

UNIVERSITAT DE BARCELONA

Concepción constitucional adecuada de la oposición parlamentaria española

Luis Gaspar Rodríguez

ADVERTIMENT. La consulta d'aquesta tesi queda condicionada a l'acceptació de les següents condicions d'ús: La difusió d'aquesta tesi per mitjà del servei TDX (**www.tdx.cat**) i a través del Dipòsit Digital de la UB (**diposit.ub.edu**) ha estat autoritzada pels titulars dels drets de propietat intel·lectual únicament per a usos privats emmarcats en activitats d'investigació i docència. No s'autoritza la seva reproducció amb finalitats de lucre ni la seva difusió i posada a disposició des d'un lloc aliè al servei TDX ni al Dipòsit Digital de la UB. No s'autoritza la presentació del seu contingut en una finestra o marc aliè a TDX o al Dipòsit Digital de la UB (framing). Aquesta reserva de drets afecta tant al resum de presentació de la tesi com als seus continguts. En la utilització o cita de parts de la tesi és obligat indicar el nom de la persona autora.

ADVERTENCIA. La consulta de esta tesis queda condicionada a la aceptación de las siguientes condiciones de uso: La difusión de esta tesis por medio del servicio TDR (**www.tdx.cat**) y a través del Repositorio Digital de la UB (**diposit.ub.edu**) ha sido autorizada por los titulares de los derechos de propiedad intelectual únicamente para usos privados enmarcados en actividades de investigación y docencia. No se autoriza su reproducción con finalidades de lucro ni su difusión y puesta a disposición desde un sitio ajeno al servicio TDR o al Repositorio Digital de la UB. No se autoriza la presentación de su contenido en una ventana o marco ajeno a TDR o al Repositorio Digital de la UB (framing). Esta reserva de derechos afecta tanto al resumen de presentación de la tesis como a sus contenidos. En la utilización o cita de partes de la tesis es obligado indicar el nombre de la persona autora.

WARNING. On having consulted this thesis you're accepting the following use conditions: Spreading this thesis by the TDX (**www.tdx.cat**) service and by the UB Digital Repository (**diposit.ub.edu**) has been authorized by the titular of the intellectual property rights only for private uses placed in investigation and teaching activities. Reproduction with lucrative aims is not authorized nor its spreading and availability from a site foreign to the TDX service or to the UB Digital Repository. Introducing its content in a window or frame foreign to the TDX service or to the UB Digital Repository is not authorized (framing). Those rights affect to the presentation summary of the thesis as well as to its contents. In the using or citation of parts of the thesis it's obliged to indicate the name of the author.

UNIVERSITAT DE BARCELONA

Facultat de Dret

Programa de Doctorat de Dret i Ciència Política

Línia d'investigació en Dret Constitucional

Concepción constitucional adecuada de la oposición parlamentaria española

Autor: Luis Gaspar Rodríguez

Directors de tesi: Josep Maria Castellà Andreu i Núria González Campañá

Barcelona, 2024

Resum

La tesi doctoral se centra en l'estudi de l'oposició parlamentària com a element nuclear de les democràcies constitucionals. En un context de crisi de la seva operativitat a Espanya, busca aportar solucions a través de l'anàlisi de la seva configuració constitucional adequada, les lliçons que es poden extreure del dret britànic i de les recomanacions de dret transnacional emeses per la Comissió de Venècia i, finalment, la seva concreció en la realitat espanyola.

En primer lloc, la determinació de la configuració constitucional adequada de l'oposició parlamentària es realitza mitjançant l'estudi de la teoria constitucional, on s'utilitza un concepte ampli per poder-lo adaptar a totes les democràcies constitucionals. Es determina que té tres funcions (control, alternativa política i cooperació amb el Govern i la majoria), tres macro principis (pluralisme polític, representació i divisió de poders) i un principi d'actuació (lleialtat constitucional).

Seguidament, s'analitzen els problemes i les solucions que plantegen l'ordenament britànic i les recomanacions de la Comissió de Venècia amb l'objectiu d'afrontar i proposar modificacions a l'oposició parlamentària espanyola. I, finalment, es parteix de l'anàlisi teòric realitzat i de les lliçons extretes del dret comparat i transnacional, per abordar la posició que l'ordenament jurídic espanyol reserva a les minories d'oposició. D'aquesta manera, s'acaba considerant que és necessari un reconeixement formal de l'oposició parlamentària juntament amb la regulació d'un estatut jurídic, que no ha de centrar-se en la sistematització de totes les normes relatives a aquesta institució, sinó que s'ha d'enfocar en corregir les derives detectades que atempten contra l'eficàcia de les seves funcions. En definitiva, aquesta investigació busca reforçar les garanties de l'oposició parlamentària espanyola, i així contribuir a la salvaguarda de la democràcia constitucional.

Resumen

La tesis doctoral se centra en el estudio de la oposición parlamentaria como elemento nuclear de las democracias constitucionales. En un contexto de crisis de su operatividad en España, busca aportar soluciones a través del análisis de su configuración constitucional adecuada, las lecciones que se pueden extraer del derecho británico y de las recomendaciones de derecho transnacional emitidas por la Comisión de Venecia y, por último, su concreción en la realidad española.

En primer lugar, la determinación de la configuración constitucional adecuada de la oposición parlamentaria se realiza mediante el estudio de la teoría constitucional, donde se utiliza un concepto amplio para poderlo adaptar a todas las democracias constitucionales, se determina que tiene tres funciones (control, alternativa política y cooperación con el Gobierno y la mayoría), tres macro principios (pluralismo político, representación y división de poderes) y un principio de actuación (lealtad constitucional).

Seguidamente, se analizan los problemas y las soluciones que plantean el ordenamiento británico y las recomendaciones de la Comisión de Venecia con el objetivo de afrontar y proponer modificaciones a la oposición parlamentaria española. Y, por último, se parte del análisis teórico realizado y de las lecciones extraídas del derecho comparado y transnacional, para abordar la posición que el ordenamiento jurídico español reserva a las minorías de oposición. De esta forma, se acaba considerando que es necesario un reconocimiento formal de la oposición parlamentaria junto a la regulación de un estatuto jurídico, que no debe centrarse en la sistematización de todas las normas relativas a dicha institución, sino que se ha de enfocar en corregir las derivas detectadas que atentan contra la eficacia de sus funciones. En definitiva, esta investigación busca reforzar las garantías de la oposición parlamentaria española, y así contribuir a la salvaguarda de la democracia constitucional.

Abstract

The doctoral thesis focuses on the study of parliamentary opposition as a core element of constitutional democracies. In the context of the crisis regarding its operability in Spain, it seeks to provide solutions through the analysis of its appropriate constitutional configuration, in addition to the lessons that can be derived from British law and the transnational law recommendations issued by the Venice Commission, and finally, its application to the Spanish reality.

Firstly, the identification of the appropriate constitutional configuration of parliamentary opposition is conducted through the study of its constitutional theory, using a broad concept to adapt it to all constitutional democracies. Three functions are identified (control, political alternative, and cooperation with the Government and the majority), as well as three macro principles (political pluralism, representation, and separation of powers) and one principle of action (constitutional loyalty).

Subsequently, the problems and solutions presented by the British legal system and the recommendations of the Venice Commission are analysed to address and propose modifications to the Spanish parliamentary opposition. Finally, building upon the aforementioned theoretical analysis and the lessons derived from comparative and transnational law, the position that the Spanish legal system reserves for opposition minorities is examined. Thus, it is concluded that a formal recognition of parliamentary opposition is necessary, along with the regulation of a legal statute, which should not focus on the systematization of all rules related to this institution, but rather on correcting the detected deviations that undermine the effectiveness of its functions. In summary, this research seeks to strengthen the guarantees of the Spanish parliamentary opposition, thereby contributing to the safeguarding of constitutional democracy.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN 13

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y CONTEXTO 15

2. OBJETO DE LA TESIS: LA APORTACIÓN DE LA OPOSICIÓN PARLAMENTARIA A LAS DEMOCRACIAS CONSTITUCIONALES, SU CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL ADECUADA Y SU CONCRECIÓN A LA REALIDAD ESPAÑOLA. 20

3. ESTADO DE LA CUESTIÓN E IMPORTANCIA DEL TEMA DE TESIS 27

4. METODOLOGÍA Y PLAN DE TRABAJO 30

5. AGRADECIMIENTOS 33

II. PRIMER CAPÍTULO: TEORÍA DE LA OPOSICIÓN PARLAMENTARIA. 35

1. INTRODUCCIÓN 37

2. CONCEPTO DE OPOSICIÓN PARLAMENTARIA 40

2.1 Sujeto y funciones de la oposición parlamentaria 41

2.2 Diferencia entre los conceptos de minoría y oposición 43

2.3 Justificación de su existencia en el marco de una democracia constitucional 48

2.4 Presupuestos para la formalización de la oposición parlamentaria 51

3. FUNCIONES DE LA OPOSICIÓN PARLAMENTARIA..... 57

3.1 Control..... 57

3.2 Alternativa política..... 68

3.3 Cooperación con el Gobierno y la mayoría en cuestiones de Estado..... 71

4. PRINCIPIOS QUE OPERAN EN LA OPOSICIÓN PARLAMENTARIA 79

4.1 Pluralismo político..... 81

4.1.1 Aproximación al concepto de pluralismo político..... 81

4.1.2 Aplicación del principio a la oposición parlamentaria 83

4.2 Representación 91

4.2.1 Aproximación al principio de representación..... 91

4.2.2 Aplicación del principio a la oposición parlamentaria 101

4.3 División de poderes 107

4.3.1 Aproximación al concepto de división de poderes 108

4.3.2 Aplicación del principio a la oposición parlamentaria 113

4.4 Lealtad constitucional como principio de actuación 118

4.4.1 Aproximación al concepto de lealtad constitucional 118

4.4.2 Aplicación del principio a la oposición parlamentaria 123

6. RECAPITULACIÓN 129

III. SEGUNDO CAPÍTULO: DERECHO COMPARADO Y TRANSNACIONAL 131

1. INTRODUCCIÓN 133

2. LA OPOSICIÓN PARLAMENTARIA EN EL REINO UNIDO 146

2.1 Introducción 146

2.1.1 Características de la oposición parlamentaria en el Reino Unido 147

2.1.2 Tipos de oposición en sentido amplio: la oposición de ámbito nacional y regional 150

2.1.3 Nivel y regulación legal 152

2.2 Orígenes de la oposición parlamentaria británica y etapas de su desarrollo 155

2.2.1 La oposición individual: de la Carta Magna de 1215 hasta la Revolución Gloriosa de 1688 156

2.2.2 La oposición institucional: de la Bill of Rights de 1689 hasta que Jorge I deja de asistir al Consejo de Ministros en 1715 161

2.2.3 La oposición parlamentaria: de Jorge I hasta la actualidad 163

2.3 Institucionalización del Consejo de Ministros en la sombra y del jefe de la oposición 173

2.4 Elección y composición del presidente y las comisiones de la Cámara de los Comunes *179*

2.4.1 Nombramiento y garantía de neutralidad del presidente de la Cámara de los Comunes 179

2.4.2 Elección del presidente y composición de las comisiones parlamentarias 183

2.5 Condiciones generales del funcionamiento de las Cámaras *188*

2.5.1 La potestad de convocatoria 188

A) Límites a la potestad de convocatoria: legislaturas, períodos de sesiones y la Fixed-Term Parliaments Act 2011 188

B) La convocatoria de sesiones ordinarias y extraordinarias 194

2.5.2 Fijación del calendario de trabajos y del orden del día 194

2.5.3 Distribución del turno de palabra 197

2.6 Participación en el procedimiento legislativo y presupuestario *199*

2.7 Participación en la función de control parlamentario *202*

2.7.1 Preguntas 202

2.7.2 Mociones 206

2.7.3 Comisiones de investigación 209

2.7.4 Moción de censura y juicio político 210

2.8 Acuerdos entre la oposición y la mayoría y el Gobierno *215*

2.9 El control de constitucionalidad y el referéndum *216*

3. DERECHO TRANSNACIONAL: LA OPOSICIÓN PARLAMENTARIA EN LA DOCTRINA DE LA COMISIÓN DE VENECIA 220

3.1 Introducción *220*

3.1.1 Comisión de Venecia 220

3.1.2 Informes de la Comisión de Venecia sobre la oposición parlamentaria .. 223

3.2 Concepto de oposición parlamentaria *227*

3.3 Nivel y regulación legal..... *230*

3.4 Institucionalización *232*

3.5 Elección del presidente y composición de las comisiones de la Cámaras..... *236*

3.6 Condiciones generales del funcionamiento de las Cámaras..... *238*

3.6.1 Potestad de convocatoria y fijación del calendario de trabajos y del orden del día 238

3.6.2 Principios que han de regir los debates parlamentarios y asignación del turno de palabra 240

3.7 Participación en el procedimiento legislativo y presupuestario..... *245*

3.8 Participación en la función de control parlamentario..... *247*

3.9 Acuerdos entre la oposición y la mayoría y el Gobierno..... *250*

3.10 El control de constitucionalidad y el referéndum *254*

3.11 Seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones y referencias expresas en organismos internacionales..... *255*

4. RECAPITULACIÓN 259

IV. TERCER CAPÍTULO: LA OPOSICIÓN PARLAMENTARIA ESPAÑOLA 261

1. INTRODUCCIÓN 262

1.1 Características de la oposición española..... *262*

1.2 Tipos de oposición parlamentaria: la oposición de ámbito nacional, autonómica e independentista *267*

2. ORÍGENES DE LA OPOSICIÓN PARLAMENTARIA ESPAÑOLA Y ETAPAS DE SU DESARROLLO 272

2.1 La oposición institucional: de la Constitución de 1812 hasta la Constitución de 1845 ..... *273*

2.1 La Transición política y la Constitución de 1978 ..... *288*

3. INSTITUCIONALIZACIÓN DEL JEFE DE LA OPOSICIÓN Y PERSPECTIVAS SOBRE LA FORMALIZACIÓN DE UN ESTATUTO DE LA OPOSICIÓN 294

4. ELECCIÓN Y COMPOSICIÓN DE LOS ÓRGANOS DE LAS CÁMARAS 299

4.1 Nombramiento de los presidentes y de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado 300

4.2 Presidencia y composición de las comisiones parlamentarias 308

5. CONDICIONES GENERALES DEL FUNCIONAMIENTO DE LAS CÁMARAS 314

5.1 Potestad de convocatoria 314

5.1.1 Límites a la potestad de convocatoria: legislaturas y períodos de sesiones 316

5.1.2 La convocatoria de los órganos parlamentarios en períodos de sesiones ordinarios, extraordinarios y la Diputación Permanente 317

5.2 Calendario de trabajos y el orden del día 322

5.3 El uso de la palabra en los debates 326

6. PARTICIPACIÓN EN EL PROCESO LEGISLATIVO Y PRESUPUESTARIO 330

7. PARTICIPACIÓN EN LA FUNCIÓN DE CONTROL PARLAMENTARIO 338

7.1 Preguntas e interpelaciones 341

7.2 Mociones o proposiciones no de ley 344

7.3 Comisiones de investigación 346

7.4 Moción de censura 349

8. ACUERDOS ENTRE LA OPOSICIÓN Y LA MAYORÍA Y EL GOBIERNO 352

9. EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y EL REFERÉNDUM 358

10. RECAPITULACIÓN 361

V. CONCLUSIONES 363

VI. BIBLIOGRAFÍA 373

1. DOCTRINA CITADA 373

2. INFORMES 388

2.1 Consejo de Europa 388

2.1.1 Comisión de Venecia 388

2.1.2 Otras instituciones del Consejo de Europa 391

2.2 Reino Unido 392

2.2.1 Oficina del Consejo de Ministros 392

2.2.2 Cámara de los Comunes 392

2.2.3 Cámara de los Lores 392

I. Introducción

1. Planteamiento del problema y contexto

La crisis generada por la pandemia del Covid-19, que provocó la proclamación del estado de alarma a nivel nacional en dos ocasiones (del 14 de marzo hasta el 21 de junio de 2020 y del 9 de noviembre de 2020 hasta el 9 de mayo de 2021), supuso el agravamiento de varios problemas latentes que nuestro sistema constitucional llevaba arrastrando desde hacía años. De entre todas las instituciones que manifestaron deficiencias de funcionamiento, resultó particularmente llamativa la escasa atención que recibió la oposición parlamentaria. Sin embargo, esta situación encuentra su explicación en que las diferentes crisis (representación, populismo y estado de alarma) han afectado de manera frontal a otras cuestiones fundamentales del Derecho Constitucional, las cuales centraron principalmente la atención, en parte porque requerían una respuesta más urgente.

Desde la promulgación de la Constitución española de 1978 y la posterior aprobación de los reglamentos de las Cámaras, se pueden apreciar ciertas deficiencias en la configuración de la oposición parlamentaria, principalmente por el hecho de otorgar facultades de control a la mayoría, que en un sistema parlamentario está generalmente controlada por el Gobierno. Más adelante, la situación no mejoró con la crisis de representación de los principales partidos políticos, cuya credibilidad, y, por tanto, la del sistema político en su conjunto, se vio mermada a raíz de la aparición de casos de corrupción (casos ERE o Gürtel, entre muchos). Un panorama que empeoró con la crisis económica mundial de 2008 y se manifestó de manera paradigmática a través del movimiento 15M y su lema dirigido a la clase política: “No nos representan”.

Todo ello cristalizó con la irrupción de nuevos partidos políticos. Y, principalmente de la mano de Podemos, se introdujo una respuesta equivocada a la crisis de representación: el populismo. De esta forma, la idea de regenerar la clase política con nuevas élites que pudieran ejercer una representación exclusiva (y excluyente) ganó notoriedad. Los movimientos populistas aprovecharon el descontento para proponerse como la única alternativa posible. Presentaron un escenario donde el pluralismo político se reducía a elegir entre el pueblo (cuya representación sólo la podían ostentar ellos) y las élites corruptas, donde la democracia directa era superior (y no complementaria) a la representativa. Así, la oposición a su proyecto político (que enmascaraban al equipararlo

a la “voluntad del pueblo”) era conceptualizada como un apoyo, más o menos velado, a dichas élites.

No es de extrañar que, ante estos desafíos, la doctrina constitucional se haya centrado principalmente en tratar cuestiones como la defensa de la democracia representativa, dotar de contenido real a la representación, precisar los usos de la democracia directa, etc. En muchos casos, constituían asuntos previos al estudio de la oposición parlamentaria, pues, ¿cómo va la oposición a cumplir adecuadamente su papel si no representa correctamente a sus votantes? Asimismo, es natural que la respuesta política a la crisis de representación se limitara principalmente a la aprobación de leyes que facilitaban la transparencia y la investigación de la corrupción, así como la exigencia de responsabilidad política mediante los instrumentos de control ordinarios y extraordinarios, que culminaron en 2018 con la primera moción de censura aprobada.

Pues bien, fijar la atención en la configuración de la oposición parlamentaria supone ahondar en los problemas de fondo del sistema constitucional. Sostenemos que su falta de operatividad ha contribuido a la gravedad de las diferentes crisis que hemos mencionado. Así pues, la oposición parlamentaria es una institución clave de la representación. Sin embargo, el hecho de que los casos de corrupción implicaran a los dos partidos principales, desvió la atención al sistema en su conjunto, y dificultó un análisis específico de la oposición parlamentaria y de las deficiencias de su ejercicio de control al Gobierno, cuya efectividad ayuda a prevenir dichas situaciones.

La respuesta populista a la crisis de representación supuso una erosión al papel de la oposición parlamentaria en su dimensión representativa (puesto que no podía ejercer una verdadera representación al formar parte de la “élite corrupta”); en su dimensión pluralista (como consecuencia de lo anterior, en la medida en que sólo el populista puede representar de manera auténtica, el resto de formaciones políticas no están “legitimadas”); y en su dimensión de contrapoder (en este esquema se niega el papel de la oposición, ya que no se concibe como una oposición a un programa político concreto, sino al “pueblo” en su conjunto). La difusión de estos postulados, que suponen el abandono de principios esenciales de la democracia constitucional, puso a prueba la fortaleza de nuestro sistema.

Cabe destacar que la negación de la legitimidad política del adversario generó polarización, lo que dificultó el debate público serio sobre las políticas concretas y lo

gravitó en torno a la ideología de los partidos. Ahora bien, la deslegitimación de una determinada formación política por su ideología de fondo, y no por su aceptación de las reglas del juego, no fue un fenómeno novedoso. El populismo no hizo más que acentuar una tendencia que venía de lejos y que se había manifestado en ocasiones como el Pacto del Tinell de 2003. Estas dinámicas se han ido intensificando hasta el punto de naturalizarse la concepción de la política de SCHMITT de "amigo-enemigo". Todo ello ha impedido una relación equilibrada entre los partidos políticos, lo que es un presupuesto esencial para que la oposición parlamentaria pueda realizar correctamente sus funciones.

Con estas circunstancias, a finales de 2019, la pandemia del Covid-19 azotó a la sociedad española. Las crisis sanitarias son una cuestión de Estado y ello exigía un frente común del Gobierno y la oposición para afrontar la crisis (al menos del Gobierno y el principal partido de la oposición, el Partido Popular). La gravedad de los hechos forzó la cooperación en la declaración del primer estado de alarma el 14 de marzo de 2020, cuya primera prórroga fue aprobada de forma prácticamente unánime (salvo las abstenciones de la CUP, Bildu, ERC y JxCat). Con todo, es oportuno destacar algunas medidas que impidieron a la oposición parlamentaria ejercer correctamente sus funciones y que, como declaró el Tribunal Constitucional, no se justificaban en el contexto.

En primer lugar, el Tribunal Constitucional (STC 148/2021, de 14 de julio), declaró inconstitucional el instrumento jurídico del estado de alarma, respecto a algunas medidas que se aplicaron que supusieron la suspensión y no sólo limitación de algunos derechos fundamentales. Para dichas regulaciones hubiera sido necesaria la aprobación de un estado de excepción, que requería dar cuenta antes al Congreso, esto es, un control previo a su aprobación y no directamente en la prórroga. Lo que implica una deliberación pública donde los grupos de oposición podrían haber ejercido dicho control. También declaró que el Gobierno no podía modificar las medidas del decreto sin dar "cuenta al Congreso de los Diputados de los decretos que dicte durante la vigencia del estado de alarma en relación con este" (FJ10), al suponer una elusión del control parlamentario.

El 19 de marzo de 2020, en segundo término, la Mesa del Congreso aprobó un Acuerdo donde se suspendía el cómputo de los plazos reglamentarios que afectaban a las

iniciativas que se encontraban en tramitación en la Cámara[1]. Pues bien, el Tribunal Constitucional declaró vulnerado el derecho fundamental a la representación (art. 23.2 CE) con la aprobación del Acuerdo de la Mesa de la Cámara, con base en que se había desapoderado de la función de control del Ejecutivo sin haberse establecido un límite temporal de duración, sin excepciones ni haberse acordado criterios para levantar la suspensión (STC 168/2021, de 5 de octubre, FJ5).

En tercer lugar, el 25 de octubre del mismo año se volvió a declarar el estado de alarma mediante el Real Decreto 926/2020. En esta norma se delegó la gestión y aplicación directa de las medidas para luchar contra la pandemia a los presidentes de las comunidades autónomas o, en su caso, de las ciudades con Estatuto de Autonomía. Esta vez, sin embargo, a la hora de prorrogar el estado de alarma se optó por alargarlo 6 meses (del 9 de noviembre al 9 de mayo). El Tribunal Constitucional (STC 183/2021, de 27 de octubre), declaró inconstitucional tanto la delegación de las competencias, puesto que suponía la imposibilidad de controlar políticamente en el Congreso a los responsables, como la extensión de la duración de la prórroga. Esto último no por haber alargado el plazo a 6 meses, sino por la falta de especificación sobre el alcance, las condiciones y los términos de las medidas propuestas.

La última expresión de esta deriva de erosión del sistema constitucional la constituye la proposición de "Ley Orgánica de la amnistía para la normalización institucional, política y social de Cataluña". En puridad, debiera haberse presentado como proyecto de ley, pero se ha escogido esta vía para eludir los informes preceptivos del Consejo General del Poder Judicial y del Consejo de Estado. Todo ello se encuadra en una dinámica de elusión del control por parte del Gobierno. La razón de fondo, como destaca CASTELLÀ en su valoración de la exposición de motivos de la amnistía, es una

[1] Acuerdo de la mesa de la Cámara de 19/03/2020, sobre la suspensión, desde la citada fecha, del cómputo de los plazos reglamentarios que afectan a las iniciativas que se encuentren en tramitación en la Cámara, hasta que la Mesa levante dicha suspensión, y de los plazos administrativos y de prescripción y caducidad de los procedimientos administrativos del Congreso de los Diputados, desde el día de la entrada en vigor del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, en los términos de lo establecido en sus disposiciones adicionales tercera y cuarta.

determinada visión donde el derecho es entendido como un instrumento al servicio de la política, y no como garantía (separación de poderes, principio de legalidad, interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, etc.)[2]. Ello oscurece el papel de garantía de la oposición parlamentaria y la presenta como un mero obstáculo de las políticas del Gobierno.

De esta manera, como apunta el profesor ESTEVE, la actividad del Congreso de los Diputados se está reduciendo a una mera función registral, notarial, que consecuentemente quiebra la función deliberativa. Una tendencia que se venía acentuando con la utilización abusiva del decreto-ley, y que ha alcanzado nuevas cotas con la amnistía, ya que es producto de una negociación sinalagmática, contractual, que no estaba en el programa de gobierno del 23 de julio de 2023 y se había descartado previamente por entender que era inconstitucional[3]. Pues bien, la causa que ha dado lugar a la amnistía se puede identificar con meridiana precisión: la obtención de los votos necesarios para llevar a cabo la investidura.

Con todo, a pesar de la gravedad que atraviesa la situación española, creo conveniente acabar con una nota optimista. El 29 de diciembre de 2023, la Constitución española de 1978 cumplió 45 años desde su entrada en vigor. Queda poco para alcanzar a la Constitución que más tiempo ha estado vigente en nuestra historia (de 1876 a 1923). En retrospectiva, estos años, de aciertos y errores, han posibilitado una de las épocas de mayor paz y prosperidad de nuestra historia. Ha sido posible la concordia entre opciones políticas distintas y la oposición ha adquirido sentido como garantía institucional.

En suma, esta tesis aborda la crisis que está experimentando la oposición parlamentaria y que, consiguientemente, afecta a todo el sistema constitucional. Todas las circunstancias que se han apuntado indican la necesidad de reivindicar el papel

---

[2] J. M. CASTELLÀ ANDREU, «Política, democràcia i excepcionalitat: una mirada des de l'exposició de motius de la proposició de llei orgànica de d'amnistia», en Manuel Aragón Reyes, Agustín Ruiz Robledo, Enrique Gimbernat (eds.) *La amnistía en España: Constitución y Estado de Derecho*, Colex, ebook, 2024, p. 173.

[3] J. ESTEVE PARDO, «La deconstrucción de la ley por el contrato. A government of men not of laws», en Manuel Aragón Reyes, Agustín Ruiz Robledo, Enrique Gimbernat (eds.) *La amnistía en España: Constitución y Estado de Derecho*, Colex, ebook, 2024, pp. 39-40.

esencial que ejerce dicha institución. Así, pues, una debida comprensión del lugar que ocupa en el Derecho Constitucional ha de servir para distinguir aquellos elementos permanentes de los transitorios. Dicho de otra forma, se ha de arrojar luz sobre los aspectos nucleares de la oposición parlamentaria que las falsas soluciones, producto de las crisis que hemos reseñado, han podido oscurecer. En definitiva, a nuestro juicio, identificar una configuración constitucional adecuada de la oposición parlamentaria constituye una respuesta a los problemas de fondo de nuestro sistema.

2. Objeto de la tesis: la aportación de la oposición parlamentaria a las democracias constitucionales, su configuración constitucional adecuada y su concreción a la realidad española.

Una vez hemos planteado el problema y definido el contexto, la hipótesis de la que partiremos es que la oposición parlamentaria es una institución nuclear de las democracias constitucionales, y que está en crisis en España. Así pues, la primera pregunta que nos suscita es: ¿cuál es su configuración constitucional adecuada? Y, en segundo lugar, ¿qué lecciones se pueden aprender de la concreción de la oposición parlamentaria en diferentes ordenamientos jurídicos? Para, de este modo, aterrizar en la última pregunta: ¿cómo se concretan dicha teoría y las lecciones de otros ordenamientos a la realidad de la oposición parlamentaria española?

En el primer capítulo responderemos a la primera pregunta. Para ello, es ineludible aportar una definición de la oposición parlamentaria. Una primera aproximación consiste en identificar a dicho sujeto y, posteriormente, analizarlo para deducir sus funciones. No obstante, el término "oponerse" es un verbo que alude a una acción, que, con el tiempo, también ha dado lugar a un sustantivo que se refiere a aquellos que ejercen dicha actividad. Por tanto, una forma más adecuada de abordarlo consiste en determinar quiénes realizan la función de oposición dentro del Parlamento y concluir que estamos ante la oposición parlamentaria. Ahora bien, al observar la configuración de la oposición parlamentaria en los diferentes ordenamientos jurídicos, se pueden determinar diferencias importantes en su formalización. Una de las más significativas es que, en algunos países

(por ejemplo, Reino Unido o Canadá[4]), generalmente miembros de la Commonwealth, se opta por regular el rol del jefe de la oposición, en contraste con la opción de otorgar un estatuto a los grupos de oposición (por ejemplo, Portugal o Colombia). En este punto, la dificultad se centra en reconocer su mínimo común, para que de esta manera dicha categoría sea operativa en todas las democracias constitucionales.

Así pues, es pertinente encontrar una definición que se pueda adaptar a las diferentes realidades constitucionales, por lo que es necesario destilar de las concreciones prácticas de la oposición parlamentaria el contenido esencial de la categoría. De tal forma que se pueda distinguir lo nuclear de la institución de aquello propio de la realidad de cada ordenamiento jurídico. A nuestro juicio, este proceso ya lo ha realizado de manera adecuada la Comisión de Venecia, por lo que sólo nos queda partir de su definición: aquellos grupos parlamentarios que, excluidos del poder Ejecutivo, se oponen políticamente al Gobierno[5].

Adoptar esta noción supone necesariamente asumir una delimitación del objeto del trabajo. El primer aspecto que cabe remarcar es que no constituye parte de esta investigación la oposición que se pueda generar *extramuros* de las democracias constitucionales: estados autoritarios, semi autoritarios, monarquías constitucionales, etc. Ello es debido a que la oposición parlamentaria necesita de unos presupuestos que, en conjunto, sólo están vigentes en las democracias constitucionales. Un ejemplo claro es la posibilidad de alternancia en el poder Ejecutivo. En este sentido, el profesor DE VERGOTTINI ha hecho un esfuerzo por sistematizar cinco elementos imprescindibles para que la oposición parlamentaria acabe siendo síntoma y elemento definidor de un

---

[4] Cabe destacar que, aunque la oposición parlamentaria se originó en el Reino Unido, la primera previsión formal consistente en un salario otorgado al jefe de la oposición tuvo lugar en Canadá, en la Cámara de los Comunes, en 1905. Véase: D. E. MCHENRY, «Formal Recognition of the Leader of the Opposition in Parliaments of the British Commonwealth», *The Academy of Political Science*, vol. 69, 3, p. 443.

[5] VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2019)015, Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist*, adopted by the Venice Commission at its 119th Plenary Session (Venice, 21-22 June 2019) and endorsed by the Committee of Ministers on 5 February 2020, párr. 17; *CDL-AD(2010)025, Report on the role of the opposition in a democratic Parliament*, adopted by the Venice Commission, at its 84th Plenary Session (Venice 15-16 October 2010), párr. 11.

ordenamiento constitucional avanzado: 1) un elevado grado de consenso acerca de los valores constitucionales; 2) el pluralismo social y político; 3) una relación equilibrada entre los partidos; 4) una tendencial compenetración entre la sociedad y las instituciones y; 5) una extensa y eficiente red de garantías en lo que al uso del poder se refiere[6]. Asimismo, cabe también señalar que la tesis no se centra en la función de oposición del diputado individual, ni en otras formas de oposición que operan fuera del marco parlamentario.

Seguidamente, mediante el examen de la categoría de oposición parlamentaria se deducirá el contenido de la función de oponerse. A nuestro parecer, se puede dividir en tres funciones: control, alternativa política y cooperación con el Gobierno y la mayoría parlamentaria. De esta manera, examinaremos en qué se concreta cada una de ellas. Una vez delimitados los aspectos básicos de su conceptualización (sujeto y funciones), será conveniente estudiar el debate doctrinal en torno a las diferencias entre minorías parlamentarias y oposición. Aquí entraremos a valorar las diferentes formas de identificar a la oposición parlamentaria: sea considerando que todas las minorías son oposición o estableciendo otros criterios como la votación de confianza u otras grandes votaciones. Este debate es importante porque de su resultado depende la configuración de su formalización mediante un estatuto, que no ha de consistir necesariamente en una sistematización de todas las normas relativas a la oposición parlamentaria, sino que se puede limitar a corregir derivas para garantizar que pueda realizar su papel correctamente.

De esta forma, en los sistemas en los que rigen dos grandes partidos, como en el Reino Unido, es habitual que el estatuto regule el rol del jefe de la oposición oficial, que es el líder del partido con más representación que no está en el Gobierno. En cambio, en los multipartidistas, se hace a través de un estatuto informal o formal para los grupos de oposición. En el primer caso, como ocurre en España, no hay una regulación expresa de la oposición parlamentaria, sino que su configuración se lleva a cabo por normas neutras.

---

[6] G. DE VERGOTTINI, «La forma de gobierno de oposición garantizada», *Revista de Estudios Políticos*, 9, 1979, p. 8.

Así, el estatuto informal de la oposición es el conjunto de facultades que se reconocen a las minorías que integran la oposición.

En relación con el estatuto formal, se puede distinguir entre la regulación de un estatuto estático, que se mantiene toda la legislatura, y uno dinámico, que actualiza la condición de oposición en diferentes momentos. Dentro del primer tipo, hay dos posibles fórmulas. La primera consiste en identificar a la oposición parlamentaria como todos los grupos parlamentarios excluidos del Gobierno. En el segundo caso, la votación de confianza es el criterio que la define. En estos supuestos, la fractura entre oposición y mayoría se mantiene toda la legislatura. Respecto al estatuto dinámico, la condición de oposición se actualizaría con las grandes votaciones, por ejemplo, con la aprobación de los presupuestos.

Luego, analizaremos su aporte en el marco de una democracia constitucional. De tal forma que podamos deducir los principios que operan en la oposición parlamentaria. A nuestro juicio, cabe apuntar un principio de actuación como es la lealtad y tres macro principios constitucionales: pluralismo político, representación y división de poderes. En esta línea, señalaremos las consecuencias jurídicas y políticas de estos principios para la oposición parlamentaria.

Por último, para acabar de responder a la primera pregunta -la configuración constitucional adecuada de la oposición parlamentaria- será conveniente abordar los factores que intervienen en su formalización: forma de gobierno, sistema electoral, grado de regulación formal y modelos de actuación de los partidos políticos. Se ha de destacar que, en un sistema parlamentario, la importancia de la oposición parlamentaria es mucho más patente, en la medida en que absorbe la función de contrapoder que antes ejercía el Parlamento como institución, en vez de complementarla, como ocurre en las formas de gobierno presidenciales. Pues bien, esta tesis, al tener por objeto a la oposición parlamentaria española, primordialmente se centrará en analizar la configuración de esta institución en la forma de gobierno parlamentaria.

En relación con las lecciones que se pueden aprender de la concreción de la oposición parlamentaria en diferentes ordenamientos jurídicos, que es la segunda pregunta, lo enfocaremos en el segundo capítulo de dos maneras: con el estudio de la

oposición parlamentaria británica y con las recomendaciones que ha emitido sobre dicha institución la Comisión de Venecia. En primer lugar, analizaremos la configuración de la oposición parlamentaria en el Reino Unido. La primera aproximación la realizaremos a través de un análisis de la historia de la función de oposición en tres etapas: 1) oposición individual: desde la Carta Magna de 1215 hasta la revolución Gloriosa de 1668; 2) oposición institucional: de la Bill of Rights de 1868 hasta que Jorge I deja de asistir al Consejo de Ministros; 3) de Jorge I hasta la actualidad. Una vez sentados estos presupuestos, cabe destacar que el análisis de la oposición parlamentaria británica no se puede limitar a los instrumentos que formalmente se atribuyen al líder de la oposición y al Consejo de Ministros en la sombra, sino que ha de contemplar todos los elementos que garantizan a la oposición realizar sus funciones en los procesos parlamentarios.

Por esta razón, hemos planteado el análisis desde dos perspectivas. Por un lado, abordando la dimensión orgánica, donde partimos de que se ha de proteger a los grupos parlamentarios de oposición al garantizarles una presencia adecuada en los órganos parlamentarios. Tanto en los órganos de gobierno (Mesa o Junta de Portavoces) como en los de trabajo (pleno, comisión, subcomisión y Diputación permanente). Y, por el otro lado, con el estudio de la dimensión funcional, una vez que los grupos parlamentarios de oposición tienen su posición asegurada, se hace preciso garantizarles ciertas prerrogativas: reservas de tiempo, participación en los procedimientos, instrumentos de control, etc.

De este modo, una vez analizada la institucionalización del líder de la oposición oficial y del Consejo de Ministros en la sombra, centraremos el análisis en seis puntos. El primero consistirá en observar el rol del presidente (*Speaker*) de la Cámara de los Comunes, y la asignación de la presidencia y la composición de las comisiones. Un aspecto donde resulta clave la neutralidad del *Speaker* y la adecuada presencia orgánica de la oposición, ya que, como es lógico, si la oposición no está representada no puede ejercer sus funciones.

El segundo apartado también incide sobre presupuestos para que la oposición pueda actuar. En concreto, trata sobre la potestad de convocatoria de las Cámaras, la fijación del calendario de trabajos y del orden del día y la distribución del turno de

palabra. Así, para que la oposición pueda controlar y ofrecer una alternativa política, el Parlamento ha de estar convocado. Ello es especialmente importante en aquellos períodos que no son ordinarios, donde existe la facultad de convocar una sesión extraordinaria. En cuanto a la fijación del calendario de trabajo y del orden del día, ambos procedimientos determinan qué asuntos serán debatidos y, por lo tanto, tienen una dimensión relevante para la oposición parlamentaria. Como es natural, el esquema de preferencias ha de girar en torno al programa del Gobierno, pero garantizando un espacio para que los grupos de oposición también puedan ejercer sus funciones. Y en lo relativo a la distribución del turno de palabra, lo esencial será observar si se otorga un tiempo razonable para que pueda expresarse.

De esta forma, en los siguientes dos apartados aterrizaremos en el análisis concreto de la oposición en el procedimiento legislativo y presupuestario y su participación en la función de control. Cabe destacar que nos centraremos en las posibilidades de intervención de la oposición en la iniciativa y la deliberación, entendiendo que, salvo en las cuestiones de Estado, la decisión corresponde a la mayoría. Por un lado, en el procedimiento legislativo abordaremos aspectos como la posibilidad de exigir que una ley sea debatida en el pleno o la interposición de enmiendas. Y, por el otro lado, en la participación en la función de control, incidiremos sobre los diferentes instrumentos de control, ordinarios y extraordinarios, que tiene la oposición.

En el siguiente punto se tratará la concreción de la función de cooperación de la oposición con el Gobierno y la mayoría. Ello consistirá en observar la manera en la que se llevan a cabo los acuerdos sobre cuestiones de Estado en el Reino Unido. Y, por último, examinaremos la relación de la oposición parlamentaria con el control de constitucionalidad y el uso de los referéndums. En ambos casos se tratan de instrumentos que pueden complementar las funciones de la oposición.

Respecto a las recomendaciones de la Comisión de Venecia sobre la oposición parlamentaria, se empezará analizando el concepto que propone y las recomendaciones que hace sobre las distintas formas de institucionalizarla. Luego, se abordarán los mismos seis puntos que se han estudiado previamente en el Reino Unido. Lo característico de este análisis es que aspira a establecer recomendaciones y principios que puedan ser aplicados

en cualquier ordenamiento jurídico. Al mismo tiempo que cita opiniones que ha emitido sobre las regulaciones de ciertos países, que pueden servir a modo de ejemplo. Por último, trataremos la efectividad de sus recomendaciones sobre la oposición parlamentaria en función de su cumplimiento y de las referencias expresas que se han hecho en organismos internacionales.

Para responder a la tercera pregunta -cómo se concreta la teoría constitucional y las lecciones de otros ordenamientos jurídicos a la realidad de la oposición parlamentaria española- se dedicará el tercer capítulo. El objetivo será contrastar la configuración de la oposición parlamentaria española con la teoría constitucional y el análisis realizado en el segundo capítulo. De este modo, para fijar el contexto, también haremos un análisis histórico de la oposición parlamentaria centrado en tres etapas: 1) La oposición institucional: de la Constitución de 1812 hasta la Constitución de 1845; 2) La oposición parlamentaria: de la Constitución de 1869 hasta la II República española; y 3) La Transición política y la Constitución de 1978.

Como es sabido, en el ordenamiento jurídico español actual, a nivel nacional, la oposición parlamentaria es una categoría que es fundamentalmente doctrinal. No obstante, en 1982 se institucionalizó el rol del jefe de la oposición en el Congreso de los Diputados. Ello supuso un intento de trasplantar una figura británica que no se adaptó correctamente a un sistema multipartidista como el español. La regulación apenas duró una legislatura. La ruptura del partido mayoritario de oposición en las siguientes elecciones de 1986, junto a las constantes quejas del resto de partidos, provocaron su derogación. Desde ese momento, no se ha considerado la inclusión de la figura del líder de la oposición como presidente del grupo mayoritario. De hecho, en los últimos años, desde 2014, la erosión de los principales partidos y la aparición de nuevas formaciones políticas desaconsejan el regreso de esta posición.

En cambio, sí que se ha resaltado la necesidad de reforzar el papel de los grupos de oposición a través de la regulación de un estatuto de la oposición. En esta línea, para poder detectar aquellos aspectos que necesitan ser regulados para garantizar las funciones de los grupos de oposición, el estudio se centrará en la posición de las minorías de oposición en las Cámaras, donde primará el análisis del art. 23.2 CE y su desarrollo por el Tribunal Constitucional y la doctrina.

Así pues, analizaremos los 6 puntos que ya hemos tratado en el segundo capítulo, de tal forma que podamos determinar si su configuración jurídica es adecuada y, en su caso, si cabe alguna propuesta de mejora inspirada en su configuración en el Reino Unido o en las recomendaciones de la Comisión de Venecia.

3. Estado de la cuestión e importancia del tema de tesis

El estudio de la noción de oposición parlamentaria fue en un principio descuidado por los constitucionalistas, lo que deriva, en parte, del hecho de que históricamente las constituciones o las leyes se han ocupado raramente del fenómeno de la oposición de forma frontal y directa[7]. Se trata de uno de los conceptos más comunes en cualquier análisis de la vida política y parlamentaria, que designa normalmente a una serie de sujetos concretos, definidos con mayor o menor claridad, así como sus funciones. No obstante, ello no ha impedido que durante mucho tiempo no se le haya prestado suficiente atención en el ámbito del Derecho Constitucional, muy centrado en el fenómeno del poder o de los controles institucionales y judiciales[8].

En concreto, en España, respecto a la Constitución de 1978, el profesor ALZAGA detectó algunos problemas en la configuración de las minorías, sin referirse específicamente al término de oposición[9]. A este respecto, es célebre el artículo que el profesor DE VERGOTTINI publicó en 1979 para la Revista de Estudios Políticos, donde resaltó la importancia de la oposición parlamentaria como garantía de todo el sistema[10]. Más adelante, en 1988, el profesor LÓPEZ AGUILAR escribió la primera monografía sobre la oposición parlamentaria española, y posteriormente, en 1991, también otra monografía

[7] G. DE VERGOTTINI, «La forma de gobierno de oposición garantizada», *cit.*, p. 5; G. WEBBER, «Loyal Opposition and the Political Constitution», *Oxford Journal of Legal Studies*, vol. 37, 2, 2017, p. 359.

[8] Á. J. SÁNCHEZ NAVARRO, *La oposición parlamentaria*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, p. 15.

[9] Un ejemplo es respecto a la convocatoria de una sesión extraordinaria, donde apunta que haría falta que una minoría cualificada pudiera solicitarla. Véase: Ó. ALZAGA VILLAAMIL, *Comentario sistemático a la Constitución española de 1978*, Ediciones del Foro, Madrid, 1978, p. 512.

[10] G. DE VERGOTTINI, «La forma de gobierno de oposición garantizada», *cit.*, 1979.

al respecto usando el método del derecho comparado[11]. Asimismo, en 1995, el profesor SÁNCHEZ NAVARRO publicó una monografía sobre las minorías y, en 1997, otra sobre la oposición parlamentaria[12]. Desde entonces ha sido tratada en algunos artículos, de entre los que cabe mencionar el del profesor RUIZ RUIZ en 2018[13].

También tardó en ser estudiada en otros campos, SCHAPIRO argumenta que es por tres razones: 1) la falsa concepción de que oposición es equivalente a "violencia" u "hostilidad"; 2) la persistente visión humana de alguna forma de utopía, donde no tiene cabida la oposición (e.g. la concepción de la voluntad general de ROUSSEAU) y; 3) la ilusión por parte de los historiadores de que la historia pertenece a los vencedores[14].

Como es natural, el análisis del comportamiento de la oposición ha sido realizado principalmente desde la perspectiva de la Ciencia Política[15]. Se ha de destacar que el enfoque politológico de la oposición, como argumenta DE VEGA, al ignorar la forma de gobierno sobre el que opera la oposición parlamentaria, aclara poco sobre el alcance y naturaleza de las diferentes formas de oposición que se describen[16].

---

[11] J. F. LÓPEZ AGUILAR, *La oposición parlamentaria y el orden constitucional: análisis del estatuto de la oposición en España*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988; *Minoría y oposición en el parlamentarismo: una aproximación comparativa*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1991.

[12] Á. J. SÁNCHEZ NAVARRO, *Las minorías en la estructura parlamentaria*, Centro de Estudios Constitucionales, 1995; *La oposición parlamentaria*, cit., 1997.

[13] J. J. RUIZ RUIZ, «El gran ausente: por un estatuto de la oposición política tras 40 años de Constitución», *Revista de Derecho Público*, 101, 2018.

[14] L. SCHAPIRO, «Foreword», *Government and Opposition*, vol. 1, 1, 1965.

