

## LA FORMA DE GOBIERNO DE OPOSICION GARANTIZADA

Por GIUSEPPE DE VERGOTTINI

### 1. LA IMPORTANCIA DE LA OPOSICION EN EL MARCO DE LAS INSTITUCIONES CONSTITUCIONALES

El tema de la oposición parlamentaria ha sido habitualmente descuidado por los constitucionalistas, siguiendo el destino de numerosos temas fronterizos entre la política y el derecho. Esta situación deriva en parte del hecho que los textos constitucionales o las legislaciones estatales se ocupan raramente del fenómeno de la oposición. El hecho es que la temática de la oposición queda reservada a los tratados que se ocupan de los partidos políticos, de los grupos parlamentarios, del procedimiento parlamentario y de los derechos de las minorías políticas, pero sin recibir un tratamiento orgánico. Este ensayo pretende cubrir, al menos parcialmente, esta laguna, intentando una primera sistematización orgánica de una compleja disciplina que, en opinión de quien escribe, constituye un requisito indispensable para la comprensión del marco institucional y del funcionamiento de numerosos ordenamientos constitucionales.

Las elaboraciones realizadas hasta hoy por los politólogos no agotan ciertamente las posibilidades de examen del complejo problema, ya que se limitan a una descripción del fenómeno de la oposición y, en la mejor de las hipótesis, a la formulación de una tipología de la oposición.

Utilizando un criterio descriptivo, Kirchheimer había diferenciado: 1) la oposición «clásica», considerando la experiencia histórica del afianzarse del gobierno parlamentario en Inglaterra en los siglos XVIII y XIX; 2) la oposición «por principio» tal y como había sido desarrollada por diversos partidos contra las constituciones liberales a partir del siglo XIX; 3) la opo-

sición «intermitente» desarrollada de manera asistemática en el seno de algunos ordenamientos parlamentarios (1). Sartori contraponía la oposición «no constitucional», que se lleva a cabo en ordenamientos en los que falta un acuerdo entre las fuerzas políticas acerca de los principios constitucionales fundamentales, a la oposición «constitucional», que se lleva a cabo en los ordenamientos en los que se verifica un amplio consenso sobre los principios fundamentales. Esta última se dividía a su vez en «responsable» o «no responsable» según que el nivel de consenso fuera suficiente como para consentir una rotación de las funciones de oposición y de gobierno o no lo fuera (2). Este primer análisis, Sartori lo ha continuado con un sucesivo desarrollo de sus estudios sobre los sistemas de partidos, poniendo de relieve cómo en los ordenamientos pluripartidistas caracterizados por profundas divergencias ideológicas (polarizados) la oposición sea «bilateral» (de derecha y de izquierda) (3).

Dahl (4) introdujo un complicado sistema de clasificación de las oposiciones basándose en la presencia de diversos criterios de identificación: la cohesión y concentración, la competitividad, el ámbito en que se produce el enfrentamiento entre oposición y gobierno, la identificabilidad, los objetivos y las estrategias. Utilizando diversas combinaciones de estos criterios, elaboró una tipología en la que casi siempre se confundían el perfil organizativo y el funcional y que acabó por tener un valor predominantemente descriptivo. Más recientemente, Graham (5), basándose en la intensidad del consenso hacia los principios fundamentales, ha elaborado una tipología de la oposición articulada en ocho hipótesis que toman en cuenta de una u otra forma los fines, las «reglas del juego» y los resultados del sistema. Un intento de sistematización predominantemente vinculado con la perspectiva histórica del desarrollo de la oposición como institución política fue el realizado por Ionescu y de Madariaga (6), que sigue siendo hoy día de gran interés.

---

(1) O. KIRCHHEIMER: *The Waning of Opposition in Parliamentary Regimes*, en WALKER y EULAU: *Legislative Behaviour*, Glencoe, 1959, págs. 45 y sigs.

(2) G. SARTORI: *Opposition and Control. Problems and Prospects* en «Government and Opposition», 1966, págs. 151 y sigs.

(3) G. SARTORI: *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis, I*, Cambridge, 1976, págs. 134 y sigs.

(4) R. A. DAHL: *Patterns of Opposition*, en «Political Opposition in Western Democracies», New Haven y Londres, 1966, págs. 341 y sigs.

(5) G. J. GRAHAM: *Consenso e opposizione: una tipologia*, en «Rivista Italiana di Scienze Politiche», 1971, págs. 92 y sigs.

(6) G. IONESCU e I. DE MADARIAGA: *Opposition. Past and Present of a Political Institution*, Londres, 1968, *passim*.

A este intento de sistematización orgánica habría que añadir una referencia a los numerosos ensayos elaborados por politólogos y sociólogos relativos a la naturaleza, a la estructura y al funcionamiento de la oposición en ordenamientos específicos, casi siempre vinculados a análisis sobre sistemas de partidos, aparte de algunas investigaciones con vocación comparativa.

Nuestra investigación tendrá en cuenta, cuando sea posible, las aportaciones arriba mencionadas e intentará un reordenamiento de las nociones relativas a la organización y al funcionamiento de la oposición, teniendo presente sobre todo su función en el ámbito de las instituciones parlamentarias. Intentará, pues, encuadrar la oposición en el ámbito de la noción de forma de gobierno, examinará las relaciones entre constitución y oposición, su compatibilidad con los principios fundamentales del ordenamiento y sus relaciones con la orientación política. Considerará, asimismo, el problema de la indefectibilidad de la oposición en los ordenamientos pluralistas y el de su compatibilidad con una concepción compromisoria de las relaciones políticas.

2. LA FORMA DE GOBIERNO DE OPOSICION GARANTIZADA  
EN EL MARCO DE UNA PROPUESTA NUEVA DE CLASIFICACION  
DE LAS FORMAS DE GOBIERNO

La oposición parlamentaria consiste en la *integración en el procedimiento* de la función de oposición (7) llevada a cabo en el seno del órgano político asambleario representativo en los ordenamientos garantizadores con separación de poderes que se ajustan a la experiencia del estado liberal y de sus epígonos. La oposición es una actividad dirigida a controlar la acción del gobierno, condicionando e influyendo en la orientación del mismo en base a una diversa trayectoria programática y en vista a una futura sustitución del equipo gobernante (oposición-función), llevada a cabo por grupos parlamentarios minoritarios colocados fuera de la mayoría de gobierno (oposición-organización). Esta definición general es necesariamente aproximada si se la aplica al complejo fenómeno de la oposición parlamentaria, ya que se basa en el supuesto, no siempre realizado, de la neta contraposición entre los grupos que forman parte de la mayoría y los grupos que no forman parte de ella y, además, prescinde del problema complejo, pero real

---

(7) Cfr. las interesantes referencias contenidas en el clásico estudio de J. REDLICH: *Recht und Technik des englischen Parlamentarismus. Die Geschäftsordnung des House of Commons in ihrer geschichtlichen Entwicklung und gegenwärtigen Gestalt*, Leipzig, 1905, pág. 75.

de la oposición existente dentro de la mayoría, fenómeno éste que, de cualquier forma, posee la característica de ser «parlamentario».

La oposición parlamentaria es una institución política y jurídica, localizable cronológica y geográficamente con absoluta precisión, que se encuentra reflejada únicamente en los ordenamientos que hayan alcanzado un nivel de desarrollo muy preciso. En caso que se considere que un elevado grado de consenso acerca de los valores constitucionales, el pluralismo social y político, una relación equilibrada entre los partidos, una tendencial penetración entre la sociedad y las instituciones y una extensa y eficiente red de garantías en lo que al uso del poder se refiere, constituyan elementos para la determinación de un ordenamiento político-constitucional particularmente avanzado, habrá que reconocer, asimismo, que la oposición parlamentaria, que constituye un elemento indefectible en un ordenamiento de este tipo, acaba siendo uno de los síntomas y de los elementos definitorios del mismo.

La oposición parlamentaria está presente en todas las formas de gobierno que se reconducen a la matriz del estado liberal, aun cuando habitualmente se la considera en conexión con la discutida forma de gobierno parlamentaria. Desde este punto de vista se difumina la importancia de la búsqueda de elementos de tipificación de la forma de gobierno parlamentaria (en sus diversas acepciones), presidencial, semipresidencial y directorial, es más, la determinación de la presencia de la oposición parlamentaria, en cuanto oposición «garantizada», acaba por ser elemento seguro de definición de una particular forma de gobierno garantizadora.

La forma de gobierno *de oposición garantizada* consiente, pues, excluir con certeza del ámbito de la ambigua categoría de los ordenamientos con separación de poderes a todos aquellos ordenamientos seudodemocráticos («democracias de fachada») (8) que aparentemente se asimilan a las formas de gobierno parlamentaria o presidencial, pero que sustancialmente excluyen la garantía de las minorías y la posibilidad de oposición.

Especificando aún más, los ordenamientos examinados no se limitan a

---

(8) Cfr., en particular, S. E. FINER: *Comparative Government*, Londres, 1971, págs. 441 y sigs., y C. J. FRIEDRICH: *Constitutions and Constitutionalism*, en «International Encyclopedia of the Social Sciences», 3, Nueva York, 1968, pág. 325. Acerca de las dificultades que se encuentran para hacer operativos los esquemas institucionales propios del constitucionalismo occidental en ordenamientos profundamente diversos en lo que a supuestos histórico-políticos se refiere, cfr. C. A. ASTIZ: *The Future of Legislatures in Latin America*, en «Parliamentary Affairs», 1976-77, págs. 385 y siguientes, y A. I. BAAKLINI: *The Future of Legislatures in the Middle East*, en «Parliamentary Affairs», 1976-77, págs. 396 y sigs.

institucionalizar la oposición —en cuanto ésta está considerada como parte integrante y permanente de las soluciones organizativas insertas en la constitución (9), quedando previstas, de modo consuetudinario o formal, reglas a través de las cuales dicha oposición puede legítima y lícitamente expresar el propio disentimiento respecto a las orientaciones mayoritarias (10), sino que tendencialmente la consideran una verdadera función constitucional, cuya presencia es indefectible para el correcto funcionamiento del ordenamiento, tanto cuando es concebida como orientación negativa respecto a la de la mayoría, como cuando es concebida como orientación alternativa (11).

Los ordenamientos de oposición garantizada toleran derogaciones al principio de la indefectibilidad de la oposición únicamente con ocasión de las suspensiones de la constitución justificadas por circunstancias excepcionales de defensa del ordenamiento: los «estados de crisis», de hecho, también comportan habitualmente, entre las diversas derogaciones de la constitución, la limitación o la suspensión de la función activa de la oposición (12). El carácter temporal de tales medidas derogatorias consiente diferenciar los regímenes de suspensión de las constituciones «con separación de poderes» de aquellos regímenes «con concentración del poder» en los que no está prevista la función de la oposición.

---

(9) Cfr. G. BURDEAU: *Traité de science politique*, III, 2.<sup>a</sup> ed., París, 1968, páginas 632-633. Cfr., además, P. LUCAS VERDÚ: *Principios de Ciencia política*, II, 2.<sup>a</sup> ed., Madrid, 1973, pág. 281; K. D. GRUBE: *Die Stellung der Opposition im Strukturwandel des Parlamentarismus* (disertación, Facultad de Derecho), Colonia, 1965, pág. 65; H. P. SCHNEIDER: *Die Parlamentarische Opposition im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, I, Frankfurt, 1974, págs. 160 y sigs.; H. J. VEEN: *Opposition im Bundestag. Ihre Funktionen, institutionellen Handlungsbedingungen und das Verhalten der CDU/CSU-Fraktion in der 6. Wahlperiode 1969-72*, Bonn, 1976, págs. 17 y siguientes, y UNION INTERPARLEMENTAIRE: *Les parlements dans le monde. Recueil de données comparatives*, París, 1977, págs. 414 y sigs.

(10) Cfr. H. KELSEN: *Vom Wesen und Wert der Demokratie (1920)*, Tubinga, 1929, págs. 55 y sigs. La interpretación del Parlamento como sede institucional de composición de las contrapuestas posiciones de la mayoría y de la oposición es frecuente. Véase, por ejemplo, D. COOMBES: *Relazione introduttiva agli studi sui parlamenti nazionali*, en «Parlamento Europeo, Simposio sulla integrazione europea e l'avvenire dei parlamenti in Europa», Luxemburgo, 1975, pág. 25.

(11) Cfr. G. DE VERGOTTINI: *Lo Shadow Cabinet. Saggio comparativo sul rilievo costituzionale della opposizione nel regime parlamentare britannico*, Milán, 1973, páginas 30 y sigs., y H. RAUSCH: *Bundestag und Bundesregierung. Eine Institutionenkunde*, 4.<sup>a</sup> ed., Munich, 1976, págs. 23 y sigs.

(12) Cfr. G. DE VERGOTTINI: *Indirizzo politico della difesa e sistema costituzionale*, Milán, 1971, págs. 266 y sigs. y 372.

Los ordenamientos de oposición garantizada, además, son los únicos en los que subsiste el principio garantizador de la separación de poderes, aunque profundamente cambiado respecto a su primitiva elaboración. De hecho, en estos ordenamientos en los que se puede reconocer un verdadero pluralismo, entendido como diferenciación —y no simple pluralidad numérica— de los centros de titularidad del poder político, es precisamente la determinación de la función de las oposiciones, portadoras de sus propias orientaciones antitéticas respecto a las del gobierno, lo que consiente verificar hoy día la permanencia de una real separación de poderes con función garantizadora.

