento de una percepción polémica, edénica o caótica del funcionamiento del sistema. Y no sólo la percepción. En todo caso, el control parlamentario del Gobierno, efectuado desde el Parlamento y también desde fuera de él, tiene como principal destinatario a la opinión pública y en parte a la misma mayoría, en especial a sus dirigentes. Una y otra deben poder oír la y comprenderla, para encontrarla razonable o desacertada, conveniente o arriesgada, ajustada o estridente.

La tradicional concepción acerca de la formación de la voluntad parlamentaria después de un debate abierto, es decir, sin mandatos imperativos, con el fin de alcanzar la conclusión más racional posible (es decir, mayoritaria), ha derivado hoy hacia un parlamentarismo estructurado en grupos, gracias al *mandato encuadrado* (semi-imperativo) y la formación de unas voluntades mayoritaria y minoritaria estructuradas desde el prejuicio. Así, surge un tipo de control de la minoría sobre la mayoría, impulsado desde las cámaras, que encuentra su efectividad en el posible convencimiento de la opinión pública y, en ciertas ocasiones, también de la mayoría misma. El mecanismo jurídico establecido para el recambio de mayoría desde la iniciativa parlamentaria (la moción de censura) resulta más bien una válvula final de seguridad del sistema, que permitiría su funcionamiento si, quebrada la mayoría, fuere posible recomponer otra sin necesidad de consultar de nuevo al electorado. Pero incluso en estos casos el Parlamentarismo Mayoritario suele aplicar el criterio de dejar también al cuerpo electoral la decisión sobre el conflicto planteado.

### III. LA OPOSICIÓN, COMO INSTITUCIÓN

La Oposición cumple determinadas actividades que coadyuvan al funcionamiento del sistema político democrático<sup>12</sup>. La principal es ser el otro polo del sistema de diálogos establecido. Si del diálogo teorizado entre Parlamento y Gobierno derivaba el equilibrio de poderes clásico, del diálogo entre Mayoría y Oposición deriva el equilibrio de poderes real del Parlamentarismo Mayoritario, bajo la mirada a veces

<sup>12</sup> R. A. DALL, *Political Opposition in Western Democracies*, New Haven (Yale University Press), 1966; Ghita IONESCU-Isabel DE MADARIAGA, *Opposition: Past and Present of a Political Institution*, Londres (C. A. Watts), 1968; Eva KOLINSKY, *Opposition in Western Europe*, Londres-Sydney (Croom Helm), 1987.

atenta de los electores, que periódicamente son llamados a decidir sobre cuál sea la mayoría actual.

En 1937 se cruzó en Gran Bretaña un umbral importante en la articulación del Parlamentarismo Mayoritario al reconocer jurídicamente la función de la Oposición. La *Ministers of the Crown Act* destinó una dotación al líder de la Oposición con cargo al Presupuesto. Con ello era reconocida jurídicamente como *His Majesty's Loyal Opposition* y dejaba de ser una realidad simplemente fáctica: se integraba normativamente el diálogo Mayoría-Minoría como diálogo sustancial del Parlamentarismo mayoritario. El partido, o grupo de partidos, que contaba con la minoría más amplia de votos en la Cámara de los Comunes pasaba a ver reconocida su función política en el nuevo equilibrio de poderes.

Identificados mayoría parlamentaria y *Cabinet* como partes de un mismo bloque, la colaboración de poderes propia del sistema parlamentario podía conducir, gracias a la disciplina partidista, al predominio total, aunque fuese democrático, de una opción y a eliminar la colaboración de poderes. El diálogo y equilibrio políticos resultaban irreales si se planteaban entre instituciones, porque el verdadero diálogo se producía entre bloques organizados que se disputaban el acceso simultáneo a la mayoría legislativa y al Gobierno. Pero la fórmula del *government by discussion* permitía que la regla de la mayoría estuviese matizada por el diálogo, y gracias a ella se reconocería que en el ejercicio de las tareas de Gobierno participaban Mayoría y Oposición desde su respectiva situación al igual que en el ejercicio de la función legislativa. Se reconocía, pue, que la Oposición colaboraba en el gobierno a través de: *a)* el ejercicio de la crítica legítima; *b)* la búsqueda de la modificación de políticas gubernamentales; *c)* la vigilancia sobre la actuación del Gobierno y el funcionamiento de la Administración; *d)* la educación política del pueblo, en especial a través de la práctica de la divergencia (el pluralismo), como componente esencial del régimen constitucional.