[15] Véanse: R. A. DAHL, *Political oppositions in Western democracies*, Yale University Press, 1966; G. J. GRAHAM, «Consenso e opposizione: una tipologia», *Rivista Italiana di Scienza Politica*, vol. 1, 1, 1971, Cambridge University Press. S. BALDIN; A. DI GREGORIO (EDS.), *The legal and political conditions of opposition parties in Central and Eastern Europe. An overview*, Edizioni Università di Trieste, Trieste, 2023; E. KOLINSKY (ED.), *Opposition in Western Europe*, Croom Helm, London & Sidney, 1987.

[16] P. DE VEGA GARCÍA, «Oposición política», en Manuel Aragón Reyes (ed.) *Temas básicos de Derecho Constitucional: Organización general y territorial del Estado*, vol. 2, Aranzadi, Pamplona, 2011, p. 231.

No es propósito de este trabajo hacer un análisis exhaustivo del enfoque politológico. Cabe, sin embargo, mencionar dos enfoques: 1) DAHL, a través del análisis de diferentes sistemas políticos, y partiendo de la premisa de que no hay patrones claros que informan el comportamiento de todos los sistemas, ideó una clasificación basándose en diversos criterios: la cohesión y concentración, la competitividad, el lugar donde se produce el enfrentamiento entre la oposición y el gobierno, la identificabilidad, los objetivos y las estrategias. A través de estos criterios, que han acabado teniendo un valor predominantemente descriptivo, trató de establecer una tipología de oposición; 2) Más adelante, GRAHAM, elaboró una tipología de la oposición articulada en ocho hipótesis teniendo en cuenta los fines, las "reglas del juego" y los resultados del sistema.

Es tal la importancia de la oposición parlamentaria en una democracia constitucional, que cuando DAHL teoriza tres niveles que indican el desarrollo democrático la establece como último escalón: el derecho al sufragio activo, el derecho a poder ser representado y el derecho a una oposición organizada que represente una alternativa al Gobierno[17]. Así, MATHIOT afirma que si tuviera que dar un solo criterio para analizar el estado de un gobierno democrático diría que depende del estatus de la oposición parlamentaria[18]. DAHRENDORF pone énfasis en que tanto la crítica como la oposición son "el elixir de la larga vida de la democracia"[19]. También la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (APCE) se ha referido a la relación entre oposición y democracia en una resolución del 23 de enero de 2008, donde declaró que la existencia de "a political opposition in and outside parliament is an essential component of a well-functioning democracy"[20]. La Comisión de Venecia suscribe esta afirmación[21].

---

[17] R. A. DAHL, *Political oppositions in Western democracies*, cit., p. XIII.

[18] A. MATHIOT, *The British Political System*, Standford University Press, 1958, p. 14.

[19] R. DAHRENDORF, «Declino delle opposizioni e minoranze morali», *MicroMega*, vol. 2, 1988, p. 82.

[20] PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE, *Procedural guidelines on the rights and responsibilities of the opposition in a democratic parliament. Resolution 1601 (2008).*, párr. 3.

[21] VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2019)015, Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist*, cit., párr. 2.

4. Metodología y plan de trabajo

Con el objetivo de resolver las cuestiones que hemos formulado y aportar un enfoque diferente al que se ha dado hasta ahora, esta tesis se realiza con una perspectiva de análisis normativo crítico, que será auxiliado por los métodos histórico, comparado y de derecho transnacional: en lo relativo al origen de la oposición parlamentaria en el Reino Unido y España, así como el análisis de la normativa del Reino Unido y las recomendaciones de la Comisión de Venecia.

Se ha de subrayar que el método principal de este trabajo es el análisis normativo desde el método dogmático, con el objetivo de interpretar y sistematizar las normas para realizar el análisis de la configuración constitucional adecuada de la oposición parlamentaria que se pretende en este estudio. Se ha de destacar que el estudio de la posición de un determinado sujeto en la estructura parlamentaria, en este caso de la oposición parlamentaria, conlleva necesariamente el análisis de las condiciones generales de funcionamiento de las Cámaras. Pues sólo mediante el conocimiento de cómo funciona un órgano, se puede valorar y determinar de forma adecuada el lugar que dentro del mismo ocupa el sujeto de investigación. En palabras del profesor SÁNCHEZ NAVARRO: "[s]ólo cuando se conoce cuáles son esos sujetos, y cuál es su presencia en esos órganos, puede intentarse una descripción aproximada, y una valoración, del estatuto jurídico reservado a cada uno de ellos"[22].

Asimismo, se ha de partir de la existencia de una distancia entre lo que se plasma en las normas y lo que se observa en la realidad. En este sentido, el profesor SANTAOLALLA destaca que dicha tensión, inherente a todo estudio jurídico, se manifiesta con mayor intensidad en las Cámaras legislativas, situación que está favorecida por su peculiar situación en el esquema estatal y su autonomía interna. Por ello, no ha de extrañar que el derecho parlamentario se componga en buena parte de convenciones (en el caso británico) o de usos y costumbres (más habitual en el derecho continental): "la vida parlamentaria se define tanto o más por la práctica que por las normas escritas, de modo

[22] Á. J. SÁNCHEZ NAVARRO, *Las minorías en la estructura parlamentaria*, cit., 1995, p. 50.

que quien desee formar cabal juicio sobre la misma debe atender al menos de igual modo a la primera y a las segundas"[23].

Por tanto, en el estudio normativo de esta institución sería un error limitar el análisis a los textos formales. El nivel de relevancia de las normas formales en la vida parlamentaria dependerá de las circunstancias concretas de cada ordenamiento jurídico. En función de la cultura política, en la regulación de la oposición se formalizarán las normas (constituciones y legislaciones) o no (convenciones, costumbres, prácticas interpretativas). No obstante, se ha de destacar que dentro del análisis normativo se hará uso de la jurisprudencia, cuyo valor radica en la concreción del contenido de las normas que realizan.

Seguidamente, el método de derecho transnacional ha consistido en el estudio de las recomendaciones que la Comisión de Venecia ha emitido sobre la oposición parlamentaria. Es particularmente útil porque parte de la visión de constitucionalistas de diferentes países respecto a los problemas que suscita dicha institución. Así, los puntos que resaltan en sus dos informes dedicados exclusivamente a la oposición parlamentaria (CDL-AD(2010)025 y CDL-AD(2019)015), surgen, en múltiples casos, de problemáticas reales. La solución que plantean, muchas veces en forma de recomendaciones o estándares, son de utilidad para abordar el estudio del ordenamiento español.

Por su parte, como métodos accesorios, el método comparado se ha usado mediante el análisis de las normas y de la doctrina del sistema británico sobre la figura objeto del trabajo. Todo ello, con la dificultad inherente que presentan las particularidades de cada régimen político distinto. En este caso, es especialmente desafiante por la falta de una Constitución codificada, un sistema donde predominan dos grandes partidos (bipartidismo imperfecto) y la importancia de las convenciones: aspectos que no se pueden trasplantar a la realidad española. Hemos analizado las versiones originales de la doctrina británica, por lo que las traducciones de las categorías constitucionales del Reino Unido son nuestras. El estudio de la oposición parlamentaria en el Reino Unido resulta especialmente pertinente porque es donde se origina y, además, está integrada plenamente

[23] F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, 1ª, Dykinson, 2013, p. 21.

en su sistema, lo que se ha traducido en normas y prácticas cuyo objetivo es garantizar su posición y funciones. Adicionalmente, coincide con España en la forma de gobierno: una monarquía parlamentaria. Y, como se resalta en el primer capítulo, la forma de gobierno es uno de los factores principales a la hora de configurar la oposición parlamentaria, puesto que hace variar la forma en que se institucionaliza y, por ende, su actividad y organización.

También nos parece importante el uso del método histórico para analizar el contexto en el que surge la oposición parlamentaria. De tal forma que se pueda comprender el sentido de su configuración y adaptar a la actualidad. Consideramos que, dado que el término oposición puede resultar muy amplio, es cuando menos interesante analizar el recorrido histórico de esta figura, desde la oposición del diputado individual, pasando por la oposición institucional de las Cámaras al monarca, hasta la oposición parlamentaria como tal.

5. Agradecimientos

No hay palabras para describir el agradecimiento por lo que estos años de tesis doctoral han supuesto en mi vida. Ha sido la época donde me he casado con Patricia, quien merece una mención especial en este apartado por su cariño y paciencia, especialmente los últimos meses. También ha nacido nuestra hija Valeria, un milagrito que ha llenado de alegría nuestras vidas y que nos recuerda que vale la pena luchar por lo bueno, bello y verdadero.

A mis padres, por su amor incondicional y silencioso, sin los que no estaría aquí. Y a mis hermanas Ángela y Ariadna. Y, en fin, a toda mi familia, de la que estoy profundamente agradecido de formar parte.

El desarrollo de la tesis ha tenido lugar en el seno de un grupo de investigación, donde he tenido el privilegio de rodearme de personas extraordinarias, tanto a nivel personal como académico: Sara Alemán, Oriol Rodríguez, Felipe Bravo, Roger Boada, Pablo Nuevo, Marco Antonio Simonelli, Juan Tello, Elia Marzal y Antonio-Martín Porras. Asimismo, tuve el privilegio de hacer una estancia de investigación en la Universidad de Oxford, gracias a la cálida acogida del profesor Paul Yowell, donde también aprendí mucho de Clemente Recabarren, Mariana Canales, Fernando Contreras, Luis Carlos Valdés, Pierre-Hughes Barré, Jim Pennell y Kevin Zhang. A todos ellos mi más sincero agradecimiento.

Por último, quiero manifestar un cariño especial a mis directores de tesis, los profesores Josep M.ª Castellà y Núria González, de quienes admiro su rigor, claridad expositiva y profundidad argumentativa. Todo ello sin abandonar la dimensión humana: disponibilidad permanente, paciencia, amabilidad y amor a la verdad.

A riesgo de constatar lo obvio, quiero dejar claro que las virtudes de esta tesis se deben en gran medida a todas las personas que he mencionado. Sin embargo, los defectos, posiblemente más numerosos, son exclusivamente mi responsabilidad.

II. Primer capítulo: teoría de la oposición parlamentaria

1. Introducción

El estudio de la institución de la oposición parlamentaria entraña ciertos desafíos. Nos encontramos ante una institución que se caracteriza por su oposición al poder, por tanto, su estudio requiere analizar todos aquellos procesos en los que opera (sea en su concreción de Gobierno como poder Ejecutivo o de mayoría en su calidad de poder Legislativo). Antes de abordar la categoría de oposición parlamentaria, creemos conveniente hacer unas consideraciones previas sobre el concepto de oposición.

De este modo, el término oposición procede del latín *oppositio*, compuesto por la preposición *ob* (significa ante, delante, frente a, contra) y el sustantivo *positio* (posición). Es, por lo tanto, estructuralmente similar a la palabra "contraposición". En la vida política, la oposición es la que se contrapone al poder[24]. O, acudiendo a la célebre cita de MONTESQUIEU, la que contiene o frena al poder[25]. Lo que trae implícito la existencia de un poder jurídicamente individualizado, al que contraponerse[26]. Se pueden deducir dos características principales: la existencia de grupos que persiguen fines contrapuestos al poder y el ejercicio de resistencia al mismo. Ello implica que el poder no ha de estar necesariamente institucionalizado ni reconocido como autoridad pública, y puede ser económico, político o social. Asimismo, la resistencia se puede ejercer con métodos constitucionales-legales o de otro tipo que pueden ser ilegales y violentos. Como forma de aproximación a nuestro objeto de estudio, cabe diferenciar, en la línea del profesor DE VEGA, dos tipologías: por un lado, la oposición ideológica y revolucionaria, y, por el otro, la oposición democrática y discrepante, dentro de la cual se integra la oposición parlamentaria[27].

En primer lugar, la oposición ideológica y revolucionaria se caracteriza por su rechazo a la legitimidad sobre la que se sostiene el sistema. El profesor KIRCHHEIMER la

[24] P. DE VEGA GARCÍA, «Oposición política», cit., p. 227.

[25] C. DE S. MONTESQUIEU, *El espíritu de las leyes*, El Cid Editor, Santa Fé, 2016, p. 237.

[26] G. DE VERGOTTINI, «Opposizione parlamentare», *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXX, p. 535.

[27] P. DE VEGA GARCÍA, «Oposición política», cit., p. 229.

califica como "oposición de principio", entendida como aquella que se opone contra el sistema en su conjunto, no tan sólo contra el Gobierno[28]. Este tipo de oposición se caracteriza por la crítica a los fundamentos políticos, sociales e ideológicos del sistema vigente. En contextos dictatoriales, donde la crítica es perseguida, esta tipología se presenta como la única forma de oposición. Se puede diferenciar según los medios que utilizan para llevar a cabo una oposición fuera del sistema. La oposición puede ejercer su papel de manera violenta o limitarse a ofrecer un sistema alternativo. Esto último conlleva un esfuerzo ideológico para persuadir del cambio.

En segundo lugar, la oposición democrática y discrepante acepta las bases que dan legitimidad al poder, pero rechaza su actuación. Ello implica la regularización de la oposición en el proceso democrático, su institucionalización. Asimismo, el profesor SARTORI argumenta que una oposición constitucional presupone una "política tranquila", una visión pacífica de la política, no una aproximación donde el adversario es un enemigo, lo que califica como la "domesticación" de la política. La oposición ha de oponerse al Gobierno, no obstruirlo ni oponerse al sistema, y ha de hacerlo con vistas al interés general[29]. Para nuestro estudio nos interesa la oposición que opera dentro de la esfera parlamentaria. No obstante, previo a su análisis, consideramos oportuno diferenciarla de la oposición que opera en el seno de los grupos parlamentarios, en especial dentro de aquellos que forman parte de Gobierno, y de la oposición individual llevada a cabo por un diputado.

Primero, la oposición intrapartidaria se encuentra en una permanente tensión entre la eficacia necesaria de un grupo parlamentario y el mandato representativo. Consiste en la capacidad que tienen los diputados o militantes de oponerse a las decisiones de su grupo parlamentario o partido político. Se ha de destacar que el aumento de la disciplina de partidos a lo largo de los años ha ido menguando la eficacia de este tipo de oposición. Esta situación ha ocasionado que las democracias occidentales se esfuercen por

---

[28] O. KIRCHHEIMER, «The Waning of Opposition in Parliamentary Regimes», *Social Research*, vol. 24, 2, 1957, pp. 127 y 134.

[29] Cfr. G. SARTORI, «Opposition and Control: Problems and Prospects», *Government and Opposition*, vol. 1, 2, 1966, p. 151.

confeccionar derechos de la oposición parlamentaria[30]. Al mismo tiempo, se ha buscado asegurar su núcleo esencial mediante la garantía de la posición del político o militante en el marco de su partido o grupo parlamentario a través de la democracia interna (por ejemplo: en el caso español, art. 6 CE; en el caso portugués, art. 51.5 CP).

Así pues, también se ha de diferenciar la función que puede llevar a cabo un diputado individual de la propia de los grupos parlamentarios. Si bien es cierto que, en un primer momento, el Parlamento nace con una visión individualista y atomizada de las Cámaras, donde el diputado individual es el protagonista exclusivo, en la actualidad esta concepción se considera superada por la doctrina jurídica y parlamentaria. Se puede afirmar que principalmente la organización de los parlamentos se estructura en torno a los grupos parlamentarios, que constituyen agrupaciones de diputados normalmente vinculados por vínculos partidistas y que se unen para llevar a cabo una serie de funciones. Ahora bien, esta nueva realidad no implica la eliminación del diputado individual como sujeto político en la esfera parlamentaria[31]. Al contrario, sigue siendo el primer sujeto parlamentario cuyas funciones deben ser garantizadas con el estatuto jurídico del representante. La preeminencia que se dé a cada sujeto (parlamentario individual y grupo parlamentario) dependerá de las características de cada sistema.

De estas consideraciones podemos deducir los aspectos nucleares de la oposición parlamentaria: 1) es una oposición organizada, no individual. La oposición tiene lugar dentro de un Estado constitucional, en sede parlamentaria. Se caracteriza por contraponerse al Gobierno desde dentro del Parlamento, por lo que no es un poder externo como el Poder Judicial[32]. En el Parlamento, como regla general, los partidos se convierten en grupos parlamentarios; 2) realizan la función de oposición. Por tanto, el acto de

---

[30] D. J. LEVISON; R. H. PILDES, «Separation of parties, not powers», *Harvard Law Review*, vol. 119, 8, 2006, p. 2368.

[31] Á. J. SÁNCHEZ NAVARRO, *Las minorías en la estructura parlamentaria*, cit., p. 51.

[32] Á. GARRORENA MORALES, «Parlamento», en *Temas básicos de Derecho Constitucional: Organización general y territorial del Estado*, vol. 2, Aranzadi, Pamplona, 2011, p. 67.

oponerse políticamente es definitorio para ser considerado como tal; 3) el sujeto al que se oponen es al Gobierno, al poder ejecutivo, y puede darse en todos los niveles de gobierno.

Una vez sentadas estas premisas, hemos dividido el capítulo en estos puntos: 1) Concepto de oposición parlamentaria: lugar en el que la definiremos, diferenciaremos de las minorías, justificaremos su existencia en el marco de una democracia constitucional y trataremos los presupuestos para su formalización; 2) Funciones de la oposición parlamentaria: se abordará el contenido de las funciones de control, alternativa política y cooperación con el Gobierno y la mayoría; y 3) Principios que operan en la oposición parlamentaria: donde se tratarán los macro principios constitucional de pluralismo político, representación y división de poderes, junto al principio de actuación que es la lealtad constitucional.

2. Concepto de oposición parlamentaria

Nuestro enfoque partirá de la definición de la Comisión de Venecia. De esta manera, el objetivo del siguiente apartado será destilar una definición que sea operativa para todas las democracias constitucionales. Ello habrá de atender tanto a la identificación del sujeto como a la determinación de sus funciones. Una vez cerrado este punto, en el siguiente apartado, trataremos el debate doctrinal que gira en torno a los términos de minoría y oposición. Una cuestión que arroja dudas sobre si todos los grupos parlamentarios excluidos del poder pueden ser considerados como oposición parlamentaria, y que es fundamental para su formalización. Como ya hemos destacado, el estudio de la oposición parlamentaria se realiza en el marco de una democracia constitucional. De este modo, en tercer lugar, abordaremos la justificación de la oposición parlamentaria en la teoría constitucional. Su corolario lógico será que, si la oposición parlamentaria existe para dar plenitud a unos principios constitucionales, que, a la vez, dichos principios han de servir para interpretar su configuración constitucional adecuada. Por último, la incorporación concreta de esta institución en cada ordenamiento jurídico dependerá de una serie de presupuestos. Así pues, el propósito del apartado final será analizarlos.

2.1 Sujeto y funciones de la oposición parlamentaria

El objetivo de este apartado es destilar el contenido esencial de la categoría oposición parlamentaria, de tal forma que pueda ser operativa en todas las democracias constitucionales. Por tanto, concluiremos identificando a un sujeto y las funciones que realiza.

Una vez aterrizamos en el concepto de oposición parlamentaria, es oportuno acudir a la aproximación de la Comisión de Venecia, que, en su informe de 2019, la conceptualiza como aquellos grupos parlamentarios que se oponen políticamente al Gobierno[33]. Como es natural, su comprensión ha de ser sistemática con el resto de los informes del órgano consultivo del Consejo de Europa. Sin ir más lejos, se ha de rechazar la posibilidad de considerar como oposición a los grupos parlamentarios que, formando parte del Ejecutivo, se oponen al Gobierno, ya que en el informe de 2010 se afirma que "[t]he defining characteristic of the "opposition" is that it is not in power, and that it opposes (more or less strongly) those who are. The parliamentary opposition then consists of those political parties that are represented in parliament, but not in government"[34]. En esta línea, una definición completa se puede formular como "aquellos grupos parlamentarios que, excluidos del poder Ejecutivo, se oponen políticamente al Gobierno".

Ahora bien, una vez hemos partido de una definición amplia, de tal forma que pueda adaptarse a diferentes contextos en el marco de una democracia constitucional, cabe abordar en qué consiste la función de oposición. A nuestro juicio, se puede desgranar en tres: control del Gobierno, alternativa política y cooperación con el Gobierno y la mayoría[35]. Una de las funciones más patentes de la oposición parlamentaria, que comparte

---

[33] VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2019)015, Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist*, cit., párr. 17.

[34] VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2010)025, Report on the role of the opposition in a democratic Parliament*, cit., párr. 11.

[35] En la misma línea que las funciones que conceptualizó HERRERO DE MIÑÓN: control del Gobierno, la formulación de una alternativa al mismo y la integración de una política de Estado. Véase: M. HERRERO DE

con el resto de las minorías parlamentarias, consiste en controlar al Gobierno, es decir, verificar y, en su caso, criticar la acción del Gobierno. Sin embargo, a diferencia del control que pueden realizar otras instituciones independientes, su naturaleza no es jurídica sino política. Esto quiere decir que los parámetros de control son subjetivos y que, esencialmente, el objetivo radica en influir en las políticas del Gobierno y, si constituye la alternativa de gobierno, erosionar su prestigio para sustituirlo. De esta realidad se deriva una confrontación con la dirección política de la mayoría. Y tanto para influir en la acción política de la mayoría como para presentarse ante el electorado como una alternativa de gobierno, se desarrolla lo que hemos calificado como función de alternativa política. Y, por último, la función de cooperación surge de la necesidad constitucional de tomar decisiones de Estado, sea una decisión política de gran trascendencia (por ejemplo: la lucha contra el terrorismo, un problema de salud pública como es una pandemia o la reforma de la Constitución en sus aspectos no esenciales) o una cuestión que afecte a los principios estructurales de la democracia constitucional (por ejemplo: la independencia del Poder Judicial o la reforma de la Constitución en sus aspectos esenciales). Estas decisiones, como se argumentará más adelante, ante la imposibilidad de obtener una decisión unánime, requieren de la participación de los grupos parlamentarios que constituyan la alternativa de Gobierno, sin que ello suponga un abandono o desprecio del resto de formaciones[36].

La oposición parlamentaria es una forma moderna de organizar un fenómeno inevitable: los conflictos políticos, las distintas maneras de afrontar un problema social o de ver el mundo. Lo novedoso, a diferencia de otras formas del pasado y del presente, es la existencia de una oposición institucionalizada, legítima, con la capacidad efectiva de oponerse y, en su caso, llegar a sustituir al Gobierno de una manera pacífica, sin revolución. En esta línea, POPPER sostiene que librarse de un Gobierno sin derramamiento de sangre es un elemento consustancial de la democracia[37]. Con otras palabras, el Tribunal

---

MIÑÓN, «La oposición y el principio de control», en *El valor de la Constitución*, Crítica, Barcelona, 2003, pp. 65-68.

[36] En este sentido, el profesor SARTORI, destaca que la oposición tiene funciones de colaboración. Véase: G. SARTORI, «Opposition and Control: Problems and Prospects», cit., p. 151.

[37] K. POPPER, *The Open Society and Its Enemies*, Princeton University Press, Princeton, 2020, pp. 118-119.

Europeo de Derechos Humanos afirma que "one of the principal characteristics of democracy is the possibility it offers of resolving a country's problems through dialogue, without recourse to violence, even when they are irksome"[38].

En definitiva, en esta tesis se ha optado por definir a la oposición parlamentaria como aquellos grupos parlamentarios, excluidos del poder, que se oponen políticamente al Gobierno. Es una definición amplia para que pueda ser adaptada a las diferentes formas de gobierno en el marco de una democracia constitucional. A partir de aquí, se ha considerado conveniente desgranar la función de oposición en tres: control, alternativa política y cooperación con el Gobierno.

2.2 Diferencia entre los conceptos de minoría y oposición

Existe cierta controversia doctrinal a la hora de distinguir minoría y oposición. El concepto de oposición es esencialmente jurídico y político, el de minoría, en cambio es más amplio: minorías étnicas, lingüísticas, sociales, religiosas, etc.[39]. Para esta investigación interesan concretamente las minorías políticas que están representadas en el Parlamento[40]. Se analizarán las dos posturas principales: la que considera que oposición y minoría son dos conceptos esencialmente distintos y que es necesario diferenciarlos; y la que entiende que la distinción es lógica pero que, en términos prácticos, salvo en los ordenamientos anglosajones, se ha de identificar minoría con oposición.

En primer lugar, una parte de la doctrina considera que la oposición se diferencia de la minoría por ser un Gobierno alternativo, mientras que la minoría no persigue

---

[38] TEDH, Partido Socialista y Otros contra Turquía, n. 21237/93, 25 de mayo de 1998, párr. 45.

[39] A. PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, Einaudi, Torino, 1993, p. 51.

[40] La noción de mayoría y minoría ha experimentado un cambio en su percepción politológica y sociológica notable. En un principio, la mayoría se oponía frente a la dominación de estructuras de clase o luchaba contra el sufragio censitario. Es decir, contra una minoría que oprimía a la mayoría. En la actualidad este esquema ha experimentado una transformación que ha supuesto que las minorías, en sus diferentes manifestaciones (políticas, culturales, sociológicas, etc.), no sean concebidas como un grupo opresor sino como minorías oprimidas que merecen protección. Véase: P. ROSANVALLON, *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*, Manantial, 2007, p. 121.

necesariamente la sustitución del Gobierno. Por tanto, la condición de oposición parlamentaria llevaría aparejada el derecho a tener los medios normativos, institucionales y organizativos para lograr alcanzar el poder[41]. En esta línea doctrinal se distingue el derecho a disponer de los medios para sustituir al Gobierno, de las garantías de los derechos de la minoría[42]. Con palabras del profesor DE VERGOTTINI, hay una "diferencia radical entre el principio de recambio cíclico de la mayoría y principio de garantía de las minorías"[43]. En este supuesto el concepto de alternancia constituye el elemento fundamental para diferenciarlos.

En segundo lugar, el profesor SÁNCHEZ NAVARRO considera que hay una diferencia lógica entre minoría y oposición en la medida en que ser mayoría o minoría responde a un criterio cuantitativo, y el ser oposición a un criterio cualitativo: la posición frente al Gobierno. No obstante, sostiene que se ha de relativizar la distinción y expone que, al menos en los sistemas parlamentarios, es la votación de confianza lo que define la posición de los diferentes grupos políticos. En ese momento se puede hablar de la mayoría que apoya al Gobierno y de la minoría que se opone al mismo, al margen de que esté compuesto por uno o varios partidos. Y esa fractura se mantiene durante toda la legislatura, a menos que se retire la confianza al Gobierno[44]. De este modo, los grupos parlamentarios que se oponen al Gobierno en la votación de confianza serían

---

[41] A. MANZELLA, «Maggioranza ed opposizione in Parlamento», *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, vol. 2, 4, 1969, p. 212; O. MASSARI, «Natura e ruolo delle opposizioni politico-parlamentari», en *Opposizione, governo ombra, alternativa*, Pasquino, Gianfranco, Laterza, Bari, 1990, p. 78.

[42] A. MANZELLA, «Maggioranza ed opposizione in Parlamento», cit., p. 212; A. MISSIROLI, «I "governi" dell'opposizione: Gran Bretagna e Repubblica Federale Tedesca», en *Opposizione, governo ombra, alternativa*, Gianfranco, Pasquino, Laterza, Bari, 1990, p. 92.

[43] G. DE VERGOTTINI, *Lo shadow cabinet: saggio comparativo sul rilievo costituzionale dell'opposizione nel regime parlamentare britannico*, Giuffrè, 1973, pp. 18 y 83.

[44] Á. J. SÁNCHEZ NAVARRO, *Las minorías en la estructura parlamentaria*, cit., p. 44; *La oposición parlamentaria*, cit., p. 32.

considerados como oposición parlamentaria[45]. Es la misma postura que adopta posteriormente el profesor RUIZ[46].

Respecto al debate, cabe hacer dos observaciones de las que se derivan consecuencias jurídicas: la necesidad de diferenciar dos categorías dentro de una misma noción de oposición y que en los sistemas parlamentarios es deseable un estatuto de la oposición para reforzar el papel de los que hayan votado en contra de la investidura.

Primero, a nuestro juicio, la evolución de la democracia representativa ha hecho aflorar sistemas proporcionales y multipartidistas que generan otro tipo de oposición parlamentaria que no necesita ser la alternativa de gobierno para merecer la garantía de su función de oposición. Pero ello no implica la desaparición del primer tipo, sino su necesaria diferenciación en la formalización jurídica. Se ha de destacar que nosotros consideramos que también en los ordenamientos de tipo anglosajón se ha de identificar oposición con minoría, al considerar esta última como el segundo tipo de oposición. Sin ir más lejos, el propio ordenamiento británico diferencia entre la oposición oficial y el resto de los partidos de oposición[47]. Pues bien, nos parece apropiado distinguir entre una oposición en sentido estricto (que constituye la alternativa de gobierno) y una oposición en sentido amplio (por el contrario, no constituye alternativa). Así pues, La distinción adquiere sentido en el momento de la institucionalización, es decir, de la formalización jurídica de la oposición, pues la posibilidad de alternancia justifica la atribución de instrumentos de responsabilidad política, como la moción de censura. También de una posición preminente (con más tiempo para ejercer la función de control o una participación esencial en las decisiones de Estado) que evite que su papel quede diluido y equiparado al de partidos de oposición en sentido amplio.

---

[45] Á. J. SÁNCHEZ NAVARRO, *La oposición parlamentaria*, cit., p. 33.

[46] J. J. RUIZ RUIZ, «El gran ausente: por un estatuto de la oposición política tras 40 años de Constitución», cit., p. 278.

[47] El célebre artículo de POTTER distingue entre la oposición oficial británica, que califica como Oposición con "O" mayúscula, y el resto de los partidos de oposición, que escribe con "o" minúscula. Véase: A. POTTER, «Great Britain: Opposition with Capital "O"», en Robert A. Dahl (ed.) *Political Oppositions in Western Democracies*, Yale University Press, New Haven and London, 1966, p. 3.

Dentro de la oposición en sentido amplio se ha de diferenciar entre partidos de oposición de ámbito nacional (que no tienen suficiente representación para gobernar y no pueden formar una coalición) y de ámbito regional (que estructuralmente no es posible que obtengan suficiente representación, no pueden formar una coalición o no aspiran al poder, sino que sólo buscan los intereses de su región). Más adelante, cuando tratemos el principio de lealtad, profundizaremos sobre la naturaleza de estos partidos y sus implicaciones para la democracia constitucional.

Segundo, hemos de partir del presupuesto de que en los sistemas multipartidistas el criterio de la votación de confianza para determinar qué grupos parlamentarios son de la oposición nos parece el más sólido[48]. Así pues, cabe dejar apuntadas algunas consideraciones que nos persuaden de la necesidad de adoptar dicho criterio en el estatuto de la oposición[49]. Se puede argumentar que, en los sistemas parlamentarios, el criterio de la votación de confianza es un elemento estático que, a veces, puede no casar bien con los dinamismos de la política, especialmente en tiempos de polarización, y que según esta lógica cabría optar por considerar como grupos de oposición a todos los que están excluidos del Gobierno. Por ejemplo, si un partido político pacta un voto de confianza y ejerce de oposición el resto de la legislatura. Más en concreto: si un grupo parlamentario, para evitar que la fuerza que busca conformar el Gobierno realice pactos en contra del interés general, cede su confianza sin integrarse en el Ejecutivo. En esas circunstancias, es cierto que no podría optar por las prerrogativas del estatuto de la oposición. Ahora bien, en este contexto, al no tener el Gobierno la mayoría de la Cámara, el control por parte del grupo que le ha prestado la confianza es de una naturaleza distinta, puesto que puede impedir la aprobación de las leyes, lo que no es una facultad propia de la oposición. Por tanto, en el caso que hemos reseñado, no sería necesario el estatuto de la oposición para reforzar las funciones de oposición al Gobierno.

En este punto podemos distinguir dos tipos de estatutos: estático y dinámico. El estatuto estático consiste en identificar a la oposición una vez para toda la legislatura,

[48] La regulación del rol del jefe de la oposición oficial, propio de ordenamientos jurídicos configurados para generar dos grandes partidos, lo estudiaremos en el segundo capítulo.

[49] En términos españoles, y de otros países, la votación de confianza se traduce en la votación de investidura.

como puede ser el caso de identificar a la oposición como los grupos parlamentarios excluidos del poder Ejecutivo o en la votación de confianza. Cabe plantearse también la posibilidad de la formalización de un estatuto de la oposición dinámico. En esta línea, las grandes votaciones, como la aprobación de los presupuestos, supondrían una oportunidad para reconsiderar a los grupos de oposición. El principal argumento a favor radica en que supone una adaptación a los dinamismos de la política. La relación de los partidos minoritarios con el poder se puede modificar y, por tanto, se han de plantear métodos para verificar los cambios. No obstante, lo fundamental en los regímenes parlamentarios es que la mayoría del Gobierno y la minoría de la oposición se establecen en la votación de confianza. Si un Gobierno se queda en minoría a consecuencia de que uno de los grupos parlamentarios que le apoyaba deja de hacerlo, entonces no podrá sacar adelante su programa político. No parece necesario, por tanto, volver a identificar a los grupos de la oposición. Sobre todo, porque existe el riesgo de que un grupo parlamentario que forme parte de la mayoría vote en contra, por ejemplo, de los presupuestos. Ello conllevaría el paradójico resultado de que un grupo de la mayoría que respalda al Gobierno goce de las prerrogativas de la minoría de la oposición.

En síntesis, a nuestro juicio, se ha de hacer una actualización en torno a la distinción italiana (de los profesores MANZELLA y DE VERGOTTINI) entre asegurar la vigencia de los derechos que garantizan la posición de las minorías en la esfera parlamentaria, de los derechos que permiten a las minorías alcanzar el poder. A saber, se ha de reconocer la existencia de una oposición que no constituye la alternativa de gobierno pero que puede realizar la función de oposición al mismo. Con este reconocimiento viene implícito el deber de asegurar la vigencia de sus funciones, no limitarse a garantizar su existencia como minoría. De ello se deduce la existencia de dos tipos de oposición parlamentaria: en sentido estricto (como alternativa de gobierno) y sentido amplio (que no es alternativa de gobierno). Es cierto, como hemos visto que defiende con especial lucidez SÁNCHEZ NAVARRO, que las diferencias entre minorías y oposición se han de relativizar. De esta manera, consideramos que, en los regímenes parlamentarios, la oposición se identifica en la votación de confianza y que un estatuto de la oposición es recomendable para clarificar quiénes son los grupos de oposición y, así, poder garantizar de manera adecuada sus funciones.

2.3 Justificación de su existencia en el marco de una democracia constitucional

La justificación de la oposición parlamentaria en el marco de una democracia constitucional hunde sus raíces en los propios fundamentos del sistema. Este apartado lo hemos divido en dos. En primer lugar, se argumentará que su naturaleza se sustenta en los principios democrático y constitucional (o liberal). Y, en segundo lugar, se hará referencia a su función legitimadora del sistema, en la medida que su buen funcionamiento actúa a modo de termómetro de una democracia sana.

En primer lugar, hay una naturaleza compleja de la función de la oposición, que no se puede reducir a que la mayoría gobierna y la minoría se opone. La dialéctica poder-oposición se ha de plantear en torno a la idea de legitimidad[50]. Es decir, en qué medida la existencia y el lugar que ocupa la oposición parlamentaria dentro de los engranajes de una democracia constitucional se justifica. Hay, por lo menos, dos posibles respuestas a esta pregunta.

La primera respuesta parte de la consideración de que la oposición parlamentaria emana de la fuente misma del poder soberano. La forma de Estado democrático tiene como principio jurídico básico la noción de soberanía popular, pues la titularidad última del poder político corresponde al pueblo, y donde el ciudadano cede su soberanía a través de unos representantes libres y no revocables. Su ejercicio debe poder ser reconducido siempre a él a través de una cadena ininterrumpida de legitimación determinable (es decir, sin que el ejercicio pueda volverse autónomo indefinidamente)[51]. La función de la oposición se legitima "como inexorable consecuencia de la idea de que los hombres son titulares de ciertos derechos fundamentales"[52]. Los partidos de oposición realizan el

[50] P. DE VEGA GARCÍA, «Oposición política», cit., p. 227.

[51] E. W. BÖCKENFÖRDE, «La democracia como principio constitucional», en *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, Trotta, Madrid, 2000, pp. 47-83.

[52] Á. J. SÁNCHEZ NAVARRO, *La oposición parlamentaria*, cit., p. 35.

principio de representación y pluralismo; no tienen derecho a gobernar, pero sí a expresarse en los términos constitucionales adecuados.

Otra justificación complementaria de la existencia de la oposición parlamentaria la podemos abordar a través de la pregunta planteada por KARL POPPER sobre cómo organizar las instituciones políticas para prevenir, en la medida de lo posible, el daño causado por políticos malos o incompetentes[53]. Así pues, la oposición parlamentaria es uno de los engranajes para prevenirlo.

Por un lado, desde el punto de vista de los derechos fundamentales, su actividad es reconocida como inapelable consecuencia de la titularidad de los derechos a la libertad de expresión y a la libertad ideológica, que conllevan la libertad de criticar a los gobernantes y el derecho de participación política[54]. Por otro lado, en un sistema parlamentario se concreta en la realización del principio de división de poderes. La Constitución tiene una dimensión de protección, orientada a controlar y limitar el ejercicio del poder político. En la línea del art. 16 de la célebre "Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano" de 1789 donde se apunta que "una sociedad en la que no esté establecida la garantía de los Derechos, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución". Ahora bien, el principio división de poderes no ha de entenderse exclusivamente en el sentido de una oposición orgánica entre instituciones, como se hizo con la Constitución de Estados Unidos de 1787[55]. Ello nos conduciría a la falsa afirmación de que en los regímenes parlamentarios no hay división de poderes. En lo que respecta a la oposición parlamentaria, y esta es una cuestión que trataremos más adelante, este principio se realiza en lo que podemos denominar división de funciones, esto es, que a la función ejecutiva y legislativa se le contraponga, a modo de garantía institucional, la

[53] K. POPPER, *The Open Society and Its Enemies*, cit., p. 115.

[54] Á. J. SÁNCHEZ NAVARRO, *La oposición parlamentaria*, cit., p. 35.

[55] M. J. C. VILE, *Constitutionalism and the Separation of Powers*, 2ª, Liberty Fund, Indianapolis, 1998, p. 194.

función de oposición[56]. Dicho papel se muestra con particularidad intensidad en el sistema parlamentario, donde la oposición ha sustituido la función de control del Parlamento[57].

En segundo lugar, una oposición garantizada confiere legitimidad a todo el sistema y, consecuentemente, al Gobierno. Dicho de otra forma, la oposición más que una instancia que niega el poder es el requisito ineludible para su fundamentación[58]. En palabras de FERRERO, "mayoría y minoría, derecho de mando y derecho de oposición, he aquí las dos grandes pilastras de la legitimidad democrática"[59]. Por tanto, los parámetros para medir la calidad de una democracia constitucional no han de tener sólo en cuenta al Gobierno, sino también la posición garantizada de la oposición[60]. En este contexto, "suprimir la oposición equivaldría en puridad a suprimir la soberanía del pueblo"[61].

De este modo, el profesor DE VERGOTTINI propone utilizar la categoría de "ordenamientos de oposición garantizada" para identificar la salud de una democracia constitucional; de este modo, las "democracias de fachada" con una aparente división de poderes son más fáciles de identificar[62]. Y en la medida en que su actuación legitima el sistema, ha de actuar con lealtad constitucional, respetando los principios estructurales de la democracia constitucional.

---

[56] S. GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, *El control como función primordial del parlamento en la era de la gobernanza*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2020, p. 50; G. SARTORI, «La ingeniería constitucional y sus límites», *Teoría y Realidad Constitucional*, 3, 1999, pp. 79-80; G. DE VERGOTTINI, «Opposizione parlamentare», cit., pp. 533-534.

[57] Á. GARRORENA MORALES, «Algunas sugerencias para renovar la función de control parlamentario», *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 60, 2, 1998, p. 28.

[58] S. GORDON, *Controlling the State: Constitutionalism from Ancient Athens to Today*, Harvard University Press, Cambridge, 2002, p. 50; P. DE VEGA GARCÍA, «Oposición política», cit., p. 230.

[59] G. FERRERO, *El Poder. Los Genios invisibles de la Ciudad*, Tecnos, Madrid, 1998, p. 242.

[60] G. PASQUINO, *La oposición*, Alianza Editorial, Madrid, 1995, p. 119.

[61] G. FERRERO, *El Poder. Los Genios invisibles de la Ciudad*, cit., p. 241.

[62] G. DE VERGOTTINI, «La forma de gobierno de oposición garantizada», cit., p. 8.

En síntesis, el principio democrático, en su calidad de representación y pluralismo, y liberal, en su traducción de división de poderes, fundamentan la existencia y función de la oposición parlamentaria. Constituyen, de este modo, sus principios. Su operatividad, asimismo, ha sido identificada por numerosos autores como uno de los parámetros más certeros para identificar el buen estado de la democracia constitucional. Y eso nos lleva a considerar que hay otro principio clave que debe regir su actuación: la lealtad constitucional.

2.4 Presupuestos para la formalización de la oposición parlamentaria

En este apartado nos centraremos en aquellos elementos que se han de tener en cuenta para su formalización: forma de gobierno, sistema electoral, grado de regulación formal y modelos de actuación de la oposición parlamentaria. Y, por último, destacaremos el enfoque jurídico adecuado a la hora de garantizar el papel de la oposición parlamentaria en los procesos parlamentarios.

En primer lugar, una de las principales variantes que afectan a la oposición parlamentaria es la forma de gobierno. El estudio de la oposición constitucional se ha tendido a encuadrar en el ámbito de la forma de gobierno parlamentaria, donde los grupos parlamentarios de la oposición adquieren una especial relevancia[63]. El régimen parlamentario acoge el modelo "histórico institucional" de oposición política, mientras que en el régimen presidencial la institucionalización de la oposición no ha resultado tan necesaria, en parte porque la división institucional de los poderes presupone la oposición entre los mismos[64].

Tanto el sistema parlamentario como el presidencial estaban originalmente configurados para operar con una oposición entre instituciones. En los parlamentarios la

[63] Y. MERSEL, *How patriotic can the opposition be? The constitutional role of the minority party in times of peace and during national crises*, Hauser Global Law school program, New York University School of Law, New York, 2004, p. 13; G. DE VERGOTTINI, «Opposizione parlamentare», cit., p. 533.

[64] M. LARRAIN, «Oposición política e institucionalidad para el rol opositor en un régimen presidencial de gobierno», *Revista de Derecho Público*, vol. 81, 2014, p. 129; D. J. LEVISON; R. H. PILDES, «Separation of parties, not powers», cit., p. 2368.

desaparición de la figura del monarca como cabeza del poder ejecutivo resulta en la supresión de la oposición institucional y la traslada al Parlamento, donde tiene como protagonistas al Gobierno y la oposición. En cambio, en los sistemas presidenciales se mantiene el mismo esquema y la oposición institucional sigue vigente, y se traduce en una separación orgánica entre el poder Legislativo y el Ejecutivo que posibilita que estén constituidos por mayorías de distinto signo. No se puede obviar, sin embargo, que la aparición de los partidos políticos transforma los esquemas de oposición institucional propios de los sistemas presidenciales[65]. Un mismo partido puede tener la presidencia y controlar las Cámaras. Ahora bien, este hecho no impide que la oposición pueda realizar su función, tan sólo esteriliza los contrapoderes institucionales. En definitiva, en un sistema presidencial, la función de la oposición parlamentaria existe en un segundo plano, debido a que se complementa generalmente con la oposición institucional; no adquiere tanto protagonismo, pero en el marco de una democracia de partidos sus funciones están plenamente vigentes.

En segundo lugar, el sistema electoral. La manera de institucionalizar los grupos de oposición dependerá de cada realidad política. En los sistemas anglosajones es común identificar al segundo partido con más representación y dotarle de un estatuto específico. Ello opera porque el sistema electoral es mayoritario y favorece el bipartidismo. En cambio, en un sistema proporcional esta forma de institucionalización no es posible en la medida en que una representación más plural dificulta identificar a la alternativa de gobierno; ya sea un Gobierno en solitario o en coalición[66]. En estos sistemas se opta, por un lado, en dotar de facultades de control a los grupos parlamentarios (preguntas, interpelaciones, comparecencias de miembros del Gobierno, etc.) que podrán ejercitar con mayor intensidad en función de su representación numérica y, por otro lado, en diseñar instrumentos que podrán ser activados si se alcanza una minoría cualificada (en España, moción de censura o recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional).

[65] D. J. LEVISON; R. H. PILDES, «Separation of parties, not powers», cit.

[66] Cfr. P. DE VEGA GARCÍA, «Oposición política», cit., p. 231.

En tercer lugar, respecto al grado de regulación formal, Reino Unido es el ejemplo paradigmático donde las normas formales sobre la oposición parlamentaria son casi inexistentes, pero, al mismo tiempo, tiene un grado alto de institucionalización mediante normas informales. No obstante, se ha de precisar que el Derecho Constitucional a la hora de regular la acción política, encuentra que muchas veces su formalización es imposible o sin sentido. Por esta razón muchos comportamientos de los actores políticos se plasman y modifican por ellos mismos (convenciones), sin necesidad de una regulación formal en normas constitucionales. E incluso aquellos comportamientos que se consideran debidos son seguidos por las fuerzas políticas y órganos constitucionales, sin necesidad de una regulación formal (prácticas o costumbres). El riesgo de formalizar un hecho político radica en que, ante la dificultad de reformar la norma y la imposibilidad de observarla, pueda ser modificada mediante la práctica. Lo que provoca la desnaturalización de la previsión formal. En la regulación de la oposición parlamentaria no se puede ignorar la realidad y operatividad de la cultura política. Sería un error limitar el análisis a los textos formales. Según la cultura política, en su regulación, se utilizarán en mayor o menor medida elementos formales (constituciones, legislaciones o jurisprudencia) y no formales (convenciones, costumbres o prácticas interpretativas)[67].

Un ejemplo de un grado de formalización alta son Portugal y Colombia. En la Constitución de Portugal, en el art. 114.2, se reconoce el derecho de oposición democrática. En el 114.3 se les otorga el derecho a ser informados de forma regular y directa por el Gobierno sobre la situación y evolución de las principales cuestiones de interés público. Este artículo está protegido por la cláusula de intangibilidad del art. 288.i. Y se desarrolla por la Ley 24/98, de 26 de mayo, del Estatuto del derecho de oposición. En la Constitución de Colombia se establece en el art. 112, y se regula en la ley 1909, de 9 de julio de 2018, donde se realiza una regulación exhaustiva de la función de oposición. Lo trataremos en el segundo capítulo.