Reflexiónese acerca de la circunstancia por la que el dualismo garantizador legislativo-ejecutivo tenía un fundamento real en el período de la superación del absolutismo monárquico, que había comportado una amplia concentración de poder en el ejecutivo. El control político realizado por el legislativo en relación al ejecutivo era considerado como requisito del gobierno moderado, y, según una plausible interpretación del pensamiento de Montesquieu, la atribución diferenciada de poderes a los dos órganos habría tenido que resultar en un equilibrio vinculado a un mecanismo de recíprocas limitaciones (13) o incluso constituir el fundamento de relaciones de oposición entre ambos órganos, por lo que «separación habría significado oposición» (14). El conocido desdoblamiento sucesivo del ejecutivo entre soberano y gobierno y la vinculación fiduciaria de este último al sector mayoritario del parlamento han modificado los términos de la contraposición entre función de gobierno y función de oposición: esta última se ha convertido en función de un único sector, minoritario, del parlamento, mientras que el sector mayoritario, que actúa en estrecha relación con el gobierno, es cotitular de la función de orientación (15).

Se puede considerar, pues, que el principio de separación, entendido

---

(13) C. EISENMANN: *La pensée constitutionnelle de Montesquieu*, en *La pensée politique et constitutionnelle de Montesquieu. Bicentenaire de l'Esprit des Lois. 1748-1948*, Paris, 1952, págs. 144 y sigs.

(14) D. STERNBERGER: *Gewaltenteilung und parlamentarische Regierung in der Bundesrepublik Deutschland (1960)*, en *Strukturwandel der modernen Regierung*, Darmstadt, 1967, págs. 207-208.

(15) Acerca de la «simbiosis» mayoría-gobierno, que instaura una estructura monista, véase C. SCHMITT: *Verfassungslehre*, Munich, 1928, págs. 325 y 338, y generalmente de manera difusa, N. GEHRIG: *Parlament, Regierung, Opposition. Dualismus als Voraussetzung für eine parlamentarische Kontrolle der Regierung*, Munich, 1969, págs. 227 y sigs. Obviamente, se trata de una regla sólo tendencial, ya que, como es sabido, la cohesión mayoría-gobierno está estrictamente condicionada por el rigor de la disciplina de partido y varía, por tanto, de unos ordenamientos a otros; cfr. K. D. GRUBE, *op. cit.*, págs. 48 y sigs.

como principio garantizador que consiente el control político sobre la orientación, carece hoy de consistencia real en el caso que se desee aplicarlo a las relaciones entre órgano parlamentario y órgano de gobierno, mientras que tiene fundamento en el caso que sea aplicado a las relaciones entre las minorías de oposición y la combinación políticamente homogénea mayoría-gobierno (16). Es obvio que esta consideración se deduce claramente de un examen del comportamiento de hecho de las funciones de orientación y de control en los ordenamientos denominados «de separación», pero en general no encuentra una base organizativa evidente a nivel constitucional formal, ya que mientras se identifica siempre al gobierno como órgano dotado de las características de homogeneidad política y de cohesión, no se reconoce al parlamento la complejidad de su composición interna necesariamente heterogénea, que puede comprender grupos de mayoría progubernamentales y grupos de minoría antigubernamentales, y, siguiendo las huellas de las constituciones liberales de los siglos XVIII y XIX, se insiste acerca de una ilusoria homogeneidad del órgano, expresión de la colectividad nacional, ignorando las profundas modificaciones provocadas por la actuación de los partidos (17).

La oposición parlamentaria en los sistemas de oposición garantizada no agota, sin embargo, las posibles formas de oposición (18) que pueden ma-

---

(16) Sobre el traslado únicamente a la oposición de las funciones parlamentarias de control, cfr. C. SCHMITT: *Die geistesgeschichtliche Lage des neuringen Parlamentarismus*, reimpresión 2.ª ed., Berlín, 1961 (1926), pág. 51; K. KLUXEN: *Opposition*, en «Staatslexikon», IV, Friburgo, 1961, pág. 14; D. STERNBERGER: *Lebende Verfassung? Studien über Koalition und Opposition*, Meinsheim am Glan, 1956, págs. 138 y sigs., y *Parlamentarische Regierung und parlamentarische Kontrolle (1964)*, en *Strukturwandel der modernen Regierung*, Darmstadt 1967, págs. 290 y sigs.; K. LOEWENSTEIN: *Verfassungslehre*, 2.ª cd., Tubinga, 1969, págs. 85 y 189 y sigs.; P. GERLICH: *Parlamentarische Kontrolle im politischen System. Die Verwaltungsfunktionen des Nationalrates in Recht und Wirklichkeit*, Viena-Nueva York, 1973, págs. 51 y sigs., 185 y 297 y sigs.; K. DOEHRING: *Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt, 1976, pág. 205, y H. J. VEEN, *op. cit.*, págs. 17 y sigs.

(17) Sobre la permanencia de las estructuras tradicionales a pesar de las profundas modificaciones aportadas por la extensión del sufragio y por los partidos de masas, cfr. G. LEIBHOLZ: *Die Kontrollfunktion des Parlaments*, en *Macht und Ohnmacht des Parlaments*, Stuttgart, 1965, págs. 62 y sigs. Para una referencia explícita a la falta de previsión de la función de la oposición en las Constituciones contemporáneas, cfr. H. P. SCHNEIDER, *op. cit.*, págs. 5 y sigs.

(18) Para una tipología de la oposición, cfr. R. A. DAHL: *Political Opposition in Western Democracies*, cit., *passim*; G. J. GRAHAM, *op. cit.*, *passim*, y G. ZUCCHINI: voz «Opposizione», en *Dizionario de Politica*, N. Bobbio y N. Matteucci (comps.), Turin, 1976, págs. 666 y sigs. Cfr. asimismo los autores citados en la nota 23.

nifestarse en el exterior o en el interior mismo de las instituciones de gobierno. Por lo que se refiere a la primera hipótesis, dejando aparte la oposición contra la constitución, que por definición debiera carecer de garantías y ser además reprimida, existen múltiples formas de oposición extraparlamentaria (19), llevada a cabo por partidos, por sindicatos, por grupos de presión y por órganos de información y prensa. En lo que se refiere a la segunda hipótesis, existen formas de oposición entre órganos constitucionales sólo en parte constitucionalizadas a través del procedimiento (conflictos de atribución, anulación de leyes, rechazo de actos en los procedimientos complejos, etc.). Una clara función de oposición a la orientación de la mayoría puede estar representada por el referéndum (20) y, asimismo, por la intervención de los tribunales, especialmente los Tribunales constitucionales (21).

(19) Cfr. referencias en A. VULPIUS: *Die Allparteienregierung*, Frankfurt-Berlin, 1957, págs. 208-210. Véanse, además, H. VOGT: *Parlamentarische und ausserparlamentarische Opposition*, Opladen, 1972, págs. 77 y sigs., y H. P. SCHNEIDER, *op. cit.*, páginas 91 y sigs.

(20) Sobre la utilización del referéndum en sentido contrario a la orientación de la mayoría, véanse referencias problemáticas en G. ZAGREBELSKI: *Relazione in Gruppo Parlamentare Radicale. Il dettato costituzionale in tema de Referendum. Funzioni e poteri della Corte di Cassazione e della Corte Costituzionale. Le otto richieste radicali di Referendum*, Roma, 1978, págs. 35 y sigs., y S. TOSI: *Interventi*, *ibid.*, págs. 53 y siguientes.

(21) La sentencia de un Tribunal Constitucional contraria a la orientación del Gobierno manifestada en la legislación puede ser expresión de una orientación de oposición, especialmente cuando se enmarca en una toma de posiciones sistemática en relación a la política legislativa del Gobierno. Se puede pensar, por ejemplo, en el conflicto entre Presidente y Tribunal Supremo en los Estados Unidos con ocasión de la aplicación del *New Deal* (1937). Sobre este problema, cfr. A. LA PÉRGOLA: *Gli Stati Uniti e il «Federalismo Cooperativo»: entra in scena il New Deal*, en N. GRECO (rec.): *L'intervento pubblico nell'economia. Modelli e esperienze U. S. A.*, Roma, 1977, págs. 119 y sigs. Con respecto a las relaciones entre Tribunal Constitucional y orientación legislativa de la mayoría en Italia, cfr. G. ZAGREBELSKI: *La giustizia costituzionale*, Bolonia, 1977, págs. 348 y sigs.; V. CRISANFULLI: *La Corte Costituzionale ha vent'anni*, en *La Corte Costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale. Bilancio di vent'anni di attività*, Bolonia, 1978, págs. 72 y sigs., y G. BRANCA: *Relazione conclusiva*, *ibid.*, págs. 453 y sigs. Un fenómeno diverso se produce cuando la oposición parlamentaria utilice el acceso al Tribunal Constitucional como instrumento de lucha política dirigida a ejercer una obstrucción *a posteriori* de la orientación de la mayoría (independientemente, por tanto, de que el Tribunal acoja o no la línea de la oposición). Sobre el recurso de los grupos de oposición al Tribunal Constitucional de la Alemania federal a fin de paralizar la legislación deseada por la mayoría, cfr. K. VON BEYME: *The Politics of Limited Pluralism? The Case of Western Germany*, en «Government and Opposition», 1978, pág. 271. En Francia, la Ley de Reforma Constitu-

En los sistemas bicamerales puede asistirse a la oposición de una Cámara a decisiones de la otra, especialmente en los ordenamientos de tipo federal, y en estos últimos no es rara la oposición al estado central por parte de los estados miembros (22). En todas estas hipótesis no siempre la orientación antagónica madurada en el seno del órgano constitucional (cuerpo electoral, Tribunales, Cámaras parlamentarias) coincide con la orientación de la oposición parlamentaria.

### 3. LA COMPATIBILIDAD ENTRE CONSTITUCION Y OPOSICION

Antes de poder proceder al examen de la oposición parlamentaria, es necesario reflexionar nuevamente sobre el concepto más general de oposición y considerar el problema verdaderamente fundamental de la compatibilidad entre oposición y constitución. En general, no puede existir oposición política y jurídicamente significativa si no es posible identificar la presencia de un poder político jurídicamente significativo respecto al cual aquélla se coloca de manera antitética: la oposición es contraposición al poder constituido o antipoder (23).

cional de 29 de octubre de 1974, al modificar el artículo 61, ha permitido el recurso al Tribunal Constitucional por parte de 60 diputados o 60 senadores, justamente a fin de ofrecer a las minorías de oposición un medio para oponerse a la legislación votada por la mayoría y considerada como inconstitucional. Cfr. C. FRANCK: *Le nouveau régime des saisines du Conseil Constitutionnel*, en «La Semaine Juridique», 1975, págs. 2678 y sigs., y M. DUVERGER: *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 2, *Le système politique français*, 14.<sup>a</sup> ed., 1976, pág. 334.

(22) Cfr. C. J. FRIEDRICH: *Trends in Federalism in Theory and Practise*, Nueva York, 1968, págs. 64 y sigs. Ejemplos recientes de oposición por parte de los Estados miembros a la orientación del Gobierno federal a través de la Cámara de los Estados, se han producido en Alemania, donde la oposición poseía la mayoría en el *Bundesrat*. Cfr. H. LAUFER: *Der Bundesrat als Instrument der Opposition?*, en «Zeitschrift für Parlaments Fragen», 3, 1970, págs. 318 y sigs., y G. LEHMBRUCH: *Party and Federation in Germany: A Developmental Dilema*, en «Government and Opposition», 1978, págs. 159 y sigs. En Australia, la mayoría conseguida en el Senado por la oposición ha provocado la crisis de gobierno de 1975, cuando el gobernador general decidió proceder a la disolución de la Cámara electiva. Cfr. A. CASTEL: *La crise politique et constitutionnelle en Australie (novembre 1975)*, en «Revue du Droit Public et de la Science Politique», 1978, pág. 1058. Incluso en un Estado regional como Italia se puede prever la utilización de las instituciones regionales como medio de oposición a la orientación de mayoría del Gobierno central. Cfr. las interesantes referencias en R. RUFILLI: *La questione regionale*, Milán, 1971, *passim*.

(23) G. IONESCU e I. DE MADARIAGA, *op. cit.*, *passim*, y M. BON VALSASSINA: *Profilo della opposizione anticostituzionale nello Stato contemporaneo*, en «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», 1957, pág. 547.

Definir la oposición como contraposición al poder significa hacer referencia al aspecto más evidente y elemental del fenómeno de la oposición. En realidad, las características de la oposición pueden delinarse mejor examinando el aspecto de su compatibilidad con la constitución material de un ordenamiento dado. Esta puede rechazar netamente la oposición política, puede aceptarla o, incluso, puede llegar a garantizarla disciplinándola, trazándose, sin embargo, en estas dos últimas hipótesis, una incierta línea de demarcación entre oposición compatible y oposición incompatible con la constitución. Característica tendencialmente constante de las diversas constituciones es la de no aceptar e incluso reprimir aquellas formas de oposición destinadas a subvertir la constitución vigente y que se consideran como anticonstitucionales (24).

Es fácil constatar que el área de las actividades de oposición definibles como anticonstitucionales varía sensiblemente, cubriendo prácticamente cualquier forma de oposición en los ordenamientos que imponen una necesaria homogeneidad política a través de una organización concentrada del poder estatal, mientras que cubre sólo la oposición a los principios esenciales y ampliamente aceptados de la constitución en los ordenamientos políticamente heterogéneos, denominados «de separación de poderes». En los primeros no puede existir, pues, forma alguna de oposición (antipoder) constitucionalmente garantizada, ya que por definición todo aquello que es antipoder es anticonstitucional. En los segundos, junto a todo lo que se define como anticonstitucional, debido a que ataca los principios considerados esenciales, existen áreas más o menos amplias de oposición garantizada, a nivel de constitución material y a veces incluso formal.

Para comprender mejor la posición adoptada por los diversos ordenamientos en relación a la oposición es inevitable hacer mención de aquellos que se han revelado como los posibles regímenes jurídicos de las orientaciones *disconformes* con aquellas seguidas por los órganos del poder constituido. Dichas orientaciones disconformes pueden tener al menos tres niveles distintos según la intensidad de sus divergencias respecto a las orientaciones oficiales y el grado de tolerancia y de tutela que reciben (25).