Y se abría el camino hacia una reorganización del funcionamiento de la separación de poderes, en que Mayoría y Oposición, incorporadas a la actividad de las instituciones estatales principales introducían su dinámica de colaboración como expresión de las realidades externas, coadyuvando al gobierno de la sociedad. En esta orientación, partiendo con De Vega del «fenómeno de la oposición como algo real y efectivo que da sentido y vida al proceso político»<sup>13</sup>, la perspectiva de su institucionalización democrática encuentra su concreto sentido<sup>14</sup>. La Oposición es una pieza esencial del complejo institucional en algunas «poliarquías», como expresión particular del proceso político pluralista.

<sup>13</sup> Pedro DE VEGA, «Para una teoría política de la oposición» (1970), en *Estudios político-constitucionales*, México (UNAM), 1980.

<sup>14</sup> Desde esta perspectiva, cfr. J. FERRANDO, *La democracia en transformación*, Madrid (Tecnos), 1973, en especial pp. 157-212.

Considerada la Oposición, pues, como una pieza central e institucionalizada a través de normas, convenciones y usos, debe recordarse a continuación que el grupo que asume la función de Oposición tiene como objetivo llegar a ser Mayoría y a dirigir el gobierno. Por tanto, las funciones que la Oposición como institución realice deben siempre entenderse desde la valoración del objetivo que se propone alcanzar la Oposición, con el fin de permitir realizarlo (o de aspirar a hacerlo) mediante actividades que en ellas mismas tengan este sentido en el delicado equilibrio de poderes del sistema parlamentario.

Podríamos concretar las funciones de la Oposición en los siguientes apartados: 1) Ofrecer una alternativa de gobierno, con un líder, un programa y un equipo humano; 2) convencer al electorado de la bondad de un gobierno distinto al existente; 3) criticar al Gobierno existente, para intentar corregir su actuación (y eventualmente mejorarla) y para poner de manifiesto ante la opinión que existe una opción distinta de gobierno; 4) integrar demandas o valores de ciertos sectores sociales, ideológicos o culturales cuya expresión por la Mayoría es considerada tenue o insuficiente.

### *1. Ofrecer una alternativa de gobierno*

El primer objetivo de la Oposición, como institución, es ofrecer una alternativa de gobierno, con líder, programa y equipo humano, como una exigencia de la seguridad del sistema que cuenta con gobernantes de recambio preparados para asumir la dirección del país. No sólo de tal forma que resulte evidente su existencia, sino también que eventualmente pueda producir una inflexión de la opinión que dé lugar a una nueva Mayoría. Sea a través de iniciativas parlamentarias o no, la Oposición tiene como misión contribuir a dibujar el perfil y la orientación programática y humana que permita a la sociedad optar por una mayoría diferente, ya preparada. Para ello debe oponerse a la Mayoría existente como totalidad y criticar a su exponente actual, el Gobierno, tanto en aquello que juzga mal realizado como en lo percibido como diferente y debe preparar las medidas a adoptar por un Gobierno distinto. Debe actuar como Gobierno posible, porque como tal Oposición es un Gobierno en ciernes, sea con *Cabinet Shadow* estructurado, sea sin él.