En cuarto lugar, la actividad de la oposición parlamentaria hará variar su grado de operatividad. A nuestro juicio, este presupuesto politológico interesa al Derecho Constitucional para subrayar comportamientos de la oposición que dificultan, sino

[67] Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Derecho Constitucional Comparado*, Espasa-Calpe, Madrid, 1983, pp. 69-70.

impiden, su operatividad. Toda regulación, por lo tanto, deberá atender a garantizar y promover (también en lo relativo a su comportamiento) que la oposición pueda realizar sus funciones. Se pueden distinguir dos modelos de oposición: la contraposición entre mayoría y oposición (modelo conflictivo) y la superación de la contraposición mediante transacciones (modelo compromisorio o consensual)[68].

El modelo conflictivo es la orientación tradicional que deriva del postulado británico "government by discussion", esto es, la contraposición dialéctica de mayoría y oposición. En este supuesto los partidos políticos están en condiciones de competir entre sí en las elecciones y, posteriormente, su labor en el Gobierno es sometida a las funciones de la oposición. Existe la efectiva posibilidad de alternancia de poder y la oposición tiende al reconocimiento y la institucionalización[69]. Ello no implica que la alternancia al poder sea necesaria. En Japón el Partido Liberal Democrático ha estado en el Gobierno de manera casi ininterrumpida desde 1958 (excepto 1993-1994 y 2009-2012). Lo fundamental es que haya la posibilidad de alternancia. Ahora bien, si llevamos este modelo al extremo puede impedir la cooperación en cuestiones de Estado.

El modelo compromisorio o consensual (habitual en países como Alemania o Bélgica) consiste en una superación del modelo conflictivo, apoyado teóricamente por autores como KELSEN, que consideran el logro de un compromiso entre la mayoría y la minoría, a través de una colaboración continuada, como una parte de la naturaleza misma de la democracia[70]. Ahora bien, las coaliciones pueden tener una función de adaptación de las reglas del juego. En Alemania ha habido momentos de grandes coaliciones para llevar a cabo reformas importantes (las coaliciones de CDU y SPD en las legislaturas 1966-1969, 2005-2009, 2013-2017 y 2017-2021).

Ahora bien, si se lleva al extremo el modelo compromisario, el Gobierno se transforma de manera permanente en una coalición formada por la mayoría y la minoría.

---

[68] *Ibid.*, pp. 324-325.

[69] O. KIRCHHEIMER, «The Waning of Opposition in Parliamentary Regimes», cit., p. 130.

[70] H. KELSEN, *Esencia y valor de la democracia. Forma del Estado y filosofía*, Segunda edición, Coyoacán, México D.F., 2015, pp. 87-88.

Se trataría de una superación del "Estado legislativo" al "Estado administrativo", donde se requiere una participación de las minorías en la gestión de tareas administrativas, y, consecuentemente, una limitación desde dentro de la orientación de la mayoría[71]. En estas circunstancias, los gobiernos de coalición, sostiene KIRCHHEIMER, constituyen una tendencia preocupante que lleva a la debilitación de la oposición parlamentaria: "Each party may have an interest in covering up the inefficiency, waste, and corruption of its partner. Hence arise all the problems of institutionalized reinsurance practice"[72]. Una tesis que también sostiene DAHL describiendo un panorama en el que predominan los acuerdos entre políticos al destacar los riesgos del "exceso de consenso"[73]. IONESCU y MADARIAGA lo califican como la "anemia por consenso": "The very spirit of the processes and procedures of consensus is not only different from but opposed to the spirit of majority voting. The spirit of consensus leads to the blurring of fundamental differences, and to the reduction of the issue at stake to the bare bones on which agreement among all concerned is feasible"[74].

En este esquema la oposición parlamentaria, como alternativa de Gobierno, pierde su operatividad. El profesor DE VEGA considera que este modelo se fundamenta en la aceptación sin cuestionamientos de una forma de racionalidad tecnocrática, que sostiene que los grandes interrogantes de la vida social y política solo pueden ser abordados mediante soluciones exclusivas, sin considerar la existencia de alternativas viables. Y advierte que puede ocasionar la aparición de la oposición extraparlamentaria (movimientos estudiantiles, antibelicistas, raciales, etc.), que abandona los cauces formales que la legalidad democrática le ofrece, por dos motivos: 1) porque se niega a aceptar una racionalidad tecnocrática que oculta de manera intencionada las tensiones subyacentes en sociedades aparentemente pacíficas y no conflictivas y; 2) porque se considera que la oposición legalizada se ha anulado a sí misma y ha renunciado a cumplir

---

[71] G. DE VERGOTTINI, *Derecho Constitucional Comparado*, cit., pp. 324-325.

[72] O. KIRCHHEIMER, «The Waning of Opposition in Parliamentary Regimes», cit., p. 141.

[73] R. A. DAHL, «Reflections on Opposition in Western Democracies», *Government and Opposition*, vol. 1, 1, 1965, p. 19.

[74] G. IONESCU; I. MADARIAGA, *Opposition: Past and present of a political Institution*, Penguin, 1972, p. 95.

su papel[75]. También puede suponer la entrada en el Parlamento de la oposición revolucionaria e ideológica. Ello no deja de ser un síntoma de la crisis de la operatividad de la oposición en sentido estricto, que deja de ejercer un papel regularizado y legal para formar parte del Gobierno.

Y, por último, a la hora de formalizar consideramos que el enfoque jurídico ha de consistir en identificar y garantizar la posición orgánica de la oposición parlamentaria y, al mismo tiempo, en asegurar la vigencia de sus funciones. De este modo, los procedimientos parlamentarios han de integrar y garantizar el rol y la función de la oposición. Lo expresa el profesor DE VERGOTTINI con una especial lucidez al sostener que la garantía de la oposición integra la dimensión funcional (oposición-función) y la orgánica (oposición-organización). Por un lado, la oposición-función se puede desgranar en las tres funciones que hemos reseñado anteriormente. Por otro lado, la oposición-organización identifica a determinados sujetos excluidos del poder político, los grupos parlamentarios que no conforman la mayoría de gobierno[76].

En suma, hay cuatro aspectos que se han de valorar a la hora de formalizar la oposición parlamentaria. Primero, la oposición parlamentaria adopta una posición diferente en los regímenes presidenciales, donde convive con los contrapesos institucionales, pero mantiene su vigencia. En cambio, en los sistemas parlamentarios su papel es más predominante, ya que ha desaparecido el contrapoder institucional.

Segundo, los sistemas electorales condicionan la formalización de la oposición. Los mayoritarios permiten con mayor facilidad la institucionalización de un solo partido de la oposición, mientras que, por el contrario, los proporcionales, al encontrar mayor dificultad para definir la alternativa de gobierno, optan por regular facultades para los grupos parlamentarios.

Tercero, el nivel de regulación jurídica dependerá de las realidades propias de cada sistema: lo fundamental es asegurar la vigencia de la función de oposición. Es un

[75] P. DE VEGA GARCÍA, «Oposición política», cit., p. 232.

[76] G. DE VERGOTTINI, «La forma de gobierno de oposición garantizada», cit., p. 7.

medio orientado a un fin. A mayores dificultades para operar, se tenderá a una regulación más formal.

En cuarto lugar, los dos modelos de oposición que hemos tratado, conflictivo y transaccional, tienen encaje constitucional con el debido equilibrio que ha de respetar el papel de la oposición. A la hora de formalizar el modelo conflictivo es fundamental poner el acento en la función de cooperación con el Gobierno y la mayoría en asuntos de Estado. Por el contrario, el modelo transaccional deberá posibilitar la existencia de nuevos partidos de oposición y garantizar que puedan ejercer un control efectivo, y ofrecer una alternativa política al electorado. Y, por último, durante la formalización, la garantía del papel de la oposición parlamentaria se ha de enfocar en asegurar su posición orgánica y sus funciones.

3. Funciones de la oposición parlamentaria

Hemos determinado que la función de la oposición se puede dividir en tres: control, alternativa política y cooperación con el Gobierno y la mayoría. La función de control es la que más atención ha recibido por parte de la doctrina y ha resultado objeto de un vivo debate cuyas líneas maestras reseñaremos. La función de alternativa política, por el contrario, ha pasado más desapercibida y ha ido generalmente unida al estudio del control. A nuestro juicio, en este aspecto una de las mayores contribuciones de la tesis es abordar la función de cooperación con el Gobierno y la mayoría, que, lejos de ser un derecho a colegislar o favorecer el obstruccionismo[77], aporta claridad a uno de los elementos más problemáticos de la oposición: la colaboración con el Gobierno y la mayoría parlamentaria en las decisiones de Estado.

3.1 Control

El control parlamentario consiste en la verificación con parámetros y sanciones políticas de la actuación del Gobierno. A pesar de las dificultades que ha suscitado respecto a su

[77] J. J. RUIZ RUIZ, «El gran ausente: por un estatuto de la oposición política tras 40 años de Constitución», cit., p. 276.

naturaleza y concepto, es considerado por la mayor parte de la doctrina como la función principal del Parlamento[78]. Dicho de otra manera, corresponde al Gobierno, respaldado por la mayoría, el ejercicio del poder de dirección política, mientras que "el poder típico del Parlamento del s.XX (…) es el poder de control"[79]. LOEWENSTEIN expresa esta misma idea, de manera más general, cuando define la Constitución como dispositivo de control del poder, destacando la importancia de que "los detentadores del poder estén sometidos al control de los destinatarios del poder, constituidos en detentadores supremos del poder"[80]. Hemos dividido el apartado en tres partes. La primera aborda la noción amplia de control, la segunda el control parlamentario y la tercera otras expresiones del control de la oposición: el control social y jurídico.

En primer lugar, en un sentido amplio, el control es un elemento constitutivo del concepto de Constitución. El control está orientado a la limitación del poder. En un primer momento, el liberalismo, busca evitar que un poder omnímodo degenere en despotismo o tiranía y cercene, o elimine, la libertad de los ciudadanos. Con el tiempo, el control ha de sofisticarse para evitar que poderes, ya limitados y que operan en su marco, interfieran arbitrariamente en las esferas de libertad[81]. El término "control" no es unívoco y en la misma palabra se encuentran dos significados. En primer lugar, procedente del francés, donde "contrôle" significa "comprobar" o "verificar". En segundo lugar, del inglés, donde "to control" significa "dirigir".

---

[78] M. ARAGÓN REYES, *Constitución y control del poder: introducción a una teoría constitucional del control*, Ediciones Ciudad Argentina, 1995, p. 169; J. GARCÍA MORILLO, *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, p. 20; J. TUDELA ARANDA, *El Parlamento en tiempos críticos. Nuevos y viejos temas del Parlamento*, Marcial Pons, Madrid, 2020, p. 27.

[79] D. LÓPEZ GARRIDO, «Las funciones político-directivas de los parlamentos», en *El Parlamento y sus transformaciones actuales: Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia: 11-3 de abril de 1988*, Tecnos, Madrid, 1990, p. 354.

[80] K. LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*, 2ª ed, Ariel, Barcelona, 1976, p. 149.

[81] M. ARAGÓN REYES, *Constitución y control del poder: introducción a una teoría constitucional del control*, cit., pp. 56-57.

El control es el "elemento indispensable para asegurar la vigencia de los principios y las reglas materiales de la Constitución, es decir, para la «realización» de los valores propugnados como fines"[82]. Es conveniente subrayar la diferencia entre ejercer la función de control de manera institucional o funcional. Es decir, cuando se opera desde una institución (Parlamento) hacia otra (Gobierno) o dentro de una misma institución (oposición parlamentaria al Gobierno). Básicamente nos estamos refiriendo a la diferencia existente entre las formas de gobierno presidenciales y parlamentarias. En los sistemas presidenciales, el control, la relación entre los poderes constituidos, es en términos de separación y colaboración. Cada órgano ha de respetar sus propias tareas, aunque en ciertas materias el poder legislativo y ejecutivo han de colaborar. Ahora bien, a pesar de que la relación no sea de superioridad "la finalidad del control sí es la de someter la actuación del órgano controlado a la decisión de una voluntad superior, la del pueblo"[83]. En el caso de los sistemas parlamentarios, como hemos visto, el control empieza siendo en términos de confianza (del Parlamento al Gobierno) y responsabilidad (del Gobierno ante el Parlamento). Esta relación deviene en la práctica mayormente ineficaz y se transforma en un control ejercido por la oposición al Gobierno.

En segundo lugar, la noción de control en el contexto parlamentario busca, por un lado, verificar la actuación del Gobierno y, por el otro, dirigirla, influenciarla con base en sus parámetros (lo que en esta tesis hemos desarrollado dentro de la función de alternativa política) o llegar a sustituir al Gobierno[84]. El profesor GARCÍA MORILLO considera que el control es la función de garantía constitucional del Parlamento, en la medida en que el Parlamento ha de garantizar la representación, cumple con una función de "asegurar el normal funcionamiento de las instituciones constitucionales y, antes que nada, garantizar

[82] *Ibid.*, p. 64.

[83] F. RUBIO LLORENTE, «El control parlamentario», en *España constitucional (1978-2018). Trayectorias y perspectivas.*, vol. IV, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2018, p. 3295.

[84] Sobre la controversia doctrinal en relación al contenido de la noción de "control": Á. J. SÁNCHEZ NAVARRO, «Control parlamentario y minorías», *Revista de Derecho Político*, vol. 88, 1995, p. 249.

la supremacía de la soberanía popular, jurídicamente expresada a los efectos que nos ocupan en la sujeción del Gobierno al Parlamento"[85].

Ha habido cierta controversia respecto a su naturaleza jurídica o política. Por un lado, una buena parte de la doctrina italiana (TOSSI, CHIMENTI, GALEOTTI, FERRARI), importada por autores españoles[86] sostiene que su naturaleza es jurídica. Se fundamenta en que el control encuentra su origen en normas jurídicas, se desarrolla conforme a ellas y produce efectos jurídicos[87].

Por otro lado, el profesor ARAGÓN REYES, argumenta que una actividad regulada por el derecho no deviene automáticamente jurídica, los fenómenos políticos pueden ser ordenados por las normas, pero eso no modifica su contenido. Sostiene que la diferencia fundamental del control político respecto del jurídico es el canon, los criterios de valoración. Los parámetros del control jurídico están compuestos por normas de derecho, preexistentes e indisponibles para el agente de control. Es el caso del control judicial.

En cambio, el control político tiene un carácter subjetivo, por lo que no está objetivado, es disponible y no necesita estar previamente regulado. Para el canon del control político existe una libertad de criterio que decide el agente de control: "ello es claro cuando, expresamente, la regulación jurídica del procedimiento de control ya reconoce la libertad de conformación del parámetro, es decir, el carácter puramente político o de oportunidad de canon de comprobación"[88]. En la misma línea, DE VERGOTTINI considera que el control político no se construye como una simple actividad dirigida a comprobar si el Gobierno ha cumplido con sus compromisos programáticos[89].

---

[85] J. GARCÍA MORILLO, *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*, cit., p. 118.

[86] Véanse como obras más características: J. GARCÍA MORILLO, *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*, cit.; F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit.

[87] J. GARCÍA MORILLO, *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*, cit., p. 63.

[88] M. ARAGÓN REYES, *Constitución y control del poder: introducción a una teoría constitucional del control*, cit., p. 151.

[89] G. DE VERGOTTINI, «La función de control en los parlamentos», en *VI Jornadas de Derecho Parlamentario: Problemas actuales del control parlamentario*, Congreso de los Diputados, 1995, p. 36.

BAGEHOT, en su obra clásica, expresa que "[t]he opposition have the unrestricted selection of the point of attack, and they seldom choose a case in which the department, upon the surface of the matter, seems to be right"[90]. Sin duda esta doctrina ofrece los argumentos más sólidos, por lo que cabe considerar la naturaleza del control de la oposición parlamentaria como política.

Una vez que ARAGÓN REYES determina que su naturaleza es política, argumenta que todo control necesita llevar aparejada una sanción. Reconoce como cierta la tesis de GARCÍA MORILLO de que el control se compone de una comprobación de acuerdo con unos parámetros más una sanción, pero considera que como el control es político la sanción también puede ser política. Es lo que califica como una noción amplia de control, donde cabría tanto la posibilidad de imponer sanciones o limitaciones jurídicas, como una responsabilidad difusa, esto es, "convertirse en instrumento de presión, de fomento del control social del poder y de incitación a un futuro control electoral de los gobernantes"[91]. O básicamente el desgaste del Gobierno, producto de la crítica social y política que el control ejerce, dirigida a la opinión pública que es quien puede cambiar la situación política[92]. En definitiva, "la fuerza del control parlamentario descansa, pues, más que en la sanción directa, en la indirecta; más que en la obstaculización inmediata, en la capacidad de crear o fomentar obstaculizaciones futuras, más que en derrocar al Gobierno, en desgastarle o en contribuir a su remoción por el cuerpo electoral".[93]

---

[90] BAGEHOT, *The English Constitution (Oxford World's Classics)*, Oxford University Press, Oxford, 2001, p. 132.

[91] M. ARAGÓN REYES, *Constitución y control del poder: introducción a una teoría constitucional del control*, cit., p. 165.

[92] R. L. BLANCO VALDÉS, «Control parlamentario, oposición política y alternancia en el estado de partidos (una reflexión a partir de la experiencia española)», en Antoni Monreal (ed.) *La división de poderes: el Gobierno*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 2000; S. GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, *El control como función primordial del parlamento en la era de la gobernanza*, cit., p. 39; J. F. LÓPEZ AGUILAR, *Minoría y oposición en el parlamentarismo: una aproximación comparativa*, cit., p. 225.

[93] M. ARAGÓN REYES, *Constitución y control del poder: introducción a una teoría constitucional del control*, cit., p. 166.

La responsabilidad política difusa lleva a ARAGÓN REYES a establecer una diferencia entre control "por" el Parlamento y "en" el Parlamento. El primero se realizaría a través de las resoluciones y acuerdos adoptados por la mayoría mediante la función de orientación política o "indirizzo", cuya eficacia es residual. También a través de instrumentos de control de carácter extraordinario (moción de censura constructiva del art. 113 CE, la votación de confianza del art. 112 CE y el derecho de disolución de las Cámaras por el presidente del Gobierno recogido en el art. 115 CE). El segundo es el ejercitado a través de un control de carácter ordinario (recabar información del Gobierno, rendición de cuentas, articular críticas, etc.).

Un parte importante de la doctrina[94] considera que los procedimientos parlamentarios son "multifuncionales" o "polifuncionales", como consecuencia, la función de control, más que unos procedimientos concretos, es "una perspectiva desde la que puede analizarse toda la actuación parlamentaria o una función que todo auténtico Parlamento desempeña mediante el ejercicio de toda su actividad"[95]. Es lo que se ha denominado el sentido amplio del control parlamentario. Por ejemplo, en el caso español los decretos-leyes han de ser convalidados antes de los 30 días siguientes a su promulgación (art. 151 RCD). Dicho procedimiento supone un control sobre la norma en la medida en que se puede verificar y criticar su idoneidad política.

Otra parte de la doctrina se decanta por observar la clasificación clásica de las diferentes funciones del Parlamento y se aleja de la noción amplia de control parlamentario. Distingue entre función legislativa (elaboración y aprobación de las leyes), presupuestaria (aprobación de ingresos y gastos del poder público) y de control (orientado a la verificación y rendición de cuentas del ejecutivo). Y argumenta que como en el Parlamento "existen procedimiento altamente formalizados y concretamente orientados

[94] *Ibid.*, p. 167; F. RUBIO LLORENTE, «El control parlamentario», cit., p. 3301; L. SÁNCHEZ AGESTA, *Sistema político de la Constitución española de 1978.*, 2ª, Editora Nacional, 1981, p. 330 y ss.

[95] F. RUBIO LLORENTE, «El control parlamentario», cit., p. 3301.

al cumplimiento de los fines normativos del órgano de representación popular"[96], no estaríamos ante la función de control fuera de estos procedimientos. Esta concepción, a nuestro parecer, está ampliamente superada por la noción amplia, puesto que hay que diferenciar entre instrumentos específicos de control y la función de control. Que se realice la función de control específicamente a través de una serie de instrumentos no excluye que se pueda realizar de manera general en otros procedimientos, son perfectamente compatibles.

Se ha de destacar que la formalización de los instrumentos jurídicos debe posibilitar su puesta en práctica. Una regulación demasiado exigente puede ahogar la efectividad del control. En España, la moción de censura constructiva se ha sometido a tales condiciones que ha perdido una buena parte de su sentido primigenio. Hasta el punto de que se puede afirmar que se ha transformado para servir principalmente como un instrumento de crítica política[97]. Del mismo modo, el control no se ejerce por el mero hecho de que el Gobierno comparezca o responda al mismo. Se ha de cuidar que las preguntas sean respondidas adecuadamente y no dar evasivas o sacar otro tema para cuestionar a la oposición: "[n]i el control es una puesta en escena de unos instrumentos parlamentarios incapaces de producir verificación ni influencia, ni es exclusivamente un sistema para limitar jurídicamente el poder"[98]. Como se desprende de lo que hemos argumentado a lo largo de este apartado, la limitación de la oposición es de carácter político, no jurídico. Por ello es un error concebir que el único límite al Gobierno es el jurídico, e impedir a la oposición su crítica política. Asimismo, es importante destacar que el control de la oposición al Gobierno no se agota cuando este último está en funciones, a este respecto la STC 124/2018, de 14 de noviembre, en el FJ9 afirma "el hecho de que el Gobierno esté en funciones no impide la función de control de las

[96] J. J. LAVILLA RUBIRA, «Congreso de los Diputados y demás poderes públicos: información, control y responsabilidad», en *Estudios sobre la Constitución española: homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, vol. 3, 1991, p. 2005; F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 237.

[97] F. SIMÓN YARZA, «La moción de censura: ¿constructiva o "obstructiva"?», *Revista Española De Derecho Constitucional*, vol. 103, 2015, p. 98.

[98] S. GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, *El control como función primordial del parlamento en la era de la gobernanza*, cit., p. 36.

Cámaras, ya que en la medida en que el Gobierno sigue desarrollando actividad, esta no puede quedar exenta del control de las Cortes Generales conforme a los artículos 1 y 66 CE, sin perjuicio de que, la función de control habrá de adecuarse a la propia situación del Gobierno en funciones".

En tercer lugar, la oposición parlamentaria no sólo opera en el ámbito parlamentario. Por tanto, su estrategia no se agota en el uso del control político en el Parlamento, sino que también cabe analizar el uso del control social político y del control jurídico. En el marco de una democracia constitucional, estos instrumentos han de estar al servicio de la democracia representativa, no excluirla. Aunque puedan plantear problemas derivados de un uso abusivo, hasta el punto de llegar a sustituir y no tan solo complementar otras formas de control.

Primero, el control social se puede dar a través de manifestaciones y otras movilizaciones populares, que pueden ser organizadas por el partido de la oposición en solitario, juntamente con sindicatos o asociaciones, o puede adherirse la oposición a una manifestación organizada por otros. Otra forma de control puede ser a través de la convocatoria de un referéndum. Para este estudio nos interesan aquellos referéndums configurados para ser utilizados por las minorías, por tanto, se excluyen los de reforma constitucional. Por ejemplo, conforme al artículo 42 de la Constitución danesa, se otorga a la minoría parlamentaria (un tercio de la cámara) la facultad discrecional de convocar un referéndum.

Paralelamente, el artículo 75 de la Constitución italiana establece un mecanismo de participación similar dirigido a las minorías políticas, pero con una característica distintiva: el referéndum abrogativo. Este tipo específico de referéndum otorga la potestad de anular, en su totalidad o en parte, una ley o un acto que posea rango legislativo, siempre que sea solicitado por un mínimo de 500,000 votantes o cinco Consejos Regionales. Es pertinente señalar que, en Italia, diversas organizaciones civiles y fuerzas políticas han impulsado el referéndum abrogativo como medio para revocar legislaciones promulgadas por la mayoría parlamentaria, posicionándolo como un contrapeso efectivo ante el ejercicio legislativo del Parlamento. Entre las cuestiones más relevantes sometidas a consulta mediante este mecanismo en Italia, se incluyen: la ley de divorcio, la oposición

a la instalación de misiles nucleares en territorio nacional, reformas al sistema electoral, la presencia de centrales nucleares y la privatización del suministro de agua, por mencionar algunas[99]. El referéndum abrogatorio ha sido incorporado recientemente en varias constituciones de países latinoamericanos: Uruguay (art. 79), Colombia (art. 170), Venezuela (art. 74), y Costa Rica (art. 105.l).

Merecen una especial mención los referéndums consultivos cuya finalidad es la toma de decisiones de gran trascendencia para orientar definiciones posteriores de órganos constitucionales y que no comprometen al Estado. Los encontramos en España (art. 92), Austria (art. 49.b) y Grecia (art. 44), Colombia (art. 104), Guatemala (art. 173), Venezuela (art. 71) y Ecuador (art. 104). Una característica predominante de este mecanismo es que la propuesta y la determinación de la consulta es competencia del presidente del Gobierno o del presidente de la República, con el consentimiento del Congreso. La excepción son Austria y Guatemala, que permiten al Congreso iniciar el referéndum, y Venezuela que confiere la posibilidad de iniciativa popular. Se ha de destacar que, en este contexto, el uso de este instrumento da pie a comportamiento oportunistas del jefe del Gobierno o del Estado; donde ya no es una forma de control (la consulta tiende a simplificar el debate y a dividir a la sociedad en dos) sino de legitimación de las políticas[100]. Se ha de denunciar la tendencia a plebiscitar el control político, donde el Gobierno busca eludir el control del Parlamento socapa de recurrir a la "auténtica democracia". Y, por tanto, sólo se deja controlar por el control social o los medios de comunicación. Ello puede conducir a que el resultado electoral sea utilizado por el

[99] Cfr. M. LUCIANI, «La formazione delle leggi. Art. 75, Il referéndum abrogativo», en *Comentario della Constituzione fondato da G. Branca a continuato da A. Pizzorusso*, vol. 2, Zanichelli Editore Bologna, Roma-Bologna, 2005.

[100] F. SOTO BARRIENTOS, «La regulación del referéndum de especial trascendencia en perspectiva comparada y su eventual reconocimiento en la constitución chilena», *Estudios Constitucionales*, 1, 2016, p. 303.

Gobierno como una excusa para justificar su falta de voluntad para someterse al control político[101].

En segundo lugar, el control jurídico hace referencia principalmente al control de constitucionalidad. Como es natural, la posibilidad de que la oposición, como grupo parlamentario, tenga el derecho de activar el control de constitucional se da en el control concentrado. Por tanto, cabe analizar brevemente el Tribunal Constitucional como institución. Se ha de mencionar que, en países como Reino Unido, donde no hay una Constitución codificada, no existe un control constitucional como tal. Lo analizaremos con detalle en el segundo capítulo.

El Tribunal Constitucional es uno de los principales garantes de los derechos de la oposición. El control de constitucionalidad es, en palabras del profesor ARAGÓN, "el procedimiento a través del cual determinados órganos del Estado comprueban si ciertos actos lícitos de los poderes públicos están conformes con la Constitución, decidiendo su anulación o inaplicación en caso contrario"[102]. El recurso de inconstitucionalidad es un instrumento que es conveniente que esté a disposición de las minorías parlamentarias. En algunos Estados se puede activar por una minoría cualificada (cincuenta diputados o cincuenta senadores España, art. 161.1.a CE; sesenta diputados o sesenta senadores en Francia, art. 61; o una cuarta parte del Parlamento en Alemania, art. 93.1.2). También cabe la posibilidad de un recurso de amparo si se perturba algún derecho fundamental relacionado con las funciones de los parlamentarios individuales o los grupos de la oposición (cualquier persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo, art. 161.1.b CE; o en la Constitución alemana en el art. 93.1.4.a).

Existe el riesgo para la libertad de los ciudadanos que supone una confusión entre el poder legislativo y ejecutivo, al punto de que los controles de las minorías resulten inútiles y que se tenga que acudir al control social y jurisdiccional de forma exclusiva

---

[101] S. GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, *El control como función primordial del parlamento en la era de la gobernanza*, cit., pp. 34-35.

[102] M. ARAGÓN REYES, «El control de constitucionalidad en la Constitución española de 1978», *Revista de Estudios Políticos*, 7, p. 172.

para controlar al Gobierno[103]. En ese caso es necesario revitalizar el Parlamento, el control parlamentario y, en definitiva, el papel de la oposición[104]. Si no hay un control efectivo de la oposición al Gobierno (sea en forma de gobierno parlamentaria o presidencial) está en riesgo el Estado de Derecho y, como consecuencia, el Estado constitucional democrático[105].

De hecho, la activación de los tribunales por parte de la oposición puede ser interpretada como una "prosecución del control que ésta ejerce sobre la orientación gubernamental que se manifiesta a través de actos legislativos que no han sido impedidos eficazmente en sede parlamentaria"[106]. Ciertamente, como complemento al control político, en cuanto que tiene una naturaleza distinta, puede ser revitalizante, puesto que propone un escenario de derrota no sólo política sino jurídica, lo que puede servir de revulsivo a la mayoría y la predispone a respetar las prerrogativas de la oposición; para que pueda ejercer correctamente su control[107]. Ahora bien, si el control político resulta ser manifiestamente ineficaz se tenderá a la judicialización de la política, lo que puede conllevar una deslegitimación del poder judicial en la medida en que está actuando en las esferas que corresponden al control político.

En conclusión, el control propio de la oposición parlamentaria es el control político, que presupone parámetros y sanciones políticas. Respecto a los instrumentos, es fundamental garantizar que la oposición pueda usarlos de manera efectiva y eficiente. Se ha de destacar que el control político se puede complementar con otros tipos de control: social y jurídico. Es fundamental que estén al servicio del control político, es decir, que no se utilicen como sustitución. Por un lado, el control social se puede traducir en

---

[103] M. ARAGÓN REYES, *Constitución y control del poder: introducción a una teoría constitucional del control*, cit., p. 188.

[104] M. ARAGÓN REYES, «Sistema parlamentario, sistema presidencialista y dinámica entre los poderes del Estado. Análisis comparado.», en *Parlamento y Control del Gobierno. V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos.*, Aranzadi, Pamplona, 1998, p. 41.

[105] *Ibid.*

[106] G. DE VERGOTTINI, «La función de control en los parlamentos», cit.

[107] *Ibid.*, p. 32.

manifestaciones o en el uso de instrumentos de democracia directa para manifestar su voluntad (referéndums). Por otro lado, el control jurídico es a través de tribunales constitucionales, pero conlleva el riesgo de activismo judicial.

3.2 Alternativa política

Como afirma el profesor MOLAS, las normas parlamentarias están configuradas para facilitar que el Gobierno, siempre que cuente con la mayoría, pueda llevar a cabo su programa político. Al mismo tiempo, le obliga a dialogar con la oposición, que ha de estar informada y, en el caso de la oposición en sentido estricto, dispuesta a gobernar. Por tanto, el sistema promueve a la oposición parlamentaria como un recambio de gobierno y ofrece mecanismos para comprobar que la mayoría no haya quebrado y, en su caso, autorizar a una nueva mayoría. Así pues, todo este sistema pivota sobre la necesidad de que exista una alternativa política[108].

Pues bien, la intensidad de la función de alternativa política dependerá de si nos encontramos ante la oposición en sentido estricto o amplio. En el primer caso, esta función abarca un liderazgo, la elección de prioridades y un equipo que pueda sustituir al Gobierno. En el segundo caso, está muy vinculada a la función de control, en la medida que propone un programa diferente. Por el momento, hemos tratado esta función de manera transversal, sin embargo, es oportuno hacer una serie de precisiones. Por ello, vamos en este apartado, en primer lugar, a desarrollar el concepto de alternativa política y, en segundo lugar, su formalización.

En primer lugar, una función de la oposición parlamentaria es ofrecer una alternativa programática a la dirección dictada por el Gobierno. Ello puede ser motivado por el intento de influir en las políticas gubernamentales (más habitual en la oposición en sentido amplio) o por la aspiración a formar un Gobierno alternativo (propio de la oposición en sentido estricto). De esta premisa se deduce que no siempre se limitará a criticar una política del Gobierno, sino que, en ocasiones, también ofrecerá una

[108] I. MOLAS, «La oposición en el parlamentarismo mayoritario», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 2, 1989, pp. 63-64.

alternativa. El ejercicio de esta función también es difuso y va aparejado a la función de control. Ya sea si el objetivo de la oposición es desgastar al Gobierno para sustituirlo o influir para que gobierne en una línea programática concreta, el control se acompaña de una alternativa política. Asimismo, los parámetros subjetivos que se utilizan para ejercer el control pueden ser las líneas programáticas de la oposición (es cierto que se puede limitar a la crítica de la falta de coherencia del Gobierno con su programa).

La oposición puede plantear su alternativa programática en la misma línea que los sindicatos, organizaciones empresariales, confesiones religiosas, etc. No obstante, la oposición ha de tener cuidado, si expone dicha posición, de distanciarse del resto de sus objetivos y métodos. Sobre todo, porque puede haber una diferencia significativa y ello puedo dañar los intereses de la oposición en relación con otros componentes de la sociedad. En el Reino Unido es habitual que se critique al partido Laborista al afirmar que están bajo el mando de los sindicatos[109]; lo que significaría que no son capaces de representar adecuadamente a sus electores.

Desde un punto de vista político, el Gobierno ha de reconocer la existencia de una oposición como alternativa de gobierno. Durante uno de los períodos más consolidados del gobierno de Thatcher y de gran incertidumbre de la oposición laborista, la entonces primera ministra acuñó la peligrosa frase "no existe una alternativa posible"; que atenta contra los cimientos de la teoría democrática en cuanto que siempre puede haber una alternativa[110].

En segundo lugar, la función de alternativa programática atraviesa todas las actividades políticas de los partidos. No obstante, en el ámbito parlamentario, desde un punto de vista jurídico, la formalización de esta función se realiza sobre todo a través de las enmiendas y las proposiciones de ley. Consiste en la participación de la oposición en las funciones decisorias de las Cámaras como son la legislativa y la presupuestaria, que

[109] El partido Laborista fue fundado originalmente por sindicatos y su vinculación ha sido siempre muy fuerte: B. HENNESSY, «Trade Unions and the British Labor Party», *The American Political Science Review*, vol. 49, 4, 1955.

[110] R. DAHRENDORF, «Declino delle opposizioni e minoranze morali», cit., pp. 79-80.

según el principio democrático ha de ejercer la mayoría. SÁNCHEZ NAVARRO pone énfasis en la importancia de garantizar el papel de la oposición en dos fases del proceso legislativo: la iniciativa, para poder presentar ante la sociedad sus propuestas en forma de proposiciones de ley, y la discusión, para poder debatir sus propuestas y controlar las de la mayoría[111]. Excepto en aquellos casos correspondientes a la función de cooperación en cuestiones de Estado, la decisión de fondo corresponde a las mayorías. Del mismo modo, otra manera de visibilizar una alternativa es a través de las proposiciones no de ley, mediante la función de "indirizzo".

Por un lado, la oposición parlamentaria ha de poder presentar enmiendas tanto a los proyectos de ley como a los presupuestos. Sea tanto enmiendas a la totalidad como las de articulado. Dependerá de un juicio de oportunidad política la elección entre perfeccionar la ley o rechazarla de plano. El sujeto con capacidad de presentar la enmienda puede ser un diputado, un grupo parlamentario de la oposición o a través de una comisión. Lo fundamental es que se garantice la posibilidad de que la oposición pueda solicitar la modificación o rechazo del proyecto de ley. Las enmiendas presentadas en la Cámara alta, al estar más alejada del foco mediático, pueden tener mayor efectividad; en la medida en que no son comprendidas como una derrota política, sino que pueden constituir una mejora sustancial del objetivo que persigue la ley.

Por otro lado, no es habitual que la oposición parlamentaria tenga la capacidad de introducir una propuesta presupuestaria. Lo generalizado es que la iniciativa encuentre en los presupuestos generales un límite (como ocurre en España donde hay una iniciativa exclusiva del Gobierno y no se puede interponer enmiendas que produzcan un aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, art. 111.1 RCD). Por lo demás, la proposición de ley constituye una herramienta de la oposición muy importante para abrir debates sobre temas que el Gobierno ha podido no tratar, o sobre cuestiones controvertidas.

En conclusión, la función de alternativa política es una dimensión inescindible de la función de control. Se puede dividir en dos actividades: influir en el Gobierno o buscar

[111] Á. J. SÁNCHEZ NAVARRO, *La oposición parlamentaria*, cit., p. 293.

su desgaste para sustituirlo. Las dos actividades no son necesariamente excluyentes entre sí. Asimismo, la oposición ha de tratar de presentar un programa alternativo propio, y no necesariamente vinculado a sindicatos u otros movimientos sociales, puesto que puede minar la percepción de la independencia del partido. Por último, su formalización será llevada a cabo por la garantía de instrumentos como las enmiendas o las proposiciones de ley.

3.3 Cooperación con el Gobierno y la mayoría en cuestiones de Estado

Hasta el momento hemos abordado las dos funciones a las que más atención ha prestado la doctrina sobre la oposición parlamentaria. La tercera función consiste en la cooperación efectiva de la oposición (al menos de la oposición en sentido estricto) con el Gobierno y la mayoría en asuntos de Estado. Para delimitar el contenido de esta función se ha optado por dividirlo en tres partes. En primer lugar, se definirá que es una cuestión de Estado. Para determinar las materias que requieren cooperación, en segundo término, se diferenciará entre una perspectiva jurídico-constitucional y otra político-constitucional. Por último, trataremos el uso de mayorías cualificadas y mayorías absolutas como instrumentos para la formalización de la cooperación.

En primer lugar, con el término cuestiones de Estado se alude a aquellas materias que, por su trascendencia constitucional, los partidos políticos de tendencias opuestas acuerdan excluir de la controversia pública a efectos de presentar un frente común. En ocasiones, las cuestiones de Estado se acuerdan previamente de forma pública y se denominan “pactos de Estado”, con la intención de enmarcar la acción del Estado a largo plazo en asuntos de trascendencia, sin importar qué partido gobierne en cada momento. Estas situaciones suceden tanto en períodos excepcionales (gobiernos de coalición amplia durante las guerras mundiales en Inglaterra o Francia, en contraposición de las situaciones de bloqueo que experimentaron Alemania o Austria), como en períodos de normalidad, donde los acuerdos versan sobre temas como el tratamiento del terrorismo, la política

exterior en determinadas áreas, la selección conjunta de los componentes de instituciones que realizan una función relevante para el Estado o las reformas constitucionales[112].

Se ha de tener en cuenta que, una vez garantizados los instrumentos parlamentarios relativos a la función de control y de alternativa política, la mayoría puede intentar ahogar la voz de la oposición en otros espacios como los medios de comunicación públicos o en la propaganda electoral, o utilizar en su contra instituciones o contrapoderes independientes (Consejo General del Poder Judicial, Tribunal Constitucional, Instituto Nacional de Estadística, etc.). La democracia constitucional requiere de espacios donde las diferentes fuerzas políticas puedan competir por obtener el Gobierno, pero también de un consenso en las reglas fundamentales que han de regir la arena política; a pesar de sostener ideas diferentes, contradictorias e irreconciliables[113]. Ello presupone una cooperación entre las diferentes fuerzas políticas en el Parlamento, y muy especialmente entre el Gobierno y la oposición en sentido estricto.

Para ello, es necesario reconocer la existencia de ámbitos de poder que se deben sustraer de la lógica partidista, donde la mayoría de turno decide (cuestiones de Estado). El profesor LÓPEZ GUERRA argumenta que la necesidad de legitimidad del sistema es la que fuerza la colaboración entre el Gobierno y la oposición, y ocasiona que a esta última se le atribuyan parcelas de poder[114]. Ahora bien, en ningún caso se ha de interpretar la facultad de la oposición de integrarse en las decisiones de Estado en el sentido de disponer de poderes de gobierno en ciertas materias. La función de cooperación presupone que las decisiones están orientadas a un fin que trasciende la regla de la mayoría, y que la oposición y el Gobierno deben pactar para garantizar un bien constitucional superior.

Ahora bien, se ha de subrayar que un riesgo implícito a la categoría de "cuestión de Estado" es su instrumentalización por un Gobierno oportunista para justificar cualquier acción que pueda llevar a cabo. En esta línea, es célebre la utilización por parte de

---

[112] L. LÓPEZ GUERRA, «Prólogo», en *La oposición parlamentaria*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, p. IV y V.

[113] Cfr. H. KELSEN, *Esencia y valor de la democracia. Forma del Estado y filosofía*, cit., pp. 36-37.

[114] L. LÓPEZ GUERRA, «Prólogo», cit., p. IV.

MAQUIAVELO del término "razón de Estado" para encubrir la astucia o el oportunismo político cuyo objetivo es mantenerse en el poder a toda costa[115]. A este respecto cabe destacar la contestación de BALTASAR GRACIÁN que calificó este comportamiento como "razones de establo"[116]. En lo que nos interesa, se puede interpretar en el sentido de que, si bien hay intereses superiores que pueden justificar una excepción en el transcurso normal del gobierno, no es lícito hacer uso de esta excepción para otros fines. En la actualidad, este peligro sigue plenamente vigente. Por tanto, es necesario dotar de contenido a la "cuestión de Estado" para evitar, en la medida de lo posible, que se instrumentalice para fines exclusivamente partidistas.

Así pues, determinar qué cuestiones requieren de la cooperación del Gobierno y la oposición no siempre es sencillo. Como hemos mencionado, se puede abordar desde dos perspectivas: jurídico-constitucional y político-constitucional. Previo a desgranar su contenido se ha de resaltar que el criterio para determinar la necesidad de cooperación es identificar aquellas materias que son trascendentales para preservar la legitimación del sistema. De entre todos los principios cabe resaltar la importancia de la estabilidad. Son particularmente relevantes las palabras de MADISON sobre las consecuencias adversas de la falta de este principio: "el efecto más deplorable de todo ello es la disminución de la devoción y del respeto en los corazones de la gente hacia un sistema político que muestra tantos rasgos de debilidad y que defrauda tan halagüeñas esperanzas. No hay Gobierno, como tampoco hay individuo, que sea respetado por mucho tiempo sin ser verdaderamente respetable, ni será verdaderamente respetable sin poseer cierto grado de orden y estabilidad"[117].

La perspectiva jurídico-constitucional engloba aquellas cuestiones relacionadas con el funcionamiento correcto del Estado constitucional: las condiciones generales de funcionamiento del órgano parlamentario; la reforma de los reglamentos de las Cámaras; el nombramiento de miembros de contrapoderes independientes; las reglas fundamentales

---

[115] Esta postura de MAQUIAVELO ha de ser matizada por el contexto y las ideologías dominantes de su época. Cfr. E. DÍAZ, «Razón de Estado y razones del Estado», *Isegoría*, 26, 2002, pp. 133-134.

[116] B. GRACIÁN, *El Criticón*, Orbis, Barcelona, 1982, pp. 78-79.

[117] A. HAMILTON; J. MADISON; J. JAY, *El Federalista*, Ediciones Akal, Madrid, 2015, n.º 62, p. 461.

de las elecciones democráticas; o la reforma constitucional. Son elementos que posibilitan y garantizan que tanto el Gobierno como la oposición puedan realizar su función de manera adecuada.

Primero, las condiciones generales de funcionamiento del órgano parlamentario se pueden concretar en la potestad de convocatoria y la programación del calendario de trabajos y del orden del día. En este contexto, la garantía de la oposición exige sustraer a la mayoría la decisión de convocatoria, lo contrario supone dejar en sus manos la posibilidad de eludir todo control sobre su actuación. Ello se consigue regulando períodos de sesiones y garantizando la autonomía e independencia del presidente de la Cámara frente al resto de poderes del Estado y, particularmente, frente a los grupos parlamentarios, dado que ha de servir a los intereses de las Cámaras y no a razones partidistas[118]. Respecto a la programación del calendario de trabajos y del orden del día, se ha de destacar su importancia fundamental habida cuenta de la falta de tiempo para tratar todas las cuestiones. La inclusión de un punto en el calendario de trabajos condiciona en gran medida su tratamiento. Por supuesto, el Gobierno ha de poder llevar a cabo su programa, pero posibilitando que la oposición pueda ejercer sus funciones. En palabras del profesor MANZELLA, "l'opposizione conserva lo spazio parlamentare per poter tentare di diventare maggioranza e, comunque, per il controllo e per la cooperazione. Ma questo solo dopo aver garantito il diritto del governo a governare"[119]. En esta línea, hay medidas, como otorgar a la oposición días donde pueda decidir el orden del día o la potestad de incluir un asunto en el orden del día, que pueden garantizar la operatividad de la oposición[120].

---

[118] F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., pp. 186-187.

[119] A. MANZELLA, *Il parlamento*, 2ª ed., il Mulino, Bologna, 1991, p. 116.

[120] En el pasado, cuando se ha querido acabar con el sistema parlamentario, el dominio del orden del día ha supuesto el primer paso. La importancia de este punto se puede resaltar fijando nuestra mirada a la Italia dominada por el fascismo. La primera reforma, que significó el principio del fin de la monarquía constitucional en Italia, consistió en aprobar la ley del 24 de diciembre de 1925, n. 2263, donde se reguló la figura del jefe de gobierno y estableció, en su artículo 6, que toda inclusión en el orden del día debía para impedir la participación de la oposición. Véase: A. MANZELLA, *Il parlamento*, 1ª ed., il Mulino, Bologna, 1977, p. 105.

Segundo, los reglamentos de las Cámaras legislativas constituyen un desarrollo directo de la Constitución y regulan decisiones fundamentales para el Estado: los debates, los procesos legislativos, la moción de censura, la cuestión de confianza, etc. En los sistemas bicamerales cada Cámara aprueba de forma autónoma su propio reglamento. Por ello es fundamental que su aprobación cuente con la cooperación de la oposición. El uso de mayorías cualificadas que, en circunstancias normales, obligue a que haya una cooperación entre el Gobierno y la oposición en sentido estricto puede ayudar a garantizarlo.

Tercero, en el nombramiento de cargos importantes de contrapoderes independientes es necesario despolitizar ciertas áreas (o, como matiza el profesor CASTELLÀ, desgubernamentalizar[121]) para garantizar bienes jurídicos superiores, como es el buen funcionamiento de la democracia constitucional. La función de cooperación ha de consistir en bloqueos mutuos para excluir a los candidatos más radicales o inidóneos, de tal forma que si no es posible la despolitización de la institución al menos se pueda desgubernamentalizar. La protección de las minorías depende en gran parte de su independencia, si los órganos configurados para controlar el poder quedan sometidos a este, el sistema se desvirtúa: "el juego político no puede sujetarse a un árbitro parcial, elegido por uno solo de los jugadores"[122]. Una vez más, en estas circunstancias es conveniente la exigencia de mayorías cualificadas que faciliten el consenso con la oposición en sentido estricto.