Distingamos pues: la oposición como *disentimiento*, la oposición como *límite* y la oposición como *alternativa*, formulando una progresión lógica

(24) Sobre el concepto de oposición anticonstitucional, cfr. M. BON VALSASSINA, *op. cit.*, *passim*; O. KIRCHHEIMER: *The Waning of Opposition*, cit., págs. 45-46; G. SARTORI: *Opposition and Control*, cit., pág. 151; E. FRIESENHAHN: *Parlament und Regierung*, Darmstadt, 1967, págs. 118-119, y A. REPOSO: *La disciplina dell'opposizioni anticonstituzionale negli Stati Uniti d'America*, Padua, 1977, págs. 12 y sigs.

(25) Cfr. G. DE VERGOTTINI: *Lo «Shadow Cabinet»*, cit., pág. 4 y sigs.

y no necesariamente histórico-temporal, aunque en muchos casos las mencionadas posiciones de la oposición se muestran como un sucederse de tres fases vinculadas al paso desde ordenamientos simples, caracterizados por una fuerte homogeneidad política y con concentración de poder, a ordenamientos complejos, caracterizados por una heterogeneidad política y con articulación del poder en una variedad de centros de referencia diferenciados.

#### 4. CONFORMIDAD Y DISCONFORMIDAD RESPECTO A LA ORIENTACION POLITICA DEL ESTADO: LA TOLERANCIA DEL DISENTIMIENTO

La disconformidad más elemental y precaria respecto a la orientación del gobierno se produce como simple *disentimiento*. Con este término se indica sobre todo el aspecto de la no aceptación de la línea oficial y se acentúa, por tanto, el aspecto negativo de la disociación. El disentimiento es, pues, una oposición sólo potencial en el ámbito de ordenamientos políticamente homogéneos que imponen una concordancia general acerca de los principios constitucionales. El estado absoluto, los ordenamientos transitorios de los períodos revolucionarios y el estado monopartidista contemporáneo son las áreas político-institucionales en las que toda forma de oposición —entendida como crítica, control o alternativa a la orientación oficial— está considerada inconstitucional y en las que las primeras experiencias de disconformidad pasan, en general, a través de aquella diversidad en la valoración de la línea oficial del estado y de sus órganos representada por el disentimiento. El disentimiento, antes de ser precariamente tolerado de forma consuetudinaria, es considerado como anticonstitucional y, por tanto, es legalmente perseguido como infracción penal a la necesaria lealtad hacia las instituciones (26).

En el estado moderno, la introducción del principio mayoritario en derogación del de unanimidad, ha ofrecido una garantía jurídica a las minorías disidentes, legalizando la ruptura de la necesaria homogeneidad política anteriormente pretendida por el estado absoluto. Contemporáneamente se ha producido una despenalización del disentimiento expresado en el seno de los órganos representativos, reduciéndose progresivamente el área del concepto de traición y de los delitos contra el estado. Inicialmente, sin embargo, la afirmación del principio mayoritario se interpretó sobre todo como expediente para garantizar la subsistencia de una ficticia unanimidad, intentando

---

(26) Cfr. O. KIRCHHEIMER: *Political Justice. The Use of Legal Procedure for Political Ends*, Princeton, 1961, págs. 25 y sigs.

no perturbar la homogeneidad política de la colectividad (27). Esto emerge con evidencia de la concepción de Rousseau sobre la voluntad general (28), mientras que en el período de la Revolución francesa se afirma con claridad la interpretación unanimitista del principio mayoritario por parte de Sieyès (29) y de Condorcet (30).

El afirmarse del principio mayoritario, entendido como prevalencia de la voluntad de los más en el respeto y no en la simple tolerancia de la voluntad de los menos y, por tanto, con un evidente reconocimiento de los derechos de las minorías, emerge sólo con ocasión del proceso de formación de la Constitución americana en los ensayos de Madison (31). De este modo se llegó a conciliar el principio mayoritario, entendido como expresión de la voluntad general, con el principio de la tutela de las minorías políticas (32).

En los estados autoritarios, la negación del pluralismo liberal, vinculada en numerosas ocasiones con la existencia del partido único, ha llevado de nuevo a una limitación de los derechos de las minorías o a una sustancial eliminación de éstas. En estos ordenamientos, a veces la oposición permanece formalmente consentida, pero casi siempre está considerada anticonstitucional y, por tanto, legalmente perseguida (33).

(27) Acerca del paso progresivo del principio de unanimidad al de mayoría y de una tendencial sujeción de las minorías a las decisiones de la mayoría, cfr. E. RUFFINI AVONDO: *Il principio maggioritario. Profilo storico*, Turín, 1927, págs. 26 y sigs.

(28) *Contrat social*, IV, 2.

(29) *Qu'est-ce que le Tiers État? (1789)*, París, 1888, págs. 82 y sigs.

(30) *Essai sur l'application de l'analyse à la probabilité des décisions rendues à la pluralité des voix*, París, 1785, págs. 11 y sigs.

(31) Cfr. J. MADISON, ensayo núm. 10, en «The Federalist». Acerca de este problema, véase R. HOFSTADTER: *The Idea of a Party System. The Rise of Legitimate Opposition in the United States, 1780-1840*, Berkeley, 1969, págs. 55 y sigs., y 64 y sigs.

(32) L. KONOPCZYNSKI: *Minority Rights*, en *Encyclopedia of the Social Sciences*, X, reimpresión, Nueva York, 1951, pág. 526.

(33) En el Portugal salazarista disciplinado por la Constitución de 1933 se reconocían formalmente algunas instituciones de la democracia liberal, en realidad jamás respetadas. Sin embargo, en ciertos períodos, especialmente en vísperas de las elecciones presidenciales o parlamentarias, se toleraba una limitada actividad de la oposición, que podía presentar candidaturas propias, pero sin poder ejercer un control de la legitimidad de las operaciones electorales. La llegada a la Presidencia del Consejo de Cactano condujo a la constitucionalización del sector moderado de la oposición, que mandó sus propios representantes a la Asamblea en las elecciones de 1969. Los diputados del «sector liberal» de la Asamblea dimitieron, sin embargo, en 1971 denunciando la imposibilidad de llevar a cabo la función de oposición en el Parlamento. Sobre esto, cfr. G. DE VERGOTTINI: *Le origini della seconda repubblica portoghese, 1974-1976*, Milán, 1977, págs. 11-19. En la España franquista, los partidos que habían formado parte del Frente Popular quedaron fuera de la ley, admitiéndose las asocia-

La situación asume contornos más nítidos, tanto en el plano teórico como en el práctico, en aquellos ordenamientos autoritarios que imponiendo una transformación radical de las estructuras preexistentes no toleran la presencia ni siquiera de márgenes reducidos de disconformidad respecto a las orientaciones fijadas por los órganos políticos, lo que sucede particularmente en los estados que tratan de realizar el objetivo de la instauración de una sociedad comunista (34). El disentimiento mismo, pues, es por definición anticonstitucional y penalmente reprimido y la única forma de participación política consentida a los sujetos extraños al aparato del estado-partido consiste en el acomodamiento a la orientación política oficial (35). En estos

---

ciones políticas que eran compatibles con los Principios del Movimiento. Sustancialmente, esto comportaba la inconstitucionalidad de la oposición. Cfr. J. A. GONZÁLEZ-CASANOVA: *Las asociaciones de acción política en la España contemporánea*, en *Festschrift Loewenstein K.*, Tubinga, 1971, págs. 141 y sigs.; J. J. LINZ: *Opposition to and under an Authoritarian Regime: The Case of Spain*, en R. A. DAHL: *Regimes and Opposition*, New Haven-Londres, 1973, págs. 171 y sigs., y L. MORLINO: *Dal pluralismo limitato al pluralismo competitivo. Partiti e sindacati*, en DE VERGOTTINI (comp.): *Una costituzione democratica per la Spagna*, Milán, 1978, págs. 89 y sigs. Por lo que se refiere a la abolición de los partidos y la eliminación de la oposición parlamentaria durante el fascismo en Italia, cfr. C. GHISALBERTI: *Storia costituzionale d'Italia, 1849-1948*, Bari, 1974, págs. 357 y sigs. Cfr. asimismo A. AQUARONE: *L'organizzazione dello stato totalitario*, Turin, 1965, págs. 47 y sigs., y L. PALADIN: *Fascismo (diritto costituzionale)*, en «Enciclopedia del Diritto», XVI, Milán, 1967, págs. 888 y sigs.

(34) Se puede inscribir en este punto la discutida temática del Estado «totalitario», caracterizado por la negación de los postulados garantizadores del Estado liberal. Dentro del Estado totalitario habría que incluir, según unas u otras opiniones, las experiencias de los Estados fascista y nacionalsocialista, las de los Estados comunistas o todas ellas (cfr., en general, M. STOPPINO: voz «Totalitarismo», en *Dizionario di Politica*, Turin, 1976, págs. 1040 y sigs.). En lo que a los ejemplos históricos se refiere, los ordenamientos que se definen en base a la ideología fascista habría que considerarlos probablemente entre los regimenes autoritarios de conservación, mientras que la breve experiencia del Estado hitleriano y la de la Unión Soviética, especialmente en la época estalinista, habría que acomodarlos, a pesar de las profundas divergencias ideológicas, desde el punto de vista de la aceptación, como principio de acción de sus respectivos ordenamientos, de la perpetuación —tendencialmente ilimitada— del principio de conflictualidad entre el partido y sus «enemigos» políticos, extendiendo, por tanto, en el tiempo una situación típica de la guerra civil. Lo que aquí nos interesa es poner de relieve cómo en estos ordenamientos las minorías étnicas, religiosas y políticas son calificadas como «hostiles» de manera objetiva, independientemente de la presencia de una voluntad opositora real. Sobre este tema, cfr. D. FISICHELLA: *Analisi del totalitarismo*, 2.ª ed., Mesina, 1978, págs. 61 y sigs., 109 y sigs. y 216 y sigs.

(35) Acerca del régimen reservado a los movimientos de oposición en los Estados que se inspiran en la ideología marxista-leninista, cfr. L. SHAPIRO: *Opposition and Dissent in the Communist One-Party State*, en «Government and Opposition», 1967,

ordenamientos, pues, según el esquema lúcidamente analizado por Schmitt, no pueden existir adversarios políticos de las fuerzas dominantes, sino únicamente *enemigos* del estado-partido (36). Orientación constitucional y orientación de gobierno coinciden, identificándose el partido con el estado y el gobierno con la constitución, y siendo esta última mudable día a día según las exigencias mudables de las fuerzas dominantes. No siendo concebible ninguna forma de garantía para las fuerzas políticas diversas de las de gobierno, no sólo es inconcebible la oposición política (en el parlamento y fuera de él), sino que el disentimiento es castigado con el régimen penal reservado al atentado a la constitución, siendo duramente reprimidos todos los comportamientos contrastantes con la necesaria homogeneidad política del ordenamiento (37).

##### 5. LOS LIMITES Y EL CONTROL. PARLAMENTARIO IMPUESTOS A LA ORIENTACION POLITICA Y EL AFIRMARSE DE LA OPOSICION

El concepto de oposición está aquí vinculado a una fundación *activa* de determinadas fuerzas políticas en relación a las fuerzas de gobierno. Se supera así el momento meramente pasivo del disentimiento.

---

págs. 183 y sigs., y D. E. POWELL: *Controlling Dissent in the Soviet Union*, *ibid.*, 1972, págs. 85 y sigs., ahora en L. SHAPIRO (rec.): *Regimes and Oppositions*, New Haven-Londres, 1973, págs. 27 y sigs.; H. G. SKILLING: *Opposition in Communist East Europa*, *ibid.*, págs. 89 y sigs.; W. LEONARD: *L'opposizione degli intellettuali nell'URSS*, en VARIOS AUTORES: *Il sistema sovietico tra Stalin e Breznev*, «Nouva Serie Quaderni di Mondoperaio», 1, 1974, págs. 133 y sigs.; G. PELIKAN: *Prospettive di un'alternativa socialista nei paesi dell'est*, *ibid.*, págs. 159 y sigs.; VARIOS AUTORES: *Libertà e socialismo. Momenti storici del dissenso*, Milán, 1977, y VARIOS AUTORES: *Dal dissenso all'oposizioni Documenti e testimonianze della nuova opposizione nei paesi dell'est (1976-1977)*, Roma, 1977. Parece innecesario señalar que la situación no es muy diferente en algunos ordenamientos que reconocen un pluralismo de partidos y de asociaciones políticas, y que, por tanto, no aceptan a nivel formal el principio de partido único. En éstos, aunque exista una pluralidad de organizaciones y, por tanto, una cierta diversificación de los programas, el área de las grandes opciones políticas no puede ser criticada ni se puede negar la fidelidad a la ideología única de Estado. Por tanto, no se puede (ni se podría) organizar una función de oposición llevada a cabo por los partidos minoritarios dentro de las asambleas. Cfr., a este propósito, H. HOFMAN: *Mehrparteiensystem ohne Opposition. Die nichtkommunistischen Parteien in der D. D. R., Polen, der Tschechoslowakei und Bulgarien*, Berna-Frankfurt, 1976, *passim*.

(36) C. SCHMITT: *Der Begriff der Politischen*, Munich, 1932, pág. 17.

(37) H. DONNEDIEU DE VABRES: *La politique criminelle des États autoritaires*, París, 1938, págs. 7 y sigs., 115 y sigs. y 161 y sigs.

La primera forma de oposición es la de la oposición entendida como *límite* y control respecto al poder oficial del que no se ponen en duda ni la legitimidad ni, en general, las decisiones políticas más importantes, sino sobre todo decisiones contingentes y marginales. Consciente de su precariedad, la oposición afirma su lealtad hacia la constitución, que no pone en discusión, y justifica su intervención con el pretexto de garantizar una correcta aplicación de la misma. Es únicamente con esta precaución que la oposición adquiere ciudadanía legal en el marco aún sólido del absolutismo monárquico inglés (38).