Por ello, es una exigencia del funcionamiento del Parlamentarismo Mayoritario que la Oposición cuente con toda la información necesaria para poder fijar sus posiciones y cumplir con su encomienda de potencial gobierno; que la Oposición pueda presentar públicamente sus propuestas de actuación alternativa, aun sabiendo que serán rechazadas (hoy) si no se inscriben dentro del programa de la Mayoría; que su actividad inspectora pueda desarrollarse con toda la intensidad que exige un Estado democrático de derecho y con toda la publicidad que demanda el carácter preventivo que ello tiene siempre; que desde el Parlamento pueda abrirse la opinión pública a efectos de

conocimiento y recepción de demandas o sugerencias. Todos ellos son aspectos que el Parlamentarismo Mayoritario demanda en mayor medida que otros subtipos de sistema parlamentario, porque en él la Oposición está integrada por el grupo político que entraña una potencial alternativa de gobierno, que debe poder actualizarse en cualquier momento. La fortaleza y la grandeza del sistema democrático consiste precisamente en la aceptación general de la conveniencia para el sistema político de que exista una alternativa de gobierno preparada en todo momento para hacerse cargo del mismo. No es suficiente la confianza en las solas fuerzas de la vitalidad social, el sistema político debe intentar asegurarlo. Esta es una dura prueba para la Mayoría, que debe hacer también lo posible para que la Oposición esté en condiciones reales de dejar de serlo, es decir, asumir el Gobierno y al mismo tiempo evitarlo. El objetivo de la alternancia, aunque éste no se materialice porque el electorado no lo desee, es una exigencia del Parlamentarismo Mayoritario en que Gobierno y Oposición tienen al mismo tiempo derechos y deberes respecto a la estructuración y funcionamiento del sistema político.

## 2. *Convencer al electorado de la conveniencia de un gobierno distinto al existente*

Un político inglés del siglo XVIII, Tierny, afirmaba que «el deber de la oposición no es proponer algo, es oponerse a todo». Esta visión, que tendía a legitimar el carácter crítico de la oposición (siempre en colisión con las mentalidades de «sociedad unánime»), hoy no recoge su objetivo esencial: intentar convencer a una mayoría del electorado de que otro gobierno es mejor y posible. Como reconoce Kirchheimer, «la acción de las élites políticas no está orientada sobre sus adversarios en el Parlamento, sino sobre los grandes consumidores políticos —los grupos de interés— y sobre los pequeños consumidores políticos: los electores»<sup>15</sup>.

En efecto, en el Parlamentarismo Mayoritario los cambios se producen normalmente como consecuencia de la variación de opinión de electorado y sólo excepcionalmente se producen como resultado de la aplicación de los mecanismos jurídicos de responsabilidad del Gobierno ante el Parlamento. Por ello, la Oposición actúa teniendo como norte convencer a una mayoría del electorado de la conveniencia de votar por la otra mayoría posible, que cuenta ya con un programa articulado, un equipo de gobierno preparado y un líder reconocido. Y, en esta actividad, critica Gobierno existente como inadecuado. Ciertamente el sistema parlamentario se caracteriza por contar con mecanismos que permiten el recuento de la mayoría existente en la Cámara (sea a iniciativa del Gobierno: la cuestión de confianza; sea a ini-

<sup>15</sup> OTTO KIRCHHEIMER, «El declive de la oposición», *Debats* (Valencia), núm. 23 (1988), pp. 107-115.

ciativa de los diputados de la minoría: la moción de censura), pero así como su uso es normal, con resultados más bien de carácter simbólico, su efectividad es excepcional (aunque en 1979 fue aprobada en Gran Bretaña una moción de censura contra el gobierno Callaghan). La vía habitual para el cambio de la mayoría es la correlación directa voto popular-mayoría. Por tanto, la Oposición se dirige a hacer posible la aparición de su propia mayoría.