Cuarto, respecto a las reglas fundamentales del proceso electoral, ha de haber una correlación justa entre el "input" de los votos y el "output" de los resultados. La piedra angular sobre la que se ha de fundamentar un sistema electoral, y que ha de servir de parámetro de legitimidad, ha de ser una amplia representación de los partidos políticos en su regulación. Se ha de contar con la máxima colaboración posible de todos los partidos políticos para confeccionar unas reglas del juego para la conquista del poder y la

[121] J. M. CASTELLÀ ANDREU, «Repensando las funciones del Parlamento: el papel de la oposición según la Comisión de Venecia», en Asunción de la Iglesia Chamarro (ed.) *El Parlamento a debate en un tiempo nuevo*, Fundación Manuel Giménez Abad, 2023, p. 246.

[122] Á. J. SÁNCHEZ NAVARRO, *La oposición parlamentaria*, cit., p. 322.

representación[123]. La Comisión de Venecia, establece que las modificaciones de las circunscripciones deberán de hacerse de manera imparcial, sin detrimento de las minorías nacionales[124]. En definitiva, si las reglas del proceso electoral se deciden sin consenso y posibilita el atrincheramiento en el poder (por sobre representación u otros métodos) de un grupo político en concreto ello afectaría a la legitimidad de todo el sistema. Y de un sistema "trucado" tan sólo pueden surgir mayorías fraudulentas, a menudo, minorías disfrazadas de mayoría. La manera en que se pueden garantizar estos aspectos es a través de la regulación de los elementos fundamentales en la Constitución y/o en leyes cualificadas. En España se regulan estos aspectos fundamentales en la Constitución (arts. 68 y 69 CE) y se remite a una ley orgánica (LOREG) para su desarrollo (art. 81 CE).

Y, por último, la reforma de la Constitución puede versar sobre el contenido esencial de un Estado constitucional o sobre cuestiones a las que, a través de su inclusión en la Carta Magna, se le ha querido dar una importancia primordial. En función de ello se pueden exigir mayorías cualificadas más reforzadas. En España se ha resuelto mediante la distinción entre las reformas que requieren mayorías de tres quintos (art. 167 CE) y de dos tercios (art. 168). Así pues, la cooperación ha de evitar los contenidos maximalistas en la medida en que, como destaca la Comisión de Venecia, conllevan el riesgo de afectar al sentido constitucional y, en definitiva, ponen en peligro la estabilidad constitucional[125]. En palabras del profesor ARAGÓN: "[n]ada es más contrario a la idea de la Constitución democrática que las llamadas constituciones de partido, o la de utilizar un proyecto de

[123] A. FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, «El sistema electoral del Congreso de los diputados», *Revista de Derecho Político*, 52, 2001, p. 43.

[124] VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2002)023rev2-cor, Código de buenas prácticas en materia electoral. Directrices e informe explicativo.*, adoptados por la Comisión en su 52ª sesión plenaria., p. 7.

[125] VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2023)034, Chile. Opinión sobre la reforma constitucional de 2023.*, adoptada por la Comisión de Venecia En su 136a Sesión Plenaria (Venecia, 6-7 de octubre de 2023), párr. 25-26.

reforma como pura bandera electoral, o la de improvisar reformas sin la necesaria reflexión y preparación"[126].

Desde una perspectiva político-constitucional, hay cuestiones que no dan lugar a dudas como los gobiernos de coalición en las guerras mundiales, cuyo objetivo es la pervivencia del Estado; la lucha contra el terrorismo, que busca recuperar la paz social; o la política exterior y defensa. Sin embargo, la determinación de otras materias depende del contexto de cada Estado.

En ocasiones la oposición se verá en la disyuntiva de participar en una cuestión de Estado a pesar de que la percepción por parte de la sociedad civil y la ciudadanía sea negativa y, por tanto, le pueda perjudicar electoralmente. En concreto, hay grupos minoritarios que puede representar el partido político que se pueden sentir agraviados con el acuerdo. En esas circunstancias ha de quedar patente que integración en el consenso no equivale a unidad de pensamiento; por ello la oposición puede proponer una propuesta alternativa y remarcar que su votación radica en que se trata de una cuestión de Estado. Se ha de remarcar que la cooperación de Gobierno y oposición, siempre y cuando vaya pareja a la aceptación recíproca de la legitimidad del adversario, sirve para consolidar el sistema político[127].

En último lugar, abordaremos el uso de mayorías cualificadas. Pues bien, salvo en aquellos Estados en los que la cultura política garantiza el consenso, como ya se ha visto en el resto de los países es habitual que se formalice a través del uso de mayorías cualificadas. KELSEN afirmó que el uso de mayorías cualificadas constituía un camino recto a la noción de libertad en la medida en que "puede significar cierta tendencia a la unanimidad en la formación de la voluntad colectiva"[128].

---

[126] M. ARAGÓN REYES, «¿Cambiar la constitución para adaptarla o para transformarla?», *Teoría y realidad constitucional*, 36, 2015, p. 326.

[127] L. LÓPEZ GUERRA, «Prólogo», cit., p. III.

[128] H. KELSEN, *Esencia y valor de la democracia. Forma del Estado y filosofía*, cit., p. 85.

Es conveniente hacer una precisión previa. Las mayorías son artefactos legales para decidir políticamente. Es decir, cuando se habla de mayorías no se ha de entender como un grupo unificado, homogéneo, monolítico y permanente. En cambio, las mayorías son agregados de diferentes grupos, en otras palabras, "most majorities turn out to be shifting coalitions of minorities"[129]. En los sistemas proporcionales es más fácil observar las coaliciones de minorías que conforman la mayoría, sin embargo, eso no significa que no existan en los mayoritarios: "closer inspection reveals factions within the parties themselves, and disagreement, compromise, and bargaining even among party loyalists. A two-party system creates a façade of party unity, concealing the underlying fractures that are made visible in systems with proportional representation"[130].

Pues bien, no se ha de pretender la unanimidad de todas las fuerzas políticas en la formalización de la cooperación, ello otorgaría un poder de bloqueo desproporcionado al diputado individual y, consecuentemente, problemas de gobernabilidad, estabilidad y legitimidad de todo el sistema. Es en este aspecto donde adquiere sentido que la cooperación esté configurada para la oposición en sentido estricto, puesto que, si la finalidad es garantizar estabilidad en los asuntos de Estado, y ya hemos determinado que la unanimidad no es factible, lo razonable es que sea la alternativa de gobierno la que se integre en la decisión. En esta línea, la Comisión de Venecia recomienda que el consenso sea sustancial[131].

Es cierto que cuando no hay un afán de cooperar por parte del Gobierno o de la oposición en aquellas cuestiones que requieren mayorías cualificadas, puede ocasionarse un bloqueo. Existe un riesgo a que la oposición obstruya la decisión para evitar la renovación de un contrapoder independiente. Si la causa es evitar la elección de miembros

---

[129] R. BELLAMY, *Political Constitutionalism. A Republican Defence of the Constitutionality of Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, p. 95.

[130] P. YOWELL, *Constitutional rights and constitutional design: moral and empirical reasoning in judicial review*, Bloomsbury Publishing, 2018, p. 117.

[131] VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2022)004, Chile. Opinión sobre la redacción y adopción de una nueva Constitución*, adoptado por la Comisión de Venecia en su 130a Sesión Plenaria (Venecia y en línea, 18-19 de marzo de 2022), párr. 32.

que no son idóneos el bloqueo es constitucionalmente legítimo; si, por el contrario, la oposición está utilizando una lógica partidista de dominio del órgano estaríamos ante una obstrucción ilegítima. El bloqueo también puede proceder de la mayoría: "[q]uizás conviene recordar que existen dos tipos de obstruccionismo que a veces se superponen. Frente al obstruccionismo de las minorías, sobreviene a menudo un obstruccionismo de la mayoría no menos improcedente que el primero; ambos excesos sólo pueden frenarse mediante acuerdos"[132].

En conclusión, hemos determinado que la función de cooperación consiste en una integración efectiva entre fuerzas políticas opuestas sobre ciertos temas de trascendencia constitucional. O, en palabras de TOMÁS Y VALIENTE, supone una "renovación del consenso constitucional"[133]. Se ha remarcado que la lógica de Estado es el fundamento de ese consenso y que es necesario precisar su contenido para evitar que sea instrumentalizada de manera oportunista. Se considera que las materias se pueden englobar desde dos perspectivas: jurídico-constitucional y político-constitucional. Así pues, la preservación de la legitimidad de la democracia constitucional es el principal fundamento de la cooperación. De este modo, las materias pueden requerir consenso para garantizar la estabilidad, independencia, paz social, salud pública, etc. Y la formalización de dicha función se puede llevar a cabo a través de las mayorías cualificadas.

4. Principios que operan en la oposición parlamentaria

A la hora de determinar la configuración constitucional adecuada de la oposición parlamentaria se pueden encontrar dificultades. Ello es debido a que las normas constituyen la formalización de principios previos. Si desconocemos esta realidad pueden instrumentalizarse para otros propósitos. Así pues, es fundamental asumir que si los

---

[132] F. J. GARCÍA ROCA, «¿Puede rechazar el control parlamentario un Gobierno en funciones?», en *Lecciones constitucionales de 314 días con el Gobierno en funciones*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, p. 145.

[133] F. TOMÁS Y VALIENTE, «Discurso de despedida del Presidente del Tribunal Constitucional, Don Francisco Tomás y Valiente, con ocasión de la renovación del Tribunal en 1992», en *Tribunal Constitucional. Discursos presidenciales (1980-2005)*, Tribunal Constitucional, Madrid, 2006, p. 35.

actores políticos no tienen voluntad de guiarse por los principios constitucionales las normas devienen ineficaces. Y desde el Derecho Constitucional tan sólo queda denunciar esta situación y proponer una reforma. Es particularmente pertinente la conceptualización de DWORKIN para diferenciar los principios de las reglas. Por un lado, las reglas son concretas, se aplican de manera mecánica y pueden entrar en conflicto contradictorio entre sí. Por otro lado, los principios son estándares de justicia, equidad y moralidad que han de ser tenidos en cuenta en la toma de las decisiones jurídicas; y cuando entran en conflicto se debe realizar una ponderación para determinar su prevalencia en una situación concreta[134].

Su aplicación a la oposición parlamentaria se traduce en la determinación de principios constitucionales que operan en la oposición parlamentaria. Su estudio resulta de especial relevancia, ya que, como afirmó MONTESQUIEU, "la corrupción de cada régimen político empieza casi siempre por la de los principios"[135]. Hemos de partir señalando un principio general que opera entre el Gobierno y la oposición: la mayoría ha de poder gobernar y la minoría criticar[136]. Lo que también se puede expresar afirmando que la minoría ha de aceptar el derecho de la mayoría de gobernar, a la vez que la mayoría reconoce el derecho de la minoría a criticar[137]. De aquí se deduce que el Gobierno constituya una mayoría limitada que ha de respetar los derechos de las minorías[138]. De forma más concreta, vamos a desarrollar tres macro principios que operan, a nuestro juicio, sobre la oposición parlamentaria: pluralismo político, representación y división de poderes. El análisis parte del principio más general al más concreto. Es decir, el pluralismo político es un presupuesto de la representación, que, a su vez, lo es de la división de poderes. Adicionalmente, en último lugar, también analizaremos un principio de actuación como es la lealtad constitucional. El análisis de cada principio tendrá dos

---

[134] R. DWORKIN, «The Model of Rules», *University of Chicago Law Review*, vol. 1, 35, 1967, pp. 25-27.

[135] C. DE S. MONTESQUIEU, *El espíritu de las leyes*, cit., p. 237.

[136] VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2019)015, Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist*, cit., párr. 27.

[137] G. WEBBER, «Loyal Opposition and the Political Constitution», cit., p. 372.

[138] G. SARTORI, *Teoría de la democracia*, Alianza, Madrid, 1988, p. 55.

partes: la primera será una aproximación del concepto y la segunda consistirá en la delimitación de su contenido a la oposición parlamentaria.

4.1 Pluralismo político

Este principio constituye la base del resto de principios. Si no opera el pluralismo político, la oposición parlamentaria no puede emerger dentro del Parlamento. Vamos a abordar su tratamiento empezando por una aproximación al concepto de pluralismo político para, después, abordar cómo opera en la institución objeto de estudio.

4.1.1 Aproximación al concepto de pluralismo político

El pluralismo político parte de la premisa de que los conflictos de ideas o intereses son una realidad consustancial a la organización en sociedad[139]. Es la realidad que describe HANNAH ARENDT al afirmar que "not man but men inhabit the earth and form a world between them"[140]. Asimismo, HAMILTON, en la célebre obra de "El Federalista", subraya: "[m]ientras siga siendo falible la razón humana, y haya libertad para ejercitarla, habrá diferencias de opiniones. Mientras siga ligada la razón al amor propio, las opiniones y las pasiones se influirán mutuamente, adhiriéndose las pasiones a las opiniones"[141]. Ello se contrapone a la noción del pueblo como un ente homogéneo de ROSSEAU, que no hace más que enmascarar el atrincheramiento de los intereses o ideas de un grupo en el poder.

Pues bien, se ha de entender este principio como un mandato para promover las opciones políticas sustancialmente diferentes, que se fundamenta en una realidad preconstitucional sobre la que se erige el sistema. De este modo, puesto que en las

---

[139] Hay muchas teorías que explican la existencia del disenso. Desde una perspectiva algo vulgar los conflictos políticos no son más que conflictos de interés: intereses personales, de clase, riqueza o poder. La política consistiría en adquirir una posición de poder que se pudiera poner al servicio de dichos intereses. Sus posiciones ideológicas, por lo tanto, estarían diseñadas con ese propósito. Sin duda, es una perspectiva presente en la política, pero no es la única. Lo cierto es que los problemas que presenta la política son complicados e incluso con la mejor élite política e intelectual surgen diferentes posturas. Cfr. J. WALDRON, *Political Political Theory*, Harvard University Press, Cambridge, 2016, pp. 93-94.

[140] H. ARENDT, *On Revolution*, Penguin Books, London, 1990, p. 175.

[141] A. HAMILTON Y OTROS, *El Federalista*, cit., n.º 10, p. 138.

sociedades libres florece el pluralismo, su realización se ha de posibilitar, garantizar y, en algunos aspectos, limitar. Y de ello se deduce que si no hay pluralismo político no hay libertad política, y como corolario lógico no puede haber democracia[142].

El principio pluralista requiere de la existencia de las minorías. El respeto al pluralismo político implica garantizar los derechos de las minorías al asumir que son partes consustanciales de la democracia[143]. La manera en que se relacionan la mayoría y la oposición, por tanto, ha de partir de que la diversidad de posturas políticas se han de representar y resolver mediante los procedimientos democráticos legítimos. Y la victoria de una determinada opción no conlleva la cancelación, censura o desaparición momentánea de las ideas del adversario político. Al contrario, la función de la oposición recuerda a la ciudadanía que hay otras opciones políticas posibles, que el cambio de Gobierno es factible. Ello es debido a que la democracia constitucional presupone un Estado neutral, que no esté vinculado a un partido ni a una orientación ideológica concreta, tan sólo a los preceptos y valores constitucionales. El principio de la democracia pluralista exige un Estado abierto a la pluralidad de partidos en función de los resultados electorales donde tienen derecho a participar todos los ciudadanos adultos[144].

Esta es la razón por la que la democracia constitucional no se asienta exclusivamente sobre el principio mayoritario; sino que también cumple con la función de domesticar la fuerza bruta a una expresión más sofisticada. El Parlamento también sirve para identificar aquellas políticas públicas que pueden generar unidad entre los partidos, y las que no. Es una de las razones principales por las que se diseñan órganos diferenciados, procedimientos e instituciones: para ralentizar y limitar los efectos del

---

[142] El Tribunal Europeo de Derecho Humanos se ha pronunciado en varias ocasiones afirmando que "there is no democracy without pluralism": ECtHR, Socialist Party and Others v. Turkey, n. 21237/93, 25 de mayo de 1998, párr. 41; ECtHR, United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey, n. 19392/92, 30 de enero de 1998, párr. 43; ECtHR, Socialist Party (STP) and Others v. Turkey, n. 26482/95, 12 de noviembre de 2003, párr. 37.

[143] A. RINELLA, *Lo «Statuto costituzionale» dell'opposizione parlamentare*, Edizioni Università di Trieste, Trieste, 1999, p. 23.

[144] M. GARCÍA-PELAYO, *El Estado de partidos,* Alianza, Madrid, 1986, p. 87.

comportamiento faccioso (movimientos populistas, oportunistas o desleales que buscan aprovecharse de una política emocional con la finalidad de obtener el poder) y poder juzgar las mayorías por su tamaño y durabilidad, no por su intensidad. El jurista de Múnich, LOEWENSTEIN, señala la existencia y garantía de grupos pluralistas como la primera barrera y freno frente al Leviatán, el poder[145]. Sin pluralismo estaríamos, en palabras de GARCÍA-PELAYO, ante "un *Polizeistaat*, un regreso al despotismo más o menos ilustrado acomodado a las exigencias del tiempo presente"[146]. En definitiva, la democracia constitucional diseña un sofisticado sistema orientado a integrar una pluralidad de fuerzas políticas y crear incentivos para alcanzar acuerdos. Así, la división de poderes, el bicameralismo, las mayorías cualificadas no sólo protegen de los comportamientos facciosos, sino que facilitan la cohesión de la pluralidad de fuerzas políticas[147].

Concretamente, el pluralismo político consiste en la realización de los derechos de libertad de expresión, reunión y asociación en el ámbito político. Esto es, el derecho al debate público y a fundar partidos y asociarse a ellos. El TEDH sostiene que el pluralismo es uno de los caracteres esenciales de una sociedad democrática, junto a la tolerancia y el espíritu de apertura. Además, establece una triple dimensión: pluralismo de comportamientos (art. 8.), pluralismo de ideas (arts. 9 y 10) y pluralismo institucional, donde se integra la participación a nivel sindical y político (art. 11). Por otro lado, destaca que "[f]ree elections and freedom of expression, particularly freedom of political debate, together form the bedrock of any democratic system"[148].

4.1.2 Aplicación del principio a la oposición parlamentaria

Hasta ahora se ha tratado el concepto de pluralismo político en sentido amplio. En este análisis se aterrizará sobre el papel de la oposición parlamentaria, en parte ya realizado,

---

[145] K. LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*, cit., p. 423.

[146] M. GARCÍA-PELAYO, *Las Transformaciones del estado contemporáneo*, Alianza, Madrid, 1977, p. 51.

[147] Y. LEVIN, «Constituting Unity», *Law & Liberty*, 2023, fecha de consulta 23 agosto 2023, en https://lawliberty.org/forum/constituting-unity/.

[148] ECtHR, Soering v. The United Kingdom, n. 14038/88, párr. 42.

y se resaltará el carácter de protección de las minorías de oposición al que sirve el principio pluralista: sus garantías y límites. Cabe empezar resaltándose que, como afirma el profesor MOLAS, en lo relativo a las decisiones ha de ser el principio mayoritario el que predomine en el Parlamento, pero en la información y el debate ha de ser el principio pluralista el que rija. Así pues, si se utiliza la regla de la mayoría para establecer bloqueos en los debates o para evitar dar informaciones se rompe con los equilibrios del sistema. Del mismo modo, supondría una desestabilización del sistema si el principio pluralista se trasladara al momento de la decisión[149].

Pues bien, en las democracias actuales los partidos políticos son un engranaje esencial del pluralismo político[150]. El principio de pluralismo político impone una doble exigencia a los Estados: de carácter negativo (no obstaculizar los derechos de libertad de expresión, reunión y asociación) y de carácter positivo (garantizar su ejercicio). En el Parlamento la expresión del pluralismo político la realizan los partidos, que se transforman en grupos parlamentarios. Por tanto, la exigencia de carácter negativo se materializa en no obstaculizar sus funciones, y la de carácter positivo en garantizarlas. La Comisión de Venecia es tajante al afirmar que sin un pluralismo político genuino todas las regulaciones legales orientadas a garantizar el papel de la oposición parlamentaria devienen estériles[151].

En relación con el carácter negativo, se generan obligaciones para la mayoría y para la oposición. En primer lugar, el Gobierno ha de permitir que la oposición parlamentaria pueda ejercer sus funciones sin injerencias. Lo que implica garantizar la neutralidad de los poderes públicos[152]. El partido que gobierna no puede utilizar los

---

[149] I. MOLAS, «La oposición en el parlamentarismo mayoritario», cit., p. 62.

[150] A. MANZELLA, «Opposizione parlamentare», *Enciclopedia Giuridica*, vol. XXI, p. 1.

[151] VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2019)015, Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist*, cit., párr. 9.

[152] Está muy relacionado con el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. En la CE se regulan en los arts. 9.3 y 103.1: "la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho".

instrumentos configurados para gobernar al servicio de sus intereses partidistas. Principalmente se ha de evitar la injerencia en: la colocación de signos partidistas en espacios tutelados por los poderes públicos[153]; la distribución inadecuada de los carteles electorales[154]; la negativa ilegítima a autorizar manifestaciones[155] ; y el uso de los medios institucionales para la promoción de los logros del Gobierno[156]. También ha de abstenerse de interferir en la legitimidad política de la oposición, como ocurre con la concepción política de "amigo-enemigo", que atenta directamente contra el principio pluralista.

Para ilustrar una forma que adopta la injerencia de la mayoría en el pluralismo de la oposición es particularmente relevante la STC 116/2023, de 15 de septiembre. En esta sentencia se impugnan los acuerdos de la Mesa de la Cámara sobre la propuesta de los senadores que le corresponde designar al pleno del Parlamento de Cataluña. En una reunión de la Mesa del Parlamento, celebrada el 20 de abril de 2021, con la conformidad de la Junta de Portavoces, se decidió utilizar una fórmula proporcional inédita en la historia del parlamentarismo catalán: la fórmula Imperiali. La consecuencia política resultó en que la designación de los senadores se repartía entre la coalición de gobierno formado por ERC y Junts (5) y la oposición principal ejercida por el PSC (3). Ello provocó en un recurso al Tribunal Constitucional por parte del grupo parlamentario Vox (segundo

[153] Sobre la neutralidad de los espacios públicos, véase: STS 933/2016, de 28 de abril, donde se condena por la utilización de símbolos partidistas en espacios públicos (FJ2): "el adjetivo partidista no puede interpretarse dentro de ese contexto constitucional y legal como perteneciente a un partido político, sino simplemente como incompatible con el deber de objetividad y neutralidad de los Poderes Públicos y las Administraciones, en la medida en que estos toman partido por una posición parcial, es decir, no ajustada a ese deber de neutralidad o equidistancia, sino alineada con las pretensiones de un grupo de ciudadanos con inevitable exclusión del resto". También véase: STS 857/2021, del 11 de noviembre.

[154] La OSCE en las elecciones de Hungría denunció que "there was a significant disparity in the allocation of billboard space for campaign posters, favoring the ruling coalition": OSCE, *INTERNATIONAL ELECTION OBSERVATION MISSION Hungary – Parliamentary Elections and Referendum, 3 April 2022. Statement of preliminary findings and conclusions. Preliminary conclusions*, p. 2.

[155] Sobre el derecho a manifestarse, véanse: STC 163/2006, de 22 de mayo; STC 284/2005, de 7 de noviembre y STC 24/2015, de 16 de febrero.

[156] Véase la condena al presidente del gobierno de España por romper el principio de neutralidad de las instituciones públicas: STS 2114/2021, de 26 de mayo.

partido de oposición con más representación) al alegar que el cambio de fórmula respondía a una vulneración de su derecho a la participación (23.2 CE). La cuestión principal era que las fórmulas proporcionales utilizadas hasta la fecha (método de restos mayores y la regla d'Hondt) hubieran otorgado al grupo parlamentario demandante la designación de un senador.

Pues bien, el art. 69.5 CE consagra la exigencia de que los senadores sean elegidos con la "adecuada representación proporcional". Este artículo encuentra su desarrollo en la Ley del Parlamento de Cataluña 6/2010, de 26 de marzo, que regula el proceso de designación de los senadores y, en su art. 3.2, establece que la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, ha de determinar el número de senadores que corresponde proporcionalmente a cada grupo parlamentario. Por su parte, el art. 174.2 del Reglamento del Parlamento de Cataluña establece que "la Mesa del Parlamento, de acuerdo con la Junta de Portavoces, fija el número de senadores que corresponde proporcionalmente a cada grupo parlamentario". En ningún caso se especifica una fórmula concreta para calcular la proporción. El Tribunal Constitucional señala que, al no haber una exigencia de implementar un criterio de proporcionalidad concreto, en aras del principio de autonomía parlamentaria, se puede optar por la fórmula Imperiali (FJ 3.b.iii). Advierte, sin embargo, que la proporcionalidad puede sufrir desviaciones que ocasionen una injerencia en el núcleo esencial del *ius in officium* del representante: en la medida en que provoquen una "situación notablemente desventajosa" o que exista una "ausencia de todo criterio objetivo o razonamiento que las justifique" (SSTC 75/1985, FJ 3, y 36/1990, FJ 2).

El Tribunal Constitucional determina que optar por otra regla de proporcionalidad menos beneficiosa para los grupos minoritarios supone una injerencia en el art. 23.2 CE (FJ 4.a). No obstante, resuelve que no existe vulneración del derecho fundamental al considerar que la regla Imperiali es una fórmula conocida en la ciencia política, preexistente y que responde a criterios objetivos razonables y contrastados; y que no ha ocasionado una situación notablemente desventajosa ya que el reparto se ha producido entre grupos parlamentarios que triplicaban la representación del demandante. Asimismo, reconoce que la Mesa no ha argumentado el cambio de criterio, pero considera que las razones se derivan "evidentemente de la singularidad del resultado alcanzado" (FJ 4.c.i).

A nuestro juicio, es llamativo que la sentencia no mencione el pluralismo político para interpretar el contenido esencial de del derecho a la representación del art. 23.2 CE; ni en su calidad de valor jurídico fundamental ni en la consagración constitucional de los partidos políticos como "expresión" del pluralismo político (sí lo hace en la STC 75/1985, de 21 de junio, o la STC 32/1985, de 6 de marzo). En una sentencia reciente que también trataba sobre el derecho de propuesta de senadores por los representantes del Parlamento catalán, afirmó: "En un sistema democrático, las minorías han de ser protegidas. El pluralismo político exige la consideración de todos los actores democráticos, no solamente de las mayorías, pues el sistema de alternancia del poder político se produce cuando es posible mediante la posibilidad de deliberación en condiciones de igualdad, sin la imposición de unos grupos sobre otros. Esto implica una consideración de los actores políticos que satisfaga las exigencias de unas reglas del juego democráticas" (STC 56/2022, de 5 de abril, FJ 4 C).

Una decisión de este calado requiere un proceso abierto, garantista y una decisión por mayoría cualificada (función de cooperación); en la práctica se tomó sin consultar con el resto de los partidos políticos, sin justificar y los miembros de la Mesa que votaron a favor eran todos del Gobierno. De hecho, el grupo parlamentario demandante interpuso una solicitud de reconsideración del cambio de la fórmula proporcional y los dos miembros de la oposición votaron a favor (FJ 2.e). En segundo lugar, el tribunal considera que los razonamientos derivan de la singularidad del resultado, después de considerar que es una fórmula asentada en criterios objetivos, razonables y contrastados. Las sentencias anteriores (SSTC 32/1985, de 6 de marzo; 75/1985, de 21 de junio; entre otras) han interpretado este criterio en el sentido de valorar si la técnica utilizada se ajusta de una manera razonable al sistema de distribución de puestos. Al ser una injerencia de poca entidad es difícil probar la discriminación. El Tribunal Constitucional español ha manifestado en varias ocasiones que su finalidad no es juzgar intenciones políticas (SSTC 90/2017, de 5 de julio: 158/2019, de 12 de diciembre; entre otras), por lo que la interpretación de la injerencia del pluralismo se tiene que basar en criterios jurídicos. Ante estas circunstancias la imprecisión de la norma posibilita la existencia de discriminaciones veladas. Esta situación se resuelve con la formalización de una fórmula de representación que necesite de una mayoría cualificada para ser cambiada; o al

establecer que los cambios en el sistema proporcional tan sólo tendrán aplicación a partir de la legislatura siguiente.

En contraste, el Tribunal Constitucional sí que consideró vulnerado el derecho a la representación del diputado Miquel Iceta, en la STC 56/2022, de 5 de abril, debido a que, ante la renuncia del anterior senador designado por el PSC, la mesa del Parlamento de Cataluña acordó un sistema de votación que impedía sustituirle por Miquel Iceta. De este modo, el Alto Tribunal se fundamentó en que "en un sistema democrático, las minorías han de ser protegidas. El pluralismo político exige la consideración de todos los actores democráticos, no solamente de las mayorías, pues el sistema de alternancia del poder político se produce cuando es posible mediante la posibilidad de deliberación en condiciones de igualdad, sin la imposición de unos grupos sobre otros. Esto implica una consideración de los actores políticos que satisfaga las exigencias de unas reglas del juego democráticas" (FJ 4.c).

En relación con el carácter positivo, la función de la oposición parlamentaria se garantiza regulando principalmente cuatro aspectos: mediante la configuración de instrumentos para que la oposición parlamentaria pueda cumplir correctamente sus funciones (preguntas, interpelaciones, mociones, etc.)[157]; a través de la regulación de prerrogativas que garanticen la protección del parlamentario de injerencias externas (inmunidad parlamentaria, inviolabilidad en sus opiniones, aforamiento, etc.); con la garantía de participación en los medios de comunicación públicos en igualdad de condiciones que el partido que gobierna: "The principle of equal treatment before the law with regard to the media refers not only to the airtime given to parties and candidates, but

[157] Lo que conlleva regular la potestad de convocatoria, dar el tiempo y el espacio para que la oposición parlamentaria puede ejercer correctamente sus funciones. La garantía pierde eficacia si los instrumentos sólo pueden ser activados por la mayoría; o su uso está muy restringido por falta de tiempo y espacio. Un ejemplo en España es la comisión de investigación (art. 52.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados) que ha de ser aprobada por el Pleno del Congreso, es decir, por la mayoría, lo que las convierte en un instrumento generalmente ineficaz para las minorías.

also to the timing and location of such space"[158] y; al garantizar la independencia financiera de la oposición.

Los partidos políticos no sólo tienen el deber de "expresar" el pluralismo político, sino que, como sostiene el TEDH, también de "asegurarlo"[159], y lo hace en el contexto de sentencias que tratan sobre la ilegalización de partidos políticos, sobre los límites del pluralismo político. Por tanto, se puede deducir que asegurar el pluralismo puede significar limitarlo para que no sea instrumento del antipluralismo. Es decir, si el pluralismo ha de servir a la protección de las minorías no puede servir, a la vez, para el propósito contrario.

El TEDH establece que los derechos se han de interpretar de acuerdo con "the general spirit of the Convention, an instrument designed to maintain and promote the ideals and values of a democratic society"[160]. En esta línea, se puede afirmar que la libertad de expresión se vacía de contenido cuando se convierte en un vehículo de destrucción de la democracia. Más en concreto, el TEDH considera que hay dos criterios para decidir si un partido político puede acogerse a la protección del Convenio: utilizar medios pacíficos, legales y democráticos para obtener los fines y abstenerse de formular propuestas contrarias al orden material de los valores de una democracia constitucional[161]. Con otras palabras, la Comisión de Venecia se posiciona en la misma línea al afirmar que el deber del Estado de defender la libertad de asociación de los partidos políticos se

---

[158] VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2020)032, Joint Guidelines of the Venice Commission and OSCE/ODIHR on Political Party Regulation*, adopted by the Venice Commission at its 125th Plenary online session (11-12 December 2020), p. 200.

[159] ECtHR, Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey [GC], n. 41340/98 and 3 others, 13 de febrero de 2003, párr. 88; ECtHR, United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey, n. 19392/92, 30 de enero de 1998, párr. 43; ECtHR, Socialist Party and Others v. Turkey, n. 21237/93, 25 de mayo de 1998, párr. 41; ECtHR, Freedom and Democracy Party (ÖZDEP) v. Turkey [GC], n. 23885/94, 8 de diciembre de 1999, párr. 44.

[160] ECtHR, Soering v. The United Kingdom, n. 14038/88, párr. 87.

[161] ECtHR, Refah Partisi (The Welfare Party) and others v. Turkey, nos. 41340/98, 41342/98, 41343/98 and 41344/98, párr. 98.

extiende a casos donde se exponen ideas que no tienen el respaldo de la mayoría, siempre y cuando la promoción de estas ideas no conlleve o promocione el uso de la violencia o no esté orientado a la destrucción de la democracia[162]. Ello quiere decir que la oposición parlamentaria no puede usar ni promover los medios violentos ni tratar de destruir los principios estructurales de la democracia constitucional. En síntesis, se ha de abstener de acabar con la estructura que ha garantizado sus derechos como minoría.

El TEDH considera que para poder interferir en el pluralismo político son necesarios tres requisitos: debe estar previsto en la ley, debe estar justificado para alcanzar fines concretos y la injerencia debe ser "necesaria en una sociedad democrática". El último requisito es particularmente relevante puesto que trata de resolver la tensión entre expulsión e integración. Aduce que hay dos elementos que constituyen el criterio: una necesidad social imperiosa y que la medida sea proporcional. Con esta medida se deja espacio a las sociedades democráticas para que determinen si es necesaria la expulsión de un determinado partido que atente contra los principios estructurales de la democracia constitucional.

El profesor TAJADURA ha sido especialmente crítico con la interpretación de este criterio al resaltar que los criterios de oportunidad prevalecen sobre los de legalidad; y constata que desde la perspectiva de la seguridad jurídica como desde la difusión de una cultura de los derechos no es la mejor[163]. En España, el artículo 10.1.c de la LO 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, sobre la disolución judicial de partidos establece un requisito que también busca ponderar dicha tensión: "cuando de forma reiterada y grave su actividad vulnere los principios democráticos o persiga deteriorar o destruir el régimen de libertades o imposibilitar o eliminar el sistema democrático […]".

En suma, el pluralismo aplicado a la oposición parlamentaria consiste, por un lado, en dar a las diferentes fuerzas políticas la posibilidad de acceder a las instituciones

---

[162] VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2020)032, Joint Guidelines of the Venice Commission and OSCE/ODIHR on Political Party Regulation*, cit., p. 42.

[163] J. TAJADURA TEJADA, «La doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre la prohibición de partidos políticos», *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. XLI, 123, 2008, p. 1435.

públicas y no interferir en su representación para que puedan expresar su programa político en condiciones justas. Por otro lado, en garantizar su expresión al confeccionar prerrogativas, dar espacios y medios para que la oposición pueda realizar sus funciones. La existencia de partidos o asociaciones no es suficiente, como se ha insistido en otros apartados, se ha de reconocer una esfera de libertad colectiva en todos los ámbitos, incluyendo el político e institucional. Pues bien, la expresión de un programa diferente evita una ruptura del orden constitucional al posibilitar la reforma constitucional como una vía para resolver las tensiones políticas. Del mismo modo, este principio obliga a la oposición a asegurar el pluralismo político: al respetar sus límites en el Parlamento y garantizar su existencia dentro del propio partido político. Los límites jurídicos que ha de respetar son, principalmente, el uso de medios violentos y no atentar en su programa contra los valores materiales de la Constitución. Por otra parte, entre los límites políticos, cabe destacar el peligro de la concepción política de "amigo-enemigo", que atenta contra el principio de manera frontal.

4.2 Representación

La oposición parlamentaria deriva de la misma fuente de legitimación democrática que el Gobierno. Por lo tanto, se ha de posibilitar que la oposición parlamentaria ejerza una representación adecuada en todas sus funciones. En este apartado se analizará la dimensión jurídico-relacional de los representantes (grupo y parlamentarios de oposición) con los representados (ciudadanos). Primero se abordará el concepto de representación y sus condiciones previas para que pueda ser ejercida de manera adecuada y, seguidamente, se aterrizará sobre el contenido de la representación que ha de llevar a cabo la oposición parlamentaria.

4.2.1 Aproximación al principio de representación

Antes de abordar la manera en que la oposición parlamentaria realiza el principio de representación, creemos conveniente hacer unas precisiones previas sobre el concepto. Así pues, se empezará con una justificación teórica por la cual es imposible la relación personal de los representantes con cada uno de los votantes. A continuación, se señalará la incidencia del Estado de partidos en el contenido de la representación. Seguidamente,

se tratará sucintamente de los sistemas electorales como condicionantes de la representación.

En primer lugar, la representación ha constituido la mejor respuesta para articular al pueblo o la nación, una masa informe, y convertirla en sujeto, para superar, de esta forma, la imposibilidad de actuar. Creemos adecuada la postura del profesor FERNÁNDEZ CAÑUETO cuando afirma que la representación no es un fenómeno que se pueda circunscribir tan sólo a sociedades modernas, sino que existe desde que el hombre se organiza en sociedades complejas[164]. En nuestro contexto se ha de hablar necesariamente de la democracia representativa[165]. La noción liberal-burguesa de representación ha experimentado muchos cambios desde su configuración inicial. Ahora bien, la mentalidad liberal sigue condicionando la manera en que la entendemos y ha desembocado en una serie de inercias que no ayudan a dotar de contenido real a la representación. Para delimitar el contenido de la representación es importante evitar caer en ficciones jurídicas en las que se regula que un diputado ha de tener una relación personal, en un sentido profesional, con todos los electores, por tres argumentos clásicos.

Primero, un argumento técnico. Las escalas de representación son prácticamente siempre inabarcables. Sería imposible ejercer un cargo representativo si se tiene que

---

[164] D. FERNÁNDEZ CAÑUETO, «La evolución de las características de la representación política moderna en Occidente», *Revista de Historia Constitucional*, 20, 2019, pp. 731-735; *Representación política y sistemas sociales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2020, pp. 456-458.

[165] No es propósito de este apartado justificar la superioridad de la democracia representativa frente a la democracia directa, que asumimos como un presupuesto de la democracia constitucional. Para estudios sobre la democracia representativa, véase: M. ARAGÓN REYES, «Democracia y representación. Dimensiones subjetiva y objetiva del derecho de sufragio», *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, 9, 2000, pp. 42-43; E. W. BÖCKENFÖRDE, «Democracia y representación. Crítica a la discusión actual sobre la democracia», en *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, Trotta, Madrid, 2000, pp. 133-158; J. M. CASTELLÀ ANDREU, «Las enseñanzas del tiempo transcurrido, o de cómo la democracia representativa sigue siendo imprescindible», en Ignacio Gutiérrez Gutiérrez (ed.) *La democracia indignada: tensiones entre voluntad popular y representación política*, Comares, Granada, 2014; D. FERNÁNDEZ CAÑUETO, *Representación política y Constitución española*, Marcial Pons, Madrid, 2019, pp. 87-103; Á. J. SÁNCHEZ NAVARRO, «Representación nacional y grupos parlamentarios en el Congreso de los Diputados», *Cuadernos de Pensamiento Político*, 12, 2006, p. 93.

establecer una relación personal con cada uno de los electores. Del mismo modo, representar todos los intereses de cada uno de los ciudadanos, en la medida en que pueden ser muy numerosos y contradictorios, resultaría imposible: "a la postre, la representación es la técnica que ayuda a aquella [la burguesía] clase a resolver el grave problema de metafísica política que tiene entonces planteado en su enfrentamiento histórico con la Monarquía absoluta"[166].

Segundo, el argumento de la libertad de los modernos de CONSTANT. Lo cierto es que muchos ciudadanos deciden no participar en la política después de emitir su voto. Por el contrario, prefieren dedicarse a sus asuntos privados y dejar que otros gobiernen, siempre y cuando les garanticen sus esferas de libertad. Esto contrasta con otros ciudadanos, minorías activas, que tienden a movilizarse y buscan, de este modo, ejercer una "representación-ante-la-representación", lo que se suele concretar en cuerpos intermedios, grupos de presión, etc. De esta consideración resulta evidente que la representación material no puede consistir tan sólo en establecer una relación con las minorías activas organizadas[167], sino también con el elector que ha decidido dedicarse a otras cuestiones. Asimismo, CONSTANT enfatiza la necesidad de que dichos ciudadanos ejerzan una "vigilancia activa y constante sobre sus representantes, y deben reservarse en determinados períodos, que no estén separados por intervalos demasiado largos, el derecho a descartarlos si traicionan su confianza y a revocar los poderes de los que hubieran abusado"[168].

Tercero, el argumento de la división del trabajo de SIEYÈS. Es un argumento que parte de la concepción de que los representantes, en cuanto que profesionales de la política, son más capaces para conocer el interés general e interpretar la voluntad del

---

[166] Á. GARRORENA MORALES, «Apuntes para una revisión crítica», en *El Parlamento y sus transformaciones actuales: Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia: 11-3 de abril de 1988*, Tecnos, Madrid, 1990, pp. 29-35.

[167] Se ha de destacar que parte de la crisis del mandato representativo es que los representantes acababan dependiendo de la sociedad civil y eso acababa generando mayores desigualdades. Es entonces cuando entran en escena los partidos políticos. Véase: P. DE VEGA GARCÍA, «Significado constitucional de la representación política», *Revista de Estudios Políticos*, 7, 1979, p. 34.

[168] B. CONSTANT, *La libertad de los modernos*, Alianza Editorial, Madrid, 2019, pp. 104-105.

pueblo. En ese sentido, también hay ciudadanos que confían en el conocimiento técnico y buen hacer del representante para transformar sus necesidades e intereses en políticas. Por lo tanto, no es necesaria una relación personal para tratar un tema del que no se tiene conocimiento[169]. En esta línea, MADISON, argumentó que la representación produce un efecto "de refinamiento y ampliación de las opiniones públicas al pasarlas a través de un filtro como es el cuerpo de ciudadanos electos"[170]. Del mismo modo, KELSEN argumentó que la representación como expresión de la voluntad popular es una ficción. De esta forma, conceptualizó el parlamentarismo como el compromiso entre la primitiva idea de la libertad política y el principio de la división de poderes. La representación, por lo tanto, justifica su valor en la medida en que es un "medio específico y técnico-social para la estructuración de un orden estatal"[171].

Como contrapunto, SCHMITT consideraba que la representación a través de elecciones periódicas, en la medida en que dividen al pueblo en función de sus intereses privados, era inauténtica y no democrática. Por ello, proponía una forma de representación donde el líder se identificaba con todo aquello que era homogéneo del pueblo, y era escogido y legitimado por aclamación o asentimiento[172]. Al contrario de KELSEN, no considera que la representación del pueblo sea una ficción, sino que la legitimidad de la representación reside en la capacidad del político de convertir al pueblo en unidad mediante su actuación[173]. Sin restar valor teórico a las consideraciones del jurista de Plettenberg, sus planteamientos atentan contra el principio de pluralismo político y su solución, de carácter cesarista o dictatorial, resulta incompatible con la democracia constitucional. Además, identificar las manifestaciones espontáneas con el pueblo es una simplificación cuya puesta en práctica no resistiría. Basta con observar

---

[169] Cfr. J. TAJADURA TEJADA, *Sieyès y la lengua de la Constitución*, Athenaica, Sevilla, 2023, pp. 132-133.

[170] A. HAMILTON Y OTROS, *El Federalista*, cit., n.º 10, p. 141.

[171] H. KELSEN, *Esencia y valor de la democracia. Forma del Estado y filosofía*, cit., p. 56.

[172] D. FERNÁNDEZ CAÑUETO, *Representación política y Constitución española*, cit., pp. 65-87; C. SCHMITT, *Los fundamentos histórico-espirituales del parlamentarismo en su situación actual*, Tecnos, Madrid, 2008, pp. 47-68.

[173] K. LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*, cit., p. 283.

cómo los partidos de distinto signo político son capaces de grandes movilizaciones en un mismo Estado. En última instancia, esta forma de representación dejaría la política en manos de aquellos movimientos facciosos que tanto temían los padres de la Constitución americana[174].

En segundo lugar, la incidencia del Estado de partidos. La representación ha sufrido transformaciones importantes a lo largo de los años. El contenido de la representación era diferente en la época de la sociedad estamental que en la sociedad burguesa y, dentro de la misma, cuando había sufragio censitario frente a la masificación del sufragio. Nuestra actual sociedad es pluralista y está configurada con fuertes organizaciones con objetivos definidos (los partidos políticos) que, constituyen, en palabras de GARCÍA-PELAYO, la "vía inexcusable para la participación política democrática"[175]. Es la misma conclusión que antes ya había adelantado el jurista austriaco, KELSEN, que defendió la importancia de los partidos políticos como nuevo paradigma político y, en especial, lo que se ha denominado como "Estado de Partidos"[176]. Del mismo modo, el Tribunal Constitucional español (STC 3/1981, de 2 de febrero) calificó a los partidos como asociaciones políticas que llevan a cabo funciones públicas. La Comisión de Venecia considera que son "critical institutions through which citizens organize themselves to participate in public life, among which they choose at elections, and through which elected officials cooperate to build and maintain the coalitions that are the hallmark of democratic politics. They are vital to the realization of representative democracy"[177]. No en vano, el art. 6 de la Constitución española manifiesta que los partidos políticos "expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política".

---

[174] A. HAMILTON Y OTROS, *El Federalista*, cit., n.º 10, p. 137.

[175] M. GARCÍA-PELAYO, *El Estado de partidos,* cit., p. 99.

[176] H. KELSEN, *Esencia y valor de la democracia. Forma del Estado y filosofía*, cit., pp. 36-37.

[177] VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2020)032, Joint Guidelines of the Venice Commission and OSCE/ODIHR on Political Party Regulation,* cit., párr. 1.

Los partidos políticos surgen con la finalidad de mediar y, consecuentemente, reducir la distancia entre electores y elegidos, y cuentan con los instrumentos para acercar a los electores a los procesos institucionales[178]. Sin embargo, la disciplina parlamentaria y el hecho de que en los sistemas proporcionales con listas cerradas el parlamentario sea sometido a una total dependencia del partido, no puede hacernos concluir que la Cámara puede ser substituida por la Junta de Portavoces[179].

Pues bien, no cabe centrar la representación de forma exclusiva entre parlamentario y votante, sino que se ha de incluir la relación existente entre grupo parlamentario y votante. En otras palabras, es necesario transitar de una concepción exclusivamente individualista de la representación a una donde se incluya la comunitaria[180]. Pues bien, de esta realidad se deriva la inevitable responsabilidad de los partidos sobre el buen funcionamiento de la democracia[181].