No hay que olvidar que el absolutismo se había mostrado siempre claramente contrario a todo elemento crítico de ruptura de la perfecta homogeneidad política del estado, demostrando la propia hostilidad a la concepción misma del partido político identificado con la facción, concepción definida como un atentado a la constitución del estado (39). Hobbes había puesto en guardia contra la constitución de partidos, precursores de sediciones y guerras civiles (40), y el mismo Locke, aunque reconociendo el dualismo mayoría-minoría, se había interesado por el principio mayoritario a fin de garantizar una ficticia unanimidad a través de las decisiones de la mayoría (41).

Por vez primera, Bolingbroke (42) comenzó a determinar con notable sistematicidad un dualismo entre oposición y gobierno que constituirá un supuesto todavía válido hoy día de la teoría de la oposición parlamentaria (43). Partiendo del supuesto de la imposibilidad jurídica de poner en discusión los principios de base fundamentales de la constitución inglesa (44), Bolingbroke teorizó la posibilidad constitucional de colocarse en contra de las orientaciones gubernamentales que fueran en contra de los intereses co-

(38) T. A. HOCKIN: *The Roles of the Loyal Oppositions in Britain's House of Commons: three Historical Paradigms*, en «Parliamentary Affairs», 1971-72, págs. 51 y siguientes.

(39) S. COTTA: *La nascita dell'idea di partito nel secolo XVIII*, en «Il Mulino», núm. 89, 1959, pág. 451.

(40) *Libri de Cive*, cap. 10, párrafos 12 y 13, en *Opera Omnia*, al cuidado de Molesworth, II, Londres, 1839, 2.ª reimpresión 1966, págs. 274-275.

(41) *Two Treatises of Government*, libro II (1690), cap. 8, párrafos 95-98, al cuidado de P. Laslett, Cambridge, 1960, págs. 348 y sigs.

(42) Cfr. *Letter on the Spirit of Patriotism* (1736) y *The Idea of a Patriot King* (1738), en *Works*, al cuidado de D. Mallet, III, Londres, 1754, reimpresión 1968, páginas 3 y sigs. y 35 y sigs.

(43) N. GEHRIG, *op. cit.*, págs. 94 y sigs.

(44) Cfr. K. KLUXEN: *Das Problem der politischen Opposition. Entwicklung und Wesen der englischen Zweiparteienpolitik im 18. Jahrhundert*, Friburgo, 1956, páginas 35 y 197 y sigs.

lectivos. De aquí la configuración de la oposición «patriótica» llevada a cabo por un partido parlamentario insatisfecho de la orientación de los ministros, consintiéndose la constitucionalización de un derecho de *resistencia continua* en el parlamento (45). Esto era posible únicamente si se llevaba a cabo una distinción entre constitución y gobierno, entre soberano y ministerio, entre partido y facción, entre interés nacional e interés egoísta. Con sorprendente lucidez, Bolingbroke aclaraba las características de la oposición, que sería metódica y no ocasional, propondría medidas ventajosas además de criticar aquellas nocivas, estaría dispuesto a afrontar las responsabilidades de gobierno y debería seguir las modalidades aceptadas por el procedimiento parlamentario. Bajo esta perspectiva, se concebía la oposición como tendente a institucionalizarse en el ámbito de las relaciones entre el parlamento y aquella parte del ejecutivo —el ministerio— que se estaba separando progresivamente del rey, adquiriendo junto a la plena titularidad de la orientación política la paralela responsabilidad exclusiva para con el parlamento.

Continuando esta concepción, Hume reconocía la licitud de la contraposición entre partidos dentro del estado en el respeto de su constitución (46) y Burke insistía acerca de la función constitucional de los partidos parlamentarios (47). Hay que recordar, sin embargo, que Bolingbroke y Burke se habían interesado sobre todo en demostrar la legitimidad constitucional de una oposición tendente a sustituir un gobierno que no persiguiese los intereses nacionales, realizando así una constitucionalización del derecho de resistencia en relación a problemas contingentes. Una vez hallado un nuevo equipo de gobierno intérprete correcto de las exigencias colectivas, no habría habido razón alguna de llevar a cabo una oposición al mismo con una ulterior sustitución del gobierno (48).

---

(45) Cfr. W. JÄGER: *Politische Partei und parlamentarische Opposition. Eine Studie zum politischen Denken von Lord Bolingbroke und David Hume*, Berlin, 1971, página 140. Para una valoración de la oposición como asimilación en el procedimiento del derecho de resistencia, cfr. H. KRUGER: *Allgemeine Staatslehre*, 2.ª ed., Stuttgart, 1966, pág. 202; J. ISENSE: *Das legalisierte Widerstandsrecht*, Bad Homburg, 1969, páginas 58 y sigs., y K. KLUXEN: *Das problem...*, cit., págs. 203 y sigs.

(46) *Of Parties in General*, en *Essays, Moral, Political and Literary*, par. I (1742), en *The Philosophical Works*, T. Hill Green, III (comp.), Londres, 1882, reimprenta 1964, págs. 127 y sigs.

(47) *Thoughts on the Cause of the Present Discontents* (1770), en *Sources in British Political Thought, 1593-1900*, W. Harrison (comp.), Nueva York-Londres, 1965, páginas 107 y sigs.

(48) Cfr., en este sentido, F. O'GORMAN: *Party and Burke: The Rockingham Whigs*, en «Government and Opposition», 1968, págs. 95 y sigs.

6. DE LA MOCION DE CENSURA AL GOBIERNO Y DE SU SUSTITUCION  
A LA AFIRMACION DE LA ALTERNANCIA CICLICA DE LA MAYORIA

La clara teorización de la sustituibilidad del gobierno en base a la censura de la oposición no determinaba, sin embargo, el reconocimiento de la necesidad de la rotación cíclica de la mayoría de gobierno. Sólo el sucesivo desarrollo de la constitución inglesa durante el siglo XIX hizo que el principio de control llevado a cabo por la oposición sobre el gobierno y el de la posibilidad de sustitución del equipo gubernamental por otro de la oposición fueran complementados por el principio de un ciclo de sustituciones.

El principio de la *rotación continua* de la mayoría está, en general, erróneamente considerado como típico del estado liberal. Dicho principio no llegó a ser común a todos los ordenamientos de esta forma de estado, sino únicamente a los de tipo bipolar (49), e incluso en la misma Inglaterra fue reconocido con mucha cautela. En la primera mitad del siglo XIX, la alternancia entre dos partidos se convirtió en tendencial (50). Blackstone, en sus célebres comentarios, había ignorado, sin embargo, la existencia misma de la oposición (51) y Bentham habría dedicado a la oposición una fugaz referencia (52). En la segunda mitad del siglo, en su estudio sobre la constitución, Bagehot fue el primero que reconoció la función de cíclica alternativa de la oposición (53), mientras que los juristas fueron más cautos no ocupándose del tema, al estar éste disciplinado por simples *conventions*. Así, May en su tratado ignora el problema (54), mientras que Dicey reco-

---

(49) Hay que precisar, entre otras cosas, que este principio se ejerce de manera verdaderamente particular en el ordenamiento presidencialista norteamericano, ya que en dicho ordenamiento no existe una necesaria vinculación entre el jefe del ejecutivo y la mayoría parlamentaria. Cfr. A. MATHIOT: *L'alternance au pouvoir aux Etat-Unis*, en «Pouvoirs», 1977, págs. 91 y sigs.

(50) A. S. FOORD: *His Majesty's Opposition, 1714-1830*, Yale University Press, 1965, págs. 448 y sigs.

(51) W. BLACKSTONE: *Commentaries on the Laws of England*, I, cap. II, reimpresión ed. 1765, Londres, 1966, págs. 142 y sigs.

(52) J. BENTHAM: *A Fragment of Government* (1776), edición de F. C. Montague, Londres, reimpresión 1951, págs. 211 y sigs.

(53) W. BAGEHOT: *The English Constitution*, 2.ª ed., 1872, reimpresión, Londres, 1905, págs. XLIII-XLIV y 144-145.

(54) Las primeras ediciones del clásico tratado no hacen mención de la función de los partidos y de la oposición en el Parlamento y, en conformidad con la ideología del parlamentarismo individualista, cada miembro del Parlamento está considerado al mismo nivel de los demás desde el punto de vista de las prerrogativas parlamentarias. Sólo incidentalmente se toca el problema que nos interesa a propósito de la

noce la función alternativa sólo implícitamente (55) y lo mismo puede decirse de Anson (56). Una clara sistematización de las aportaciones institucionales más recientes y del principio de rotación se conseguirá, sin embargo, gracias a Todd (57) y, más tarde, a Lowell (58). Desde principios de siglo la doctrina no sólo reconoce el principio sino que ha acabado por convertirlo en uno de los ejes consuetudinarios de la forma inglesa de gobierno.

De la efectiva vigencia del principio de rotación continua de las funciones de oposición y de gobierno descende una de las más típicas características de la constitución inglesa: el gabinete sombra de la oposición (*Shadow Cabinet*) (59), máximo ejemplo de institucionalización de la función de oposición parlamentaria y, juntamente con el *Cabinet* gubernamental, elemento de calificación de la forma de gobierno (60). El partido de minoría, dotado de la más grande consistencia numérica en la Cámara de los Comunes, constituye la oposición «oficial», dotada de importantes prerrogativas e indispensable para el desarrollo práctico del procedimiento parlamentario. La oposición oficial se encuentra a la espera de transformarse en la mayoría en las elecciones generales sucesivas y, por tanto, es siempre un potencial grupo parlamentario de gobierno.

---

tutela de los derechos de las minorías con ocasión de las medidas de represión del obstruccionismo. Cfr. E. T. MAY: *A Treatise on the Law, Privileges, Proceeding and Usage of Parliament*, 10.<sup>a</sup> ed., Londres, 1893, pág. 323. Es interesante señalar que desde los primeros años del siglo el otro estudio clásico sobre el procedimiento parlamentario inglés, el del vienés Redlich, había reconocido con extrema claridad la función de los partidos en el Parlamento, la función de la oposición y la de su dirigente (*op. cit.*, págs. 275 y sigs. y 566 y sigs.).

(55) A. V. DICEY: *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 7.<sup>a</sup> ed., 1908, reimpresión; edición de E. C. S. Wade, 10.<sup>a</sup> ed., Londres, 1959, páginas 430-431.

(56) W. R. ANSON: *Loi et pratique constitutionnelle de l'Angleterre. Le parlement* (1886), trad. francesa, París, 1903, págs. 35 y 46-47, y *La couronne* (1892), trad. francesa, París, 1905, págs. 164 y sigs.

(57) A. TODD: *Il governo parlamentare in Inghilterra. Su origine, svolgimento e azione politica* (1867), trad. italiana, Turin, 1886, págs. 915-916.

(58) A. L. LOWELL: *Il governo inglese* (1908), trad. italiana, Turin, 1911, pág. 525.

(59) Cfr., extensamente, G. DE VERGOTTINI: *Lo «Shadow Cabinet»*, cit., *passim*, así como R. M. PUNNETT: *Front-Bench Opposition. The Role of the Leader of the Opposition, the Shadow Cabinet and Shadow Government in British Politics*, Londres, 1973, *passim*. El reconocimiento de la función de los partidos en el Parlamento, de la contraposición Gobierno-oposición, de la función del dirigente y del gabinete sombra está incluido en las ediciones más recientes del clásico tratado de E. May, citado; cfr. 17.<sup>a</sup> ed., Londres, 1964, págs. 257-259.

(60) Acerca de esta última consideración, cfr. A. B. KEITH: *The Constitution of England from Queen Victoria to George VI*, I, Londres, 1940, pág. 21.

Justamente por esto, la oposición es, generalmente, moderada y, aunque intente enviar a la oposición al equipo parlamentario que sirve de base al gabinete gubernamental, propone una línea programática alternativa que tenga posibilidad de ser efectivamente realizable y de la que deberá rendir cuentas a los electores en caso que éstos le den su confianza. De aquí su carácter de oposición «responsable». Se intenta, pues, establecer un vínculo entre la orientación seguida en la oposición y la orientación desarrollada más tarde, cuando el partido llega al gobierno. Y no solamente esto, sino que la tendencial continuidad relativa al carácter dinámico de la orientación está asociada con la del grupo dirigente que constituye el máximo centro de decisión. El *leader* de la oposición oficial (61), que obtiene reconocimiento formal en la legislación estatal en 1937 (62), está destinado en base a una indiscutida *convention* a ser nombrado primer ministro en caso que su partido venza las elecciones (63), mientras que el *Cabinet* gubernamental se forma, en general, con ministros que habían formado parte del llamado gabinete en la sombra durante el período de oposición (64).

Desde la primera década del presente siglo se van asentando reglas convencionales relativas a la formación y al funcionamiento del gabinete en la sombra que están modeladas en base a las que se habían desarrollado a propósito del gabinete gubernamental. Entre ellas la más importante es la relativa a la obligación de respetar la cohesión política del consejo de ministros en la sombra y de dimitir del mismo en caso de disenso de la línea oficial de la oposición (65). Además, de forma parecida a lo que sucede respecto al órgano de gobierno, se ha afirmado también para el gabinete en la sombra la práctica del gabinete restringido, la organización de comisiones de ministros en la sombra con competencias sectoriales y la institución de departamentos administrativos destinados a servir de contrapeso a los gubernamentales (66).

---

(61) G. NEGRI: *Il leader del partito anglosassone. Osservazioni sulle tendenze monocratiche nei sistemi britannico e statunitense*, Milán, 1958, y M. BELOF: *The Leader of the Opposition*, en «Parliamentary Affairs», 1958, pág. 161.

(62) *Ministers of the Crown Act, 1937*.

(63) I. JENNINGS: *Cabinet Government*, 2.ª ed., Cambridge, 1951, págs. 29 y sigs. El definitivo afirmarse de la institución del gabinete en la sombra se produce después de la Ley de Reforma Electoral de 1867. Cfr. J. P. MACKINTOSH: *The British Cabinet*, 2.ª ed., Londres, 1968, págs. 229 y sigs.