### *3. Influir en la actividad del Gobierno*

La Oposición no sólo tiene como misión preparar su alternativa para ser Mayoría, sino que, además, su actividad debe dirigirse también a influir en el Gobierno, a fin de que éste corrija sus errores, amplíe sus criterios de actuación o modere sus aristas. La crítica concreta y constructiva al Gobierno es así una de las variantes de la crítica general de la Oposición. En este caso la frontera entre crítica-alternativa-obstrucción y la crítica-influencia es débil y con frecuencia Mayoría y Oposición están en desacuerdo sobre dónde debe fijarse la línea que separa una de otra. Sugerencias y acuerdos parciales constituyen un aspecto que depende básicamente de la permeabilidad de la Mayoría y de las aportaciones de la Oposición, con opiniones también diversas sobre la flexibilidad y el carácter constructivo por parte de unos y otros. Ciertamente rectificar supone costos para la Mayoría, pero también beneficios. Depende de su juicio acerca de ellos y del talante mismo de las dos instituciones que el margen de colaboración sea más amplio o más reducido. Pero solamente la existencia de la posibilidad de la crítica puntual y detallada genera ya una cierta autocontención y un ahorro de errores, del que se beneficia siempre una obra de gobierno. Información, debate, propuestas, movilización de la opinión afectada o simple razonamiento contribuyen a establecer la publicidad del error y, por tanto, a generar un cierto autocontrol.

Es en este sentido cómo el diálogo en el Parlamento entre Gobierno y Oposición adquiere la presencia de los líderes de ambos sectores, porque la crítica o el razonamiento pueden mover a variar posiciones que, en ejércitos disciplinados que actúan desde el pre-judicio, no suelen producirse si no existe el convencimiento y el consentimiento previos de los Estados Mayores. La ausencia de ellos del debate puede dificultar la flexibilidad parlamentaria y variar el sentido de la crítica; aunque sea dirigida a buscar la modificación de la actuación del Gobierno, toda ella se convierte en una crítica alternativa por la imposibilidad de producir impacto. Podría aducirse que son muchos los políticos que ocupan lugares de responsabilidad, pero no debe olvidarse que, en última instancia, el voto ha ido dirigido al líder de un *ticket* y que, por tanto, es él quien dirige a *sus* ministros y a sus diputados. Y que el Parlamentarismo Mayoritario genera en su funcionamiento una férrea disciplina de los grupos de la Mayoría y de la Oposición.

Por ello, es también tan importante la simetría en los debates parlamentarios y la aceptación que en ellos el jefe de la Mayoría se corresponda con el jefe de la Oposición. Naturalmente desde el desequilibrio que supone el principio de que la Mayoría manda y la Oposición se opone. Pero en el debate directo, la intervención de uno conlleva la obligada intervención de su oponente.

#### 4. *Integrar demandas de ciertos sectores sociales, ideológicos o culturales*

Es sabido que los partidos, en sus programas de actuación, jerarquizan los problemas a abordar, según la importancia subjetiva que les concedan y que, además, priorizan unas medidas sobre otras. Jerarquías distintas expresan prioridades distintas y generan niveles de satisfacción distintos entre los diversos sectores sociales. Los partidos políticos, que tienen una objetiva vocación universal, incluso a pesar de sus proclamas de especialización social, recogen no obstante adhesiones del electorado con intensidades distintas, según los ámbitos. Así, aunque los partidos de masas hayan adoptado criterios de *cacht-all party*, los perfiles de sus electorados no son intercambiables, ni tampoco sus programas, a pesar de la moderación de actitudes que pueda producirse como consecuencia de la bipolaridad en gravitación sobre un espacio intermedio. Por ello, la Oposición no sólo puede expresar, sino que en realidad expresa sectores que se consideran minusvalorados por el Gobierno, en virtud del orden de prioridades de su actuación. Y, en este sentido, tiende a reforzar el carácter integrativo en el sistema político democrático de aquellos ámbitos que se encuentran alejados de los centros de preocupación principal de la Mayoría.

Con la aparición de los dos sujetos básicos (Mayoría y Oposición) del diálogo político y del equilibrio institucional, las normas del derecho parlamentario se han adaptado, mejor o peor, a sus exigencias para hacer real el diálogo y el nuevo equilibrio configurados. En virtud de su estabilidad el Derecho Parlamentario tiende a garantizar el derecho de la Oposición; en virtud de su flexibilidad, la adaptación a las nuevas necesidades. Unos y otros buscan el punto de equilibrio en la defensa de sus intereses parciales, pero en este camino debe imponerse un criterio que tenga en cuenta los elementos *somerosos* del sistema, contruidos bajo la etapa histórica del liberalismo, que constituyen hoy un factor de primer orden en el funcionamiento del Parlamentarismo Mayoritario. En la decisión la regla de la mayoría cierra votaciones, pero en la información y el debate priva el pluralismo institucionalizado. Si se aplica la regla de la mayoría para un bloqueo del debate o para eximir de proporcionar información se rompe el equilibrio político, si se traslada a la fase de decisión el principio de no admitir como legítima la voluntad de la mayoría se subvierte el sistema. Exonerar al presidente y a su gobierno de su presencia par-