De hecho, la forma más eficaz de representación será efectuada por el grupo parlamentario. En cuestiones divisivas, no cabe esperar que un parlamentario convenza al resto mediante un discurso o en un debate. En la actualidad, la formación de la opinión se produce dentro de los partidos políticos. Ello ocasiona que los enfrentamientos con el resto de los partidos políticos no sean un medio para formar su postura política, sino "luchas por el poder disfrazadas de discusión"[182]. Esta situación genera una traslación del

---

[178] Aparecen a finales del siglo XVIII y principios del XIX, lo que con el tiempo acaba por suponer un mandato imperativo formal a los parlamentarios. La noción de que los representantes gozan de total independencia no responde a la realidad actualidad, y también ha sido mitificada en el pasado. Véanse: Á. GARRORENA MORALES (ED.), *El Parlamento y sus transformaciones actuales: Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia: 11-3 de abril de 1988*, Tecnos, Madrid, 1990, p. 46; A. TORRES DEL MORAL, «Réquiem por el mandato representativo», *Revista de Derecho Político*, vol. 81, 2011, pp. 39-43.

[179] P. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, «El Parlamento individual en un Parlamento de grupos: la participación en la función legislativa», *Teoría y Realidad Constitucional*, vol. 28, 2011, p. 241.

[180] P. DE VEGA GARCÍA, «Significado constitucional de la representación política», cit., p. 35.

[181] E. W. BÖCKENFÖRDE, «Democracia y representación. Crítica a la discusión actual sobre la democracia», cit., p. 155.

[182] M. GARCÍA-PELAYO, *El Estado de partidos*, cit., pp. 33-34.

centro de gravedad de la representación a la vida intrapartidaria, lo que dificulta su control[183]. Por lo que la eficacia del parlamentario radicará en su capacidad de influir dentro del grupo parlamentario. En este sentido, el profesor ARAGÓN REYES apunta que, si bien es cierto que sin partidos no hay democracia, ello no implica que el Estado sea patrimonio de los partidos[184].

La representación de la oposición estructuralmente se produce en una atmósfera conflictiva, debido a los poderes que ha de controlar y por la disciplina de partido[185]. El ideal en el que los diputados son representantes de la totalidad del pueblo y sólo encuentran vinculación con su conciencia, ignora la realidad propia de la existencia y coerción de los grupos parlamentarios[186]. Existe una tensión entre la función de la oposición como grupo parlamentario y la oposición individual. Un grupo de oposición incapaz de organizarse resulta estéril en sus funciones, pero ello no justifica la imposición de una homogeneización absoluta. El profesor RUBIO LLORENTE destaca que las crisis de gobernabilidad que han ocurrido a lo largo de la historia del parlamentarismo (cabe una especial mención a la III y IV Repúblicas francesas), y que se intentaron paliar con las técnicas que desde MIRKINE-GUETZÉVICH se tiende a llamar "parlamento

[183] J. SOLÉ TURA, «El futuro de la institución parlamentaria», en *El Parlamento y sus transformaciones actuales: Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia: 11-3 de abril de 1988*, Tecnos, Madrid, 1990, p. 381.

[184] M. ARAGÓN REYES, «Sistema parlamentario, sistema presidencialista y dinámica entre los poderes del Estado. Análisis comparado.», cit., p. 36.

[185] E. GUILLÉN LÓPEZ, *Repensando la forma de gobierno, Constitucionalismo, democracia y parlamentarismo en contextos posnacionales*, Marcial Pons, Madrid, 2019, pp. 105-106.

[186] M. GARCÍA-PELAYO, *El Estado de partidos*, cit., p. 104.

racionalizado"[187], han encontrado su verdadera solución en la incorporación de la disciplina de partidos[188].

La asunción de la importancia de la disciplina de partidos entra en conflicto con la regularización a nivel constitucional de la prohibición del mandato imperativo (en la Constitución española se regula en el art. 67.2)[189]. Como señala DE VEGA, la protección constitucional del mandato representativo se ha convertido en un mandato imperativo condicionado por las directrices del partido, lo que ocasiona una prevalencia de la realidad política sobre la constitucional y, por tanto, una mutación constitucional[190]. A este respecto, GARCÍA-PELAYO apunta que el mandato imperativo se ha reducido a cumplir con "la función de garantizar jurídicamente la libertad de juicio y de voto del representante"[191].

No obstante, no cabe concebir que de forma individual un parlamentario de la oposición pueda cumplir adecuadamente las funciones de la oposición. Principalmente, porque la función de cooperación requiere organización y disciplina para poder llevarla a cabo; y las funciones de control y alternativa política pierden efectividad si se desvinculan del grupo parlamentario. Ello se ha traducido normativamente en países como España, donde existe un reconocimiento de las iniciativas parlamentarias a los grupos

[187] El principio de racionalización parlamentaria busca armonizar el principio de estabilidad gubernamental y el principio de control político de la actividad gubernamental, sin el cual no se puede hablar de la existencia de un sistema parlamentario democrático. Lo que se traduce en dar una especial preeminencia a los partidos políticos y, especialmente, al Gobierno, en aras de la estabilidad del sistema. Véase: E. ÁLVAREZ CONDE; R. TUR AUSINA, *Derecho constitucional*, Tecnos, Madrid, 2019, pp. 691-692.

[188] F. RUBIO LLORENTE, «El control parlamentario», cit., p. 3298.

[189] Para un análisis más exhaustivo sobre el mandato imperativo, véase: D. FERNÁNDEZ CAÑUETO, *Representación política y Constitución española*, cit., pp. 134-156.

[190] P. DE VEGA GARCÍA, «Significado constitucional de la representación política», cit., p. 41.

[191] M. GARCÍA-PELAYO, *El Estado de partidos*, cit., p. 100.

parlamentarios[192]. En definitiva, se ha de concebir la representación del diputado individual en el marco de la representación del grupo parlamentario.

En tercer lugar, el contenido de la representación estará condicionado por el sistema electoral. Existen unas exigencias básicas que afectan a todos los representantes, formen parte de la mayoría o de la oposición, que garantizan la realización de un contenido mínimo de la representación[193]. El primer paso es hacer efectivo el principio de que la soberanía reside en el pueblo. Para ello, el sistema electoral desarrolla una función cuya esencia radica en su "capacidad de generar legitimación"[194]. El sistema electoral ha de constituir una arena neutral en la que los partidos puedan enfrentarse en igualdad de armas[195]. En una primera aproximación, podemos afirmar que, a la vista de la envergadura del hecho jurídico y su facilidad de falsearlo, las normas electorales deben ser indisponibles ante una mayoría circunstancial, pues está en juego la legitimidad de todo el sistema. Esta dificultad se pone en evidencia cuando asumimos que "las leyes electorales (salvo lo que está en la Constitución) las hacen las mayorías parlamentarias y las mayorías parlamentarias las hacen (en un grado no desdeñable) las leyes electorales"[196]. Se distinguirá entre los dos sistemas principales: mayoritario y proporcional[197].

Primero, el sistema mayoritario facilita la relación entre el diputado y el representado, ya que personaliza la elección. Ahora bien, tiende a colocar a diputados en

---

[192] P. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, «El Parlamento individual en un Parlamento de grupos: la participación en la función legislativa», cit., p. 217.

[193] P. SANTOLAYA MACHETTI, *Manual de procedimiento electoral*, 3, Ministerio de Justicia e Interior, Madrid, 1995, p. 15.

[194] M. ARAGÓN REYES, «Democracia y representación. Dimensiones subjetiva y objetiva del derecho de sufragio», cit., p. 39.

[195] A. PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, cit., pp. 94-95.

[196] A. FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, «El sistema electoral del Congreso de los diputados», cit., p. 15.

[197] Si bien es cierto que se pueden trazar líneas teóricas, cada sistema político depende de las realidades propias de cada Estado y, por supuesto, de su efectiva aplicación. Véase: *Ibid.*, pp. 18-22.

dependencia de comisiones y grupos locales. El aspecto relacional de la representación se acentúa en la medida en que los electores no militantes perciben al diputado más cercano y, consecuentemente, ven acrecentada su capacidad de influir. Esto ocasiona la tendencia a creer que atenderá mejor las demandas locales. Y, efectivamente, el escrutinio de distrito favorece la aparición de problemas locales en los debates de las Cámaras. Lo que se traduce en una mayor percepción de representación del electorado.

El ejercicio de las tareas parlamentarias de la oposición estará condicionado en la medida en que tendrá un contenido más influenciado por cuestiones locales, por lo que las preguntas, interpelaciones o enmiendas buscarán indagar sobre temáticas que preocupan a estas comisiones, grupos locales o al electorado del distrito en general, y ofrecerán soluciones adaptadas. No serán exclusivamente tacticismos o estrategias de erosión del Gobierno.

También se ha argumentado que, asumiendo que facilita la integración "elector-diputado", encierra el peligro de reducir la representación a la condición de "embajador natural de las colectividades locales", "abogado benévolo de los intereses privados de sus electores" o "asistente social de los electores de su distrito" [198]. El problema de esta dependencia es la, a veces, complicada relación entre la línea programática del partido y de los comisiones y grupos locales. Ello puede, en algunas cuestiones, asimilarse a la figura del mandato imperativo, y en casos extremos, provocar que los partidos no puedan organizarse correctamente, dependiendo fuertemente de la cultura política.

Segundo, el sistema proporcional aparece para tratar de hacer más auténtica la representación, con la finalidad de expresar mejor la diversidad política. No obstante, también ha supuesto la decantación por el sistema de listas y eso supone "la omnipotencia de los partidos"[199], lo que provoca que la oferta electoral haya dejado de tener nombres y

[198] A. TORRES DEL MORAL, «Representación y sistemas electorales», en *El Parlamento y sus transformaciones actuales: Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia: 11-3 de abril de 1988*, Tecnos, Madrid, 1990, p. 69.

[199] Á. GARRORENA MORALES, «Apuntes para una revisión crítica», cit., p. 47.

sea sustituida por siglas. Otra consecuencia ha sido la desaparición de los distritos unicamerales, reemplazados por circunscripciones extensas más alejadas del elector.

Se ha sostenido que en la actualidad la noción liberal de "elección-representación" ha sido substituida por la "elección-participación". En el sentido que ya no consiste en escoger a un representante para que decida con libertad qué políticas son mejores, sino que se vota un programa y se avala al equipo de un determinado partido. Es decir, ya no se vota a personas, sino a partidos[200].

El partido político parte en dos la relación representativa, resultando una doble relación de "diputado-partido" y "partido-elector". Lo que lleva a que el representado quede fuera de la relación representativa con el diputado, "es la definitiva desvinculación del diputado respecto de sus electores y la correlativa vinculación del mismo a otros compromisos y otras instancias. A fin de cuentas, el diputado ha entendido muy bien a quién debe el mandato y sabe que esa deuda no la tiene precisamente con el elector"[201].

Por lo tanto, la verdadera relación se establece entre el partido y el elector, dificultando la representación, puesto que el diputado en el Parlamento es más un delegado del partido que el representante de sus electores[202]. Ello dificulta la expresión de diversidades locales, pero, al mismo tiempo, libera de la dependencia de comisiones y grupos locales: "sustituye la lucha entre candidatos personales por la contienda entre ideas y programas servidos con disciplina por los partidos políticos"[203].

4.2.2 Aplicación del principio a la oposición parlamentaria

Una vez hemos abordado las condiciones sobre las que se erige la representación, cabe centrarnos en la manera en que la oposición parlamentaria da plenitud a este principio. Para ello, en primer término, estudiaremos en qué se concreta la representación aplicada

[200] P. DE VEGA GARCÍA, «Significado constitucional de la representación política», cit., p. 38.

[201] Á. GARRORENA MORALES, «Apuntes para una revisión crítica», cit., p. 47.

[202] A. TORRES DEL MORAL, «Representación y sistemas electorales», cit., p. 69.

[203] *Ibid.*

a la oposición parlamentaria desde una perspectiva política. Todo ello para poder, en segundo término, deducir las consecuencias jurídicas de dicho principio.

Pues bien, en primer lugar, cabe empezar destacando que del correcto funcionamiento de la democracia representativa depende la legitimidad de la democracia constitucional. En la discusión constitucional, el término "representación" se ha utilizado generalmente en dos sentidos. Por un lado, en un sentido formal, haciendo referencia al nexo que existe entre los elegidos y el pueblo. De esta manera, el Parlamento elegido está legitimado a actuar en la medida en que se constituye como la expresión de la voluntad popular. Por otro lado, en un sentido material, significa que la acción legitimada y autorizada por el pueblo necesita actualizarse para manifestar correctamente el contenido de su voluntad.

Del mismo modo, hay dos momentos determinantes para la representación: el proceso electoral (*ius ad officium*) y el proceso parlamentario (*ius in officium*)[204]. La cuestión, pues, se centra en analizar la operatividad de las funciones de la oposición para poder realizar correctamente el principio de representación, principalmente en el proceso parlamentario, una vez constituida[205]. Todo ello, asumiendo las palabras de PITKIN cuando expresa que "el concepto de representación se configura así como una continua tensión entre el ideal y el logro. Esta tensión no debería arrastrarnos ni abandonar el ideal"[206].

---

[204] D. FERNÁNDEZ CAÑUETO, *Representación política y Constitución española*, cit., pp. 201-2016; J. GARCÍA ROCA, *Cargos Públicos Representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, Pamplona, 1998; E. MARTÍN NÚÑEZ, *El régimen Constitucional del Cargo Público Representativo*, Editorial, Barcelona, 1996.

[205] Á. J. SÁNCHEZ NAVARRO, «Representación nacional y grupos parlamentarios en el Congreso de los Diputados», cit., p. 94.

[206] H. F. PITKIN, *El concepto de representación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, p. 267.

En las elecciones se eligen a representantes del Parlamento, no al Gobierno[207]. Se ha advertido la necesidad de abrir la dogmática actual a una teoría más compleja de la representación política, que distinga entre representación-poder y representación llamada a operar sobre el poder[208]. De esta premisa se pueden deducir dos consecuencias. En primer término, no sólo ha de ser representativo el Gobierno, sino también la oposición[209]. El sistema se legitima en la medida en que las mayorías y las minorías políticas puede representar correctamente en la estructura parlamentaria. Y, en segundo término, la configuración del Parlamento ha de dar cuenta del pluralismo de la sociedad. Ha de ser una radiografía política donde todas las opciones políticas que hayan obtenido suficientes votos alcancen a tener representación. De esta manera, las libertades de expresión y de asociación, propias de la democracia pluralista, encuentran su espacio en el propio Parlamento.

De esta forma, una vez realizado el proceso electoral, los representantes escogidos están legitimados y autorizados para ejercer su mandato. En este punto, se ha hablado de una relativización y desacralización de la legitimación propia del proceso electoral. Si en la teoría clásica, como en la práctica, después de las elecciones los representantes poseían una capacidad de actuación muy amplia, en la actualidad no sucede así. Se abre una brecha entre legitimidad de los gobernantes y de sus acciones. Ya no se asume que, por ser elegidos, sus acciones van a corresponder necesariamente al interés general, sino que su legitimidad es puesta a prueba permanentemente[210]. Esta brecha se cubre con la

---

[207] SOLÉ TURA destaca que las transformaciones sufridas en nuestra sociedad inciden en la provocación de cambios como la creciente transformación de las elecciones parlamentarias en elecciones presidenciales directas: "Ya no son las mayorías elegidas las que forman el Ejecutivo, sino que, en realidad, se elige directamente al Ejecutivo y éste arrastra detrás de sí a su propia mayoría". Véase: J. SOLÉ TURA, «El futuro de la institución parlamentaria», cit., p. 382.

[208] Á. GARRORENA MORALES, «Apuntes para una revisión crítica», cit., p. 61.

[209] M. ARAGÓN REYES, «Democracia y representación. Dimensiones subjetiva y objetiva del derecho de sufragio», cit., p. 55.

[210] E. GUILLÉN LÓPEZ, *Repensando la forma de gobierno, Constitucionalismo, democracia y parlamentarismo en contextos posnacionales*, cit., p. 150; P. ROSANVALLON, *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*, cit., pp. 121-122.

realización adecuada de la representación material, que limita y vincula al representante a los contenidos de la voluntad del pueblo[211].

Cabe examinar, pues, la actual configuración jurídico-relacional. Como primera aproximación se puede afirmar que tiene que ser un punto intermedio entre mandato imperativo y mandato libre[212]. Como consecuencia, se ha teorizado la figura de la "receptividad", que consiste en una "sensibilidad y una disposición por parte de los representantes a asumir los deseos e intereses de los representados, unidas ambas a la correspondiente capacidad de percibirlas"[213]. Así las cosas, no se trata de una relación reactiva de dependencia, sino que el representante persigue proactivamente las necesidades e intereses de los electores con el interés general en el horizonte. El vínculo que une la relación es la confianza, que tiene una naturaleza extrajurídica[214], y ha sido calificada como la "institución invisible"[215].

Así pues, como hemos destacado, la representación formal autoriza y legitima al representante. En contraste, la representación material se nos presenta como un proceso dialéctico, esto es, mediante la actuación del representante se busca manifestar y

---

[211] E. W. BÖCKENFÖRDE, «Democracia y representación. Crítica a la discusión actual sobre la democracia», cit., p. 147.

[212] Sobre los inconvenientes del mandato imperativo y la consiguiente necesidad del mandato representativo. Véanse: A. TORRES DEL MORAL, «Réquiem por el mandato representativo», cit., pp. 40-50; P. DE VEGA GARCÍA, «Significado constitucional de la representación política», cit., pp. 26-30.

[213] E. W. BÖCKENFÖRDE, «Democracia y representación. Crítica a la discusión actual sobre la democracia», cit., p. 150.

[214] JELLINEK afirmó que el punto más importante del sistema representativo "cae fuera del círculo del derecho y que el formalismo jurídico está incapacitado para comprenderlo y abarcarlo en su totalidad". Véase: G. JELLINEK, *Teoría general del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p. 518.

[215] Se atribuyen tres funciones a la confianza. En primer lugar, producir una ampliación de la calidad de legitimidad, agregando una dimensión moral (integridad en sentido amplio) y una dimensión sustancial (preocupación por el bien común). La confianza, en segundo término, presupone un papel temporal. Y, en tercer lugar, la función de economizador institucional, de tal forma que posibilite ahorrarse mecanismos de verificación y prueba. Véase: P. ROSANVALLON, *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*, cit., p. 23.

actualizar el contenido que los electores reconocen como vinculante. No consiste en manifestar algo ya establecido, sino que se ha de actuar conociendo y sirviendo a la voluntad y necesidades de los ciudadanos, teniendo que establecer, en algunos casos, equilibrios entre necesidades, intereses particulares y el general. Se ha sostenido que, si se realiza correctamente, los ciudadanos se sentirán representados y obligados interiormente[216].

Por supuesto, a la representación jurídico-relacional se le pueden añadir elementos de democracia participativa, semidirecta y directa, en casos concretos, para estimular y actualizar directamente esa representación. Pero si no se realiza correctamente la representación material será todo en balde[217].

Para ello, en segundo lugar, se han de facilitar los medios jurídicos y técnicos para que los representantes puedan ejercer adecuadamente su cargo. De tal forma que la relación entre representantes y representados no se desvirtúe, y los electores puedan sentirse representados. Hasta ahora hemos analizado la teoría sobre cómo se ha de realizar la representación por parte de los representantes. Pues bien, es el momento de estudiar las consecuencias jurídicas de este principio en la oposición parlamentaria. Siempre teniendo en mente que, desde un punto de vista jurídico, se puede garantizar la operatividad de la oposición, pero no su correcto funcionamiento, pues eso depende exclusivamente de los representantes: "en la democracia y a través de la representación (formal) se constituye un dominio, pero la representación (material) sirve para limitar y vincular ese dominio a los contenidos de la voluntad del pueblo"[218].

La primera consecuencia es asumir que, en el marco del Estado de partidos, al no ser la representación siempre individual, se ha de garantizar que los grupos parlamentarios

---

[216] E. W. BÖCKENFÖRDE, «Democracia y representación. Crítica a la discusión actual sobre la democracia», cit., p. 151.

[217] Á. J. SÁNCHEZ NAVARRO, «Representación nacional y grupos parlamentarios en el Congreso de los Diputados», cit., p. 96.

[218] E. W. BÖCKENFÖRDE, «Democracia y representación. Crítica a la discusión actual sobre la democracia», cit., p. 147.

puedan ejercerla correctamente. Ello supone, como segunda consecuencia, garantizar las funciones de los partidos de oposición y, con especial énfasis, su representación en los órganos de las Cámaras. En otras palabras, es a través del ejercicio de sus funciones donde opera la relación con el representado. Y ello sólo puede llevarse a cabo si se garantizan, en atención al principio de proporcionalidad, espacios dentro de los órganos y tiempo para ejercer sus funciones[219].

Por supuesto, la representación no es un principio absoluto, sino que tiene los límites propios del principio pluralista. Cabe, no obstante, resaltar lo que ocurre con las cuestiones de Estado. Como ya hemos destacado, en esas circunstancias no cabe decidir con base en una línea partidista, sino que la oposición ha de integrarse con vistas al interés general. De esta forma, la oposición ha de cooperar en la decisión, pero ofrecer una alternativa política que, dadas otras circunstancias, se pueda llevar a cabo. En términos generales, esta es la esencia de la representación de la oposición: su participación en la iniciativa y la deliberación de la decisión. En otras palabras, el principio que generalmente opera en la toma de la decisión es el mayoritario. La oposición ha de poder criticarla y ofrecer una alternativa política, y, para ello, participa en las fases de iniciativa y deliberación. Pero, salvo en las cuestiones de Estado que requieran una formalización, jurídicamente se ha de respetar que sea la mayoría la que tome la decisión final.

En definitiva, desde una perspectiva teórica, la representación democrática constituye el bien jurídico que actualiza y manifiesta la identidad misma del pueblo. Del mismo modo, significa la actualización y manifestación de una cierta idea, asentada en el ciudadano, del procedimiento más adecuado para tratar las cuestiones generales, y sobre cómo resolver las tensiones entre las necesidades y el interés general. En esta línea, la oposición parlamentaria no sólo necesita la legitimación propia de las elecciones, sino

---

[219] Se ha puesto énfasis en que, la representación, en su última etapa, adquiere una dimensión de control. En esta línea, la oposición ha de poseer la facultad, jurídicamente garantizada, de ejercer correctamente el control parlamentario: derecho al debate, a la investigación, a la información y a la inclusión de asuntos en el orden del día de las sesiones de la Cámara. Ahora bien, como se desprende de nuestra argumentación, la representación también es alternativa política y cooperación con el Gobierno y la mayoría. Véase: J. A. PORTERO MOLINA, «Sobre la representación política», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 10, 1991, p. 117.

que han de ejercer la representación en cada proceso parlamentario para que los ciudadanos puedan reconocerse en sus acciones. La concreción jurídica de este principio obliga a garantizar que la oposición pueda ejercer sus funciones de manera adecuada. Lo que implica asegurar su representación, en atención al principio de proporcionalidad, en los órganos de la Cámara y la reserva de tiempo para que pueda expresarse. Todo ello se ha de centrar en la fase de iniciativa y deliberación, excluyendo la fase de decisión, salvo en las cuestiones de Estado. De esta forma, se garantiza que la oposición participe en dar plenitud al principio de representación.

4.3 División de poderes

La división de poderes[220] es uno de los principios estructurales, reconocido tácita o expresamente, de las democracias constitucionales. Previo a establecer el papel de la oposición parlamentaria es conveniente precisar los elementos nucleares de esta teoría. De este modo, se podrá mostrar cómo su actualización en las democracias constitucionales cuenta con la oposición parlamentaria como elemento indispensable.

[220] A menudo se hace una distinción entre "separación de poderes", que alude a una separación estricta de los diferentes poderes, y "división de poderes", que supone una cierta conexión y equilibrio entre los mismos. En este estudio se utilizará el término división de poderes porque, como se tratará de mostrar a continuación, el término separación de poderes se aleja de la idea originaria de MONTESQUIEU y tampoco tiene operatividad en la actualidad. Lo fundamental es que el núcleo esencial del principio de división de poderes tiene vigencia en la actualidad. De este modo, KELSEN crítica la separación de poderes y considera que la división de poderes responde de manera más pura a las necesidades constitucionales; SCHMITT refuta la idea de separación de poderes y propone hablar de distinción (división) de poderes; LOEWENSTEIN se refiere tan sólo a la separación de poderes y lo considera un dogma superado alejado de la realidad del s. XX; GARCÍA-PELAYO califica la "separación de poderes" como una deformación de la teoría de MONTESQUIEU; SOLOZÁBAL hace un repaso del principio de separación de poderes para concluir que su corrección pasa por la distinción de poderes que, en esencia, es a lo que nos referimos con división de poderes. Véanse: M. GARCÍA-PELAYO, «La división de poderes y su control jurisdiccional», *Revista de Derecho Político*, 18-19, 1983, p. 11; H. KELSEN, *Teoría General del Estado*, Quinta edición, Coyoacán, México D.F., 2015, pp. 338-339; K. LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*, cit., pp. 54-55; C. SCHMITT, *Teoría de la Constitución*, Alianza Editorial, Madrid, 2011, pp. 186-187; J. J. SOLOZÁBAL ECHAVARRIA, «Sobre el principio de la separación de poderes», *Revista de Estudios Políticos*, 24, 1981, p. 233.

Con este propósito, se incidirá en abordar la polémica en torno al concepto y cómo se delimita su contenido en la oposición parlamentaria.

4.3.1 Aproximación al concepto de división de poderes

Se ha de contextualizar la aparición del principio de la división de poderes en el marco del nacimiento del Estado constitucional que, como una forma específica de Estado, encuentra sus caracteres esenciales en los principios de legitimación democrática del poder (soberanía nacional), legitimación democrática de las decisiones del poder (expresión de la voluntad general a través de la ley) y de limitación material (derechos fundamentales), funcional (división de poderes) y temporal (sufragios electorales periódicos) del poder[221].

El principio de la división de poderes no aparece en un vacío histórico, sino que surge de una interpretación racional de la experiencia inglesa del siglo XVIII, que la trasciende para configurar su propia doctrina de tipo general. MONTESQUIEU la sistematiza en un sistema racional y elabora una teoría clave para el derecho constitucional, que se puede expresar en dos postulados: 1) cada función capital del Estado (legislativa, ejecutiva y judicial) ha de tener un titular diferenciado (poderes) y; 2) los poderes se han de vincular entre sí a través de un sistema de correctivos y vetos[222]. Este esquema encuentra su inspiración en la aplicación de los principios de la mecánica de NEWTON que, en vez de concebir el poder de forma monocéntrica, lo considera con una pluralidad de centros que se equilibran entre sí[223].

El diseño original de esta teoría responde a circunstancias de la época ya superadas. Concretamente, la división de poderes entre Legislativo y Ejecutivo se planteó como forma de limitar el poder absoluto del soberano; la función de la asamblea sería dictar las leyes de tal forma que supondría un límite al ejecutivo que contaba con la confianza real. En este esquema se presuponía que los dos poderes se sustentaban en

---

[221] F. RUBIO LLORENTE, «El control parlamentario», cit., pp. 24-25.

[222] M. GARCÍA PELAYO, *Derecho Constitucional Comparado*, 1 ed., Alianza Universidad Textos, Madrid, 1984, pp. 154-155.

[223] M. GARCÍA-PELAYO, «La división de poderes y su control jurisdiccional», cit., p. 9.

fuerzas sociales y políticas distintas y contrapuestas[224]. KELSEN sostiene que la configuración de la teoría responde a un intento de MONTESQUIEU de proteger el principio monárquico que estaba en decadencia; de esta manera la asignación al poder ejecutivo equivaldría a la delimitación de una parcela de poder a la monarquía[225].

La aparición de los partidos políticos transforma profundamente los esquemas de la división de poderes, en tanto que pueden ocupar distintos poderes y órganos. Esto no ha sido óbice para que la doctrina contemporánea mantenga los poderes clásicos (legislativo, ejecutivo y judicial) en el marco del sistema institucional. En cambio, desde un punto de vista funcional las diferencias se han desdibujado, como se desprende, por ejemplo, del hecho de que la ley se haya transformado en un instrumento del Gobierno[226]. Se ha producido un cambio en las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo; que originariamente fueron diseñados como poderes diferenciados, independientes y supremos dentro de su marco de actuación[227]. A esto se han de añadir nuevos "poderes" que han emergido en los nuevos tiempos: los medios de comunicación, considerado como "cuarto poder"; la transformación del Poder Judicial en un poder activo y decisorio, en contraposición con la idea de poder neutro y casi invisible de MONTESQUIEU; la aparición de instituciones independientes, etc[228].

La división de poderes es un principio que en tanto que opera sobre la realidad política ha de adaptarse a su dinamismo. En otras palabras, "trasciende a cualquiera de sus versiones históricas, incluida la de Montesquieu, y que, por consiguiente, no hay una versión única, no hay un modelo patentado, ni hay tampoco un dogma de la división de

---

[224] G. DE VERGOTTINI, *Derecho Constitucional Comparado*, cit., p. 255; H. KELSEN, *Teoría General del Estado*, cit., p. 334.

[225] H. KELSEN, *Teoría General del Estado*, cit., p. 338.

[226] G. DE VERGOTTINI, *Derecho Constitucional Comparado*, cit., p. 256.

[227] M. GARCÍA-PELAYO, *El Estado de partidos*, cit., pp. 109-110.

[228] B. HERNÁNDEZ OLIVER, «Parlamento y estado de partidos: la democracia contemporánea», *Revista de las Cortes Generales*, 60, 2003, p. 183.

poderes, sino que ésta tiene en cada tiempo sus propias peculiaridades de configuración"[229].

Para delimitar el principio es preciso detenerse en el sentido, tanto originario como evolutivo, de los términos "división" y "poderes". El objetivo es identificar el núcleo esencial de la teoría y verificar su adaptabilidad en las democracias constitucionales.

En primer lugar, MONTESQUIEU no configuró una separación estricta de poderes[230]. De hecho, el filósofo francés nunca empleó esa expresión; de sus escritos se desprende que su objetivo era la "no confusión de poderes" [231]. Más en concreto, el objetivo era obtener un equilibrio entre las diferentes fuerzas[232]. No será hasta después de la muerte de MONTESQUIEU (1755) con la "Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano" de 1789 (art. 16) y, posteriormente, con la Constitución francesa del año 1791 que se hablará de "separación de poderes"[233].

SCHMITT, en esta línea, define la "distinción de poderes" como "el principio orgánico destinado a asegurar, al ponerse en práctica, la moderación y controlabilidad de todos los

---

[229] M. GARCÍA-PELAYO, «La división de poderes y su control jurisdiccional», cit., p. 12.

[230] El principio de la división de poderes no abandona completamente la teoría de la constitución mixta, sino que está muy influenciada por la misma; ello refuerza el hecho de que la separación entre poderes no fuera estricta. Véase: J. J. SOLOZÁBAL ECHAVARRIA, «Sobre el principio de la separación de poderes», cit., p. 223.

[231] Véanse: M. AYUSO, «¿Separación, división o equilibrio entre poderes?», en *División de poderes. Actas de las Jornadas sobre la División de Poderes Celebradas en Córdoba los días 16, 17 y 18 de Mayo de 1996*, Universidad de Córdoba, Córdoba, 1997, p. 119; K. LOEWENSTEIN, «The Balance between Legislative and Executive Power: A Study in Comparative Constitutional Law», *University of Chicago Law Review*, vol. 5, 2, 1938, (4), p. 569.

[232] La división de poderes entre Legislativo, Judicial y Ejecutivo emerge del principio de moderación política, se deriva de "la tendencia a buscar en la vida práctica en general y en la política en particular, el áureo término medio y, por tanto, el equilibrio entre autocracia y la democracia extrema". Véase: H. KELSEN, *Teoría General del Estado*, cit., p. 335.

[233] De hecho, fue una interpretación posterior vertida sobre los textos revolucionarios donde se entendió como separación de poderes, y no como división. Véase: A. TORRES DEL MORAL, «Democracia y representación en los orígenes del Estado constitucional», *Revista de Estudios Políticos*, 203, 1975, p. 157.

órganos del Estado"[234]. El fin de la diferenciación de poderes sería, por lo tanto, procurar un equilibrio entre los poderes, no la producción de un conjunto de acciones estatales aisladas; de ahí el establecimiento de un sistema recíproco de frenos y vinculaciones[235]. El jurista alemán entiende el principio de la división de poderes en la concepción clásica de los poderes, es decir, el equilibrio que asegura la moderación y controlabilidad ha de ser entre órganos del Estado.

A este respecto, KELSEN considera que esta forma de concebir la división no asegura su vigencia. Concretamente, argumenta que la independencia del órgano Legislativo frente a la del Ejecutivo no impide que pueda penetrar a su arbitrio en la esfera de la libertad individual a través de leyes; y, en ese caso, como el Ejecutivo ha de responder al principio de legalidad, no habría forma posible de salvaguardar los derechos individuales. La verdadera garantía, sostiene de forma lúcida el jurista austriaco, es "el hacer que el órgano legislativo se componga de distintos factores de intereses políticos contrapuestos"[236].

La contraposición de intereses como forma de garantizar la estabilidad del sistema fue señalada con una especial claridad por los padres de la Constitución americana. En concreto, MADISON describió que las quejas habituales de su tiempo consistían en señalar la inestabilidad de los gobiernos, la falta de representación del bien público en los conflictos entre partidos rivales y que, a menudo, las medidas adoptadas eran decididas por la fuerza superior de una mayoría interesada y despótica, y no de acuerdo con la justicia y los derechos de las minorías. Identificó que la causa principal de estos problemas era lo que denominó como "espíritu faccioso", que definió como "grupo de ciudadanos, sea una mayoría o minoría de ellos, que actúan de común acuerdo movidos

---

[234] C. SCHMITT, *Teoría de la Constitución*, cit., p. 186.

[235] *Ibid.*, p. 187.

[236] El acto de legislar, por esencia, es limitativo de la libertad. Y el órgano legislativo, formado por representantes del pueblo, también muestra la misma tendencia que el monarca absoluto a regular con amplitud la conducta individual. Véase: H. KELSEN, *Teoría General del Estado*, cit., pp. 335-336.

por un impulso común de pasión o interés contrario a los derechos de los ciudadanos, o a los intereses permanente y agregados de la entera comunidad"[237].

Este padre fundador americano afirmó que las causas del problema eran la libertad y la pluralidad. Consideró que acabar con la libertad era poco sabio puesto que el remedio sería peor que la enfermedad y sostuvo que el pluralismo era consustancial a las sociedades[238]. Por tanto, concluyó que las causas latentes de estos problemas estaban sembradas en la naturaleza humana y que lo único a lo que podía aspirar un sistema constitucional era a paliarlas. De esta manera, los padres fundadores americanos diseñaron un sistema de frenos y contraposición de poderes e intereses que integrara el espíritu de facción en el funcionamiento ordinario del Gobierno; y descartara, por ilusorio, que el sistema descanse en la aparición de un estadista ilustrado que ajuste todos los intereses de las facciones al bien común[239].

En segundo lugar, JELLINEK argumenta que se ha de hablar de "funciones" en vez de "poderes", porque el poder del Estado es indivisible. El "poder estatal" constituye la validez de un orden político y la consecuencia de su división es la creación de nuevas formas políticas[240]. En la misma línea, LOEWENSTEIN tras considerar que el concepto de "poderes" está profundamente enraizado, advierte que se ha de entender sólo de forma figurada[241]. KELSEN añade que utilizar el término "funciones" cumple una doble finalidad: 1) constituye una verdad teórica y; 2) subraya la relación entre las diferentes funciones, de tal forma que aleja a las interpretaciones de separación estricta[242].

En resumen, la teoría de la división de poderes, en lo que respecta a la división horizontal formulada por MONTESQUIEU, se ha de comprender en el sentido de "confrontación" u "oposición" de "funciones". Esta es la idea vigente detrás de las afirmaciones de MONTESQUIEU ("para que no se abuse del poder, es necesario que se

---

[237] A. HAMILTON Y OTROS, *El Federalista*, cit., n.º 10, p. 137.

[238] *Ibid.*, p. 138.

[239] *Ibid.*, p. 140.

[240] G. JELLINEK, *Teoría general del Estado*, cit., pp. 458-472.

[241] K. LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*, cit., pp. 55-56.

[242] H. KELSEN, *Teoría General del Estado*, cit., pp. 299-300.

ponga límites a la naturaleza misma de las cosas"[243]) y MADISON ("la ambición debe constituir un contrapeso a la ambición"[244]).

4.3.2 Aplicación del principio a la oposición parlamentaria

El Gobierno y la oposición realizan el principio de división de poderes en la medida en que poseen funciones diferenciadas e intereses contrapuestos. Por esta razón, DE VERGOTTINI afirma que la oposición tiene una "función constitucional" imprescindible para el correcto funcionamiento del ordenamiento[245]. Ya hemos establecido que la división de poderes opera como una sofisticada técnica de garantía. Cabe analizar la finalidad que da sentido a este principio. El diseño original se estableció como medio racional al servicio de la libertad[246], o en palabras de GARCÍA-PELAYO, se trataba de un "plan para asegurar los derechos individuales"[247]. El mérito de MONTESQUIEU, que lo diferencia de la distinción que realiza LOCKE, radica en atribuir esta función ideológica al esquema; así, aspiraba a "una validez absoluta para todas las sociedades estatales futuras"[248].

Se ha de poner énfasis en que "la finalidad obra como condicionante de la estructura que haya de tomar la división" [249]. Con ello se quiere advertir sobre alguna tendencia doctrinal que ha entendido el principio de división de poderes en un sentido dogmático[250].

---

[243] C. DE S. MONTESQUIEU, *El espíritu de las leyes*, cit., p. 325.

[244] A. HAMILTON Y OTROS, *El Federalista*, cit., n.º 52, p. 398.

[245] G. DE VERGOTTINI, «La forma de gobierno de oposición garantizada», cit., p. 9.

[246] Se ha de diferenciar el objetivo de la libertad individual de la "libertas" corporativa o estamental de otras épocas. Véase: M. GARCÍA-PELAYO, «La división de poderes y su control jurisdiccional», cit., p. 9.

[247] M. GARCÍA PELAYO, *Derecho Constitucional Comparado*, cit., p. 154.

[248] K. LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*, cit., pp. 60-61.

[249] M. GARCÍA PELAYO, *Derecho Constitucional Comparado*, cit., p. 156.

[250] Cuestión aparte es que la separación de poderes se ha constituido un dogma que está muy arraigado en el Derecho Constitucional. Nace como una protesta del liberalismo político contra el absolutismo de la monarquía en el siglo XVII y XVIII. LOEWENSTEIN considera que en una sociedad pluralista y de masas

En cierta acepción clásica se entendía como "una fórmula omnicomprensiva en cuyo ámbito se agotaban las posibilidades de estructuración del Estado liberal"[251]. Esta idea confunde la aplicación de un modelo con un dogma. Lo fundamental de la división de poderes, y la razón por la que este principio sigue vigente en la actualidad, es la finalidad última que persigue[252].

En un esquema donde la función de la oposición se contrapone a la función de la mayoría y del Gobierno, parece razonable afirmar que la finalidad de la división de poderes es operar como garantía institucional (protección de los derechos de las minorías, control y, en su caso, sustitución de la mayoría) del sistema constitucional. DE VERGOTTINI, propone sustituir como parámetro de constitucionalidad la ambigua categoría de los ordenamientos con separación de poderes, por la forma de gobierno "de oposición garantizada". De esta forma, se permite excluir con certeza a todos aquellos ordenamientos que, a pesar de tener formas de gobierno parlamentarias o presidenciales, sustancialmente excluyen la garantía de las minorías y la posibilidad de oposición[253]. Todo esto nos lleva a afirmar que en los ordenamientos donde se garantiza la función de la oposición se puede afirmar que pervive, aunque de forma profundamente modificada respecto a sus esquemas iniciales, el principio de división de poderes.

Asimismo, estos ordenamientos toleran la derogación del principio de indefectibilidad de la oposición por circunstancias excepcionales de defensa del ordenamiento. Los estados de emergencia pueden comportar una limitación, o incluso suspensión, de la

está superado y propone nuevas categorías: la decisión política fundamental, la ejecución de la decisión y el control político. Asimismo, destaca la dificultad de desalojar un esquema mental que está profundamente enraizado y añade que el "dogma de la separación de poderes es el más sagrado de la teoría y práctica constitucional". Véase: K. LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*, cit., pp. 54-62.

[251] G. DE VERGOTTINI, *Derecho Constitucional Comparado*, cit., p. 254.

[252] También se ha argumentado que otras finalidades podrían ser la división de trabajo o la eficiencia técnica. Véase: J. J. SOLOZÁBAL ECHAVARRIA, «Sobre el principio de la separación de poderes», cit., p. 229.

[253] G. DE VERGOTTINI, *Derecho Constitucional Comparado*, cit., pp. 315-316.

función activa de la oposición. Lo que diferenciará el carácter del régimen es la temporalidad de la medida[254].

En España, en el contexto de la pandemia generada por la Covid-19, se aprobó un estado de alarma que, tras los 15 días de duración máxima que establece el art. 116.2 CE, se prorrogó 6 meses, previa autorización del Congreso de los Diputados, al entender el Gobierno que la norma constitucional le dejaba margen para decidir el plazo. Se interpuso un recurso ante el Tribunal Constitucional que resolvió mediante su STC 183/2021, de 27 de octubre, en la que dictaminó la inconstitucionalidad de la duración de la prórroga.

La sentencia no consideró inconstitucional el plazo en sí, sino la falta de especificación sobre el alcance, las condiciones y los términos de las medidas propuestas. En esta línea, sostuvo que "la determinación temporal de aquella prórroga de seis meses se realizó de un modo por entero inconsistente con el sentido constitucional que es propio del acto de autorización y sin coherencia alguna, incluso, con las razones que el Gobierno hizo valer para instar la prórroga finalmente concedida" (FJ 8).

En dichas circunstancias, el Gobierno delegó las competencias a los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, el Tribunal Constitucional también lo declaró inconstitucional puesto que sustraía el control del Congreso de los Diputados y, por tanto, la responsabilidad del Gobierno. De este modo, afirmó que "quedó así cancelado el régimen de control que, en garantía de los derechos de todos, corresponde al Congreso de los Diputados bajo el estado de alarma. Control parlamentario que está al servicio, también, de la formación de una opinión pública activa y vigilante y que no puede en modo alguno soslayarse durante un estado constitucional en crisis" (FJ 8).

Otra situación que ha generado problemas en el contexto español es los períodos en los que el Gobierno está en funciones. En la STC 124/2018, de 14 de noviembre, se declara inconstitucional la negativa del Gobierno en funciones de someterse a iniciativas de control bajo el pretexto de que no existía relación de confianza entre los órganos del Gobierno. El Tribunal Constitucional sentenció que, aunque normalmente se ejerce el control en el marco de una relación de confianza, en situaciones excepcionales también

[254] *Ibid.*, pp. 316-317.

debe operar el control. Sin perjuicio de que el control haya de adaptarse a la situación concreta (como es natural, no caben instrumentos como mociones de censura en estos supuestos).

Cabe plantearse las distintas formas en las que se pueden realizar, en el Parlamento, la división de poderes horizontal. Se pueden distinguir tres formas: según la forma de gobierno, el bicameralismo y la oposición dentro de cada Cámara. En primer lugar, respecto a la forma de gobierno se ha de diferenciar entre presidencial y parlamentaria. Por un lado, en los sistemas presidenciales la división opera de forma orgánica entre el Ejecutivo (presidente) y el Legislativo (Parlamento). Por otro lado, en los sistemas parlamentarios la división se produce entre el Gobierno y la oposición. En segundo lugar, en los Parlamentos bicamerales entre la Cámara baja y la Cámara alta. En tercer lugar, dentro de cada Cámara entre la mayoría y la oposición.

En los dos primeros casos cabe la posibilidad de que un mismo partido ocupe la posición de poder, lo que puede llegar a traducirse en su inoperancia; en tanto que "la vigencia efectiva de la división de poderes entre ambas Cámaras depende de la distribución de partidos en cada una de ella"[255]. En el caso de que un partido o una coalición tenga mayoría en ambas Cámaras la única división de poderes sucede entre mayoría y oposición. Esta realidad es la que expresa DE VERGOTTINI al decir que "más precisamente la función de la oposición operaría como elemento unificador de las diversas formas [de gobierno] habitualmente estudiadas en el marco del Estado liberal"[256].

Así pues, el esquema institucional de la división de poderes ha quedado difuminado por la aparición de los partidos políticos[257]. Unas Cámaras controladas por el mismo partido político pueden no ejercer un control institucional y sortear los requisitos formales de la cooperación en cuestiones de Estado. Para ejercer un control verdadero al

[255] M. GARCÍA-PELAYO, *El Estado de partidos*, cit., p. 111.

[256] G. DE VERGOTTINI, *Derecho Constitucional Comparado*, cit., p. 315.

[257] M. ARAGÓN REYES, «Sistema parlamentario, sistema presidencialista y dinámica entre los poderes del Estado. Análisis comparado.», cit., p. 36.

poder ejecutivo se ha de hacer necesariamente desde posiciones políticas distintas y, en ese caso, lo fundamental no es tanto la institución (que puede estar controlada o no por el partido o coalición de Gobierno) sino la función de la oposición parlamentaria.

Así pues, a nuestro juicio, el efecto jurídico más importante del principio de la división de poderes es el siguiente: se ha de posibilitar que la oposición cuente con los medios adecuados para controlar al Gobierno y ejercer como alternativa política. Y, en lo relativo a la regulación, puede suponer una excepción a los principios de igualdad y de proporcionalidad, como dar más tiempo a la oposición de lo que le correspondería por proporcionalidad. U otro ejemplo, que veremos más adelante con detalle, es la distribución del tiempo de intervenciones entre la mayoría y la oposición, sin hacerlo exclusivamente en proporción a la representación. Ello facilita la superación, en el sistema parlamentario, de la confusión entre mayoría parlamentaria y Gobierno.

El profesor SÁNCHEZ NAVARRO explica con particular lucidez la función de la oposición en las democracias constitucionales actuales: "a la personal libertad de creencias puede contraponerse el pensamiento mayoritario, proyectado sobre la sociedad a través de las múltiples técnicas actualmente disponibles para el poder. De esta forma, la organización de las minorías comienza a verse como otra técnica de control del poder, como un nuevo paso en esa lucha por la libertad que es, en última instancia, el Estado de Derecho"[258].