(64) G. DE VERGOTTINI, *op. cit.* últimamente, págs. 202 y sigs.

(65) Cfr. G. DE VERGOTTINI, *op. cit.* últimamente, págs. 146 y sigs., en relación a la importancia de la *convention of collective responsibility*.

(66) G. DE VERGOTTINI, *op. cit.* últimamente, págs. 93 y sigs.

## 7. EL AMBITO EFECTIVO DE FUNCIONAMIENTO DE LA ALTERNANCIA GOBIERNO-OPOSICION Y SUS LIMITES REALES

El modelo examinado en el apartado anterior, que al comportar el cíclico alternarse de oposición y mayoría permite asimismo una acentuada forma de institucionalización formal de aquella mediante el gabinete en la sombra, es tendencialmente seguido por un limitado número de ordenamientos concretos. De hecho, una alternancia cíclica se puede verificar en aquellos ordenamientos en los que no sólo subsista, como es obvio, una multiplicidad de partidos en concurrencia, sino también una aceptación «leal» de los principios constitucionales común al menos a los más importantes de entre ellos, lo que es índice de una amplia y mutua homogeneidad política, además de un funcionamiento de la forma de gobierno según el modelo denominado *bipolar*. En este sentido sería útil evitar conscientemente la normal referencia a la naturaleza bipartidista de algunos ordenamientos, ya que la experiencia indica que ciertos ordenamientos pluripartidistas (comúnmente definidos «de multipartidismo moderado») pueden funcionar de manera similar a los bipartidistas, siendo en realidad significativo para llevar a cabo un análisis de las relaciones gobierno-oposición el número de los polos de referencia de la dinámica política y no el número de los partidos que pueden identificarse o no con dichos polos (67).

Los ordenamientos bipolares, tanto bipartidistas como de dos coaliciones de partidos, tienden a adecuarse en su funcionamiento al modelo inglés.

---

(67) Para los fines de esta investigación se considera útil calificar la forma de gobierno en base al número de «polos» del sistema político (cfr. G. SARTORI: *Partiti e sistemi di partito. Corso di Scienza Politica 1964-1965*, Florencia, 1965, págs. 71 y siguientes, y *Parties and Party Systems*, cit., págs. 125 y sigs.) y no en base al número de los partidos presentes (cfr., por ejemplo, L. ELIA: «Governo [forme di]», en *Enciclopedia del Diritto*, XIX, Milán, 1970, págs. 638 y sigs.), ya que este último criterio no es útil para comprender la dinámica de las instituciones desde el punto de vista de las relaciones Gobierno-oposición. No parece necesario señalar el peligro de confusión y la imprecisión existente en el recurso a la calificación de «bipartidista» utilizada para definir algunos ordenamientos y, en particular, el inglés; en este ordenamiento existen, de hecho, otros partidos, aunque no siempre sean determinantes para la dinámica parlamentaria. En realidad, sería necesario distinguir entre la hipótesis del número de partidos importantes en el Parlamento (en este caso, podrían definirse bipartidistas solamente a los Estados Unidos, a Inglaterra y a Nueva Zelanda) y la hipótesis de que el ordenamiento se ajuste a una dinámica que se podría denominar «bipartidista» (es decir, que se base en una expectativa de alternancia) en la que estén involucrados más de dos partidos, con lo que se amplía sensiblemente el número de los ordenamientos en cuestión (cfr. G. SARTORI: *Parties...*, cit., págs. 186 y sigs.).

En orden de importancia, en primer lugar están los ordenamientos de aquellos estados cuyo desarrollo está históricamente condicionado por la dominación inglesa, que han basado explícitamente sus instituciones en las de aquel país, formalizando en las constituciones o en una legislación sustancialmente constitucional aquella disciplina que en el Reino Unido es fundamentalmente consuetudinaria y convencional (68). En particular, hay que recordar que en 1946 una enmienda a la Constitución de Sudáfrica (*South Africa Act* de 1909) ofreció el primer ejemplo de previsión constitucional de la función de dirigente de la oposición, ofreciendo al dirigente del partido de minoría con mayor consistencia numérica en el parlamento una asignación similar a la de los ministros, siguiendo así el esquema del legislador inglés de 1937. Pero es interesante señalar que desde 1905 una ley federal canadiense había previsto el pago de una asignación al dirigente de la oposición en la Cámara baja, anticipando, por tanto, en más de treinta años la citada ley inglesa de 1937 (69).

Después de la segunda guerra mundial, numerosos textos constitucionales han reproducido las instituciones del gobierno inglés, preveyendo garantías formales para la oposición, pero sin que hayan podido ser aplicadas ya que han sido sustituidas poco después por regímenes autoritarios (70). Quedan sólo por tomar en consideración las experiencias de algunos ordenamientos que además de haber previsto una regulación formal de la ope-

---

(68) Sobre la influencia en este sentido de la Constitución inglesa, cfr. J. JENNINGS: *Constitutional Law of the Commonwealth*, I, *The Monarchies*, 3.<sup>a</sup> ed., Oxford, 1957, *passim*; G. TREVES: «Commonwealth», en *Enciclopedia del Diritto*, VII, Milán, 1960, págs. 973 y sigs.; A. BRANDY: *Democracy in the Dominions*, 3.<sup>a</sup> ed., Toronto, 1958, págs. 506 y sigs. y 525 y sigs., y K. C. WHEARE: *Legislatures*, 2.<sup>a</sup> ed., Oxford, 1967, págs. 77 y sigs.

(69) Cfr. F. MC HENRY: *Formal Recognition of the Leader of the Opposition in Parliaments of the British Commonwealth*, en «Political Science Quarterly», 3, 1954, págs. 438 y sigs. Para una información sobre la situación retributiva de los miembros de la oposición, puesta al día en 1966, cfr. I. GREY y L. MARRIOTT: *Payments and Privileges of the Commonwealth Parliamentarians*, Londres, s.f. Para una amplia indicación de las fuentes normativas relativas a algunos Estados, cfr. G. DE VERGOTTINI: *Lo «Shadow...»*, cit., págs. 222-223, en la nota 17, y R. M. PUNNETT, *op. cit.*, págs. 431 y siguientes.

(70) Acerca de la eliminación de la función opositora en numerosos Estados de nueva independencia que formalmente la habían garantizado, cfr. S. A. DE SMITH: *The New Commonwealth and its Constitutions*, Londres, 1964, pág. 230; E. SHILS: *Opposition in the New States of Asia and Africa*, en «Government and Opposition», 1965-1966, págs. 175 y sigs.; H. DAALDER: *Government and Opposition in the New States*, en *ibid.*, 1965-1966, págs. 205 y sigs., y S. E. FINER: *The One-Party Regimes in Africa*, en *ibid.*, 1966-1967, págs. 491 y sigs.

sición han demostrado un funcionamiento capaz de garantizar su aplicación. Se trata de los ejemplos ofrecidos por los ordenamientos canadiense, australiano y neozelandés, que en el curso de los dos últimos siglos han tenido un desarrollo similar al del ordenamiento inglés, tanto bajo el aspecto de las instituciones constitucionales como bajo el aspecto social. En estos ordenamientos, la rotación cíclica constituye la regla tendencial y la formación de equipos orgánicos alternativos de parlamentarios que esperan formar parte del gabinete bajo el mando del dirigente del partido es práctica generalizada (71). Un caso similar es el caso irlandés (72).

A pesar de que estén caracterizados por un diverso desarrollo histórico, muchos otros ordenamientos políticamente homogéneos pueden conocer una tipología en las relaciones gobierno-oposición similar a la mencionada. Entre éstos están comprendidos aquellos ordenamientos en los que sólo dos partidos tienen importancia, como es el caso de Austria a partir de 1966, año en que finalizó la gran coalición, país donde los dos partidos nacionales más importantes han comenzado a desarrollar, respectivamente, la función de gobierno y la de oposición (73). Asimismo, existen ordenamientos en los que un tercer partido se convierte en indispensable para formar la coalición de gobierno aliándose a uno de los dos mayores, como ha sucedido en algunos períodos en la República Federal Alemana. A este propósito, hay que mencionar que la Ley Fundamental de 1949 no contiene disposiciones que explícitamente reconozcan la función de la oposición según el esquema británico, como lo había reconocido pocos años antes la Constitución de Baden de 1947 (74) y como lo reconocerá en 1971 la ley de reforma de la Constitución de la ciudad de Hamburgo (75) —únicos ejemplos de formalización acen-

---

(71) Sobre la situación de la oposición en estos ordenamientos, cfr. R. A. DAHL: *Patterns of Oppositions*, cit., págs. 333-334; D. FISICHELLA: *Sviluppo democratico e sistemi elettorali*, Florencia, 1970, págs. 155 y sigs., y S. LEVINE: *The New Zealand General Elections of 1975*, en «Parliamentary Affairs», 1975-1976, págs. 310 y sigs.

(72) Cfr. M. T. W. ROBINSON: *Il ruolo del Parlamento irlandese*, en *Parlamento Europeo. Simposio sull'integrazione*, cit., págs. 82 y sigs.; B. CHUBB: *Cabinet Government in Ireland*, Dublin, 1974, y M. G. FOLLIOT: *Société et institutions politiques en Irlande du sud*, en «Revue du Droit Public et de la Science Politique», 1973, páginas 114 y sigs.

(73) P. GERLICH, *op. cit.*, págs. 36, 52, 166 y sigs. y 181 y sigs.; H. RAUSCH, *op. cit.*, pág. 44, y M. H. SULLY: *The Austrian Parliamentary Election of 1975*, en «Parliamentary Affairs», 1975-1976, págs. 293 y sigs.

(74) Cfr. ampliamente H. P. SCHNEIDER, *op. cit.*, págs. 182 y sigs.

(75) Cfr. H. P. SCHNEIDER, *op. cit.*, págs. 261 y sigs. El artículo 23 de la Constitución dice en la actualidad: «La oposición es parte esencial de la democracia parlamentaria. Tiene la obligación permanente de efectuar la crítica pública al pro-

tuada del modelo inglés en la Europa continental—, sino que reproduce el esquema tradicional del dualismo orgánico Parlamento-Gobierno (76). Sin embargo, las soluciones organizativas que han conducido a la prohibición de los partidos antisistema y a la exclusión de los pequeños partidos de las asambleas parlamentarias, unido a la institución de la no confianza constructiva y a la acentuación de la función del presidente del Gobierno han fomentado la concentración de los electores a favor de un número limitado de partidos, presionando tendencialmente hacia un modelo dualista, aunque de carácter imperfecto, en el que se contraponen Gobierno y oposición siguiendo el esquema inglés (77). La expectativa de la alternancia ha llevado en ciertos momentos a poner las premisas para la constitución de equipos de ministros en la sombra (78).

Finalmente, hay que mencionar que el principio de la alternancia encuentra también parcial aplicación en algunos ordenamientos caracterizados por la función determinante de un número elevado de partidos. Los ejemplos de posibles combinaciones, en el gobierno y en la oposición, pueden ser múltiples: en línea de máxima se ha notado que, mientras en los ordenamientos de tipo inglés prevalece la tendencia a tener gobiernos formados por un único partido mayoritario, pudiéndose encontrar en la oposición un único partido o varios de los que uno es dominante, en los otros ordenamientos, especialmente de la Europa continental, prevalecen gobiernos de coalición, e incluso en la oposición se encuentran varios partidos a veces coaligados entre sí (79). A pesar de la extrema disparidad de las combinaciones de partidos (de gobierno y de oposición), estos ordenamientos pueden ser aproximados entre sí centrándose en el perfil de las probabilidades de

---

grama de gobierno tanto en su esencia como en sus aspectos específicos. Constituye la alternativa política a la mayoría de gobierno.»

(76) Sobre este esquema tradicional y sobre los problemas relativos a la función de la oposición, véanse N. GEHRIG, *op. cit.*, págs. 257 y sigs. Acerca del afianzamiento en la constitución material del dualismo Gobierno-oposición, según el ejemplo británico, y acerca de las garantías de que goza la oposición, véanse D. STERNBERGER: *Über parlamentarische Opposition*, en *Festschrift für A. Rüstow*, Erlenbach, 1955, págs. 301 y sigs.; A. HAMANN: *Das Recht auf Opposition und seine Geltung im aussenparlamentarischen Bereich*, en «*Politische Vierteljahresschrift*», 1962, págs. 242 y sigs., y W. BILLING: *Opposition*, en *Staatslexikon X*, 2.º suplemento, 6.ª cd., Friburgo, 1970, pág. 787.

(77) Cfr. T. ESCHENBURG: *Das Zweiparteiensystem in der deutschen Politik*, en *Festgabe für F. Hartung*, Berlín, 1958, págs. 411 y sigs., y N. GEHRIG, *op. cit.*, páginas 79 y sigs. y 191 y sigs.

(78) G. DE VERGOTTINI, *op. cit.*, págs. 238-242.

(79) Cfr., en este sentido, R. M. PUNNETT, *op. cit.*, pág. 435.

alternancia, en el caso de que los partidos actúen agrupados alrededor de dos polos de referencia fundamentales, en cuyo caso la alternancia *puede* verificarse si se dan las premisas de la recíproca confianza entre los partidos y de la lealtad hacia la Constitución, pero que solamente en ciertos ejemplos limitadísimos puede aparecer realmente cíclica e íntegra, mientras que en la mayoría de los casos se presenta solamente como potencial, no repetitiva y, sobre todo, involucrando únicamente algunos de los partidos (80).