lamentaria para estar presentes en el debate y dirigirse directamente de forma regular al pueblo a través de los medios de información es socavar el sistema establecido. No integrar en el comportamiento que el diálogo ha de ser siempre simétrico y que la mayoría a conquistar se encuentra en última instancia en la opinión pública es romper la lógica admitida. En el fondo sería una quiebra del «principio de lealtad a las normas»<sup>16</sup> y una alteración del sistema.

Aferrarse a que el Parlamento es sólo una reunión de diputados no es un anacronismo: es una mala vía para justificar la no admisión de los sujetos reales, más aún de las instituciones reales que forjan del equilibrio político en que se basa el sistema parlamentario. El diálogo no es entre diputados, ni entre Parlamento y Gobierno, ni tan sólo entre grupos parlamentarios; el principal diálogo es entre la Mayoría y la Oposición. Del equilibrio y colaboración entre ambas y de la aceptación de las consecuencias de su carácter estructurador depende la consolidación de un sistema político, que en su lógica de evolución, para evitar un Parlamento sometido, ha subrayado su carácter pluralista o bipolar y para evitar la conversión del presidente de Gobierno en un pequeño rey le obliga a bajar a la arena como un igual cada vez que el jefe de la Oposición lo desee. Intenta asegurar su gobierno mediante la articulación de los ministros no como unos cortesanos, sino como ejecutores de una Mayoría, que gobierna, justificando y razonando su actuación ante su alternativa, que le critica. Una y otra son responsables ante el electorado, que tiene el derecho a que exista un Gobierno en ejercicio y una opción creíble y preparada para sustituirla, si así lo desea.

Por ello, la Oposición se convierte en piedra angular del complejo equilibrio de poderes del Parlamentarismo mayoritario. Desde el protocolo al Presupuesto, desde los signos externos de autoridad hasta la participación en el ejercicio del poder estatal, el Parlamentarismo Mayoritario tiende, lentamente, a estructurar la Oposición como institución fundamental y a poner de manifiesto que en un sistema político existen dos funciones: la de gobernar y la de oponerse. En su diálogo, en su equilibrio, en su confrontación, se organiza el Parlamentarismo Mayoritario. De forma asimétrica, por supuesto; asimetría que deriva de la misma existencia de una Mayoría parlamentario-gubernamental coagulada alrededor de un líder y un programa de gobierno, designados por el pueblo.

El Derecho Parlamentario se estructura para hacer posible el gobierno del sistema político por la mayoría comprobada o supuesta, para facilitarle su actividad (en la medida en que tenga mayoría), pero le lleva a un diálogo obligado con la Oposición, ya que un objetivo del sistema político es asegurar el gobierno a partir de una base representativa. El Parlamentarismo Mayoritario se caracteriza por forzar la existencia de un recambio de gobierno siempre dispuesto e infor-

<sup>16</sup> Siguiendo a Gregorio Peces-Barba, cfr. Luis M. CAZORLA PRIETO, *Las Cortes Generales: ¿Parlamento contemporáneo?*, Madrid (Cívitas), 1985, pp. 41-43.

*Isidre Molas*

mado sobre los asuntos públicos, para que el electorado pueda decidir cuál de ellos prefiere. Pero al mismo tiempo conserva unos mecanismos que permiten comprobar si la mayoría se mantiene o ha cambiado y, en este caso, si se hubiera quebrado, autoriza a que una nueva mayoría comprobada se haga cargo de los asuntos públicos. Para ello el sistema, como tal, debe tener a punto una alternativa gubernamental, y los sujetos del sistema deben actuar para que no exista el riesgo del vacío o de la improvisación.