En este marco la oposición parlamentaria realiza un aspecto fundacional del Derecho Constitucional en su función de control del poder con un programa político diferenciado; siempre con el respeto de las reglas del juego. De esta manera se evitan los excesos del poder que "encierra en sí mismo la semilla de su propia degeneración. Esto quiere decir que cuando no está limitado, el poder se transforma en tiranía y en arbitrario despotismo"[259].

---

[258] Á. J. SÁNCHEZ NAVARRO, *La oposición parlamentaria*, cit., p. 16.

[259] K. LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*, cit., p. 28.

En definitiva, la oposición parlamentaria se contrapone al Gobierno y supone un límite a su poder. El efecto jurídico más importante de este principio consiste en que ha de garantizar que la oposición pueda controlar y ofrecer una alternativa política de manera adecuada: sea con acceso a más instrumentos, más tiempo para debatir, más recursos financieros, etc. Ello supone que el principio de división de poderes constituya una excepción a los principios de igualdad y proporcionalidad que operan en el Parlamento.

4.4 Lealtad constitucional como principio de actuación

El principio de lealtad constitucional opera sobre cualquier institución del Estado. Sin embargo, en el caso de la oposición parlamentaria, es particularmente relevante en la medida en que se encuentra en una tensión entre oponerse al Gobierno y ser leal al Estado. De ahí se desprenden una serie de límites y principios que han de informar el comportamiento de la oposición parlamentaria. La adecuación a esa manera de hacer oposición se califica como leal. Y es un elemento fundamental de una institución que se enmarca en una democracia constitucional, y que ha de guardar el debido respeto a los principios estructurales del sistema.

Dicho esto, vamos a dividir el apartado en dos partes. En la primera parte, se hace un esfuerzo por describir el debate en torno al contenido del principio de lealtad constitucional. Y, en la segunda, se explicará cómo incide este principio en el papel de la oposición parlamentaria.

4.4.1 Aproximación al concepto de lealtad constitucional

Hay cierto carácter paradójico en el término "oposición leal", en la medida en que los términos "oponerse" y ser "leal" apuntan a direcciones opuestas[260]. Existe un debate sobre

[260] KIRCHEIMER lo califica como una "eterna paradoja"; PUNNET, desde otro punto de vista, considera que la paradoja es que el Gobierno tenga que "asistir a la oposición" para que pueda cumplir correctamente sus funciones; WALDRON sostiene que es una "apariencia de paradoja". Véanse: O. KIRCHHEIMER, «The Waning of Opposition in Parliamentary Regimes», cit., p. 127; R. M. PUNNET, *Front-Bench Opposition: The Role of the Leader of the Opposition, the Shadow Cabinet and the Shadow Government in British Politics*, Heinemann, London, 1973, p. 399; J. WALDRON, *Political Political Theory*, cit., p. 123.

el sujeto que ha de ser receptor de la lealtad. Se ha sostenido que la oposición ha de anteponer sus intereses y unirse al Gobierno en la consecución de objetivos comunes[261]. Hay parte de verdad en la afirmación, pero, mal entendida, puede ocasionar su inoperatividad. Por un lado, hay cuestiones de Estado que requieren la cooperación de la oposición. Por otro lado, fuera de dichas cuestiones, la oposición ha de ejercer la función de control y de alternativa política. En esta línea, WALDRON sostiene que dar funciones de gobierno a la oposición produce una desnaturalización de su papel. Y subraya que la oposición no es como el niño rebelde en la escuela al que se le otorga cierta responsabilidad con el objetivo de tener incentivos para portarse bien, como una forma de controlar su disidencia[262].

En el desarrollo del parlamentarismo británico podemos observar un debate en torno a la lealtad de la oposición al Gobierno. Durante la Guerra Civil española, el jefe de la oposición británica, Clemente Attlee, visitó España y declaró su simpatía, y la de su partido, por la causa republicana. Al volver a Gran Bretaña, un parlamentario presentó una reprobación por actuar de forma desleal. El jefe de la oposición contestó de esta manera: "[t]he Leader of the Opposition is a private Member. He owes no allegiance to the Government. No action of his can in any way implicate the Government. He is responsible only to his constituents and to the Members from whom he derives his position. He is, I think, under a special obligation to defend the rights and privileges of private Members, particularly the right of every Member to express his opinion freely on all matters of public policy"[263]. La moción fue retirada y las palabras de Attlee sentaron precedente. Desde entonces es una postura pacífica que la oposición puede posicionarse políticamente en asuntos exteriores.

En el Reino Unido, el concepto de lealtad originario tiene como sujeto receptor a la Corona, en la medida en que representaba a la nación y era la forma por excelencia de

---

[261] G. ANASTAPLO, «Loyal Opposition in a Modern Democracy», *Loyola University Chicago Law Journal*, vol. 35, 4, 2004, p. 1020.

[262] J. WALDRON, *Political Political Theory*, cit., pp. 114-115.

[263] D. E. MCHENRY, «Formal Recognition of the Leader of the Opposition in Parliaments of the British Commonwealth», cit., p. 442; A. POTTER, «Great Britain: Opposition with Capital "O"», cit., pp. 14-15.

articular un cuerpo político. Con el desarrollo de la democracia y la desaparición de las monarquías limitadas, las monarquías parlamentarias siguen constituyendo un símbolo de unidad de la nación (que a los efectos que nos interesa se refiere al Estado). En el caso de que la oposición sea acusada de ser contraria a la nación, el Gobierno puede aprovechar la oportunidad y arrogarse el título de simbolizar al Estado. Ante esta disyuntiva, la existencia de un monarca proporciona una solución sencilla al problema: se puede ser leal al rey y al mismo tiempo oponerse al Gobierno[264]. Se podría argumentar que, desde una interpretación teleológica, en la medida en que la Corona representa a la nación, lo que genera lealtad es este último.

El profesor LINZ destaca los peligros de inestabilidad que ocasionan la identificación de una mayoría circunstancial con el Estado. Lo ejemplifica con el lema de la Segunda República española: "la república para los republicanos", donde los "republicanos" eran los que apoyaban de manera incondicional las políticas de los fundadores del régimen. El hecho de que una determinada opción política sea concebida como la única con posibilidades de encarnar al Estado, provoca que un cambio de la opinión nacional sobre las políticas se vuelva contra el Estado en su conjunto[265].

Una vez hemos determinado los riesgos de concebir que existe una lealtad al Gobierno, que se manifiestan con mayor intensidad cuando el Gobierno se identifica con el Estado y menor cuando sólo se pide una adhesión de la oposición a las políticas del Gobierno, es conveniente definir qué se entiende por lealtad. La alusión al principio de lealtad constitucional surge como forma de referirse a aquellas normas redactadas en constituciones posteriores a la Segunda Guerra Mundial, que plantean una forma concreta

[264] W. I. JENNINGS, *Cabinet Government*, Third, Cambridge University Press, Cambridge, 1959, pp. 363-364.

[265] J. J. LINZ, *La quiebra de las democracias*, 2ª ed., Alianza Editorial, Madrid, 2021, p. 116.

de infracción de las normas constitucionales[266]. En la actualidad es un prerrequisito para el correcto funcionamiento de la democracia[267].

En España, el principio de lealtad se ha utilizado de forma principal para el ámbito de relaciones entre Gobiernos y administraciones públicas[268]. Desde la óptica del derecho constitucional, el Tribunal Constitucional español ha diferenciado entre lealtad constitucional e institucional. En el primer supuesto, ha interpretado el significado de lealtad constitucional como la sujeción o acatamiento de la supremacía constitucional (STC 122/1983, de 16 de diciembre, reiterada en las SSTC 119/1990, de 29 de junio; 247/2007, de 12 de diciembre; 42/2014, de 25 de marzo, 184/2021, de 28 de octubre; y en el voto particular del magistrado CÉSAR TOLOSA en la STC 65/2023). En este sentido, el deber de lealtad es un acatamiento de las reglas democráticas y del ordenamiento y no implica la adhesión ideológica a la norma.

El principio de lealtad no se puede identificar tan sólo con el cumplimiento de la Constitución, pues ello conduciría a su irrelevancia jurídica. El filósofo RAWLS considera que lo que genera lealtad son los aspectos esenciales de la Constitución[269]. El jurista austríaco KELSEN reduce el contenido material a los aspectos procedimentales de la Constitución, a los mecanismos para la articulación y organización de los poderes estatales y a las técnicas de límites sobre los mismos[270]. Ahora bien, en palabras de la profesora TUR AUSINA, para dotar de contenido al principio de lealtad se ha de perfilar

---

[266] L. ÁLVAREZ ÁLVAREZ, *La lealtad constitucional en la Constitución española de 1978*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2008, p. 13.

[267] J. WALDRON, *Political Political Theory*, cit., p. 106.

[268] El principio de lealtad institucional se establece como un precepto esencial que dirige las interacciones entre las Administraciones, conforme a lo señalado en los artículos 3.1 y 140 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Esta norma también se refleja en el Estatuto de Autonomía de Cataluña en su art. 3.1. De forma complementaria, el artículo 55 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local se refiere a este mismo principio en el contexto de las normativas que regulan las relaciones interadministrativas.

[269] Citado por J. WALDRON, *Political Political Theory*, cit., p. 118.

[270] H. KELSEN, *Teoría General del Estado*, cit., p. 330.

"la garantía del núcleo indisponible del patrimonio constitucional a través de la búsqueda y alcance de la identidad constitucional"[271]. A nuestro juicio, ser leal al núcleo indisponible del patrimonio constitucional se puede traducir en serlo al Estado constitucional. Más en concreto, en el cumplimiento material del Estado de Derecho.

En el segundo supuesto, el Tribunal Constitucional se ha referido al principio de lealtad institucional ligado a la colaboración entre Comunidades Autónomas y el Estado. De hecho, el art. 3.1.e de la Ley 40/2015, contempla el principio de lealtad institucional. El Alto Tribunal, a través de su jurisprudencia, ha ido estableciendo límites a las actuaciones de las Comunidades Autónomas. En primer lugar, ha aludido al concepto jurídico indeterminado del interés general, que se alega para salvaguardar la posición superior del Estado que, a su vez, ha de respetar el autogobierno de las Comunidades Autónomas (STC 3/1981, de 2 de febrero). De este modo, en segundo lugar, el otro límite que ha determinado es la igualdad en derechos y obligaciones en todo el territorio. En este sentido, el Tribunal Constitucional matizó que igualdad no significa igualdad en derechos, sino en su ejercicio (STC 76/1983, de 5 de agosto). Y, por último, en tercer lugar, el límite de la solidaridad, que opera en todos los ámbitos de actuación de los entes públicos, pero que adquiere una especial transcendencia en materia tributaria (STC 31/2010, de 28 de junio).

Pues bien, a nuestro juicio, el principio de lealtad supone un límite a la actuación que se concreta en la realización material de los principios estructurales del Estado constitucional. En el fondo del principio de lealtad subyace la idea de que existen cuestiones que trascienden los intereses personales o partidistas, que la unidad en las cuestiones esenciales es más importante, y duradera, que lo que les separa en un determinado momento (lo veremos más adelante en la función de cooperación con el Gobierno y la mayoría)[272]. Por tanto, toda norma o comportamiento que atente contra la eficacia de un principio estructural, como es el principio de división de poderes, atenta contra la lealtad. De ello se deducen cuestiones como que los perdedores de unas elecciones han de tener reservada una posición constitucional que les garantice la

[271] R. TUR AUSINA, «Lealtad constitucional y democracia», *Revista de Derecho Público*, 101, 2018, p. 523.

[272] G. ANASTAPLO, «Loyal Opposition in a Modern Democracy», cit., p. 1020.

posibilidad de ser competitivos las siguientes elecciones. Del mismo modo, los que pierden el poder han de tener la certeza de que pueden volver a su condición de ciudadano, al poder abandonar su cargo institucional de manera segura[273].

Según esta premisa, la postura decisionista de SCHMITT sería abiertamente desleal. El jurista de Plettenberg sostiene que la mera posesión del poder aporta una plusvalía política adicional. Ello se traduce en tres ventajas que aparecen en situaciones incalculables o imprevisibles: interpretación arbitraria, presunción de legalidad y ejecutividad inmediata[274]. Estos razonamientos están dirigidos a traspasar de forma injustificada los límites jurídicos y políticos del poder; y, en lo que nos ocupa ahora, a evitar el papel de la oposición (en especial su función de control) y, por tanto, a reducir la eficacia de un principio estructural como es la división de poderes.

4.4.2 Aplicación del principio a la oposición parlamentaria

El principio de lealtad aplicado a la oposición parlamentaria es originario del parlamentarismo británico. Algunas fuentes sostienen que cuando el parlamentario HOBHOUSE acuñó el término "Her Majesty's Opposition" también añadió "loyal". Sin embargo, la publicación oficial de la Cámara de los Comunes lo desmiente[275]. Con el tiempo, la doctrina y práctica británica lo han convertido en un presupuesto de la oposición parlamentaria[276].

Ante el riesgo de deslegitimar a la oposición parlamentaria por no prestar lealtad al Gobierno (y sí al Estado), de tal forma que cada crítica o fiscalización sea descartada por el Gobierno alegando que la oposición está siendo desleal, WALDRON propone un enfoque distinto: "we might say instead that it indicates the way in which the Opposition party *must be regarded* in a constitutional system" [277]. En este supuesto, la lealtad sería

---

[273] *Ibid.*, p. 1019.

[274] C. SCHMITT, *Legalidad y legitimidad*, Struhart, Buenos Aires, 2002, p. 50.

[275] G. WEBBER, «Loyal Opposition and the Political Constitution», cit., p. 366.

[276] H. K. GERKEN, «The Loyal Opposition», *Yale Law Journal*, vol. 123, 6, 2014, p. 1964.

[277] J. WALDRON, *Political Political Theory*, cit., p. 122.

un imperativo de trato por parte del partido que gobierna, que habría de considerar a la oposición sin cuestionar su lealtad: "the designation "loyal" signifies, in part, that Opposition criticism is indeed part of the constitution"[278]. Bajo esta concepción, el Gobierno trataría de manera leal a la oposición cuando le reconoce y facilita sus funciones, ya sea con la concesión del salario al jefe de la oposición británica, con la cooperación en cuestiones de Estado (por convención o mediante la regulación de mayorías cualificadas) u otorgando espacio y tiempo en el Parlamento.

El principio de lealtad encuentra especiales dificultades en un contexto donde el "cortoplacismo" se ha erigido como la brújula principal de los partidos políticos. La noción de que hay materias que trascienden la obtención del poder, o la permanencia en el mismo, resulta especialmente difícil de asumir en contextos de crisis. En palabras de la profesora TUR AUSINA, la lealtad exige "una combinación inteligente de una política y un derecho duro y blando a la vez: la firmeza de la fuerza del derecho, con la generación de una cultura jurídico-política sosegada, libre y razonada; de una educación en Constitución"[279].

Es conveniente diferenciar entre los efectos jurídicos y políticos del principio de lealtad. En primer lugar, respecto al primer punto, podemos destacar dos efectos jurídicos del principio de lealtad aplicado a la oposición parlamentaria: exige un acatamiento de las reglas del juego y supone una excepción al principio de que la mayoría del Gobierno ha de decidir.

Así pues, con respecto al acatamiento de las reglas del juego, se alude a la sujeción a las reglas democráticas y del ordenamiento, que, aunque no implica adhesión ideológica de las normas, supone un presupuesto jurídico para la actuación de la oposición. Un ejemplo de este supuesto lo podemos encontrar en el Reino Unido. Los parlamentarios de la Cámara de los Comunes tienen el deber de prestar juramento de lealtad a la reina. El Partido de Sinn Féin, hasta la fecha, se ha negado a prestarlo y, por tanto, ha renunciado a sus escaños. Ello les ha negado la posibilidad de ser miembros de la Cámara, pese a

[278] G. WEBBER, «Loyal Opposition and the Political Constitution», cit., p. 368.

[279] R. TUR AUSINA, «Lealtad constitucional y democracia», cit., p. 546.

haber sido elegidos democráticamente, y a recibir el financiamiento legal propio de los grupos parlamentarios[280]. Pero, naturalmente, es un caso extremo y lo habitual será que los partidos de oposición que hayan obtenido representación pasen a formar parte del Parlamento. Así, este principio se concreta en el acatamiento de las normas y, particularmente, las que regulan el funcionamiento de la Cámara.

De esta manera, la oposición parlamentaria, como es lógico, no puede atentar contra el Estado de derecho para llevar a cabo sus funciones. Para ilustrar este punto en el contexto español, cabe también acudir a la disolución del partido político Batasuna en 2003. Nuestro Tribunal Constitucional declaró que el derecho de asociación (art. 22 CE) no sufría vulneración en el supuesto de que un partido político hubiera sido declarado ilegal con base a su apoyo al terrorismo: habida cuenta de que su disolución fue acordada por un órgano judicial, que se fundamentó en la Ley Orgánica 6/2002, de 7 de junio, de Partidos Políticos y en pruebas lícitas (STC 5/2004, de 16 de enero)[281].

Por último, la segunda consecuencia jurídica supone una excepción al principio de que la mayoría del Gobierno ha de decidir. Es conveniente subrayar que la cooperación con el Gobierno no equivale a lealtad. De esta manera, evitar obstruir indebidamente constituye un respeto al principio democrático, no al Gobierno. Este matiz es importante para evitar falsas interpretaciones que nos llevarían a concluir que la oposición, en ciertas circunstancias, ha de aceptar las políticas partidistas del Gobierno por lealtad. Pues bien, hay materias de Estado que trascienden la política partidista y que afectan al correcto funcionamiento de la democracia constitucional, como por ejemplo el nombramiento de los vocales del Consejo General del Poder Judicial o de los magistrados del Tribunal Constitucional, que requieren que la oposición parlamentaria (en el sentido estricto) garantice su independencia.

---

[280] D. FONTANA, «Government in Opposition», *The Yale Law Journal*, vol. 119, 3, 2009, pp. 599-600.

[281] El Tribunal Constitucional no se refiere específicamente al término de lealtad, aunque sí que lo aduce el demandante en los antecedentes. De todas formas, en la medida en que el Alto Tribunal, como hemos dicho, lo asocia con el acatamiento de las normas, se puede establecer la conexión.

En segundo lugar, en relación con los efectos políticos, desde la Ciencia Política, el profesor LINZ ha realizado un esfuerzo por conceptualizar la manera en la que opera la lealtad en los partidos políticos. Su enfoque ha sido clasificar a las formaciones políticas en tres tipos: leales, semileales y desleales. Establece que hay un punto intermedio entre lealtad y la deslealtad, que ha calificado como "semilealtad", y que considera crucial para que la oposición desleal ejecute un proceso de toma de poder, de forma semi o seudolegal. La frontera entre la lealtad, la semilealtad y la deslealtad es ambigua[282]. De estas clasificaciones no se derivan necesariamente consecuencias jurídicas, sino que en muchos casos suponen cuestiones de comportamiento de los partidos que el Derecho no puede regular. A nuestro juicio, el principio de lealtad se puede concretar en un efecto político que incide en su comportamiento.

El principio de lealtad impone límites sobre el comportamiento de los partidos. Ello no implica necesariamente tener una ideología desleal, pero sí actuar en perjuicio de la democracia constitucional, sea por interés partidista u otra razón. Una primera aproximación la podemos hacer a través de lo que LINZ califica como comportamientos desleales, ambivalentes, intermitentes o atenuados. Es decir, de la oposición semileal. Se pueden destacar tres rasgos característicos:

1. Una disposición de los líderes a entrar en negociaciones secretas para buscar una cooperación con partidos que perciben como desleales. Esto no es siempre un indicador de semilealtad, pues las negociaciones pueden tener el noble fin de tratar de integrar a la oposición desleal en el sistema constitucional para convertirlas en leales.
2. Una actitud de tolerancia, ánimo, encubrimiento, excusa, disculpa o justificación del comportamiento desleal. En este discurso se suele diferenciar entre fines y medios: reconocen que los medios son ilegítimos y muestran su rechazo, pero muestran afinidad con el fin perseguido. La contestación frente a situaciones de crisis de cierta entidad, como los golpes de estado fallidos, la violencia política, asesinatos, conspiraciones o revoluciones sin éxito, son clave para identificar el comportamiento semileal.

[282] J. J. LINZ, *La quiebra de las democracias*, cit., pp. 101-102.

3. También se puede identificar por el mayor grado de afinidad que muestra un partido leal con los partidos desleales de su espectro ideológico, en contraposición con los partidos leales del espectro ideológico contrario. Este criterio se complica en una situación polarizada donde los partidos desleales tienen son capaces de atraer a sectores del partido o del electorado. En esos casos, la lucha por tratar de mantener su influencia se puede interpretar equivocadamente como un rasgo de semilealtad[283].

Pues bien, el límite que constituye el principio de lealtad se plasma en las diez características de una oposición leal[284]:

1. Los partidos de la oposición han de manifestar un compromiso claro con la utilización de medios electorales democráticos legítimos para la obtención del poder y, al mismo tiempo, reconocer la derrota ante un adversario con el mismo compromiso.
2. Han de rechazar todo uso de la violencia para obtener o mantenerse en el poder, a no ser que sea legítima, a través de medios constitucionales; como puede ser detener un golpe de estado.
3. Asimismo, han de rechazar cualquier apelación a las fuerzas del Estado para ganar poder o retenerlo ante la oposición leal: "better said, constitutional opposition belongs to a peaceful view of politics, not to a war-like approach in which the opposer is an enemy, an *hostis*"[285].
4. Han de estar en contra de una retórica de violencia para adquirir o retener apoyo u obtener el poder. Cabe valorar si la retórica de amigo-enemigo de SCHMITT que no requiere necesariamente del uso de la violencia se puede encuadrar dentro de este parámetro. A nuestro juicio, con la amenaza del populismo donde los colapsos han dado paso a la erosión democrática, se ha de entender este tipo de retórica como desleal. Además, atenta contra el principio estructural de la democracia en su dimensión pluralista. Por tanto, se ha de evitar caer en la

[283] *Ibid.*, pp. 112-115.

[284] *Ibid.*, pp. 121-123.

[285] G. SARTORI, «Opposition and Control: Problems and Prospects», cit., p. 151.

concepción de la política como "war by other means"[286] y que, como advertía BURKE, confunde "the unhappines of civil dissension with the crime of treason"[287].

5. Ha de comprometerse a participar en las elecciones, en la vida parlamentaria y en el proceso político en general, sin exigir condiciones más allá de las libertades básicas que han de regir un proceso político razonable. Lo fundamental es buscar un consenso procedimental entre la oposición y el Gobierno. De tal forma que se acate el principio de que la minoría ha de respetar las decisiones de la mayoría, y que la mayoría a su vez debe respetar el derecho de las minorías, excepto en los pactos de Estado, a cambiar sus políticas si se convierte en mayoría.
6. Ha de tener una disponibilidad para gobernar o formar parte de la mayoría cuando no es posible un Gobierno alternativo con partidos dentro del sistema; e incluso la disponibilidad de apoyar al Gobierno cuando una crisis puede llegar a debilitarlo.
7. Han de tener la voluntad de aliarse con fuerzas políticas ideológicamente diferentes pero necesarias para la preservación del orden político democrático. Ello también puede conllevar a no pactar con partidos ideológicamente afines pero que están dispuestos a contribuir a minar el proceso político mediante la utilización o la retórica de la violencia e intentar limitar los derechos de la oposición legítima.
8. Han de rechazar las alianzas, secretas o abiertas, con oposiciones desleales al régimen y el rechazo de su apoyo cuando es a cambio de tolerancia para sus actividades antidemocráticas. Una de las características de los partidos leales sería, en principio, su esfuerzo para hacer lo más clara posible, tanto de forma pública como privada, la frontera con los partidos antisistema.
9. La disposición para denunciar a aquellas fuerzas, sean partidos políticos o fuerzas armadas, que busquen derribar al régimen.

---

[286] G. WEBBER, «Loyal Opposition and the Political Constitution», cit., p. 367.

[287] Citado por G. ANASTAPLO, «Loyal Opposition in a Modern Democracy», cit., p. 1014.

10. El compromiso para garantizar la independencia de los poderes neutrales (presidentes, reyes, jueces y fuerzas armadas) dentro de unos límites jurídicos, con el objetivo de asegurar la autenticidad del proceso político.

En síntesis, el principio de lealtad opera en la oposición parlamentaria estableciendo dos límites jurídicos: exige un acatamiento de las reglas del juego y supone una excepción al principio de que la mayoría del Gobierno ha de decidir. Asimismo, se puede destacar un efecto político: actuar de forma responsable para preservar los principios estructurales del Estado constitucional.

6. Recapitulación

En este primer capítulo se ha analizado la teoría en torno a la configuración constitucionalmente adecuada de la oposición parlamentaria. La oposición parlamentaria surge en el marco de una democracia constitucional, donde adquiere sus contornos como categoría propia con la aparición de los partidos políticos y el desdibujamiento entre el poder Legislativo y Ejecutivo, que tiene una especial intensidad en los regímenes parlamentarios. En este contexto, hemos identificado un sujeto (grupos parlamentarios excluidos del poder que se oponen al Gobierno), unas funciones (control, alternativa política y cooperación con el Gobierno y la mayoría), un principio de actuación como la lealtad y unos principios constitucionales a los que ha de dar plenitud (pluralismo político, representación y división de poderes).

Sin embargo, la formalización de la oposición parlamentaria en cada ordenamiento político ha de atender a sus características propias: forma de gobierno, sistema electoral, grado de regulación formal y modelos de actuación parlamentaria. Aquí hemos concluido que la regulación ha de centrarse en dotar a los grupos parlamentarios excluidos del poder, sin atender a si manifiestan su oposición, de los instrumentos y tiempo necesarios para poder llevar a cabo, en su caso, las funciones de oposición. En el próximo capítulo vamos a analizar la formalización de la oposición parlamentaria en el Reino Unido y las recomendaciones que ha emitido al respecto de esta institución la Comisión de Venecia.

III. Segundo capítulo: derecho comparado y transnacional

1. Introducción

La preocupación por la función que realiza la oposición ha encontrado regulación en una multiplicidad de constituciones en todo el mundo. En concreto, se puede encontrar algún precepto en 62 constituciones. En otros países, se ha optado por regularlo por normas de rango inferior, siendo lo más habitual las leyes y los reglamentos parlamentarios. Asimismo, como afirma el profesor SÁNCHEZ NAVARRO, la expresión "estatuto jurídico de la oposición" no ha de utilizarse en un sentido estricto, sino que ha de abarcar también aquellas prácticas admitidas, así como el lugar y el papel de la oposición en el funcionamiento de las instituciones[288]. Por tanto, la formalización en la constitución no es un elemento *sine qua non* para la existencia de un estatuto jurídico de la oposición, pero es significativo. Para el estudio debemos establecer una diferencia entre las constituciones que regulan un estatuto del jefe de la oposición, de aquellas que formalizan derechos para la oposición parlamentaria.

Lo primero que se ha de resaltar es que en las constituciones de los miembros de la Commonwealth se opta por regular el estatuto del jefe de la oposición y sus prerrogativas. Por el contrario, en el resto encontramos que rara vez se dedica un apartado en la constitución, y, por tanto, se sistematiza y se define el concepto. Las excepciones son Portugal, Colombia, Marruecos y Argelia. En cambio, lo más habitual es mencionar a la oposición en algún precepto, apuntando alguna prerrogativa que le corresponde (e.g. Francia o Croacia), pero sin definir el concepto. De tal forma que se puede identificar una regulación parcial del estatuto jurídico de la oposición. Así pues, a modo introductorio, nos parece oportuno hacer un recorrido sobre las diferentes constituciones, destacando, en la medida de lo posible, el concepto de oposición que se formaliza y subrayando las singularidades que presentan las diferentes regulaciones. Para ello, vamos a dividir el análisis con base en un criterio geográfico, por continentes.

En primer lugar, en Europa, los países que la regulan en su constitución son Portugal, Francia, Malta, Croacia, Albania y Georgia. El ejemplo paradigmático es la Constitución de Portugal de 1976, que dedica un apartado al derecho de oposición y

[288] Á. J. SÁNCHEZ NAVARRO, *La oposición parlamentaria*, cit., p. 59.

regula una parte de su estatuto. El art. 114 de su Constitución se titula "partidos políticos y derecho de oposición". Su apartado segundo afirma: "se reconoce a las minorías el derecho de oposición democrática, en los términos de la Constitución y la Ley". Lo característico es que se centra en regular la función del derecho de oposición, sin negar la posibilidad de que pueda ser ejercida por partidos que no hayan obtenido representación. No obstante, como se extrae del apartado tercero, la Constitución sólo se propone garantizar los derechos de los partidos con representación: "[l]os partidos políticos representados en la Asamblea de la República y que no forman parte del Gobierno, gozan especialmente del derecho a ser informados regular y directamente por el Gobierno sobre la situación y evolución de las principales cuestiones de interés público. De igual derecho gozan los partidos políticos representados en las asambleas legislativas de las regiones autónomas y en cualesquiera otras asambleas designadas por elección directa, respecto de los correspondientes ejecutivos de los que no formen parte".

La posterior regulación en la Ley 59/77, de 5 de agosto, del estatuto del derecho de oposición, sigue la misma línea. En su primer artículo, dicta que "[l]os partidos políticos representados en la Asamblea de la República y que no formen parte del Gobierno gozarán del derecho de oposición democrática, de conformidad con la Constitución y la presente ley". En su artículo segundo define oposición como "toda actividad democrática de crítica política y control de la acción del Gobierno y la formación de alternativas constitucionalmente legítimas al Gobierno". Y, en su tercer artículo, aclara que el derecho de oposición se puede ejercer *extramuros* del Parlamento: "[l]a presente ley se entenderá sin perjuicio del derecho de oposición de los partidos sin representación parlamentaria". Pues bien, se puede determinar que el concepto de oposición no excluye a diferentes tipos de oposición, sino que se centra en garantizar que los partidos con representación que no formen parte del Gobierno puedan realizar la función de oposición adecuadamente.

Respecto al contenido del estatuto del derecho de oposición, cabe destacar que sistematiza y complementa la regulación existente. De esta forma, afirma en el art. 2 que los partidos de oposición gozan de los derechos y garantías reconocidos por la Constitución y el Reglamento de la Asamblea de la República. En su art. 3, recoge el mismo redactado que la Constitución sobre el derecho a la información, con un pequeño

añadido: "y a informar al presidente de la República y al Gobierno de sus opiniones al respecto". En su art. 4 regula el derecho a pronunciarse en los asuntos de interés público relevante y a participar en todos los actos y actividades oficiales que les correspondan. En el art. 5 se regula el derecho a ser consultados previamente por el Gobierno sobre cuatro cuestiones: fijación de las fechas sobre las elecciones locales, orientación general de la política exterior, orientación general de la política de defensa nacional y sobre los aspectos fundamentales de los presupuestos generales del Estado. Seguidamente, el art. 6 regula el derecho a la cooperación legislativa, que consagra el derecho a colaborar en los trabajos preparatorios relativos a la elaboración o revisión de la legislación que esté relacionada con los partidos políticos y las elecciones. A continuación, el art. 7 trata sobre el derecho a la palabra, que versa sobre la garantía de la posibilidad de "declarar ante comisiones designadas fuera del ámbito parlamentario con el fin de realizar investigaciones o libros blancos sobre asuntos de interés político nacional". Por último, el art. 8 regula el derecho a los medios de comunicación, donde se garantiza un espacio, en igualdad de condiciones con el Gobierno, en los términos del Estatuto de la Información. Todas ellas son cuestiones que es habitual encontrar en otros ordenamientos jurídicos, pero de manera dispersa.

En la Constitución de Francia de 1958 no hay una regulación sistemática. Ahora bien, a raíz de la reforma de 2008 se incluyeron tres preceptos que hacen referencia a la oposición[289]. En primer lugar, el art. 51-1 establece que "el reglamento de cada Cámara determinará los derechos de los grupos parlamentarios constituidos en su seno, reconociendo derechos específicos a los grupos de oposición de la misma y a los grupos minoritarios". Este precepto ha de completarse con el art. 50-1: "el Gobierno, por propia iniciativa o a instancia de un grupo parlamentario en el sentido del art. 51-1, puede realizar ante cualquiera de las dos Cámaras una declaración sobre un asunto determinado, la cual dará lugar a un debate y puede, si el Gobierno así lo decide, ser objeto de una votación que no pondrá en juego su responsabilidad". Por último, el párrafo quinto del art. 48 regula que "un día de sesión al mes se reserva a un orden del día decidido por cada cámara

[289] Á. J. SÁNCHEZ NAVARRO, «La constitucionalización de los grupos parlamentarios y la oposición en Francia», *Cuadernos de Derecho Público*, 34-35, 2008, pp. 257-258.

a iniciativa de los grupos de oposición y minoritarios de la misma". Esta regulación ha sido calificada como "embrionaria" de un estatuto de la oposición, pero que "otorga una especial significación política y jurídica". El concepto de oposición que utiliza es similar al de Portugal. La diferencia radica en que, en vez de afirmar que la oposición la constituyen los grupos parlamentarios excluidos del Gobierno dado que en una forma de gobierno semipresidencial puede resultar más problemática[290], se refiere a los grupos de oposición y grupos minoritarios. Por tanto, aquellos grupos que no sean mayoritarios dentro de las Cámaras ejerzan o no la función de oposición.

La Constitución de Malta de 1964 pertenece a la tradición de la Commonwealth. En su art. 90 regula la figura del líder de la oposición. En los dos primeros apartados se establece que el presidente nombrará jefe de la oposición al dirigente del partido de oposición cuya fuerza numérica en la Cámara de los Representantes sea mayor. En caso de duda, sea por igualdad numérica o por no existir partido de oposición, el presidente deberá nombrar al dirigente que cuente con el mayor apoyo de miembros de la oposición. En el cuarto apartado se abre la posibilidad de revocar al jefe de la oposición si deja de dirigir el partido de oposición más numérica o deja de contar con el apoyo de los miembros de la oposición.

Así pues, como es habitual en la tradición de la Commonwealth, el resto de los preceptos relativos al jefe de la oposición se encuentran repartidos en la Constitución. En este caso, se contemplan ocho preceptos. En primer lugar, le atribuye el derecho a ser consultado sobre la vacancia del presidente (art. 49), sobre el nombramiento de los miembros de la Comisión electoral (art. 60), de los miembros de la Comisión de Administración Pública (art. 109) y de los componentes de la autoridad de radiodifusión (art. 118). También, en segundo lugar, regula el derecho a ser notificado de la modificación de las fronteras electorales (art. 61). Y, por último, la asignación de un miembro en el Consejo General del Poder Judicial (art. 101.A) y de dos miembros de la comisión de empleo (art. 120).

[290] *Ibid.*, pp. 260-261.

En Croacia, la Constitución de 1991 hace tres referencias a la oposición. En su art. 92 establece que el presidente de las comisiones de investigación será elegido entre los representantes de la oposición. Seguidamente, en el párrafo quinto del art. 121, se contempla que, en la composición del Consejo General del Poder Judicial, de los once miembros, dos serán representantes del Parlamento y uno tendrá que formar parte de los grupos de oposición. Por último, en el sexto párrafo del art. 121.a, en la misma línea, se regula que, de los once miembros del Consejo Fiscal, dos serán representantes del Parlamento y uno habrá de formar parte de los grupos de oposición. La Constitución no ofrece una definición de oposición, y el reglamento del Parlamento croata ni siquiera hace alusión a la categoría de oposición parlamentaria. Así pues, cabe acudir a la doctrina que la define como los grupos parlamentarios que no forman parte del Gobierno[291].

Por último, de forma sucinta, cabe mencionar las regulaciones de la Constitución de Albania de 1998 y la Constitución de Georgia de 1995. Por un lado, en el art. 147 de la Constitución de Albania se regula una subcomisión de Justicia para evaluar a los candidatos a componer el Consejo General del Poder Judicial, que ha de constar con cinco miembros, de los cuales dos han de ser de la oposición. Por otro lado, en Georgia se establece la obligatoriedad de que las comisiones de investigación u otras comisiones temporales estén compuestas por un número de diputados de la oposición no inferior a la mitad de los miembros de las comisiones (art. 42).

En América, hay trece constituciones que regulan la oposición. Colombia es el único caso cuya norma suprema no pertenece a la tradición de la Commonwealth. Por ello, y por la peculiaridad de su regulación, le prestaremos una atención preferente. En lo relativo al resto, cabe mencionar que, igual que hemos visto con Malta, se regula el estatuto del jefe de la oposición. Estos son los países: Constitución de Guyana de 1980 (art. 110), Constitución de Santa Lucía de 1978 (art. 67), Constitución de Barbados de 1976 (art. 74), Constitución de Jamaica de 1962 (art. 80), Constitución de Bahamas de 1973 (art. 82), Constitución de Trinidad y Tobago de 1976 (art. 83), Constitución de Dominica de 1978 (art. 66), Constitución de Granada de 1973 (art. 66), Constitución de

[291] Ž. POLJAK, «Negative Interplay between Cabinet and Opposition Agendas: Evidence from Croatia», *Parliamentary Affairs*, vol. 76, 3, 2023, pp. 621-622.

San Vicente y las Granadinas de 1979 (art. 59), Constitución de Belice de 1981 (art. 47), Constitución de Antigua y Barbuda de 1981 (art. 79) y Constitución de San Cristóbal y Nieves de 1983 (art. 58).

El caso de la Constitución de Colombia de 1991 es particularmente relevante debido a que es un sistema presidencial. El capítulo III de la Constitución se titula "del Estatuto de la Oposición" y contiene tan sólo el art. 112, que define oposición como "[l]os partidos y movimientos políticos con personería jurídica que se declaren en oposición al Gobierno". Por tanto, es un concepto más amplio de oposición que no se limita a los grupos parlamentarios, lo que no es habitual en los regímenes parlamentarios. Seguidamente, en el mismo artículo, se desarrollan las líneas maestras de su estatuto: "podrán ejercer libremente la función crítica frente a éste, y plantear y desarrollar alternativas políticas. Para estos efectos, se les garantizarán los siguientes derechos: el acceso a la información y a la documentación oficial, con las restricciones constitucionales y legales; el uso de los medios de comunicación social del Estado o en aquellos que hagan uso del espectro electromagnético de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones para Congreso inmediatamente anteriores; la réplica en los mismos medios de comunicación. Los partidos y movimientos minoritarios con personería jurídica tendrán derecho a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados, según su representación en ellos". Para su desarrollo se remite, a una ley que regule íntegramente esta materia[292].

De acuerdo con las actas de la Asamblea Constituyente colombiana, el sentido de incorporar un estatuto de la oposición era garantizar a los partidos que no estuvieran en el Gobierno la posibilidad de estar representados en organismos de control[293]. Bajo esta

[292] Cabe destacar que en la redacción original del artículo se contemplaba otra definición de oposición: "Los partidos y movimientos políticos que no participen en el Gobierno podrán ejercer libremente la función crítica frente a éste y plantear y desarrollar alternativas políticas". En 2003, el Acto Legislativo Nº 1 introdujo cambios al artículo 112. En primer lugar, cambia la calificación de oposición desde aquellos que "no participen en el Gobierno" hacia aquellos que "se declaren en oposición al Gobierno". Luego, incorpora como requisito la personalidad jurídica de los partidos y movimientos en la oposición.

[293] Comisión Primera, 15 de mayo de 1991, p. 16

idea se discutió la creación de una autoridad u órgano donde participara únicamente la oposición, bajo el nombre de Procuraduría o de Contraloría. Estas propuestas se rechazaron por considerar que se generaría una mayor burocracia y clientelismo de los partidos políticos respecto a las designaciones en estos órganos por parte de los candidatos derrotados. Finalmente, primó la idea de que se detallaran los derechos que tendría la oposición al Gobierno (p. 12). Esta nueva propuesta también tuvo problemas, derivados de las diferencias entre el régimen presidencial y parlamentario. En la discusión constitucional se planteó que los derechos de la oposición pudieran ser ejercidos por un jefe de la oposición, lo que resulta difícilmente conciliable con un sistema presidencial, donde existen distintos partidos políticos o grupos que no se encuentran bajo un único líder (en este sentido, las objeciones de las páginas 14 o 15).

Como se puede observar, lo característico es que algunos derechos requieren haber obtenido previamente representación en el Congreso, y el resto abarca a los partidos y movimientos con personalidad jurídica extraparlamentarios. La precisión en el uso de la representación en el Congreso para el ejercicio de ciertos derechos del art. 112 pero su exclusión de otros (como el derecho de réplica) se debe a la objeción que se realizó en la discusión constitucional de ciertos derechos que debían tener los partidos políticos o movimientos en formación, independientemente de los escaños que tuvieran en el Congreso (p. 33).

La regulación posterior a la que remite la Constitución no se plasmó hasta la Ley 1909, de 9 de julio de 2018, por medio de la cual se adoptan el Estatuto de la Oposición Política y algunos derechos a las Organizaciones Políticas Independientes. En el art. 6 se establece que, dentro del mes siguiente al inicio del Gobierno, las organizaciones políticas deberán optar por declararse en oposición, independientes u organizaciones de gobierno. Y añade que "las organizaciones políticas que inscribieron al candidato electo como presidente de la República […], se tendrán como de gobierno o en coalición de gobierno. En consecuencia, mientras dure su mandato no podrán acceder a los derechos que se le reconocen a las organizaciones políticas de oposición o independientes, en la presente ley". Y acaba otorgando la posibilidad de modificar una vez por cada legislatura dicha declaración.

Esta ley se ha de entender en el contexto de los Acuerdos de Paz del Gobierno de Colombia con las FARC en 2016. La solución de un conflicto es lo que justifica la inclusión en la ley de una definición más amplia de oposición. Así se argumenta en el punto 2.1.1: "[p]ara los partidos y movimientos políticos que se declaren en oposición las garantías estarán consignadas en un estatuto para su ejercicio, mientras que para las organizaciones y movimientos sociales y populares antes mencionados es necesario, no sólo garantizar el pleno ejercicio de derechos y libertades, incluyendo el de hacer oposición, sino también promover y facilitar los espacios para que tramiten sus demandas". En definitiva, el intento de integración de una oposición antisistema en los cauces democráticos es la clave para entender una regulación tan amplia.

Se ha destacar que la ley 1909 de 2018 innova en ciertas materias, como la incorporación de una norma que financia a la oposición parlamentaria en su art. 12: "Financiación adicional para el ejercicio de la oposición. Se apropiará una partida adicional para el Fondo Nacional de Financiación Política, equivalente al. cinco por ciento (5%) del monto del financiamiento del funcionamiento permanente de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, con destino a las organizaciones políticas declaradas en oposición al Gobierno nacional, quienes internamente garantizarán el manejo de los recursos asignados de acuerdo a los principios constitucionales y legales rectores del presente Estatuto. Esta partida se distribuirá de manera proporcional entre todos ellas".

La lectura de este artículo da a entender que el financiamiento de la oposición no requiere de representación parlamentaria, lo que no parece ser del todo correcto. Para la interpretación de este artículo es necesario revisar la sentencia C-018-18 de la Corte Constitucional de Colombia.

En dicha sentencia, la Corte declaró como exequibles (es decir, inconstitucionales) ciertas normas relevantes para el análisis. En primer lugar, la Corte Constitucional declaró como inconstitucional que hubiera grupos sociales que, sin ser organizaciones políticas propiamente como tal, recibieran financiamiento adicional y derechos como oposición. La Corte entendió que debían seguirse los criterios del art. 112 de la Constitución para asegurar derechos a agrupaciones políticas de la oposición (FJ 281).

En segundo lugar, la Corte Constitucional declaró inconstitucional que el financiamiento adicional para la oposición se entregara a todas las agrupaciones por igual, ya que esto desincentivaría la función de la oposición, premiando a quienes cumplen un rol pasivo. La entrega de recursos por igual a todas las agrupaciones de la oposición, sin un criterio de proporcionalidad "no resulta eficiente a la luz de la finalidad buscada, debido a que termina patrocinando a quien no ha invertido en el desarrollo de actos de oposición, en la misma proporción que a quien sí ha destinado mayores esfuerzos para el ejercicio de una función crítica y fiscalizadora de las actuaciones del Gobierno, logrando con ello mayores índices de representación. Cabe recordar que el propósito de la norma es garantizar una oposición eficaz, más no fomentar grupos políticos que, a pesar de que se declaran en oposición, no logran el apoyo popular, no demuestran resultados o, simplemente, se mantienen en la sombra a la expectativa de recibir algún beneficio, sin llegar a constituirse en una verdadera alternativa de poder (FJ 460)".

Por esta razón, la Corte declara inconstitucional la expresión "en partes iguales" del art. 12 original, y la sustituye por "de manera proporcional", quedando así la frase final de ese párrafo como: "esta partida se distribuirá de manera proporcional entre todos ellas". La Corte, además, ordena que "[e]ste criterio de proporcionalidad deberá interpretarse conforme a las reglas fijadas en el art. 17 de la Ley 1475 de 2011 (FJ 466)"; esto es, conforme a las reglas generales de financiación de los partidos políticos[294].

[294] Esto significa que:

1. El diez por ciento (10%) se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos con personería jurídica.

2. El quince por ciento (15%) se distribuirá por partes iguales entre los partidos o movimientos políticos que hayan obtenido el 3% o más del total de votos emitidos válidamente en el territorio nacional en la última elección de Senado de la República o de Cámara de Representantes.

3. El cuarenta por ciento (40%) se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos en proporción al número de curules obtenidas en la última elección del Congreso de la República.

4. El quince por ciento (15%) se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de curules obtenidas en la última elección de Concejos Municipales.

El continente africano es el que tiene más constituciones que contemplan algún precepto sobre la oposición[295]. En concreto, hay 28 países que lo hacen y se pueden clasificar en cinco tipos. Primero, aquellos que regulan un estatuto para el jefe de la oposición: Constitución de Mauricio de 1968 (art. 73), Constitución de Zimbabue de 2013 (art. 151), Constitución de Zambia de 1991[296] (art. 74), Constitución de Uganda de 1995 (art. 82), Constitución de Sudáfrica de 1996[297] (art. 57), Constitución de Lesoto de 1993 (art. 95), Constitución de Seychelles de 1993 (art. 84) y Constitución de Guinea de 2010 (art. 3). En estos casos, no se identifica al sujeto que constituye la oposición en la norma suprema. Así pues, cabría analizar sus ordenamientos con más atención para determinar si se utiliza un concepto de oposición diferente.

Segundo, los que se limitan a remitir la regulación del estatuto de la oposición a una ley: Constitución de Togo de 1992 (art. 84), Constitución de Senegal de 2001 (art. 58), Constitución de Níger de 2010 (art. 99), Constitución de Madagascar de 2010 (art. 14), Constitución de Costa de Marfil de 2016 (art. 101), Constitución de Comoras de 2018

---

5. El diez por ciento (10%), se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de curules obtenidas en la última elección de Asambleas Departamentales.