8. EL DIVERSO VALOR DEL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE GARANTIA DE LAS  
MINORIAS Y DEL PRINCIPIO DE GARANTIA DE LA ALTERNANCIA  
GOBIERNO-OPOSICION

El esquema bipolar precedentemente recordado interesa solamente una parte de los ordenamientos de oposición garantizada y, a veces, sólo en periodos limitados. Hay que considerar ahora, por lo menos, otras dos hipótesis de comportamiento de la oposición en este tipo de ordenamientos: el de la dispersión de la oposición, que nos remite a un esquema multipolar, y el de la concentración de la mayoría en un único polo dominante constituido por la gran coalición con la correspondiente marginación de la oposición. Comenzando por la hipótesis *multipolar*, hay que subrayar que, en muchos ordenamientos de tradición liberal, el esquema bipolar de tipo británico que consiente la cíclica alternancia de la mayoría de gobierno y la oposición ha quedado confinado entre los valores míticos que son patrimo-

---

(80) La situación a que se hace referencia se ha verificado y se verifica en Suecia, Noruega e Islandia, y puede verse realizada, además, en Dinamarca, Bélgica y Holanda después de la superación del período «asociativo». En estos ordenamientos no son raras tampoco las experiencias de Gobiernos minoritarios. El elemento de hecho que justifica el funcionamiento sustancialmente bipolar del sistema consiste en la amplia convergencia de los partidos (a menudo numerosos) en lo que a los valores constitucionales se refiere. Sobre la posibilidad de la alternancia en el sentido indicado, cfr., para los ordenamientos escandinavos, K. TORNUDD: *Composition of Cabinets in Finland 1917-1968*, en «Scandinavian Political Studies», 1969, págs. 58 y sigs.; O. RUIN: *Patterns of Government Composition in a Multi-Party System: the Case of Sweden*, en *ibid.*, 1969, págs. 84 y sigs.; A. SOLSTAD: *The Norwegian Party System*, en *ibid.*, 1969, págs. 160 y sigs.; E. DARMGAARD: *The Parliamentary Basis of Danish Governments: the Patterns of Coalition Formation*, en *ibid.*, 1969, págs. 30 y sigs.; *idem*: *Stability and Change in the Danish Party System over Half a Century*, en *ibid.*, 1974, páginas 103 y sigs.; N. ELDER: *The Swedish General Election of 1976*, en «Parliamentary Affairs», 1976-1977, págs. 193 y sigs., y F. THIBAUT: *La Finlande, un régime parlementaire en attente*, en «Revue du Droit Public et de la Science Politique», 1977, páginas 667 y sigs.

nio común de una ideología garantizadora, pero no ha encontrado aplicación práctica (81) a causa de la sustancial y persistente heterogeneidad del contexto social, que ha permitido la subsistencia de una profunda desconfianza entre las fuerzas políticas, lo que ha sido un obstáculo para la alternancia (82).

En realidad, la mayor parte de estos ordenamientos ha dado una interpretación reductiva de la función de la oposición al considerarla como *contrincante dialéctica* que depende de la existencia de la mayoría gubernamental y está destinada a censurar, apoyándose en el cauce del procedimiento parlamentario, la orientación del gobierno (83). La posibilidad de crítica sin perspectiva realista de alternancia limitaba sustancialmente la oposición a la mera función de moderadora de la función de orientación y acababa incluso por convertir a los grupos minoritarios en auxiliares del gobierno. Según el pensamiento de Guizot y de Laboulaye, el régimen de garantías de la oposición se concebía no sólo como garantía de las minorías, sino de la Constitución misma y de la totalidad de las fuerzas políticas (84). Además, la opi-

(81) Sobre la limitación del modelo inglés a los sistemas bipartidistas, cfr., naturalmente, H. PETERS: *Die Opposition in der Parlamentarischen Demokratie*, in *Oesterreichische Zeitschrift für öffentliches Recht*, 1959, 1960, pág. 26.

(82) En general, sobre la especificidad del régimen inglés de la oposición y sobre las profundas divergencias que lo separan del parlamentarismo continental se había expresado lúcidamente J. REDLICH, *op. cit.*, págs. 369 y 568. El mismo autor había determinado con precisión la desconfianza de los constitucionalistas alemanes en las instituciones parlamentarias: cfr. Introducción a la edición inglesa de *The Procedures of the House of Commons. A Study of its History and Present Form*, I, Londres, 1908, págs. XXVII y sigs. Acerca de la tradicional desconfianza en la oposición, cfr., por ejemplo, en lo que a Alemania se refiere: W. HENNIS: *Parlamentarische Opposition und Industriegesellschaft*, en *Gesellschaft und Demokratie in Deutschland*, Munich, 1965, pág. 29, y H. P. SCHNEIDER, *op. cit.*, págs. 49 y sigs. En relación a Francia, cfr. N. MATEUCCI: *Organizzazione del potere e libertà*, Turín, 1976, pág. 205. Acerca de la desconfianza mutua entre partidos de mayoría y de oposición en las sociedades políticamente heterogéneas, con la correspondiente tensión en sus relaciones en el Parlamento y, por tanto, con la consiguiente cristalización de la oposición, véase G. BURDEAU: *L'évolution de la notion d'opposition*, en «Revue Internationale d'histoire Politique et Constitutionnelle», 1954, págs. 123 y sigs.

(83) Sobre la función dialéctica de la oposición en el Estado liberal del siglo XIX, cfr. A. ESMEIN: *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, 5.ª ed., París, 1909, págs. 274, y G. BURDEAU: *Traité de science politique*, VI, 2, 2.ª ed., París, 1971, págs. 244 y sigs. Para una acentuación de la importancia del método de la discusión como característico de los ordenamientos democráticos, cfr. E. BARKER: *Principles of Social and Political Theory*, reimpresión, Oxford, 1967, págs. 200 y sigs., 236 y sigs. y 265.

(84) Cfr., en este sentido, las anotaciones de G. BURDEAU: *Traité...*, VI, 2, cit., pág. 248 n.

nión reductiva de Laband (85), que configuraba la función de los parlamentos como estrictamente limitada a la legislación con un llamamiento a la rígida aplicación del principio de separación, y que constituía uno de los supuestos de la monarquía constitucional, estaba destinada a desarrollar sus efectos también posteriormente y a ser utilizada por los críticos del gobierno parlamentario y de la influencia de los partidos sobre el Estado, siguiendo el ejemplo de Schmitt (86). Como es sabido, los «procedimientos dialéctico-contradictorios» en el Parlamento han sido evaluados por Kelsen (87) y, más tarde, por Krüger (88), como elemento calificativo del parlamentarismo de derivación liberal y, con análogo planteamiento, Laski (89) y Smend (90) han insistido, a veces críticamente, en presentar el parlamentarismo como un sistema determinado a la formación de las decisiones políticas mediante la discusión (*Government by discussion*), recogiendo en parte las consideraciones expuestas con anterioridad en los escritos clásicos de Guizot (91).

En los ordenamientos en los que no existiesen los supuestos objetivos de homogeneidad política de tipo británico, la Constitución liberal se interpretaba como el régimen de una mayoría parlamentaria tendencialmente permanente, destinada a ser controlada en el Parlamento y a quedar positivamente influida, en pro del interés general, con ocasión del enfrentamiento continuo con las críticas y las propuestas de minorías de oposición predestinadas a la condición de minorías permanentes. En consecuencia, y a pesar de la equívoca referencia al modelo inglés (92), la garantía para la oposición

---

(85) A propósito de la posición de Laband en este sentido, cfr. K. H. FRIAUF: *Der Staatshaushaltplan im Spannungsfeld zwischen Parlament und Regierung*, Bad Homburg, 1968, pág. 251.

(86) C. SCHMITT: *Die geistesgeschichtliche Lage*, cit., pág. 63. Véanse, además, I. SEIPEL: *Der Kampf um die Oesterreichische Verfassung*, Viena, 1930, pág. 228; H. R. KLECATSKY: *Was verlangt der Rechtsstaat heute*, en «Oesterreichische Juristenzeitung», 1967, pág. 29, y J. AGNOLI: *Die transformation der Demokratie*, Frankfurt, 1968, pág. 61.

(87) H. KELSEN: *Das Problem des Parlamentarismus* (1926), reimpresión, Darmstadt, 1968, pág. 39.

(88) H. KRÜGER: *Parlamentarismus*, en *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, VIII, Gotinga, 1964, pág. 209.

(89) H. LASKI: *The Foundations of Sovereignty and Other Essays*, Londres, 1921, pág. 36.

(90) R. SMEND: *Die politische Gewalt im Verfassungsstaat und das Problem der Staatsform*, en *Festgabe W. Kahl*, III, Tubinga, 1923, págs. 22 y sigs.

(91) M. GUIZOT: *Histoire des origines du gouvernement représentatif en Europe*, II, Bruselas, 1851, págs. 10-11.

(92) La extensión a muchos ordenamientos continentales de consideraciones que en realidad se verifican sólo en los ordenamientos bipolares es frecuente. A veces se

quedaba de nuevo inscrita en el ámbito más limitado del principio de garantía de las minorías políticas, dando como claro resultado la profunda diferencia existente entre el parlamentarismo de tipo británico caracterizado por la movilidad de las funciones de gobierno y de oposición y el caracterizado por una tendencial inmovilidad y, más concretamente, por la cristalización de la oposición.

Llegados aquí, es posible definir con mayor precisión el significado que asume aquella forma particular de oposición que se conoce como obstrucción, que madura cuando los grupos minoritarios de oposición ven particularmente reducidas o totalmente anuladas las posibilidades de incidir en las opciones de orientación de la mayoría (93).

Los ordenamientos políticamente heterogéneos caracterizados por la presencia de partidos de centro (94), que intentan perpetuarse como partidos de gobierno, y por la de partidos de derecha y de izquierda, que desarrollan una función casi permanente de oposición, sufren, por tanto, la presencia de por lo menos tres polos de referencia de la actividad política que son determinantes. En estos ordenamientos, además, la eventualidad de una alternancia se hace problemática por el hecho de que el partido, o la coalición de gobierno, pretende ser el único y verdadero intérprete y garante de la Constitución, promoviendo la calificación de anticonstitucional para la oposición desarrollada por los partidos colocados en los extremos del espectro político y, después del primer conflicto mundial, en especial del Partido Comunista, que ha asumido progresivamente una posición de relieve en todos estos ordenamientos. Entre los ordenamientos a que nos referimos

---

induce al error confundiendo la dialéctica mayoría-oposición con una inexistente alternativa (cfr. H. Kelsen: *Das Problem...*, cit., págs. 28 y sigs., y *Vom Wesen...*, cit., págs. 53 y sigs., y F. A. Hermens: *La democrazia rappresentativa*, trad. italiana, Florencia, 1968, págs. 231 y sigs.). A veces se da genéricamente por descontada la generalización del principio de rotación (cfr. H. Krüger: *Parlamentarismus...*, cit., página 215, y N. Gehrig, *op. cit.*, págs. 138 y 204). En relación con el ordenamiento italiano basado en la vigente Constitución, el mito del modelo inglés ha sido recogido por L. Basso: *Natura e funzioni della opposizione nell'ordinamento costituzionale italiano*, en *Studi sulla Costituzione*, II, Milán, 1958, págs. 375 y sigs. Un interesante ejemplo de reconocimiento formal de la función de oposición, entendida como derecho de las minorías políticas, se encuentra en la Constitución portuguesa de 1976, en su artículo 117.2: «Se reconoce a las minorías el derecho de oposición democrática en los términos de la Constitución.»

(93) Cfr. C. Dell'Acqua: *L'ostruzionismo parlamentare*, Milán, 1970, págs. 76 y 113 y sigs.

(94) Sobre la importancia de los partidos de centro en los ordenamientos pluripartidistas caracterizados por profundas divergencias ideológicas, cfr. G. Sartori: *Parties...*, cit., págs. 134 y sigs.

hay que recordar el alemán del período de Weimar, el francés, el japonés, el finlandés y el italiano, generalmente calificados como «de multipartidismo extremo». A pesar de la diversidad de las soluciones formales previstas por las respectivas constituciones en lo que a la forma de gobierno se refiere, estos ordenamientos se asemejan debido a la presencia de profundas divergencias entre los partidos, lo que hace problemática la alternancia.

Son conocidas las vicisitudes de la República de Weimar (95) y de la II y III Repúblicas en Francia (96). En estos ejemplos, la profunda crisis institucional unida a la desconfianza entre los partidos parlamentarios más importantes había llevado a una situación de inmovilismo destinada a hallar solución en elementos externos al Parlamento. A propósito de Francia, hay que señalar además que la solución semipresidencial de la V República, al ayudar a formar en el Parlamento una mayoría estable para el presidente, ha conducido a una evidente bipolarización. Pero no ha bastado la formación de dos coaliciones contrapuestas (mayoría presidencial-oposición de izquierda) para hacer posible la alternancia (97).

Una situación particularmente compleja existe en Finlandia, donde la tendencia a la bipolarización en conformidad a lo que sucede en los demás estados escandinavos y la consiguiente formación de coaliciones —en el

---

(95) Cfr. HARTUNG: *Deutsche Verfassungsgeschichte vom 15 Jahrhundert bis zum Gegenwart*, 7.ª ed., Stuttgart, 1959, págs. 329 y sigs.; K. D. BRACHER: *Die Auflösung in der Demokratie*, 2.ª ed., Stuttgart, 1957; C. MORTATI: *Le forme di governo. Lezioni*, Padua, 1973, págs. 215 y sigs., y H. VOGT, *op. cit.*, págs. 59 y sigs.

(96) Sobre el sistema de partidos francés, sus relaciones y las repercusiones sobre la estabilidad del Gobierno y las instituciones durante la III República, véanse E. PIERRE: *Traité de droit politique, electoral et parlementaire*, 5.ª ed., París, 1924; A. SOULIER: *L'instabilité ministérielle sous la III<sup>e</sup> République*, París, 1938; J. OLLÉ-LAPRUNE: *La stabilité des ministres sous la III<sup>e</sup> République, 1879-1940*, París, 1962. Para la IV República, véanse M. DUVERGER: *The French Political System*, Chicago, 1958; C. A. COLLIARD: *La pratique de la question de confiance sous la IV<sup>e</sup> République*, en «Revue du Droit Public et de la Science Politique», 1948, pág. 231, y VENETIA: *Les fondements juridiques de l'instabilité ministérielle sous la III<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> République*, en «Revue du Droit Public et de la Science Politique», 1959, págs. 718 y sig. Cfr. además, para todo el período de examen, M. DUVERGER: *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 2, *Le système politique français*, 14.ª ed., París, 1976, págs. 71 y sigs.

(97) Sobre este problema específico, particularmente debatido en Francia con ocasión de algunas elecciones presidenciales y parlamentarias recientes, cfr. R. C. MACRIDIS: *Opposition in France: An Interpretation*, en «Government and Opposition», 1972, págs. 166 y sigs.; P. AVRIL: *Alternance et troisième tour: les intermittences de la constitution*, en «Revue du Droit Public et de la Science Politique», 1976, págs. 1027 y sigs.; O. DUHAMEL: *La constitution de la V<sup>e</sup> République et l'alternance*, en «Pouvoirs», 1, 1977, págs. 47 y sigs., y G. BACOT: *Du bipartisme dans la constitution de la V<sup>e</sup> République*, en «Revue du Droit et de la Science Politique», 1978, págs. 28 y sigs.

gobierno y en la oposición— con posibilidad de alternancias parciales incluye también al Partido Comunista, pero con soluciones incompletas, ya que el ala izquierda de este partido se niega a participar en las coaliciones de gobierno, permaneciendo, por tanto, constantemente en la oposición (98).

La situación japonesa en relación con la forma de gobierno parlamentaria derivada de la Constitución de 1949 está caracterizada por la permanencia en el gobierno desde hace un cuarto de siglo del Partido Liberal Democrático, dejando constantemente en la oposición a los demás partidos, sin perspectiva alguna de recurrir a la alternancia (99).

Hay que reservar una referencia conclusiva a la situación que se ha desarrollado en el marco de la Constitución italiana, con profundas divergencias entre los partidos, muy numerosos además, lo que ha determinado un sistema multipolar en el que la Democracia Cristiana se ha mantenido como partido de gobierno, con oposiciones de derecha y de izquierda, recurriendo constantemente a fórmulas de coalición parlamentarias y gubernamentales (100).

La alternancia completa, que algunos considerarían natural incluso en un ordenamiento de este tipo (101), no se ha verificado ni podría haberse veri-

(98) Cfr. D. ARTER: *All-Party Government for Finland*, en «Parliamentary Affairs», 1978, págs. 67 y sigs.

(99) A. LOMBARDO: *Il sistema politico del Giappone. Elementi di analisi comparata*, Milán, 1975.

(100) Sobre el constante recurso a las coaliciones, véanse G. PASQUINO: *Per una analisi delle coalizioni di governo in Italia*, en VARIOS AUTORES: *Continuità e mutamento elettorale in Italia*, Bolonia, 1977, págs. 251 y sigs., y A. LOMBARDO: *La crisi delle democrazie industriali. 1968-1976*, Florencia, 1977, págs. 190 y sigs. Sobre el carácter «natural» de las coaliciones en el marco de la actual Constitución, véase G. FERRARA: *Il governo di coalizione*, Milán, 1973, *passim*.

(101) A favor de la alternancia en el marco de la actual Constitución, cfr. C. MORTATI: *Disciplina dei partiti nella costituzione* (1950), actualmente en *Raccolta di scritti*, III, Milán, 1972, pág. 48; ídem: *Commento art. 1*, en G. BRANCA (rec.): *Commentario de la Costituzione*, I, Bolonia, 1975, págs. 30-31; G. CUOMO: *Unità e omogeneità nel governo parlamentare*, Nápoles, 1957, pág. 81; L. BASSO, *op. cit.*, págs. 378-381, y G. FERRARA: *Il presidente di asamblea parlamentare*, Milán, 1965, págs. 14 y 212 y sigs. Hay que poner de relieve que por parte sobre todo de las fuerzas políticas de izquierdas, excluidas de la posibilidad de participar en la formación de gobiernos, se ha rechazado la extensión al ordenamiento italiano de una neta contraposición conceptual mayoría-oposición, ya que ello representa una justificación para el mantenimiento de una restricción considerada inconstitucional. Cfr., a este respecto, C. LAVAGNA: *Maggioranza al governo e maggioranze parlamentari*, en «Politica del Diritto», 1976, págs. 673 y sigs.; F. COLONNAS y S. D'ALBERGO: *La funzione di indirizzo politico e controllo del parlamento*, en «Critica Marxista», 1976, págs. 1 y sigs.; S. D'ALBERGO: *Unità democratica e governo parlamentare*, en «Democrazia e Diritto»,

ficado en base a estos supuestos y ni siquiera ha surgido como hipótesis durante el período en que los resultados electorales habían convertido al dirigente democristiano en un dirigente nacional (1948-1953) invistiéndolo con la función de presidente del Consejo de Ministros (102). La constitución material ha sido testigo en primer lugar de una serie de coaliciones centristas (1953-1962) durante las cuales los partidos de izquierda eran convencionalmente definidos como antisistema, más tarde de la legitimación del Partido Socialista a través de las coaliciones de centro-izquierda (1962-1972), posteriormente de la progresiva pero reticente legitimación del Partido Comunista con ocasión de las elecciones presidenciales (participación en el abanico constitucional: 1971) y de la modificación de los reglamentos parlamentarios y, finalmente, el ingreso en la mayoría parlamentaria de la «no desconfianza» (1976) y, subsiguientemente, la confianza explícita de este

---

1976, págs. 511 y sigs., y C. ROEHRSEN: *L'opposizione oggi*, en «Politica del Diritto», 1977, págs. 409 y sigs. Desde otro punto de vista, S. TOSSI: *Diritto parlamentare*, Milán, 1974, págs. 135 y sigs., ha puesto de relieve lo poco familiar que resulta para el ordenamiento republicano italiano una neta contraposición mayoría-oposición. A. MANZELLA: *Maggioranza e opposizione in parlamento*, en «Studi parlamentari e di Politica Costituzionale», 2, 1969, págs. 49 y sigs., e *Il Parlamento*, Bolonia, 1977, págs. 217 y sigs., ha subrayado cómo la neta contraposición entre mayoría y oposición tendría un significado preciso únicamente en el momento de la investidura fiduciaria y de la legislación de orientación de carácter más representativo, mientras que perdería importancia, abriendo el camino a posibles acuerdos entre los grupos, en la fase de aquella legislación que no implique los aspectos esenciales de la orientación, así como en la legislación de control. Asimismo, A. MANNINO: *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti fra governo e parlamento*, Milán, 1973, págs. 219 y sigs., pone de relieve la dificultad de identificar una neta contraposición entre mayoría y oposición, ya que está demostrada la participación de los grupos de minoría, formalmente de oposición, en la determinación de las opciones de orientación. Un atento análisis de las relaciones mayoría-oposición en la reciente historia constitucional italiana está contenido en G. DI PALMA: *Soppravvivere senza governare. I partiti nel parlamento italiano*, Bolonia, 1978. Este libro pone de manifiesto la conocida colaboración de la oposición en la elaboración de la legislación italiana, poniendo de relieve cómo la falta de consenso de los partidos sobre las reglas de toma de decisiones a seguir en el proceso de gobierno tiende a prolongar en el tiempo el compromiso constituyente, convirtiendo en extraña a la realidad italiana la contraposición entre mayoría y oposición (págs. 153 y sigs.). Notas críticas sobre la extensión de las intervenciones de la oposición en el área teóricamente reservada a la mayoría se encuentra en G. FLORIDIA: *Il dibattito sulle istituzioni (1948-1976)*, *il Diritto e società*, 1978, páginas 283 y sigs., así como una amplia reseña de las tendencias doctrinales sobre este tema.

(102) Sobre el período del «parlamentarismo a la inglesa», véase L. ELIA: *La forma di governo dell'Italia repubblicana*, en P. FARNETTI (rec.): *Il sistema politico italiano*, Bolonia, 1973, pág. 332.

partido al monocolor democristiano (1978), con contemporánea reducción de la oposición de extrema derecha a la función antisistema.

La historia constitucional italiana de la segunda posguerra sigue, pues, parcialmente las pautas de desarrollo del parlamentarismo prefascista (103). A pesar de los tributos formales al principio «clásico» de la alternancia, los partidos políticos de centro han demostrado desear mantenerse en el gobierno (104) recurriendo al juego de las coaliciones parlamentarias y gubernamentales. La presión de las oposiciones ha llevado a ajustes en las coaliciones a través de una dinámica de exclusiones e ingresos contemporáneos (105), con alternancias sólo parciales en los extremos de las formaciones parlamentarias (106).

Esta situación evidentemente contrasta con las expectativas de una bipolarización (107). La oposición de izquierda formada por el Partido Comunista ha representado un elemento definidor de la forma de gobierno. Dicha oposición ha pasado de unas ocasiones en que se contraponía rigidamente a la mayoría gubernamental a otras ocasiones en que ha condicionado dicha mayoría, recurriendo a acuerdos parlamentarios. Su participación determinante en la creación de buena parte de la legislación republicana, gracias al método de la transacción en las comisiones parlamentarias, lo que ha llevado a la formación de mayorías parlamentarias más amplias de las gubernamentales, ha quedado suficientemente demostrada (108). Su condiciona-

(103) Sobre la no operatividad del principio de alternancia en el marco del Estatuto Albertino, provocada por las exigencias de unidad política del período del *Risorgimento*, cfr. C. GHISALBERTI, *op. cit.*, págs. 69 y sigs., 156 y sigs., 189 y sigs. y 202. Ejemplo histórico de alternancia, aunque fuera único, fue la subida al poder de la izquierda en 1876 (*ibid.*, pág. 161). Sobre cómo cuajó una mayoría interpartidista y sobre el método compromisorio en que se basó la política de Depretis después de las elecciones de 1882, véanse págs. 187 y sigs.

(104) Sobre la creciente rigidez de la mayoría a fin de impedir el acceso al Gobierno de la oposición, cfr. M. GALIZIA: *Studi sui rapporti fra parlamento e governo*, I, Milán, 1972, pág. 311.

(105) G. PASQUINO: *Sviluppo politico senza opposizione?*, en «Il Mulino», número 216, 1971, pág. 725. Sobre la naturaleza «legitimadora» de las coaliciones, cfr. L. ELIA: *Governo...*, cit., págs. 658 y sigs.

(106) Sobre este mecanismo, véase D. FISICHELLA: *Elezioni (sistemi elettorali)*, en «Enciclopedia del Diritto», XIV, Milán, 1965, pág. 661.

(107) Sobre este aspecto, cfr. G. GALLI: *Il bipartidismo imperfetto*, Bolonia, 1966, e *Il difficile governo*, Bolonia, 1972.

(108) Acerca de las diversas tácticas seguidas por la oposición comunista en las diferentes legislaturas, véase A. PREDIERI: *Parlamento 1975*, en VARIOS AUTORES: *Il parlamento nel sistema politico italiano. Funzioni parlamentari, quadro politico, realtà sociale: verifiche per una politica delle istituzioni*, Milán, 1975, págs. 29 y sigs. y 71

miento de la orientación del gobierno ha sido indudable, habiéndose podido señalar que el nombramiento del presidente del Gobierno ha tenido que obtener su conformidad (109).

Después de las elecciones políticas de 1976, el reforzamiento de la función parlamentaria y nacional del Partido Comunista ha propuesto en términos más claros el problema de la participación de este partido en el gobierno, arrinconando la hipótesis de la alternativa de izquierdas que, sin embargo, había sido expresamente sometida a los electores. Parecía materializarse la hipótesis de la «gran coalición» que desde hacía tiempo ocupaba a los expertos de ingeniería constitucional y a los politólogos (110). Los resultados más inmediatos fueron, sin embargo, la formación de una amplia mayoría parlamentaria, en la que participaba el Partido Comunista, que primero se abstuvo en dar su confianza, más tarde participó en un acuerdo programático con otros partidos de la mayoría (111) y, finalmente dio, junto con estos partidos, su confianza a un monocolor democristiano.

---

y sigs. Además, véanse P. FERRARI: *Le groupe parlementaire communiste et son activité à la Chambre des députés du parlement italien sous la troisième législature du 12 Juin 1958 au 18 Février 1963*, en P. FERRARI y H. MAISL: *Les groupes communistes aux assemblées parlementaires italiennes (1958-1963) et françaises (1962-1967)* París, págs. 95 y sigs.; F. CAZZOLA: *Governo e opposizioni nel parlamento italiano. Dal centrismo al centro-sinistra: il sistema della crisi*, Milán, 1974, págs. 63 y sigs., y G. DI PALMA, *op. cit.*, págs. 85 y sigs., 199 y sigs. y 260 y sigs.

(109) Cfr. A. LOMBARDO: *La crisi...*, cit., págs. 197 y sigs. En realidad, la situación italiana es más compleja debido a las formas de oposición interna a las coaliciones de gobierno o a las mayorías parlamentarias.

(110) Cfr. N. MATTEUCCI: *La grande coalizione*, en «Il Mulino», núm. 213, 1971, págs. 23 y sigs.; S. H. BARNES: *The Dark Side of Pluralism: Italian Democracy and the Limits of Political Engineering*, en J. H. HALLOWELL (rec.): *Prospects for Constitutional Democracy*, Durham, 1976, págs. 93 y sigs., y G. SARTORI: *Lo scenario del compromesso*, en VARIOS AUTORES: *Il PCI dall'opposizione al governo. E dopo?*, en «Quaderni di Biblioteca della libertà», 11, Turín, 1978, págs. 80 y sigs.