6. El cinco por ciento (5%), se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de mujeres elegidas en las corporaciones públicas.

7. El cinco por ciento (5%), se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de jóvenes elegidos en las corporaciones públicas.

[295] Ello no se traduce necesariamente en una mayor garantía de la oposición parlamentaria. Se requiere el análisis de más factores para determinarlo. Sin ir más lejos, si acudimos al Rule of Law Index de 2023, podemos ver que sólo Mauricio, Sudáfrica y Senegal superan la puntuación de 0,5 sobre 1. En otras palabras, usando las categorías de LOEWENSTEIN, cabría analizar si estamos ante constituciones normativas, semánticas o nominales. Fecha de consulta 18/02/2024, véase: WJP Rule of Law Index (worldjusticeproject.org).

[296] La Constitución de Zambia tiene la particularidad de contar con un glosario de definiciones en el art. 266, donde se define oposición como "como partido político que no es el partido político del Gobierno".

[297] Es conveniente resaltar que Sudáfrica ofrece el primer ejemplo de formalización de una asignación, similar a la de los ministros, al jefe de la oposición en su Constitución. Fue mediante una enmienda a la South Africa Act de 1909. Véase: D. E. MCHENRY, «Formal Recognition of the Leader of the Opposition in Parliaments of the British Commonwealth», cit., p. 451.

(art. 36), Constitución de Chad de 2018 (art. 32), Constitución de la República del Congo de 2015 (art. 63), Constitución de la República Democrática del Congo de 2005 (art. 8), Constitución de Cabo Verde de 1980 (art. 187), Constitución de Burkina Faso de 1991 (art. 96.1), Constitución de Angola de 2010 (art. 17) y Constitución de Benín de 1990 (art. 60).

Seguidamente, en tercer lugar, los que establecen los derechos de la oposición como un límite a la reforma de la Carta Magna: Constitución de Santo Tomé y Príncipe de 1975 (art. 154), Constitución de Guinea-Bisáu de 1984 (art. 130) y Constitución de Mozambique de 2004 (art. 292). En los dos primeros países es el único precepto que se regula y, en Mozambique, también se ha formalizado una mayoría cualificada para reformar el estatuto de la oposición (art. 187.3).

Después, en cuarto término, los que contemplan pocos preceptos: la Constitución de Burundi de 2008, que sólo incluye la garantía de participación de la oposición en las comisiones legislativas y de investigación (art. 178) y la Constitución de Túnez de 2014, que otorga la presidencia de una comisión y la posibilidad de llevar a cabo una comisión de investigación cada año (art. 60).

Y, por último, los que incluyen un estatuto de la oposición parlamentaria: Constitución de Marruecos de 2011 (arts. 10, 60, 69 y 82) y Constitución de Argelia de 2020 (art. 121). Cabe destacar que en Argelia, Burkina Faso, Marruecos y Costa de Marfil se utiliza la categoría de oposición parlamentaria, lo que, por lo menos, circunscribe la definición al ámbito parlamentario. Ahora bien, ello no excluye que en otros países en los que tan sólo se mencione a la oposición, también se haga referencia a la oposición parlamentaria.

Resulta peculiar, no obstante, que la regulación más detallada de la oposición parlamentaria se localice en una monarquía constitucional como es Marruecos. Como veremos, el concepto de oposición británico nace con el tránsito de una monarquía constitucional a una monarquía parlamentaria. En cualquier caso, la formalización en la Constitución de un estatuto de la oposición no significa que sea necesariamente el país más garantista con el papel de la oposición. Para determinarlo, se requeriría verificar la concordancia entre la norma y la realidad.

Pues bien, resulta interesante comparar la regulación de Marruecos con la de Argelia[298]. En los dos países se empieza proclamando el derecho a la libertad de opinión, expresión y reunión de la oposición parlamentaria. Seguidamente, se concede ayuda financiera, que, en el caso de Marruecos, remite su desarrollo a una ley, y, en Argelia, se precisa que sólo se otorgará a los partidos con representación.

En tercer lugar, Argelia garantiza la participación de la oposición en las actividades legislativas y la supervisión de las actividades gubernamentales y consagra una sesión mensual para debatir un orden del día propuesto por un grupo parlamentario de la oposición. Marruecos también enuncia el derecho de participación, pero especifica que ello se llevará a cabo mediante la inclusión de propuestas de ley en el orden del día de ambas Cámaras del Parlamento (el art. 82 también enuncia la reserva de un día al mes para debatir las propuestas de ley de la oposición); y el control a través de la moción de censura, interpelaciones, preguntas orales y comisiones de investigación. En cuarto lugar, en Argelia se regula la representación en los órganos de las Cámaras del Parlamento. En la misma línea, en Marruecos se garantiza una representación adecuada y se otorga la presidencia de la comisión encargada de estudiar la legislación a la oposición. En quinto lugar, Argelia asigna a la oposición la posibilidad de interponer un recurso de inconstitucionalidad. En Marruecos, en cambio, se regula la participación de la oposición en la elección de miembros del Tribunal Constitucional.

En las dos constituciones, en sexto lugar, se enuncia la participación de la oposición en la diplomacia parlamentaria y se remiten a una regulación posterior, sea reglamentaria o por ley, para su desarrollo. Adicionalmente, por último, en la Constitución de Marruecos también se regula el tiempo de participación en los medios telemáticos, de acuerdo con su representación y la disposición de los medios apropiados para asumir sus funciones institucionales. Además de otros derechos peculiares que requerirían un examen más a fondo, como “el ejercicio del poder en los planes locales,

[298] Los estatutos se regulan en el art. 10 de la Constitución de Marruecos y en el art. 121 de la Constitución de Argelia. Hemos destacado que Marruecos menciona en cuatro artículos a la oposición. En realidad, los arts. 60 y 69 remiten al art. 10, y el único que regula una prerrogativa que desarrolla lo establecido en el estatuto es el art. 82.

regionales y nacionales, mediante alternancia democrática y en el marco de las disposiciones de esta Constitución".

En Oceanía se regula en cinco constituciones, y en todos los casos se formaliza el estatuto del jefe de la oposición: Constitución de Nueva Zelanda de 1852 (art. 30), Constitución de Vanuatu de 1980 (art. 49), Constitución de las Islas Salomón de 1978 (art. 66), Constitución de Papúa Nueva Guinea de 1975[299] (art. 190) y Constitución de Fiyi de 2013 (art. 78).

Y, por último, en Asia, se contempla hasta en nueve constituciones. De las cuales, en tres se regula el estatuto del jefe de la oposición: Constitución de India de 1949 (art. 124), Constitución de Pakistán de 1973 (art. 213) y Constitución de Sri Lanka de 1978 (art. 41A). Y otras seis de países que dedican algún precepto a la oposición: Constitución de Kirguistán de 2010 (arts. 70, 74, 75, 76 y 95), Constitución de Timor Oriental de 2002 (art. 70), Constitución de Nepal de 2015 (art. 284), Constitución de Bután de 2008 (art. 18), Constitución de Uzbekistán de 1992 (art. 34) y Constitución de Tailandia de 2017 (art. 106).

En suma, casi la mitad de las constituciones (29 de 62) que regulan la oposición parlamentaria, a través de la figura del jefe de la oposición, forman parte de la tradición de la Commonwealth. Estos países son los que tienden a tener una regulación más detallada de esta institución, y generalmente identifican al jefe de la oposición como el dirigente del segundo partido con mayor representación. En el resto de los ordenamientos es más difícil identificar el concepto de oposición. Lo más habitual es que se regule su estatuto de forma parcial o se remita su regulación a una ley posterior.

En todos los casos que hemos podido determinar, la noción hace referencia a una organización, no siempre limitada a la sede parlamentaria, aunque la mayor parte se

[299] En la Constitución de Papúa y Nueva Guinea, después del articulado, en la parte 2, 1.2 "significado de ciertas expresiones", se ofrece un glosario de términos donde se define al jefe de la oposición como "el miembro del Parlamento (si lo hubiera) reconocido por el Parlamento como líder principal en nombre de los miembros del Parlamento que en general no están comprometidos a apoyar al Gobierno en el Parlamento".

refiere a los grupos parlamentarios minoritarios que se oponen a la mayoría de la Cámara. En cualquier caso, no hemos identificado ningún supuesto que utilice la categoría de "oposición" como institución para referirse al diputado individual. Como se ha dicho, los países que no pertenecen a la tradición de la Commonwealth pero cuentan con una regulación más detallada en esta cuestión son: Portugal, Colombia, Argelia y Marruecos.

Con este marco en consideración, en este capítulo nos proponemos analizar con detalle, por un lado, la oposición parlamentaria británica. Y, por el otro, las normas de derecho transnacional relativas a la oposición parlamentaria que emite la Comisión de Venecia.

2. La oposición parlamentaria en el Reino Unido

2.1 Introducción

Se ha afirmado que la institución de la oposición parlamentaria está tan integrada en el sistema parlamentario británico que "is more sharply defined in Britain than anywhere else, and has been for a far longer time"[300]. Se puede argumentar que las características principales de la concreción de la oposición parlamentaria en el Reino Unido son: alternancia, responsabilidad y exclusividad. Se ha de destacar que el sistema británico dota a la oposición oficial (*Opposition with capital O*[301]) de un estatuto diferenciado del resto de grupos de la oposición numéricamente inferiores. El resto de los partidos de la oposición carecen de las notas de alternancia y exclusividad y, por tanto, su oposición queda desdibujada. Pero, como veremos más adelante, también se han institucionalizado, aunque en un grado menor.

Se encuentran, por tanto, los dos conceptos de oposición que hemos tratado en el primer capítulo: en sentido estricto y en sentido amplio. Además, el nivel y la regulación legal son especialmente característicos por dos motivos principales: la falta de una

[300] N. JOHNSON, «Opposition in the British Political System», *Government and Opposition*, vol. 32, 4, 1997, p. 487.

[301] Término acuñado por ALAN POTTER, véase: A. POTTER, «Great Britain: Opposition with Capital "O"», cit., p. 3.

constitución codificada y el uso de convenciones. Pues bien, en primer término, abordaremos las tres notas que caracterizan a la oposición parlamentaria en el Reino Unido. En segundo lugar, estudiaremos los diferentes tipos de oposición que se generan. Y, por último, trataremos el nivel y la regulación legal de esta institución.

2.1.1 Características de la oposición parlamentaria en el Reino Unido

En primer lugar, respecto a la nota de alternancia, el sistema británico se ha caracterizado por institucionalización de la oposición oficial que, no sólo se diferencia numéricamente, sino también por su posición constitucional y responsabilidades[302]. Su rol se ha institucionalizado como la alternativa al Gobierno[303]. Y la posibilidad de alternancia es uno de los pilares sobre el que se asienta el sistema[304]. Su objetivo principal es substituir al Gobierno, lo que significa que la función de control está orientada a reemplazarlo. La forma más común de alcanzar el poder es mediante las elecciones. Por tanto, una oposición efectiva no se centra tanto en derrocar inmediatamente al Gobierno, sino en transmitir su alternativa a la opinión pública[305].

Esta expectativa configura toda la estructura de la oposición oficial, de donde surge el Consejo de Ministros en la sombra (*Shadow Cabinet*), que se organiza como un Gobierno alternativo. También es un aliciente para comportarse de forma más responsable, puesto que si ha de gobernar se encontrará ante la difícil situación de rendir cuentas: "[a]n Opposition, on coming into power, is often like a speculative merchant whose bills become due. Ministers have to make good their promises, and they find a difficulty in so doing."[306]. En palabras de Lord Campion, la alternancia produce "a responsible Opposition, one which is not anxious to win at the expense of ruining the

---

[302] G. WEBBER, «Loyal Opposition and the Political Constitution», cit., p. 361.

[303] N. JOHNSON, «Opposition in the British Political System», cit., pp. 487-488.

[304] L. HELMS, «Five Ways of Institutionalizing Political Opposition: Lessons from the Advanced Democracies», *Government and Opposition*, vol. 39, 1, 2004, p. 27.

[305] D. E. MCHENRY, «Formal Recognition of the Leader of the Opposition in Parliaments of the British Commonwealth», cit., p. 439.

[306] BAGEHOT, *The English Constitution (Oxford World's Classics)*, cit., p. 108.

game"[307]. Al mismo tiempo, un Gobierno controlado por una mayoría puede tener la tentación de volverse autoritario, y la perspectiva de perder el poder contribuye a evitar comportamientos indeseados[308]. En el plano legislativo se traduce, como veremos, en la prerrogativa de disponer de tiempo para debatir proposiciones de ley, mociones de censura, la posibilidad de presentar enmiendas, la cooperación con el Gobierno en cuestiones de Estado, la presidencia de comisiones, etc.

En segundo lugar, la responsabilidad se fundamenta en el compromiso de alcanzar el poder a través de medios constitucionales y, a diferencia de una revolución, no busca un cambio radical. Ello ocasiona que la oposición oficial proporcione una "oposición limitada" o una "oposición hasta cierto punto", ya que se preocupa por criticar y buscar cambios en algunos aspectos del sistema establecido, al mismo tiempo que acepta sus características principales[309]. LOWELL expresa esta idea al decir que se trata de un partido fuera del poder, que es reconocido como perfectamente leal a las instituciones del Estado y dispuesto en cualquier momento a asumir el gobierno sin causar un impacto en las tradiciones políticas de la nación[310].

Un riesgo notable es que la oposición se dedique a oponerse sistemáticamente, como si se tratara de luchar por el botín de la victoria[311]. La aplicación del principio de lealtad modula este comportamiento de dos formas. Primero, aunque sea cierto que por lo general hay más incentivos en mostrar los defectos y no las virtudes del Gobierno, la oposición tiene que centrarse en puntos estratégicos para transmitir al electorado que son responsables. En otras palabras, ha de saber escoger las batallas que pueden transmitir su mensaje al electorado de manera más efectiva. Pero ello ha de ir acompañado de un

---

[307] S. G. CAMPION, «Developments in the Parliamentary System Since 1918», en *British Government Since 1918*, George Allen and Unwin, London, 1950, p. 19.

[308] W. I. JENNINGS, *Cabinet Government*, cit., p. 221.

[309] R. M. PUNNET, *Front-Bench Opposition: The Role of the Leader of the Opposition, the Shadow Cabinet and the Shadow Government in British Politics*, cit., p. 13.

[310] A. L. LOWELL, *The Government of England*, vol. I, London, 1920, p. 451.

[311] P. NORTON, «Making Sense of Opposition», *The Journal of Legislative Studies*, vol. 14, 1-2, 2008, p. 238.

autocontrol para no poner en riesgo la estructura de prácticas y convenciones constitucionales[312].

Segundo, en las cuestiones de Estado ha de mostrar unidad con el Gobierno: "It is argued that the leaders of the Opposition have responsibilities, not to damage the security of the state and other public interests in their criticism and to keep themselves informed as potential advisers of the Queen"[313]. De lo que deriva que el Gobierno y la oposición han de ser mutuamente responsables. La minoría ha de aceptar que la mayoría ha de gobernar, y la mayoría que la minoría debe criticar. Sin una contención mutua, los procesos parlamentarios devienen disfuncionales. Por eso, uno de los elementos más importantes son las conversaciones privadas conocidas como "behind the Speaker's Chair" o, también denominadas como los diálogos "through the usual channels"[314].

La oposición oficial, en tercer término, la ejerce un único partido. Por tanto, realiza el rol de oposición principal en exclusiva. La regla general de un sistema básicamente bipartidista, fruto de un sistema de elección mayoritario como el británico, es que los dos grandes partidos se repartan el Gobierno y la oposición. Hay dos circunstancias que alteran el normal funcionamiento de la oposición: las coaliciones de gobiernos de concentración y un Gobierno en minoría. En el primer supuesto se ha de matizar que no nos referimos a los gobiernos de coalición con un partido minoritario, aquellos en los que un partido con una representación numérica considerable necesita los votos de otro más pequeño (y que de ningún modo constituiría la oposición oficial), y por ello forma un gobierno en coalición[315]. Tampoco a los gobiernos de concentración en los que se integra la oposición oficial, como el de la Segunda Guerra Mundial, que forman parte de la función de cooperación de la oposición parlamentaria. Es en estos casos donde se justifica la afirmación de que un Gobierno en coalición distorsiona el funcionamiento de la Cámara

---

[312] A. POTTER, «Great Britain: Opposition with Capital "O"», cit., p. 16.

[313] *Ibid.*, p. 14.

[314] W. I. JENNINGS, *Cabinet Government*, cit., p. 500.

[315] Por ejemplo, en 2010, el partido Conservador de David Cameron pactó con el partido Liberal Democrático ("Cameron-Clegg coalition") y pasaron a formar un Gobierno de coalición, circunstancia que no ocurría desde 1945.

de los Comunes y dificulta la identificación entre el Gobierno y la oposición. En estas circunstancias se ha llegado a decir que Reino Unido "hates a coalition"[316].

Respecto a los gobiernos en minoría, es lo que se conoce como "hung Parliament"[317]. Se pueden diferenciar dos escenarios: un acuerdo de "confidence-and-supply" y un Gobierno en minoría sin apoyos. En el primer supuesto, consiste en un acuerdo para gobernar en minoría y, por lo tanto, el partido minoritario no pasa a integrar el Gobierno, pero se compromete como mínimo a votar a favor de la confianza ("confidence") y de los presupuestos ("supply")[318]. También, en segundo término, cabe la posibilidad de gobernar en minoría sin un pacto de "confidence-and-supply", pero negociando pactos con la oposición en cada momento. Es una opción más inestable y suele conducir a elecciones anticipadas[319]. En definitiva, en esos casos, de gobiernos de concentración y en minoría, se ha afirmado que el sistema no funciona adecuadamente, puesto que el ordenamiento británico está basado en la idea de un partido único que gobierna en mayoría y que genera una oposición oficial clara.

2.1.2 Tipos de oposición en sentido amplio: la oposición de ámbito nacional y regional

El segundo tipo de oposición no ha centrado la misma atención doctrinal. Podemos afirmar su existencia en la medida en que tanto el reglamento parlamentario como las convenciones y las prácticas lo recogen. Es conveniente hacer una diferenciación dentro de esta categoría entre una oposición de partidos de ámbito nacional y regional.

---

[316] S. G. CAMPION, «Developments in the Parliamentary System Since 1918», cit., p. 11.

[317] *Ibid.*, p. 12; A. POTTER, «Great Britain: Opposition with Capital "O"», cit., p. 13.

[318] Se puede ilustrar con dos ejemplos. En primer lugar, el segundo gobierno de la primera ministra Theresa May (2017-2019) que pudo llevarse a cabo gracias a un acuerdo de "confidence-and-supply" con el DUP (Democratic Union Party de Irlanda del Norte). Y, en segundo lugar, entre 1977 y 1978, el partido Laborista de Jim Callaghan firmó un pacto de "confidence-and-supply" con el partido Liberal, conocido como el "Lib-Lab Pact".

[319] Por ejemplo, el segundo Gobierno del primer ministro John Major aguantó en minoría desde diciembre de 1996 hasta mayo de 1997.

En primer lugar, los grupos de oposición de ámbito nacional son aquellos que se presentan en todo el territorio nacional pero no tienen suficiente representación para suponer a corto plazo alternativa de gobierno. En este sentido, su oposición será similar a la de los partidos regionalistas, con la única y esencial diferencia de que sí aspiran a gobernar en un futuro. Consiguientemente, también cabe la posibilidad de que se integren en una coalición gubernamental. El ejemplo paradigmático es el actual partido Liberal Demócrata (heredero del partido Liberal, que a su vez lo era de los Whigs). En 2010 gobernó en coalición con el partido Conservador. No obstante, las coaliciones no forman parte del normal funcionamiento de Reino Unido, de manera que lo habitual será que este tipo de grupos de oposición se limite a controlar al Gobierno con el objetivo primordial de influenciar para que se gobierne en el sentido de sus intereses.

En segundo término, respecto a los partidos de oposición de ámbito regional, cabe resaltar que la forma de hacer oposición variará en función de si persiguen como objetivo político primordial la independencia de su región o no. Un ejemplo de partido independentista es el Partido Nacional Escocés (PNE), que en las elecciones de 2019 fue el segundo partido más numeroso de la oposición con 35 diputados.

Se puede aducir que la característica principal de estos partidos es que su objetivo político no es gobernar, sino obtener la independencia de su región. Así, la actividad parlamentaria de control del PNE consiste, por un lado, en tratar de convencer a los escoceses (por tanto, no a todos los ciudadanos del Reino Unido) de que la mejor opción es que su región sea soberana y, por otro lado, en influenciar al Gobierno para llevar a cabo su proyecto político (referéndum en 2014) o, en su defecto, obtener beneficios para su región (concesión de autogobierno en 1997). Por supuesto, también participan de la vida parlamentaria debatiendo cuestiones ordinarias, como puede ser la economía, o extraordinarias, como actualmente la guerra de Ucrania.

Es relevante destacar que estos grupos políticos, los independentistas, no tienen incentivos para efectuar una oposición responsable, puesto que un mal gobierno refuerza su posición política. Su objetivo, consecuentemente, no será mejorar las políticas gubernamentales, sino resaltar la necesidad de no depender de las mismas. Ello no significa que sus votos parlamentarios no puedan apoyar nunca iniciativas del Gobierno,

sino que pueden hacerlo en algunas cuestiones de Estado o al recibir a cambio un incentivo programático (e.g. más financiación para el gobierno regional).

En otras palabras, este tipo de partidos se caracterizan por tener un comportamiento orientado a lograr la independencia de la región, lo que se traduce en la negativa a participar en gobiernos de coalición ni en acuerdos de legislatura. Un caso más extremo es el del partido independentista irlandés Sinn Féin. Su estrategia política para llevar a cabo su proyecto consiste en presentarse a las elecciones y abstenerse de ocupar sus escaños en el Parlamento. Resulta obvio que un partido que no está en la vida parlamentaria no puede constituir oposición parlamentaria.

Respecto al resto de los grupos de oposición de ámbito regional, la diferencia principal con los partidos independentistas radica en que su oposición se centra en obtener beneficios para su región, no la soberanía de esta. En situaciones normales, no pasarán a integrar una coalición gubernamental y rara vez apoyará a un partido para gobernar en minoría. La excepción es el Partido Unionista Democrático de Irlanda del Norte, que apoyó al partido Conservador en las elecciones de 2017 sin formar parte del Gobierno. Lo habitual, como ocurre con el partido de Gales Plaid Cymru, es que no participen en este tipo de acuerdos.

2.1.3 Nivel y regulación legal

Las normas de la oposición se encuentran reguladas en las leyes, los reglamentos parlamentarios, las convenciones y las prácticas. Ya no se puede afirmar, como hizo ALLAN POTTER en 1966, que el jefe de la oposición no tiene ninguna función oficial de acuerdo con la legislación o las reglas de la Cámara de los Comunes[320]. Como es natural, técnicamente no pueden estar reguladas a nivel constitucional porque, como es sabido, Reino Unido no tiene una constitución codificada. De hecho, una parte importante de las normas que regulan la institución de la oposición son convenciones, por tanto, sus derechos, prerrogativas y deberes están sujetos a las ambigüedades propias de la interpretación constitucional[321].

---

[320] A. POTTER, «Great Britain: Opposition with Capital "O"», cit., p. 14.

[321] *Ibid.*, p. 13.

La lectura del Reglamento de la Cámara de los Comunes tan solo revela algunos aspectos de la regulación de la oposición parlamentaria. La falta de regulación formal se compensa, por tanto, con las convenciones y las prácticas[322]. Las convenciones son reglas de comportamiento que no tienen fuerza legal, pero que vinculan moralmente a aquellos a los que están dirigidas. La ley se hace cumplir por fuerzas externas, mientras que las convenciones por fuerzas internas. Vinculan en todo momento, y si existe una reserva o excepción a su aplicación, no estaremos ante una convención. Su quebrantamiento es un acto inconstitucional y causa de crisis del sistema. Otra característica que se ha de hacer notar es que las leyes necesitan ser precisas para poder ser implementadas, mientras que las convenciones tienden a ser más abstractas[323].

En la actualidad, la doctrina diferencia las convenciones de las prácticas. Las primeras deben su fuerza –y, por tanto, su naturaleza vinculante– a que derivan de un principio constitucional[324]. Así pues, los rasgos de las convenciones se pueden reducir a cuatro: 1) son normas con fuerza obligatoria, no meras prácticas; 2) no hay formalismo en su confección; 3) surgen de unas circunstancias específicas, sea de una práctica que, al unirse a un sentimiento de obligación, se convierte en una convención, o debido a un pacto expreso; y 4) dejan de existir por desuso, por la aceptación general de que no se ha de cumplir, por un cambio relevante en las circunstancias o por su formalización[325].

---

[322] DICEY al escribir en su obra "Introduction to the Study of the Law of the Constitution" (1885), sobre las normas constitucionales, distingue dos tipos de normas: las leyes y las convenciones. A su modo de ver, el derecho constitucional recoge todas las normas que directa o indirectamente afectan la distribución o el ejercicio del poder soberano del Estado. Las leyes pueden ser ejecutadas por los tribunales, en contraposición de las convenciones, que constituyen aquellos consensos, hábitos o prácticas que, a pesar de regular las conductas de los miembros del poder soberano, no pueden ser ejecutadas. Véase: A. V. DICEY, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Liberty Classics, Indianapolis, 2008, p. cxl y cxli.

[323] T. WRIGHT, *British Politics: A Very Short Introduction*, Third Edition, Oxford University Press, 2020, p. 6.

[324] P. NORTON, *Governing Britain: Parliament, ministers and our ambiguous constitution*, Manchester University Press, Manchester, 2020, pp. 32-34.

[325] A. ELVIRA PERALES, «Las convenciones constitucionales», *Revista de Estudios Políticos*, 53, 1986, pp. 132-133.

Hay ocasiones en las que la doctrina encuentra dificultades para diferenciar cuando se está ante una práctica continuada o una convención[326]. Para tratar de solucionar el problema se han confeccionado códigos y manuales que sirvan como guía o, en otras palabras, a los que se ha dotado de autoridad. El caso paradigmático es *Erskine May*. Una obra considerada como una guía indispensable para entender el procedimiento parlamentario y las convenciones constitucionales que rigen la actuación del Parlamento. Aunque no se trata de un conjunto de reglas estrictas, ofrece una descripción detallada de cómo se han desarrollado y utilizado tradicionalmente estas prácticas y convenciones en la Cámara de los Comunes y la Cámara de los Lores. Es ampliamente reconocida como una de las publicaciones más importantes y autorizadas en este ámbito.

Otros documentos donde se pueden encontrar convenciones son el *Ministerial Code*, el *Civil Service Code*, el *Code of Conduct for Special Advisers* o el *Cabinet Manual*. Como ejemplo de las convenciones más relevantes relativas a la oposición parlamentaria, cabe destacar: la institucionalización del Consejo de Ministros en la sombra (*Shadow Cabinet*), la entrega por parte del jefe de la oposición del segundo partido con más representación de una parte de los 3 días (equivalentes a 3 sesiones) que se le conceden para dictar el orden del día o el nombramiento del jefe de la oposición como miembro de Consejo Privado (*Privy Council*). Cuestiones que trataremos más adelante.

Pues bien, a continuación vamos a analizar la oposición parlamentaria británica en estos puntos: 1) Orígenes de la oposición parlamentaria británica y etapas en su desarrollo; 2) Institucionalización del Consejo de Ministros en la sombra y del jefe de la oposición; 3) Elección y composición del presidente y las comisiones de la Cámara de los Comunes; 4) Condiciones generales del funcionamiento de las Cámaras; 5) Participación en el procedimiento legislativo y presupuestario; 6) Participación en la función de control parlamentario; 7) Acuerdos entre la oposición y la mayoría y el Gobierno; 8) El control de constitucionalidad y el referéndum.

[326] V. BOGDANOR, *The New British Constitution*, Hart Publishing, Oxford, 2009, p. 17.

2.2 Orígenes de la oposición parlamentaria británica y etapas de su desarrollo

La evolución de la función de oposición en el Reino Unido requiere distinguir diferentes períodos. Como es natural, no podemos hablar de oposición parlamentaria hasta que la mayoría parlamentaria elige al Gobierno, que es cuando el rey deja de nombrar al Consejo de Ministros (*Government Cabinet*). Es entonces cuando la categoría de oposición adquiere el significado que hemos estudiado en el primer capítulo. No obstante, históricamente, la función de oposición al poder se ejerce de otras maneras.

Así pues, se han de diferenciar tres momentos en los que se ha ejercido dicha actividad a lo largo de los años. El primer período es desde la Carta Magna de 1215 hasta la revolución gloriosa de 1688. En ese contexto, la función de oposición se ejerce de forma individual, los diputados frente al monarca. Cada reinado estará marcado por el carácter de su monarca, que generalmente, en atención a las circunstancias, hará concesiones que impliquen límites y, en algunos casos, control a su poder. Por supuesto, en la medida en que hay una continuación en los reinados, hay cierta progresión en las facultades que se otorgan. Aunque, como veremos, hay monarcas que tenderán a reducir dichas prerrogativas.

En segundo lugar, con la Bill of Rights de 1689, hasta que Jorge I deja de participar en las reuniones del Consejo de Ministros en 1715, en el Reino Unido hay una monarquía constitucional. Esto es, el Parlamento adquiere la función legislativa y se erige como un verdadero contrapoder del rey. Ello supone la aparición de la oposición institucional.

Por último, una vez el núcleo del poder se desplaza del monarca en favor del Parlamento, con la monarquía parlamentaria, comienza a ejercer una función simbólica y la soberanía se traslada al Parlamento. La oposición institucional se vacía de sentido y emerge dentro del mismo Parlamento una nueva tensión: el partido que no gobierna ejerce de oposición al Gobierno, la minoría se opone a la mayoría. De aquí surge el concepto moderno de oposición parlamentaria. Con la democracia de masas y la aparición de nuevos partidos, se institucionaliza el partido de la oposición, es decir, se identifica a un

sujeto al que se le atribuyen unas prerrogativas para llevar a cabo correctamente sus funciones.

2.2.1 La oposición individual: de la Carta Magna de 1215 hasta la Revolución Gloriosa de 1688

En la época absolutista, se exigía una lealtad absoluta, y la oposición al rey era considerada un atentado contra la comunidad y se castigaba con penas muy duras. El reinado de Juan "Sin Tierra" (1199-1216), estuvo en constante conflicto con tres poderes: el rey de Francia, la Iglesia Católica y los barones ingleses. Y, cuando se encontró en situaciones de debilidad, acabó haciendo concesiones que se traducían en limitar sus poderes.

La célebre Carta Magna constituye una solución a esas disputas. El documento se firmó el 15 de junio de 1215 en una breve ceremonia que se celebró en los prados de Runnymede, junto al Támesis, con el ejército de los barones presentes. El rey se vio obligado a firmarla, y nunca respetó su contenido[327]. En cualquier caso, no se llevó a cabo en el contexto de un Parlamento. Lo característico de la Carta Magna es que no sólo concede derechos a la Iglesia y la nobleza, sino también a todos los hombres libres (*Freemen*). Ello es debido al papel fundamental que jugó la ciudad de Londres en apoyo a los barones que se opusieron al rey. Y no cabe duda de que es dicha referencia la que verdaderamente dota de influencia al documento con respecto al constitucionalismo.

Pues bien, la Carta Magna no es el primer documento que reconoce derechos. De hecho, en gran parte, su contenido no hace más que recoger o reestablecer derechos feudales, en el caso de que hubieran sido eliminados por los reyes. Así pues, no estamos propiamente ante un documento constitucional, sino que se trata de "una enumeración, prolija y bastante desordenada, de los derechos de los participantes en las relaciones de autoridad y sometimiento, diversas y desiguales, que son típicas del feudalismo"[328].

---

[327] M. SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO, «La Magna Carta: realidad y mito del constitucionalismo pactista medieval», *Historia Constitucional*, 10, 2009, p. 245.

[328] *Ibid.*, p. 247.

Más adelante, con la aparición del Parlamento, se empieza a canalizar la oposición por este nuevo medio. La primera forma de oposición parlamentaria consistió en limitar el poder gubernativo mediante propuestas de modificación de sus decisiones. La ejercía de forma individual el diputado frente al rey a través del derecho de petición. Originariamente, el Parlamento[329] era un órgano fundamentalmente consultivo, una institución que aportaba valor a la Corona en la medida que proporcionaba información valiosa relativa al estado del pueblo sobre las políticas[330].

Con Eduardo III (1327-1377), el Parlamento ejerce un control efectivo sobre los recursos financieros[331]. Al obtener dominio sobre la tierra y otras formas de riquezas, adquiere la función de recaudar y aconsejar sobre el cobro de impuestos. El rey reunía a los representantes de los comunes para dotar de efectividad a sus políticas. La relación entre el rey y el Parlamento se sintetizaba en la frase "Redress of grievances before supply", por el cual el rey accedía a peticiones de los parlamentarios de la Cámara de los Comunes para reparar agravios antes de solicitar fondos o recaudar impuestos. Esto se traducía en la facultad de condicionar la orientación del rey[332]. En este período, en 1330, se aprueba una ley (*statute*) en la que se establece la obligatoriedad de convocar al Parlamento, como mínimo, una vez al año. Es importante destacar que no se

---

[329] El Parlamento surge de la Corte del rey, de la "Curia Regis", y se denominaba el "Gran Consejo" (*Great Council*), que se dividía en la Cámara Alta (*House of Lords*) y la Cámara Baja (*House of Commons*). Dentro de este "Gran Consejo" se desarrolla un consejo más reducido que contaba con la confianza del rey, el "Consejo secreto de Estado" o Gabinete (*Privy Council*). Véase: C. SCHMITT, *Teoría de la Constitución*, cit., p. 308.

[330] R. BUTT, *The Power of Parliament*, Constable, London, 1967, p. 35.

[331] El Parlamento aparece en el siglo XIII como una institución que se reunía de manera infrecuente. En el siglo XV, tanto Enrique IV como Enrique V mantenían reuniones anuales del Parlamento. Enrique VII tan solo lo convocó siete veces en un período de veinticuatro años y defendía que era una virtud. Carlos I gobernó sin Parlamento durante once años hasta que la falta de fondos le obligó a convocarlo. Véase: P. NORTON, *Governing Britain: Parliament, ministers and our ambiguous constitution*, cit., p. 115.

[332] G. WEBBER, «Loyal Opposition and the Political Constitution», cit., p. 362; R. YOUNG, *The British Parliament*, Faber and Faber, London, 1962, p. 168.

contemplaban mecanismos para forzar su cumplimiento, por lo que quedaba enteramente en manos del monarca[333].

En el siglo XV, en el reinado de Enrique VIII (1509-1547), el Parlamento aumentó en influencia hasta el punto de convertirse en un instrumento esencial para la creación de leyes. También se desarrollan las prerrogativas de los parlamentarios, se prohíbe el arresto durante la sesión parlamentaria y se reconoce una libertad de expresión relativamente amplia en la Cámara de los Comunes[334].

La Cámara de los Comunes adquirió verdadera independencia y fuerza con Isabel I (1558-1603). Bajo su reinado surgen nuevos instrumentos parlamentarios. Los miembros del parlamento podían presentar quejas (*grievances)*, peticiones (*petitions*) y proposiciones de ley (*bills*) sobre cuestiones locales, privadas o especiales. Sin embargo, la crítica al ejecutivo (i.e. la Corona) en lo que se denominaba las "Grandes Materias del Estado" era peligrosa y podía ser motivo de sanción[335]. En estas cuestiones, la lealtad esperada de la oposición era la sumisión al poder real. La excepción eran aquellas cuestiones consideradas como secundarias por la reina, y por ello accedía a que pudiera haber oposición, a negociarlas. No obstante, cabe mencionar que en los cuarenta y cinco años que estuvo Isabel I en el trono, la Cámara de los Comunes logró pactar acuerdos en

---

[333] J. G. RANDALL, «The frequency and duration of Parliaments», *The American Political Science Review*, vol. 10, 4, pp. 654-655.

[334] Durante el reinado de Enrique VII, el Parlamento como institución estaba en decadencia, y a duras penas era convocado. Y efectivamente, esta era la tendencia europea: la disminución del poder del Parlamento frente a los reyes absolutistas. No obstante, con Enrique VIII el Parlamento pudo evolucionar debido a las políticas revolucionarias que impuso. Se sirvió de la Cámara de los Comunes para sancionar legalmente y así legitimar la nacionalización de la Iglesia de Inglaterra. Por el contrario, la Cámara de los Lores no desarrolló un papel relevante, puesto que había sido disminuida en tamaño e importancia durante las guerras dinásticas y contenía muchos miembros conservadores y eclesiásticos. Por primera vez, la Cámara de los Comunes fue la sede de aprobación de una "high policy". Véase: R. BUTT, *The Power of Parliament*, cit., pp. 37-39.

[335] T. A. HOCKIN, «The Roles of the Loyal Opposition in Britain's House of Commons: Three Historical Paradigms», *Parliamentary Affairs*, vol. 25, 1, 1971, p. 52.

materias que la reina consideraba como parte de sus prerrogativas[336]. No obstante, la pertenencia a un partido político, en cuanto que suponía la organización y estructuración de la oposición, era considerada como desleal. El buen miembro del Parlamento era "the man to no faction sworn"[337].

Con Jacobo I de Inglaterra (1603-1625) se tiene constancia de la tolerancia de cierta oposición organizada, lo que con Isabel I hubiera sido inconcebible. En 1614, Sir Francis Bacon dirige unas palabras al rey en este sentido: "[t]he Opposition which was the last Parliament to your Majesty's business, as much as was not *ex puribus naturalibus* but out of party, I conceive to be now much weaker than it was"[338].

Durante el reinado de Carlos I (1626-1649) los problemas se intensificaron. El rey consideraba la libertad de expresión como una gracia real que se renovaba con la elección de cada Parlamento bajo petición, y limitada. La Cámara de los Comunes se expresó a través del derecho de petición: "[la libertad de expresión] could not well be taken from us without shaking the foundations of the liberties of Parliament"[339]. Carlos I consideraba que había materias, como las políticas del rey, que no admitían ninguna crítica. Por este motivo, el 2 de mayo de 1628 los diputados Sir John Eliot, John Seldem y otros fueron condenados por sedición[340]. Los parlamentarios acabaron encarcelados en la torre de Londres. Eliot murió durante el arresto en 1632 y es considerado un mártir del parlamentarismo[341].

---

[336] R. BUTT, *The Power of Parliament*, cit., p. 40.

[337] T. A. HOCKIN, «The Roles of the Loyal Opposition in Britain's House of Commons: Three Historical Paradigms», cit., p. 56.

[338] R. BUTT, *The Power of Parliament*, cit., p. 45.

[339] M. HUTTON Y OTROS, *Erskine May: Parliamentary Practice*, 25th, párr. 12.4.

[340] G. WEBBER, «Opposition», *LSE Law, Society and Economy Working Papers 16/2020*, 2020, p. 1.

[341] En 1641, los arrestos de Eliot y el resto de los miembros del Parlamento fueron considerados contrarios a la ley y a la prerrogativa del Parlamento. En 1667, una comisión de la Cámara de los Comunes fue nombrada para analizar el derecho a la libertad de expresión de los parlamentarios. Se estudió

El hecho de que estos parlamentarios no se limitaran a criticar cuestiones locales, sino que abordaran las "Grandes Materias del Estado", como la política exterior, hacía que "[a]t times, they effectively could be called leaders of the Opposition"[342]. No podían, sin embargo, ser consideradas una oposición leal en la medida en que cuestionaban las prerrogativas reales. Se ha de subrayar que ni de la Constitución tradicional británica de entonces ni de la práctica parlamentaria se deducía la existencia de una oposición, y mucho menos organizada. No existía un reconocimiento de que las quejas locales o las peticiones se formularan en oposición a la Corona. De esta forma, el lenguaje de la época hacía referencia a la oposición a un proyecto de ley, a una política o a un ministro concreto[343].

Durante este período, el 15 de febrero de 1641, se promulgó la Triennial Act o Dissolution Act. Una ley cuyo objetivo era evitar que el rey gobernara sin el Parlamento, como había sido el caso de Carlos I de 1629 a 1640. Dicha norma establecía la obligatoriedad de convocar al Parlamento, por lo menos, una vez cada tres años por un período de sesiones de 50 días. Asimismo, se estableció un mecanismo para que la convocatoria no dependiera de la voluntad del rey. De esta forma, la oposición de los diputados dejó de ser una función reducida a aquellos momentos en los que el rey se veía obligado a convocar al Parlamento, y empezó a tener cierta garantía temporal para operar[344].

En el período de gobierno de Carlos II (1660-1685), las dificultades económicas, unidas a la hambruna y un Parlamento especialmente duro con las políticas del monarca,

---

particularmente las detenciones de Eliot y sus otros dos compañeros. La Cámara de los Comunes declaró que la Corte del Rey no debería haber aceptado la competencia, y que el juicio era ilegal porque iba en contra de las prerrogativas del Parlamento. Este caso fue la base para el artículo IX de la Bill of Rights de 1689, donde se estableció que la libertad de expresión, los debates y los procedimientos parlamentarios "are not to be impeached or questioned in any court or place out of Parliament". Véase: M. HUTTON Y OTROS, *Erskine May: Parliamentary Practice*, cit., párr. 12.4.

[342] T. A. HOCKIN, «The Roles of the Loyal Opposition in Britain's House of Commons: Three Historical Paradigms», cit., p. 54.

[343] A. S. FOORD, *His Majesty's Opposition, 1714-1830*, Clarendon Press, Oxford, 1964, pp. 36-37.

[344] J. G. RANDALL, «The frequency and duration of Parliaments», cit., pp. 655-656.

ocasionaron que el rey derogara la Triennial Act mediante la aprobación de la Triennial Parliament Act de 1664. La nueva norma establecía el mismo requisito por el que el Parlamento había de ser convocado, al menos, cada tres años. Pero, en este caso, se eliminaron todos los mecanismos para forzar su cumplimiento. Así, el rey pudo estar los últimos cuatro años de su reinado sin convocarlo[345].

Es también en esta época que surgen en la Cámara de los Comunes una serie de organizaciones que preceden a lo que más tarde serían los partidos modernos: los Tories (leales a la Corona) y los Whigs (la oposición). Su origen radica en una escisión provocada por la crisis que ocasionó el rechazo al intento de exclusión de la sucesión al Duque de York, por su pertenencia al catolicismo.

Posteriormente, Jacobo II (1685-1688) quiso recuperar su autoridad real, compartida con el Parlamento, en interés de la religión católica, lo que le convirtió en un rey tremendamente impopular. Por esta razón, los Tories y los Whigs se unieron para substituir al rey por Guillermo III de Orange, marido de la hija protestante de Jacobo II, María. Al final, Jacobo II fue depuesto y se coronó a Guillermo III (1689-1702). Este período se conoce como la Revolución Gloriosa. A partir de entonces, la relación del rey con el Parlamento experimenta una transformación. Ello es debido a que los ocupantes del trono tenían menos razones para enfrentarse, ya que le debían su posición[346].

2.2.2 La oposición institucional: de la Bill of Rights de 1689 hasta que Jorge I deja de asistir al Consejo de Ministros en 1715

Tras la Revolución Gloriosa, el Parlamento británico aprovechó las circunstancias para expandir su influencia, brindando su apoyo a Guillermo III, quien a su vez promulgó la Bill of Rights en 1689, que otorgó al Parlamento una amplia gama de facultades. Dicha norma, "is the prime candidate for being regarded as the basic constitutional document of the United Kingdom, in so far as there is one"[347]. Entre las facultades que cabe destacar

---

[345] C. ROBBINS, «The Repeal of the Triennial Act in 1664», *Huntington Library Quarterly*, vol. 12, 2, 1949, pp. 121-123.

[346] R. BUTT, *The Power of Parliament*, cit., pp. 50-51.

[347] G. LOCK, «The 1689 Bill of Rights», *Political Studies*, 1989, p. 540.

está la necesidad de contar con el Parlamento para legislar o aprobar presupuestos, o para reclutar ejércitos en tiempos de paz. Asimismo, se estableció que las intervenciones parlamentarias habían de ser garantizadas por ley. Técnicamente, estas normas tenían inicialmente un carácter programático, por lo que debían ser desarrolladas por leyes para poderse implementar. Con el tiempo, sin embargo, se ha reconocido fuerza de ley al texto original[348].

Así pues, 1698 marca el inicio de la monarquía constitucional como forma de estado, ya que Guillermo III introdujo a miembros del partido que le habían ayudado a obtener el poder en su Consejo de Ministros[349]. A partir de entonces, se puede afirmar que el Parlamento es competente para tratar las "Grandes Materias del Estado". El monarca dejó de ser el único representante de la comunidad política, y la Constitución se diseñó para ser "equilibrada" mediante las interacciones entre la Corona, los lores y los comunes, sin que ninguno de ellos pudiera reclamar representar el bien público en exclusión de los demás[350]. En este breve período, la oposición la ejerce el Parlamento frente al rey.

Uno de los acontecimientos más significativos de esta época, es la aprobación de la Triennial Act 1694, que establecía que el Parlamento había de convocarse anualmente y que se celebrarían elecciones cada tres años. En esta ocasión, tampoco se establecieron mecanismos para obligar al rey a convocar el Parlamento. No obstante, las amplias prerrogativas que se habían concedido con la Bill of Rights, provocaban que el rey necesitara convocarlo para poder gobernar[351].

En 1695, por primera vez, los miembros del Consejo de Ministros son todos del mismo partido. Hasta entonces, siempre había estado formado por miembros de distintas formaciones. Pocos años después, en 1714, se alcanzó un hito en la historia política del Reino Unido, ya que se logró resolver los conflictos derivados de la sucesión dinástica y se aseguró la permanencia de los Hannover como monarcas. Esta coyuntura marcó el

---

[348] *Ibid.*, p. 542.

[349] C. SCHMITT, *Teoría de la Constitución*, cit., pp. 308-309.

[350] G. WEBBER, «Loyal Opposition and the Political Constitution», cit., p. 362.

[351] J. G. RANDALL, «The frequency and duration of Parliaments», cit., pp. 664-665.

inicio de una era de estabilidad política y relativa paz social. Ello permitió superar prácticas políticas caracterizadas por la intolerancia entre las distintas facciones, el uso indiscriminado del juicio político (*impeachment*) y la proscripción como instrumentos habituales de gobierno.