(111) La situación recordada ha sido considerada anómala y justificada sólo por una emergencia contingente por T. MARTÍNEZ: *Diritto costituzionale*, Milán, 1978, páginas 338-339. De hecho, los partidos que se habían abstenido en la votación de confianza, habían acordado más tarde con el partido de mayoría relativa un programa que el Gobierno había prometido poner en práctica después de haber sido aprobada una moción en este sentido. Se habría producido, por tanto, una división entre «mayoría de programa» y mayoría de gobierno; la primera, sin embargo, no era responsable políticamente de la aplicación del programa impuesto al Gobierno. La anomalía ha sido señalada también por E. CHELI: *Tendenze recenti della forma di governo italiana* (1977), actualmente en *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Bolonia, 1978, págs. 173 y sigs., que ve en lo que ha sucedido una premisa de la definitiva superación del impedimento prejudicial a la participación en el Gobierno del PCI y, por tanto, una premisa de la alternancia. Sobre la formación de

9. LA SUPERACION DEL PARLAMENTARISMO CONFLICTIVO, LA AFIRMACION  
DEL METODO COMPROMISORIO Y LA SUPUESTA CRISIS  
DE LA OPOSICION PARLAMENTARIA

Tanto los ordenamientos bipolares como los multipolares del tipo examinado con anterioridad están caracterizados por un desarrollo de las relaciones entre la mayoría gubernamental y la oposición de tipo dialéctico-contradictorio mediante el cual se manifiesta la competencia entre los partidos. Por tanto, el esquema elegido es de conflictualidad política concurrencial en un marco constitucional y parlamentario de referencia que debería ser unánimemente respetado. La diferencia fundamental entre las dos hipótesis señaladas es que únicamente en la primera (bipolaridad) existe a veces la alternancia completa y cíclica, mientras que en la segunda (multipolaridad) dicha alternancia no existe.

Junto al esquema arriba indicado se ha ido colocando con insistencia, sin embargo, otro radicalmente diverso: el *compromisorio*. En efecto, la progresiva reducción de las discrepancias ideológicas y programáticas debida a un aumento de la convergencia de los partidos más importantes en la interpretación de los principios constitucionales ha llevado a la formación de amplias mayorías parlamentarias que han dado lugar a gobiernos de coalición, formados a veces por partidos anteriormente en mutua oposición, reduciendo la consistencia numérica de la oposición parlamentaria y su posibilidad de incidencia sobre el binomio mayoría-gobierno. Paralelamente, en estos ordenamientos se ha manifestado de manera particularmente significativa la conocida regla del predominio de los grupos dirigentes de los partidos, dentro y fuera del parlamento, en la formulación de las decisiones de orientación política, y la correspondiente mera adhesión de la masa de ciudadanos electores. Por tanto, el parlamentarismo conflictual ha quedado acompañado o sustituido por el transaccional. Este último comporta, entre otras cosas, una reducción del parlamento a sede de ratificación de las decisiones tomadas fuera de él por los partidos políticos mayoritarios coaligados, mientras que el control llevado a cabo por la oposición acaba siendo puramente nominal, teniendo escasas o nulas posibilidades de incidir sobre la orientación del gobierno y de colocarse como alternativa a esta última.

---

la mayoría de programa como momento de superación de la exclusión del PCI, cfr. S. D'ALBERGO: *L'accordo di programa in parlamento*, en «Democrazia e Diritto», 1977, págs. 430 y sigs. Notas críticas sobre la anomalía de las soluciones adoptadas en G. U. RESCIGNO: *Dal governo delle astensioni al governo senza fiducia e senza programma. Analisi di una crisi de governo anomala*, en «Studi Parlamentari e di Politica Costituzionali», 2, 1977, págs. 7 y sigs.

La premisa doctrinal del parlamentarismo compromisorio se encuentra en las opiniones de Kelsen, que había considerado como determinante en la definición de régimen democrático no sólo la continua discusión entre mayorías y minorías sino también el logro de transacciones entre ambas: «La totalidad del procedimiento parlamentario con su técnica dialéctico-contradictoria, basada en discursos y réplicas, en argumentos y contraargumentos, tiende a promover un compromiso» (112). Basándose en estas premisas, Marcic afirmaba que la esencia del régimen democrático hay que verla en una relación continua de cooperación entre mayoría y minoría que conduzca a compromisos programáticos que son el fundamento de las coaliciones de gobierno (113).

El fundamento histórico del método compromisorio mediante coaliciones se encuentra en la superación del «estado legislativo», en el que la formación de preceptos normativos podía ser llevada a cabo en el parlamento por obra de la mayoría de gobierno, controlada por la minoría de oposición. El progresivo aumento de las intervenciones públicas, que ha empujado el centro de gravedad del sistema político hacia la administración, habría llevado a una superación de la marginación de las minorías en su función de control «desde el exterior» de las decisiones políticas. El «estado administrativo» habría provocado, pues, la corresponsabilización de las minorías en la gestión de las tareas administrativas y, por tanto, habría servido de límite a la mayoría «desde el interior» de una coalición. De esta manera, según Marcic, se justificaría la superación del modelo dialéctico parlamentario, tan apreciado por la tradición liberal, en favor del compromisorio, en el que el acuerdo acaba por limitar la importancia objetiva del parlamento. La competencia entre los partidos se perpetúa, sin embargo, fuera del órgano legislativo, sobre todo con ocasión de las consultaciones electorales, y esta circunstancia es la que justificaría la permanencia de los ordenamientos dentro de los que se mueven las coaliciones en el ámbito de la forma de estado de democracia liberal.

Aunque este análisis no es totalmente persuasivo, ya que consideramos que el fenómeno compromisorio está fundamentalmente vinculado al debilitamiento de las divergencias ideológicas, como Kelsen mismo había reco-

---

(112) H. KELSEN: *Vom Wesen...*, cit., cap. VI; ídem: *Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit*, en «Verhandlungen der deutschen Staatsrechtler», 5, Berlín, 1929, pág. 81; ídem: *Teoria generale del diritto e dello stato* (1945), trad. italiana, Milán, 1952, pág. 293.

(113) R. MARCIC: *Die Koalitionsdemokratie. Das Österreichische Modell im Lichte der wiener rechtstheoretischen Schule*, en «Juristische Studien-Gesellschaft», núms. 71-72, Karlsruhe, 1966, págs. 6 y sigs.

nocido, y a la acentuación de la importancia de las burocracias de partido, se puede estar de acuerdo con Marcic en el sentido que el carácter «normal» de las coaliciones en el estado pluralista contemporáneo tiene su origen en la dificultad real de optar por unos u otros partidos en algunos de los ordenamientos de gobierno parlamentario (114), y con Lehbruch en el sentido que modelo concurrencial y modelo compromisorio constituyen los dos cánones de referencia para la formación de las decisiones políticas en el estado contemporáneo (115).

Las llamadas «grandes coaliciones» se dan en ordenamientos en los que el elemento social ha alcanzado una sustancial homogeneidad política y en los que, además, a veces se alterna al esquema de la gran coalición el esquema bipolar de la alternancia. El ejemplo más antiguo y constante de gobierno formado por los mayores partidos lo tenemos en Suiza, tanto a nivel federal como cantonal (116); los ejemplos más conocidos y más estudiados, identificados ya con el concepto mismo de gran coalición, los tenemos en la República Federal Alemana (1966-1969) (117) y en Austria (1949-1966), donde las coaliciones han sido formadas por los dos partidos más importantes.

Especialmente en el caso austríaco, la duración de casi dos décadas de la experiencia ha provocado una sensible modificación de la constitución formalmente vigente, empujando a los constitucionalistas a un estudio en profundidad de las implicaciones del recurso al modelo compromisorio y de las repercusiones sobre la forma de gobierno. En la base del nuevo equilibrio institucional se colocaba el «acuerdo de coalición» (118), que llevaba implícitas una serie de derogaciones de las normas constitucionales, subordinando a acuerdos conseguidos fuera del parlamento el funcionamiento de los órganos constitucionales. El acuerdo era un pacto de legislatura que contenía la cláusula de exclusión de terceros partidos, la de aceptación de

(114) R. MARCIC, *op. cit.*, pág. 42.

(115) G. LEHBRUCH: *Proporzdemokratie. Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Oesterreich*, Tubinga, 1967, pág. 57.

(116) Cfr. F. FLEINER y Z. GIACOMETTI: *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Zurich, 1965, pág. 578.

(117) G. LEHBRUCH: *The Ambiguous Coalition in West Germany*, en «Government and Opposition», 1968, págs. 181 y sigs.; H. RAUSCH, *op. cit.*, págs. 39 y sigs., y G. LOEWEMBERG: *The Patterns of Political Opposition in Germany*, en *Festschrift Loewenstein*, Tubinga, 1971, págs. 334 y sigs.

(118) A. SCHÜLE: *Koalitionsvereinbarungen im Lichte des Verfassungsrecht. Eine Studie zur deutschen Lehre und Praxis*, Tubinga, 1964, *passim.*, y W. KEWENIG: *Zur Rechtsproblematik der Koalitionsvereinbarungen*, en «Archiv des öffentlichen Rechts», 1965, págs. 182 y sigs.

una responsabilidad común de gobierno por ambos miembros de la coalición y la de exclusión de elecciones anticipadas sin previo acuerdo entre ambos partidos. La autonomía de acción en el parlamento de los grupos parlamentarios de los dos partidos era considerada excepcional. Los cargos en el gobierno, en el parlamento, en los organismos públicos y en la administración se repartían en proporción a los resultados electorales (la llamada *Proporz*). Las funciones de orientación política nacional se confiaban al Comité de la Coalición, formado proporcionalmente por miembros del gobierno y por dirigentes, parlamentarios o no, pertenecientes a los dos partidos coaligados. Las decisiones se alcanzaban a través de la metódica negociación entre los partidos de la coalición con un sistema de compromisos sucesivos, y en el caso que el acuerdo no fuera posible por la oposición interna de un partido se esperaba el momento oportuno para aprobar la relativa disposición junto con otra grata al partido en desacuerdo (el llamado *Junktim*) (119).

En la práctica, la gran coalición representaba la función dominante de las élites de partido, marginando como superfluo al parlamento, sobre el cual la oposición parlamentaria, débil desde el punto de vista numérico, no podía directamente influir ya que el Comité era un órgano externo al parlamento. Las posibilidades de control subsistían formalmente en relación al gobierno que, sin embargo, se limitaba a ratificar las disposiciones del Comité, por lo que había quedado como órgano de orientación de segundo grado, completamente debilitado. La instauración de la gran coalición no podía no llevar implícita, pues, una profunda crisis de la función de la oposición parlamentaria, tanto en lo que se refiere al carácter de la incidencia sobre el tipo de orientaciones políticas decididas por la coalición como a las perspectivas de alternancia. Una situación no muy diferente se ha verificado en otros países con ordenamientos caracterizados por una notable fragmentación partidista, pero que se distinguían al mismo tiempo por una profunda homogeneidad política, gobernados durante largos períodos por amplias

(119) Sobre las profundas modificaciones aportadas a la Constitución austriaca con ocasión del instaurarse de la gran coalición, cfr. K. H. NASSMACHER: *Das Oesterreichische Regierungssystem. Grosse Koalition oder alternierende Regierung?*, Colonia-Opladen, 1968; H. PFEIFER: *Oesterreichs Parteien und Parlament seit 1945*, en «Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart», N. F., 11, Tubinga, 1962, páginas 453 y sigs.; G. E. KAFKA: *Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat*, en «Verhandlungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer», 17, Berlín, 1953, pág. 93; P. GERLICH, *op. cit.*, págs. 166, 181 y sigs. y 299 y sigs., y W. RUDZIO: *Entscheidungszentrum, Koalitionsausschuss. Zur Realverfassung Oesterreichs unter der Grosse Koalition*, en «Politische Vierteljahresschrift», 12, 1971, págs. 87 y sigs.

coaliciones en las que han participado, a menudo con funciones entre sí intercambiables, numerosos partidos (Bélgica, 1946-1965; Dinamarca, 1945-1971; Holanda, 1946-1967). En todos ellos se ha observado la creación de órganos directivos fuera del parlamento, que permanecía ausente del juego político, perdiendo la oposición en particular la posibilidad de desarrollar un control eficaz (120). Junto a la experiencia de las grandes coaliciones antes mencionada existe otra, conocida desde hace tiempo en los ordenamientos de separación de poderes: la de las coaliciones de *emergencia* destinadas a hacer frente a situaciones de peligro interno e internacional. Los gobiernos denominados de «unidad nacional» se caracterizan por estar formados por exponentes de todos los partidos y, por tanto, la función de la oposición parlamentaria queda casi universalmente suspendida o, en caso que subsista, queda reducida a una simple apariencia formal destinada únicamente a consentir la correcta utilización del procedimiento parlamentario (121). Numerosos ejemplos de gobiernos de unidad nacional se produjeron con ocasión de ambos conflictos mundiales (122).

La diferencia más aparente entre ambos tipos de coaliciones es que estas últimas han sido siempre consideradas como derogaciones transitorias y necesarias de la normalidad constitucional, siendo preciso, pues, restablecer ésta apenas desaparecidas las causas de la emergencia, mientras que las primeras, como se ha señalado anteriormente, están consideradas como independientes de la emergencia y, por tanto, como simple expresión, no transitoria, de una nueva concepción de la normalidad constitucional.

(Traducción de FAUSTINO GONZÁLEZ.)

---

(120) A. PAPPALARDO: *Partiti e governi di coalizione in Europa*, Milán, 1977, páginas 76 y sigs.

(121) Cfr. A. VULPIU, *op. cit.*, págs. 3 y sigs.; G. E. KAFKA: *Koalition*, en *Staatslexikon*, IV, 6.ª ed., Friburgo, 1959, pág. 1103, y H. RAUSCH, *op. cit.*, págs. 43 y siguientes.

(122) El *Coalition Government* en Inglaterra (1915-1916, 1916-1922 y 1940-1945), el Gobierno italiano durante el período 1944-1947, el Gobierno francés durante el período 1946-1947, el Gobierno de Berlín y de los *Länder* alemanes durante el período 1945-1947 y el Gobierno de numerosos Estados de la Europa centro-oriental durante el período 1944-1947.