La progresiva consolidación de la confianza en la lealtad de la nueva dinastía a la Constitución abrió camino al desarrollo de nuevos métodos de lucha política que no ponían en tela de juicio los principios básicos de la misma. De esta manera, la oposición política adquirió un carácter de oposición constitucional leal, lo que contribuyó a fortalecer las bases democráticas de la nación[352]. Así pues, con el propósito de otorgar estabilidad, en 1716 se promulgó la Septennial Act, que alargaba la duración de la legislatura de 3 a 7 años[353].

2.2.3 La oposición parlamentaria: de Jorge I hasta la actualidad

A partir de 1715, Jorge I (1714-1727) deja de participar en las reuniones del Consejo de Ministros y se invierte la relación: donde antes gobernaba el rey a través de los ministros, ahora gobiernan los ministros a través del rey. Este hecho no sólo se debe a que el rey no hablaba inglés, sino también a su falta de autoridad. A partir de ese momento, el monarca se limitará a nombrar a los miembros del Consejo de Ministros, respetando el resultado de las elecciones. De esta forma, los ministros empiezan a tomar las decisiones de gobierno. No obstante, el rey mantuvo la prerrogativa de revocar a sus miembros. El Gobierno, formado por miembros del Parlamento y escogido mediante elección, gobernará con el debido respeto a la Constitución y a la Corona. En este contexto es donde adquiere sentido la oposición parlamentaria, y donde el principio de división de poderes se transforma para adaptarse a la nueva distribución de poderes[354].

Se ha de destacar, sin embargo, que todavía no existían los partidos políticos en su noción moderna, sino que consistían más bien en "groups of shifting alliances of nobles

---

[352] G. DE VERGOTTINI, *Lo shadow cabinet: saggio comparativo sul rilievo costituzionale dell'opposizione nel regime parlamentare britannico*, cit., p. 51.

[353] J. G. RANDALL, «The frequency and duration of Parliaments», cit., p. 670.

[354] C. SCHMITT, *Teoría de la Constitución*, cit., p. 408.

and followers temporarily out of favour at Court"[355]. Por el momento solo se habían desarrollado ciertas consideraciones teóricas en torno a los partidos modernos, como distintos de las facciones, que habían constituido un tema importante en el pensamiento político. La literatura que surge en relación con este tema se ocupaba de los efectos favorables o desfavorables para los sistemas políticos o de gobierno, pero no se abordaba el tema de la articulación de los partidos a la estructura del Estado[356].

Durante este período, los grupos minoritarios ejercen de forma organizada la función de control y alternativa programática mediante la crítica a la orientación del Gobierno. En otras palabras, se consolida la posibilidad, avalada convencionalmente, de que las críticas a las políticas gubernamentales sean acompañadas de propuestas alternativas e incluso de programas de gobierno alternativos[357]. Sin embargo, no se contemplaba la sustitución de los ministros, sino que la función de crítica restringía las posibilidades de éxito a la mera destitución, sin considerar la posibilidad de un reemplazo automático por parte del grupo opositor predominante.

Se ha de resaltar que la oposición parlamentaria deviene constitucional en la medida en que su actuación se justifica dentro de la persecución de la protección de los intereses de la Corona y el respeto a la Constitución. El principio de lealtad exigía únicamente la aceptación legítima de críticas a los ministros, pero no al monarca[358].

A partir de 1762, el primer ministro Newcastle y posteriormente Rockingham, establecieron la práctica de consultar a varios parlamentarios prominentes de la oposición sobre materias políticas de gran trascendencia. Estos conciliábulos eran generalmente

---

[355] D. R. TURNER, *The Shadow Cabinet in British Politics*, Routledge, London, 1969, p. 2.

[356] M. GARCÍA-PELAYO, *El Estado de partidos*, cit., pp. 12-14.

[357] N. JOHNSON, «Opposition in the British Political System», cit., p. 488.

[358] G. DE VERGOTTINI, *Derecho Constitucional Comparado*, cit., p. 259.

confidenciales para facilitar el logro de la unanimidad entre los participantes, y su composición no era rígida[359].

En la segunda mitad de siglo, las reuniones de los grupos de oposición se incrementaron debido al ejercicio de control de los Whigs hacia el Gobierno, principalmente por medio de los discursos parlamentarios de Burke y Fox, que lograron generar diferencias significativas, pero no establecieron formas duraderas de organización. Durante este periodo, la posición del Consejo de Ministros fue muy segura y estable, y la oposición se centró en la política fiscal del ejecutivo, generando críticas y desacuerdos de parte de individuos y grupos que reflejaban intereses locales y profesionales. En 1779, cuando el rey Jorge III (1760-1820) estaba perdiendo la guerra de independencia americana, el primer ministro Lord North escribió: "In every popular Government Opposition is not only natural but, when conducted on liberal principles, useful and even necessary"[360]. La rivalidad entre Jorge III y el Príncipe de Gales llevó a este último a buscar apoyo en la oposición y, especialmente durante la crisis de la Regencia en 1788, los *opposition councils* desempeñaron un papel importante como una alternativa al Gobierno, llegando incluso a discutir una posible reorganización del Consejo de Ministros mediante la propuesta de nuevos ministros, tomando así una forma precursora de lo que será conocido como "Consejo de Ministros en la sombra" (*Shadow Cabinet*)[361].

En el s. XIX, la oposición alcanzó un hito importante que iba a definir la vida de los ciudadanos ingleses en el futuro: la oposición parlamentaria como alternativa de gobierno. En 1826 se acuñó la expression "Her Majesty's Opposition" por John Cam Hobhouse[362]: "It has been said that England invented the phrase, 'Her Majesty's

---

[359] G. DE VERGOTTINI, *Lo shadow cabinet: saggio comparativo sul rilievo costituzionale dell'opposizione nel regime parlamentare britannico*, cit., pp. 52-53.

[360] N. JOHNSON, «Opposition in the British Political System», cit., p. 487.

[361] G. DE VERGOTTINI, *Lo shadow cabinet: saggio comparativo sul rilievo costituzionale dell'opposizione nel regime parlamentare britannico*, cit., pp. 52-53.

[362] S. G. CAMPION, «Developments in the Parliamentary System Since 1918», cit., p. 19; A. JAY, *The Oxford dictionary of political quotations*, Oxford University Press, Oxford, 1996, p. 180:10.

Opposition'; that it was the first government which made a criticism of administration as much a part of the polity as administration itself. This critical opposition is the consequence of cabinet government"[363].

Con la revolución industrial y una serie de leyes electorales (Reform Acts) que empezaron en 1832, el sistema británico se transformó progresivamente de una oligarquía a una democracia representativa. Alrededor de 1 de cada 12 hombres adultos podía votar antes de 1832, 1 de cada 7 después, uno de cada 3 a partir de 1868, y 3 de cada 5 en 1884. Las reformas que supusieron un mayor incremento de votantes del siglo XIX fueron las Second Reform Acts de 1867 y 1868. No será hasta 1928 que podrían votar todos los hombres y mujeres en las mismas condiciones[364]. Esto supuso que tanto la oposición como el Gobierno fueran sensibles al juicio del electorado.

En este período se pueden señalar tres aspectos que forman parte de la configuración actual de la oposición parlamentaria. En primer lugar, los programas de gobierno pasan a estar condicionados por el control popular, lo que obliga a la oposición a presentarse como responsable. En segundo lugar, la oposición ejerce una función de moderación y mejoramiento objetivo respecto de las orientaciones de la mayoría. En tercer lugar, la oposición adquiere un papel de garantizador de los derechos de las minorías[365].

Por primera vez en la historia constitucional inglesa, en 1830, un partido parlamentario presentó un programa de gobierno alternativo que involucraba directamente los intereses populares y no se limitaba a la simple solicitud de sustituir al Consejo de Ministros[366]. La reforma electoral de 1832 (Reform Bill) estableció que un Consejo de Ministros deberá estar formado por miembros del partido o facción política que en ese momento cuente con la mayoría en la Cámara de los Comunes. De esta manera,

---

[363] BAGEHOT, *The English Constitution (Oxford World's Classics)*, cit., p. 16.

[364] A. POTTER, «Great Britain: Opposition with Capital "O"», cit., p. 3.

[365] G. DE VERGOTTINI, *Derecho Constitucional Comparado*, cit., p. 259.

[366] G. DE VERGOTTINI, *Lo shadow cabinet: saggio comparativo sul rilievo costituzionale dell'opposizione nel regime parlamentare britannico*, cit., p. 54.

la unidad que presentaba un partido político demostró ser la mejor forma de conseguir respaldo para formar un Consejo de Ministros[367]. En 1834, Guillermo IV (1765-1837) fue el último monarca en usar la prerrogativa real que le permitía destituir al primer ministro. Posteriormente, en las elecciones generales de 1841, Sir Robert Peel, alcanzó la victoria tras haberse presentado como el "Gobierno alternativo"[368].

Lo cierto es que, excepto por breves intervalos, no ha habido más de dos grandes partidos en Gran Bretaña.[369] El sistema de elección mayoritario, junto a la alternancia en el poder, facilitó la creación de un sistema bipartidista, donde la mayoría y la oposición, que se alternaba entre los Tories y los Whigs, no tenían incentivos para estar de acuerdo, puesto que "their aim is not accomodation but conquest"[370]. A partir de entonces, la relación entre el Gobierno y la oposición ha sido caracterizada como un equilibrio de legitimidades, donde los partidos de la oposición reconocen que, en el marco del respeto a la Constitución, el Gobierno tiene derecho a gobernar y, del mismo modo, el Gobierno acepta que la oposición tiene derecho a ser escuchada[371].

A mediados del siglo XIX, las reuniones de antiguos Consejos de Ministros que perdían el poder y pasaban a integrar la oposición comenzaron a ser habituales. Se puede hablar de casi "Consejos de Ministros en la Sombra", en la medida en que no se convocaban de manera regular, sino de forma extraordinaria para resolver un problema concreto. También se tiene constancia de que la finalidad principal solía ser la

---

[367] Fecha de acceso 10 de abril 2023, véase: https://www.britannica.com/topic/cabinet-government.

[368] N. JOHNSON, «Opposition in the British Political System», cit., p. 489; G. WEBBER, «Loyal Opposition and the Political Constitution», cit., p. 365.

[369] Los más icónicos son los Tories y los Whigs, que evolucionaron en Conservadores y Liberales, y que hasta 1906, estuvieron uno de los dos en poder (en 1910, fue necesaria una coalición entre el partido Liberal y el partido Nacionalista Irlandés). El partido laborista irrumpe con 42 diputados en las elecciones de 1910, y alcanza a gobernar en minoría tras las elecciones de 1923. Véase: C. SCHMITT, *Teoría de la Constitución*, cit., pp. 410-411.

[370] A. KING, «Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France, and West Germany», *Legislative Studies Quarterly*, vol. 1, 1, 1976, p. 18.

[371] P. NORTON, *Governing Britain: Parliament, ministers and our ambiguous constitution*, cit., p. 5.

distribución de cargos en caso de ganar las elecciones, por lo que no trataba de imitar la composición del Consejo de Ministros. No fue hasta 1867, con William Gladstone, que la oposición organizará reuniones periódicas con antiguos miembros del Consejo de Ministros para gestionar las cuestiones que surgían desde la oposición (empezando por la Franchise Bill). Desde ese momento se establece como práctica tras perder el poder. Uno de los propósitos principales del Consejo de Ministros en la sombra es asegurar que, dentro de unos límites, haya un equipo alternativo que, habiendo trabajado juntos en la oposición, esté preparado para gobernar. Esto elimina hasta cierto punto las preocupaciones por los cargos, especialmente los más importantes[372].

Debido a una crisis política derivada principalmente por el choque entre la Cámara de los Comunes y de los Lores, en 1910 se aprobó la Parliament Act 1911 que, entre otras regulaciones, estableció una limitación de las legislaturas de 7 a 5 años (se abolía, así, la Septennial Act). Al mismo tiempo, se restringió la capacidad de la Cámara de los Lores para rechazar las leyes. Consecuentemente, se otorgaba un predominio importante a la Cámara de los Comunes[373].

En el largo período de oposición de los conservadores a principios del s. XX (1905-1914) se consolida la práctica del *Shadow Cabinet*. Se empieza a exigir homogeneidad política para poder organizarse de forma efectiva y los miembros dejan de ser necesariamente antiguos ministros[374]. En las elecciones de 1918 se produjo un problema derivado de la "Lloyd George Coalition": el segundo partido que, no formando parte del Gobierno, tenía más escaños era el Sinn Féin, con 78; el tercero fue el partido Laborista, con 63 escaños, y después el partido Liberal de Asquith (una escisión del partido Liberal que estaba en el poder) con 28 diputados. Hubo cierta controversia sobre qué partido había de constituirse como la oposición oficial. Tanto el partido Laborista como el Liberal presionaron para serlo. El presidente de la Cámara hizo notar que, según un criterio numérico, había de ser el Sinn Féin. Sin embargo, no era posible porque sus

---

[372] D. R. TURNER, *The Shadow Cabinet in British Politics*, cit., p. 12.

[373] J. G. RANDALL, «The frequency and duration of Parliaments», cit., p. 679.

[374] G. DE VERGOTTINI, *Lo shadow cabinet: saggio comparativo sul rilievo costituzionale dell'opposizione nel regime parlamentare britannico*, cit., p. 64.

integrantes tienen como norma no ocupar el escaño en el Parlamento británico, por lo que resolvió el problema distribuyendo el tiempo que correspondía a la oposición oficial entre el partido Liberal y Laborista. Esta es la razón por la que en 1937 se reguló en la Minister of the Crown Act que, en caso de duda sobre quién es la oposición oficial, el presidente de la cámara tiene la función de decidir[375]. Actualmente, se encuentra en el capítulo 27.2.2 del Ministerial and other Salaries Act de 1975.

Posteriormente, en las elecciones generales de 1922, el partido Laborista se consagró como el segundo gran partido nacional, e introdujo un sistema electivo para la elección de los miembros del *Shadow Cabinet*[376]. El período anterior a la Segunda Guerra Mundial finalizó con el reconocimiento formal del papel constitucional de la oposición parlamentaria por la Ministers of the Crown Act de 1937, donde se reguló una posición oficial y un salario al jefe de la oposición (sólo para la Cámara de los Comunes, y, desde 1965, para ambas cámaras por la Ministerial Salaries Consolidation Act)[377]. La oposición oficial se formaliza como el segundo partido con mayor fuerza numérica[378].

En el gobierno de concentración liderado por Churchill durante la Segunda Guerra Mundial, el presidente de la Cámara se enfrentó a la disyuntiva de nombrar a una oposición oficial. Esta fue su respuesta: "It cannot be said that there is now an Opposition in Parliament in the hitherto accepted meaning of the words; namely, a party in Opposition to the Government from which an alternative Government could be formed"[379]. Con ello, se quiso resaltar el elemento de alternancia en la oposición parlamentaria. Se ha de destacar que durante el gobierno de concentración de la II Guerra

---

[375] N. JOHNSON, «Opposition in the British Political System», cit., p. 489; R. M. PUNNET, *Front-Bench Opposition: The Role of the Leader of the Opposition, the Shadow Cabinet and the Shadow Government in British Politics*, cit., p. 80.

[376] D. R. TURNER, *The Shadow Cabinet in British Politics*, cit., p. 49.

[377] A. POTTER, «Great Britain: Opposition with Capital "O"», cit., p. 15.

[378] N. JOHNSON, «Opposition in the British Political System», cit., p. 489; R. M. PUNNET, *Front-Bench Opposition: The Role of the Leader of the Opposition, the Shadow Cabinet and the Shadow Government in British Politics*, cit., p. 80.

[379] A. POTTER, «Great Britain: Opposition with Capital "O"», cit., p. 15.

Mundial, la oposición parlamentaria se integró dentro del Gobierno. Por tanto, adquiere sentido afirmar que, en rigor, no había un jefe de la oposición[380].

Después de la guerra, se sugirió que la coalición podía continuar, debido a que el país seguía en una crisis nacional, lo que encontró un fuerte rechazo. En la Cámara de los Lores, Lord Chalfont argumentó que "those who talk of a national Government misunderstand the whole nature of the present political situation. They forget especially that this country invented the concept of the loyal Opposition"[381]. En la Cámara de los Comunes, Sir Arthur Baxter, puso en duda que se confiara en el sistema: "For decades upon decades the government of this country was carried on by the principle of the Government and His Majesty's loyal Opposition. It worked through great crises, it brought and developed human liberty to its present state here, and was an inspiration in the outside world. Then we said, "Here is a crisis; a war which cannot be handled on that basis. We do not want His Majesty's loyal Opposition, we do not want an Opposition at all, save by a band of guerrillas who have got in here as Independents. That to my mind is a denial of the very strength of our Parliamentary system"[382].

Una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial, Churchill perdió las elecciones y acabó como jefe de la oposición (1945-1951). El Consejo de Ministros en la sombra conservador se caracterizó por la notable homogeneidad y cohesión políticas, por la mayor atención dedicada a los perfiles estrictamente organizativos y por la periodicidad

---

[380] En la formación del Gobierno de concentración de 1940 se unieron los partidos Conservador, Liberal y Laborista, y fuera se quedaron los cuatro miembros independientes del partido Laborista y un parlamentario del partido Comunista. Por esta razón, el presidente de la Cámara resolvió diciendo que no había oposición oficial y el primer ministro anunció que, consecuentemente, el salario correspondiente al jefe de la oposición quedaba en suspenso. La cuestión es que la práctica y el funcionamiento de la Cámara de los Comunes requería que alguien actuara como jefe de la oposición; este cometido lo llevaron a cabo miembros experimentados del partido Laborista (primero Lees Smith y, tras su muerte, Pethick-Lawrence) que no habían pasado a integrar el Gobierno. Se ha de decir que, a pesar de apoyar firmemente al ejecutivo, cumplieron con la función de oposición. Véase: S. G. CAMPION, «Developments in the Parliamentary System Since 1918», cit., p. 11; A. POTTER, «Great Britain: Opposition with Capital "O"», cit., p. 15.

[381] J. WALDRON, *Political Political Theory*, cit., p. 113.

[382] *Ibid.*

semanal de las reuniones. La característica más importante fue la reestructuración del Consejo de Ministros, articulando en torno a su núcleo una serie de comisiones, generalmente permanentes, presididas por sus miembros y formadas por los componentes más representativos de la oposición parlamentaria. Estas comisiones tenían asignadas una competencia precisa paralela a la de los ministros y asistían al jefe de la oposición en las diversas intervenciones. En este momento, la organización de la oposición es tan compleja que el Consejo de Ministros en la sombra es tan sólo es uno de sus componentes, aunque dotado de poderes esenciales de dirección y coordinación, de una organización en la sombra extendida que se ha calificado como el "Gobierno en la Sombra" (*Shadow Government*)[383].

Ahora bien, la creación de un Consejo de Ministros en la sombra, en el sentido de nombrar miembros de la oposición formalmente para áreas particulares de la política, es muy reciente y surge durante los períodos del partido Laborista en la oposición de 1951-1964[384]. A partir de entonces, la distinción entre diputados con cargo ministerial en la sombra y diputados ordinarios del partido de la oposición se intensifica en el lado de la oposición, asemejándose a la del Gobierno.

En 1974, el Gobierno se volvió a comprometer, a través del discurso de la reina, a considerar una provisión de ayuda financiera para ayudar a los partidos de oposición. Lo que se tradujo, en 1975, en una moción para financiar a todos los partidos de oposición para asistirlos en el cumplimiento de sus funciones[385]. A partir de entonces, de manera secundaria, se va institucionalizando al resto de partidos de la oposición. En 1985 se

[383] D. R. TURNER, *The Shadow Cabinet in British Politics*, cit., pp. 54-57.

[384] R. M. PUNNET, *Front-Bench Opposition: The Role of the Leader of the Opposition, the Shadow Cabinet and the Shadow Government in British Politics*, cit., pp. 35-36.

[385] G. WEBBER, «Loyal Opposition and the Political Constitution», cit., p. 368.

regularon los días de la oposición, donde también se reserva un espacio para el segundo partido de oposición[386]. Lo trataremos más adelante.

De esta forma, la institucionalización de la oposición se va consolidando con la práctica de que el primer ministro informe y se reúna con el jefe de la oposición, la adjudicación de la presidencia de comisiones de control financiero y jurídico, el acceso a documentos clasificados, el derecho de la mayoría para acabar el debate (*cloture and guillotine*)[387], etc.

En suma, la función de oposición en el Reino Unido ha evolucionado de forma gradual. En un primer momento, las debilidades de los monarcas obligaban a hacer concesiones a los diputados, que suponía un límite frente a su soberanía. Con Isabel I, se configuran los primeros instrumentos de control, aunque sólo para aquellas cuestiones que no se encuadraran dentro de lo que la reina consideraba las "Grandes Materias del Estado". El punto de inflexión, que separa al Reino Unido del resto de potencias europeas, es la Revolución Gloriosa de 1688. El poder que obtiene el Parlamento por la Bill of Rights y la falta de autoridad del monarca, provocan una transición acelerada de una monarquía constitucional a una monarquía parlamentaria. A partir de entonces, su desarrollo es gradual, sin revoluciones ni levantamientos. Y así, la práctica parlamentaria, a lo largo de los años, se va formalizando. En el siglo XIX, aparecen los partidos políticos y es la época de las reformas electorales, donde se producen los movimientos de masa y el campo empieza a tener una representación importante en el Parlamento. De esta manera, no será hasta el siglo XX que se formalizará toda la regulación relativa a la oposición parlamentaria. Ello les ha posibilitado adaptar su sistema a los diferentes cambios, y les ha permitido actualizar, a través de la formalización de la oposición parlamentaria, el principio de división de poderes de manera adecuada.

---

[386] Cabe destacar que los días de la oposición se regularon por primera vez en 1963 y eran conocidos previamente como "Supply Days". Véase: N. JOHNSON, «Opposition in the British Political System», cit., p. 492.

[387] O. KIRCHHEIMER, «The Waning of Opposition in Parliamentary Regimes», cit., p. 130.

2.3 Institucionalización del Consejo de Ministros en la sombra y del jefe de la oposición

La separación entre mayoría y oposición es muy visual en la Cámara de los Comunes, pensada para promover el enfrentamiento y el debate, puesto que coloca al grupo del Gobierno y a la oposición cara a cara[388]. Al mismo tiempo, identifica con claridad a los sujetos: a la derecha del presidente de la Cámara está el Gobierno, a la izquierda, la oposición. El lugar donde se sientan los diputados tiene un sentido simbólico. Los diputados con cargo ministerial se sientan en el primer banco tanto del Gobierno como de la oposición; y está integrado, por parte del Gobierno, por los ministros (incluido el primer ministro) y, por parte de la oposición oficial, por los ministros en la sombra (incluido el jefe de la oposición)[389].

El sistema británico se caracteriza principalmente por el desarrollo institucional de su oposición oficial. El resto de los grupos parlamentarios de la oposición, como veremos, reciben un tratamiento secundario en su formalización. Se ha de destacar que el estatuto de la oposición oficial, más que dar instrumentos de censura o de integración, se centra en presentar al público un posible cambio de gobierno[390]. Se ha de hacer una distinción entre la institucionalización del Consejo de Ministros en la sombra y la del jefe de la oposición.

En primer lugar, como ya hemos destacado, el Consejo de Ministros en la sombra se desarrolla gradualmente hasta llegar a ser aceptado como una convención más de la constitución británica. Nace como una forma de organización que busca presentarse a la opinión pública como responsable[391]. A pesar de que el término *Shadow Cabinet* ha

---

[388] N. JOHNSON, «Opposition in the British Political System», cit., p. 492.

[389] R. YOUNG, *The British Parliament*, cit., p. 98.

[390] Mientras estuvo en vigor la "Fixed-Term Parliaments Act 2011" sí que existió una mayoría cualificada de 2/3 para evitar la ventaja de convocar elecciones del Gobierno cuando le favorecen.

[391] D. E. MCHENRY, «Formal Recognition of the Leader of the Opposition in Parliaments of the British Commonwealth», cit., p. 439.

alcanzado gran popularidad, técnicamente esta figura la encarnan en el partido Laborista la Comisión Parlamentaria (*Parliamentary Committee*) y en el partido Conservador la Comisión Consultiva (*Consultative Comittee*)[392].

El concepto Consejo de Ministros en la sombra alude a una comparación con el Consejo de Ministros (*Cabinet Government*). Su estructura se asemeja a la del Gobierno en que todos los ministros, siempre que estén a cargo de un ministerio, y los portavoces principales de cada Cámara tienen un equivalente "en la sombra". Hay otros miembros, como el coordinador de campaña que también forma parte[393]. Evidentemente son dos instituciones con funciones muy diferentes. Mientras que el Gobierno está preocupado con problemas inmediatos de gobierno, y ha de coordinar el trabajo de los departamentos del Estado, el Consejo de Ministros en la sombra se centra en las consideraciones tácticas para efectuar una buena oposición y en la gestión del partido[394]. Se ha afirmado que su trabajo es estudiar las políticas y prácticas gubernamentales "as closely as the leaders of the party in power"[395]. En otras palabras, el *Shadow Cabinet* es un órgano parlamentario encargado de tomar decisiones, de forma colegiada, relativas a la planificación política a largo plazo, cuestiones del día a día sobre el grupo parlamentario y, lo que más tiempo conlleva, a organizar las tácticas y actuaciones sobre los asuntos más inmediatos de la semana[396].

Se ha de destacar que dentro del Gabinete en la Sombra hay dos miembros de la Cámara de los Lores: el portavoz y el jefe en la sombra de la Cámara. Ello pone de relieve

---

[392] R. M. PUNNET, *Front-Bench Opposition: The Role of the Leader of the Opposition, the Shadow Cabinet and the Shadow Government in British Politics*, cit., p. 218; D. R. TURNER, *The Shadow Cabinet in British Politics*, cit., p. xv.

[393] Fecha de consulta 1 de septiembre de 2023. Véase la distribución actual: https://labour.org.uk/people/shadow-cabinet/.

[394] R. M. PUNNET, *Front-Bench Opposition: The Role of the Leader of the Opposition, the Shadow Cabinet and the Shadow Government in British Politics*, cit., p. 217.

[395] W. I. JENNINGS, *Cabinet Government*, cit., p. 115.

[396] A. POTTER, «Great Britain: Opposition with Capital "O"», cit., p. 13; D. R. TURNER, *The Shadow Cabinet in British Politics*, cit., p. 14.

que la oposición oficial también está en la Cámara alta y que puede reforzar el ejercicio de sus funciones con los lores; en concreto, el control y mejora de las normas.

Hay dos elementos que posibilitan que en la Cámara de los Lores se ejerza un control más alejado de las lógicas partidistas y centrado en aspectos técnicos. El primero, a pesar de que el partido Conservador es el que tiene más lores (223/779), no tiene una mayoría absoluta, por lo que, en caso de que dicho partido gobierne, su voto puede ser rechazado por el resto de los lores. El segundo, al ser la condición de lord de por vida tienen mayor independencia frente a la disciplina de partido de la Cámara de los Comunes. Un claro ejemplo es el proceso legislativo, donde como veremos más adelante con más detalle, es habitual que haya derrotas de la mayoría gubernamental. No obstante, la posición de subordinación de esta Cámara hace que se acabe imponiendo la mayoría de la Cámara de los Comunes. Así pues, en este período de sesiones anual, 2023-2024, a 17 de abril, la Cámara de los Lores ha rechazado 35 proyectos de ley. En el período de sesiones anterior, 2022-2023, se votó en contra de 125 proyectos de ley. Y, en definitiva, en todos los períodos de sesiones desde que el Parlamento del Reino Unido publica los datos, se observa una clara independencia frente al Gobierno[397].

El jefe de la oposición, en segundo término, es la persona que lidera la oposición oficial, y tiene la consideración de "primer ministro en la sombra". Es la alternativa directa que se presenta a los electores para decidir el sentido de su voto[398]. No suele suscitar problemas identificarlo: es el líder del segundo partido que, no formando parte del Gobierno, tenga más escaños. Desde la Minister of the Crown Act de 1937, en su artículo 10.1, se establece que necesariamente el jefe de la oposición ha de ser miembro de la Cámara de los Comunes, donde se realiza el primer reconocimiento formal al líder de la oposición. En la Ministerials and other Salaries Act 1975, en su artículo 2, vuelve a definir en los mismos términos al líder de la oposición. Esta ley establece financiación para el sostenimiento de la oficina del líder de la oposición (conocida como "Short

[397] Fecha de consulta 21 de abril de 2024, véase: https://www.parliament.uk/about/faqs/house-of-lords-faqs/lords-govtdefeats/.

[398] G. DE VERGOTTINI, *Lo shadow cabinet: saggio comparativo sul rilievo costituzionale dell'opposizione nel regime parlamentare britannico*, cit., p. 77.

Money" debido a que fue idea del ministro laborista Ted Short). El jefe de la oposición también tiene a su disposición una oficina en Westminster[399].

Existen dos procedimientos para adquirir el estatus de jefe de la oposición. Primero, en el caso de que el Gobierno sea derrotado en unas elecciones o en una moción de censura en la Cámara de los Comunes[400], la convención dicta que el monarca ha de designar al jefe de la oposición para tratar de formar Gobierno. No puede haber dilaciones indebidas por parte del anterior primer ministro, el jefe de la oposición ni el monarca. El nombramiento ha de ser inmediato, a no ser que no haya una mayoría clara; en este supuesto el proceso estará en suspenso hasta que se clarifique el partido que puede formar Gobierno. Una vez creado el Gobierno, el líder del segundo partido con más representación será el líder de la oposición oficial[401]. Segundo, si el líder de la oposición cesa de ser el líder de su partido, se plantean elecciones dentro del partido y el ganador adquiere el cargo. El partido elegirá a un líder nuevo, y la reina lo nombrará primer ministro, sin que ello implique al jefe de la oposición[402].

El reglamento de la Cámara de los Comunes regula atribuciones al líder de la oposición respecto a los días de la oposición (art. 14) las enmiendas al discurso de la Reina (art. 33), el límite de tiempo en los discursos (art. 47), la composición de la

---

[399] D. E. MCHENRY, «Formal Recognition of the Leader of the Opposition in Parliaments of the British Commonwealth», cit., p. 438.

[400] Definir en qué momento el Gobierno ha sido derrotado en la Cámara de los Comunes tiene su dificultad. Como criterio general JENNINGS escribió "no government with a majority would accept defeat ten times during a session. Nearly every vote is a vote of confidence, and a defeat involves either a dissolution or the resignation of the government". A lo sumo, la confianza está implícita en votaciones importantes, como el Discurso de la Reina o los presupuestos, ya que, si el Gobierno no logra aplicar partes clave de su agenda, genera la impresión de que la Cámara de los Comunes podría no confiar en el Gobierno en su conjunto. No obstante, a diferencia de las votaciones de confianza específicas, esto no está garantizado. Pero es probable que una derrota en cualquiera de ellas pueda provocar una moción de censura: W. I. JENNINGS, «The Technique of Opposition», *The Political Quaterly*, vol. 6, 2, 1935, p. 209.

[401] Para consultar los precedentes de esta convención: W. I. JENNINGS, *Cabinet Government*, cit., pp. 32-40.

[402] R. BRAZIER, «The Constitutional Role of the Opposition», *Northern Ireland Legal Quarterly*, vol. 40, 2, 1989, pp. 132-133.

Comisión sobre Escocia (art. 99), la elección de las presidencias de las comisiones permanentes (art. 122B) y la composición de la Comisión de Diputados sin cargo oficial (Backbench Business Committee, art. 152J).

La doctrina británica ha puesto énfasis en que, a pesar de no ser la única oposición, se esfuerza por presentarse como el líder de "la" oposición, no como el líder de "una" oposición. En la práctica habitual el primer ministro trata de quitarle importancia, otorgándole un trato similar al resto de la oposición, con el objetivo de diluir su posición como alternativa de gobierno. Durante la campaña de las elecciones generales de 1966, el jefe de la oposición quiso tener un debate televisivo con el primer ministro, quien aceptó con la condición de que también estuviera presente el jefe del partido Liberal. El jefe de la oposición oficial se negó rotundamente[403]. No hay ninguna norma que regule el funcionamiento de los debates televisivos, por lo que depende del acuerdo de los partidos[404]. Lo cierto es que, aunque se había discutido en múltiples ocasiones sin llegar a un acuerdo, no se han celebrado debates televisivos hasta las elecciones generales de 2010. En esta ocasión sí que se accedió a celebrar un debate donde participaron el primer ministro (Gordon Brown), el jefe de la oposición (David Cameron) y el líder del segundo partido de la oposición (Nick Clegg). A partir de entonces, se han ensayado diferentes formatos: en las elecciones generales de 2015 se celebraron debates a dos entre el primer ministro (David Cameron) y el jefe de la oposición (Ed Miliband), debates a siete entre los partidos con (más) representación e incluso debates entre cinco jefes de los partidos de la oposición. Paradójicamente, no fue hasta 2019 donde se celebró el primer debate entre el primer ministro (Boris Johnson) y el jefe de la oposición oficial (Jeremy Corbyn), además de llevarse a cabo otros donde participaron más grupos parlamentarios.

El deber constitucional principal del líder de la oposición es estar preparado para asumir su cargo como primer ministro. Todas sus acciones tienen como objetivo adquirir el estatus de primer ministro en el futuro. De este deber constitucional se derivan dos

---

[403] R. M. PUNNET, *Front-Bench Opposition: The Role of the Leader of the Opposition, the Shadow Cabinet and the Shadow Government in British Politics*, cit., p. 81.

[404] N. JOHNSTON, *General election television debates*, House of Commons Library, 2024, p. 5, fecha de consulta 8 febrero 2024, en https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN05241/SN05241.pdf.

funciones principales: controlar al gobierno y presentarse como una alternativa al primer ministro, presidiendo el Consejo de Ministros en la sombra. En la Cámara de los Comunes se le asigna un espacio en el banco justo enfrente del primer ministro, en las funciones oficiales y en las ceremonias parlamentarias se le reconoce un lugar preeminente y tiene derecho a chófer. Por convención también es nombrado miembro del Consejo Privado[405].

En la función de presentarse como una alternativa al primer ministro se incluye el deber de pactar y colaborar con el Gobierno en cuestiones determinadas. El primer ministro, por convención, le ofrece información de acceso confidencial o le consulta sobre políticas de Estado. La cooperación entre el gobierno y la oposición oficial se incentiva, como ya se ha destacado, ante la posibilidad de alternancia, al adquirir conciencia de que en la próxima legislatura los papeles se podrían intercambiar. El proceso de cooperación no es necesariamente público, al contrario, es generalmente de carácter privado[406].

Respecto a los jefes de la oposición de los otros partidos la institucionalización es menor. Su posición dependerá del número de escaños obtenidos. El reglamento de la Cámara de los Comunes (de ahora en adelante RCC), en su artículo 14, reconoce la facultad de disponer de 3 sesiones por período de sesiones anual para el líder del segundo partido de la oposición (en contraposición de las 17 sesiones que se ofrece al líder de la oposición oficial) y, por una reciente práctica, se reconoce el reparto de parte del tiempo para que lo puedan disponer grupos más pequeños[407]. También hay derecho a financiación para todos los partidos de oposición en la Cámara de los Comunes que hayan obtenido dos escaños, o un escaño y más de 150,000 votos, en la elección general anterior. Este no está disponible para los partidos cuyos miembros no hayan ocupado el escaño. La cantidad de dinero que se reciben los grupos también es en función del número de escaños y de votos obtenidos.

---

[405] R. M. PUNNET, *Front-Bench Opposition: The Role of the Leader of the Opposition, the Shadow Cabinet and the Shadow Government in British Politics*, cit., p. 77.

[406] Para más información, fecha de consulta 1 de enero de 2023, véase: Opening-up-the-Usual-Channels-2002_HansardSociety_publication.pdf (ctfassets.net).

[407] M. HUTTON Y OTROS, *Erskine May: Parliamentary Practice*, cit., párr. 18.13.

En definitiva, el Consejo de Ministros en la sombra es una convención, presidida por el jefe de la oposición oficial, cuya función es organizar al partido para ofrecer una alternativa directa al Gobierno. De esta manera, se estructura oponiendo a cada ministro un miembro del partido que fiscalice su labor y proponga alternativas políticas. Mediante este sistema, el electorado percibe que ya existe una alternativa preparada y dispuesta a gobernar. Luego, el jefe de la oposición, líder del partido mayoritario de la oposición, está regulado en los reglamentos de la Cámara, aunque parte de su configuración se sigue guiando por convenciones (como formar parte del Consejo Privado). El sistema británico da una importancia principal a estas dos figuras y, en contraste, dedica una regulación menor al resto de jefes de partidos de la oposición, pero de tal forma que puedan realizar sus funciones.

2.4 Elección y composición del presidente y las comisiones de la Cámara de los Comunes

Una vez hemos analizado las dos formas con las que se ha institucionalizado la oposición parlamentaria, cabe adentrarse en el análisis de aquellos órganos que han de garantizar sus funciones. En este apartado se estudiarán los órganos de gobierno de las Cámaras. En concreto, el nombramiento y la garantía de neutralidad de la función del presidente de la Cámara y la composición y presidencia de las comisiones permanentes.

2.4.1 Nombramiento y garantía de neutralidad del presidente de la Cámara de los Comunes

El presidente de la Cámara (*Speaker*) es la máxima autoridad en la Cámara de los Comunes: preside los debates, mantiene el orden y hace llamamientos a los diputados para intervenir[408]. No ocurre lo mismo en la Cámara de los Lores[409]. Así pues, la clave de bóveda del correcto funcionamiento de la Cámara de los Comunes es la neutralidad del presidente de la Cámara: "confidence in the impartiality of the Speaker is an indispensable

[408] C. HADDON; A. LILLY; J.-A. HAGEN SCHULLER, «Official opposition», *Institute for Government*.

[409] El presidente de la Cámara de los Lores no tiene la facultad para actuar en la Cámara sin su consentimiento. La función del presidente de la Cámara de los Lores es asistir, y no gobernar. Véase: M. HUTTON Y OTROS, *Erskine May: Parliamentary Practice*, cit., párr. 4.49.

condition of the successful working procedure"[410]. Es conveniente analizar las garantías de neutralidad que aseguran que no se convierta en un instrumento a manos del Gobierno. Para ello se abordará el proceso de elección y las normas que garantizan la imparcialidad una vez en el cargo.

La elección del presidente de la Cámara de los Comunes se regula en el art. 1 RCC. Ha de ser elegido al principio de cada legislatura o en caso de muerte, retiro o dimisión. Durante la vacancia, el cargo es ocupado por el diputado que lleva más tiempo en la Cámara de los Comunes. Hemos de diferenciar dos supuestos. En el primer caso, si el presidente de la Cámara se presenta a la reelección, el reglamento establece que se formule una pregunta oral y pública en la Cámara de los Comunes. En caso de respuesta afirmativa, el presidente de la Cámara vuelve a ocupar el puesto. En caso contrario, se elige por voto secreto al día siguiente. La práctica ha sido la reelección, pero no se puede afirmar que sea una convención, por tanto, no vincula[411].

Respecto al segundo supuesto, en caso de muerte, dimisión, retiro o negativa a la reelección del presidente de la Cámara, se produce también una nueva votación. Previo a la reforma de 2001, por lo que se reguló el voto secreto para dar más independencia a los diputados frente al grupo parlamentario, lo habitual era que el candidato fuera convenido previamente y las votaciones fueran por unanimidad[412]. A partir de entonces, todas las votaciones han sido competitivas: Bercow (2009-2019) y Hoyle (2019-actualidad).

Pues bien, el proceso se regula en el art. 1B RCC, donde se establece que los diputados que desean concurrir a la elección han de presentar su candidatura acompañada de la firma de entre doce y quince diputados. El reglamento exige que, por lo menos, tres de las firmas han de pertenecer a miembros de otro partido o sin afiliación política. Los diputados sólo pueden firmar una nominación y votar a un candidato. Para resaltar la autonomía del presidente de la Cámara, es una práctica habitual que la propuesta del candidato sea presentada por dos parlamentarios sin cargo oficial en el Gobierno

[410] *Ibid.*, párr. 4.23.

[411] A. KENNON, «The election of the Speaker: myth and reality», *Constitution Unit*.

[412] Á. J. SÁNCHEZ NAVARRO, *Las minorías en la estructura parlamentaria*, cit., p. 147.

(*backbencher*)[413]. Si tras la votación un diputado ha recibido más del cincuenta por ciento de los votos, es elegido presidente de la Cámara. En caso contrario, se procede a descartar al candidato que ha recibido menos votos; y a aquellos que no han alcanzado el cinco por ciento de los votos; se da la posibilidad de que los candidatos se retiren; y se repite la votación hasta que un candidato obtenga la mayoría absoluta de los votos presentes. No hay ninguna norma ni práctica que regule que el *Speaker* tenga que ser miembro de la mayoría o de la oposición: lo fundamental es que sea imparcial. Del mismo modo, tampoco se requiere que no haya ejercido previamente cargos en el Gobierno. El único requisito del Reglamento de la Cámara (art. 1) es que no sea miembro del Gobierno en el momento de la elección[414].

Luego, por el mismo método, se procede a la elección de tres vicepresidentes de la Cámara. Por convención, para los cargos de presidente y vicepresidente de la Cámara se elegirá a dos miembros del Gobierno y dos de la oposición oficial[415]. La función principal del vicepresidente es asumir la presidencia de la Cámara durante la ausencia inevitable o por permiso del presidente, y desempeñar sus funciones en relación con todos sus procedimientos. Por convención, el primer vicepresidente en substituir será del partido contrario al que pertenezca el presidente de la Cámara; luego del mismo y después del contrario otra vez[416].

Una vez obtenido el cargo de presidente de la Cámara operan una serie de normas que garantizan su neutralidad. En primer lugar, por ley se ha regulado un salario[417] y una

---

[413] P. LAUNDY, *The Office of Speaker in the Parliaments of the Commonwealth*, Quiller Press, London, 1984, p. 63.

[414] P. LAUNDY, «The Speaker and his office in the Twentieth Century», en *The House of Commons in the Twentieth Century*, Clarendon Press, Oxford, 1979, pp. 140-144.

[415] F. BAKER; K. ZODGEKAR, «Government Majority», *Institute for Government*.

[416] El vicepresidente de la Cámara también tiene otras funciones adicionales. Véase: https://www.parliament.uk/about/mps-and-lords/principal/deputy-speakers/

[417] Se regula en el Ministerials and Other Salaries Act 1975 en el art 1.3.

pensión vitalicia[418] a cargo del Fondo Consolidado[419] (por lo que no está sujeto a la aprobación del Parlamento). En segundo lugar, por convención: ha de renunciar a su afiliación política; no puede intervenir en los debates, aunque sí puede hacer observaciones ocasionales; sólo emite un voto en caso de empate[420]; en las siguientes elecciones su candidatura no puede tener afiliación política, se presenta por su circunscripción como el "Speaker seeking re-election"; y una vez se retiran se les nombra miembros de la Cámara de los Lores[421]. En tercer lugar, hay dos prácticas relevantes: que los partidos principales no presenten candidaturas en la circunscripción del presidente de la Cámara y la no oposición a su reelección[422].

En síntesis, formalmente, la posición del presidente de la Cámara en el Reino Unido se elige por la regla de la mayoría. No obstante, las convenciones y las prácticas corrigen este predominio de la mayoría para dotar a la figura de la máxima neutralidad posible. Para ello, se requiere que el diputado elegido pueda ejercer su cargo de forma efectivamente independiente. Es decir, no estar sometido a la disciplina de partido o con capacidad de continuar su vida política sin ella. Pues bien, la elección de un diputado como presidente de la Cámara supone su elevación a una categoría que lo sitúa por encima

---

[418] Se regula en la Public Service Pensions Act 2013, apartado 33, art. 1.

[419] El Fondo Consolidado (*Consolidated Fund*) es el principal fondo bancario del Gobierno y es la cuenta central a la que se acreditan los ingresos del Gobierno provenientes de impuestos y otras fuentes. El hecho de que el sueldo del presidente de la Cámara proceda de este fondo evita que su sueldo y pensión dependan de la aprobación anual. Véase: M. HUTTON Y OTROS, *Erskine May: Parliamentary Practice*, cit., párr. 35.6.

[420] El presidente de la Cámara tiene plena libertad para votar en caso de empate en la votación lo que su conciencia dicte. Ahora bien, la práctica ha sido votar para que continúe el debate y, en caso de que no sea posible, posicionarse en contra bajo el principio de que las decisiones importantes se han de tomar por mayoría. Véase: *Ibid.*, párr. 20.89.

[421] Resulta de especial interés el caso del presidente de la cámara John Bercow (2009-2019). Ha sido el único, en más de doscientos años, en no ser nombrado miembro de la Cámara de los Lores. La razón es que se consideró que no había actuado de forma imparcial y que, por convención, se requería que el puesto en la Cámara de los Lores fuera políticamente neutro. Véase: A. LILLY, «How is the Speaker of the House of Commons elected?», *Institute for Government*.

[422] M. HUTTON Y OTROS, *Erskine May: Parliamentary Practice*, cit., párr. 4.23.

de las luchas partidistas. Por eso, por convención, ha de renunciar a su afiliación política y, para garantizar su independencia, se le garantiza un puesto de honor en la Cámara de los Lores cuando finalice su mandato. El resto de las convenciones están acorde con esta garantía de neutralidad: no intervenir en los debates, sólo votar en caso de empate y con los criterios de favorecer la deliberación y decantarse por lo que la mayoría decida en la toma de decisiones. Del mismo modo, las prácticas se dedican a consolidar dicha imparcialidad: no oponerse a su reelección y no presentar candidatura donde se presente el presidente de la Cámara.

2.4.2 Elección del presidente y composición de las comisiones parlamentarias

Respecto a las comisiones se puede distinguir entre las legislativas (*General Committee*, *Committe of the Whole House* y *Grand Committee*) y las permanentes (*Select Committee*). Por un lado, las legislativas se constituyen específicamente para cada proyecto o proposición de ley. Una vez finalizado el proceso legislativo se disuelven. Por otro lado, las permanentes tienen la función de investigar y controlar departamentos ministeriales o problemas concretos[423]. En los dos casos, existe la posibilidad de configurar una comisión mixta, compuesta por parlamentarios de la Cámara de los Comunes y de la Cámara de los Lores.

Cabe observar las posibilidades que tiene la oposición parlamentaria para influir y ejercer control a través de las comisiones. Para ello, se analizarán dos parámetros en la Cámara de los Comunes: la capacidad de presidir comisiones y la posibilidad de formar parte como miembro de las mismas. En la Cámara de los Lores, al tener una función más técnica, el Gobierno tiene menos posibilidades de controlar y utilizar las comisiones por las razones aducidas anteriormente (está en minoría y los lores tienen más independencia). Más adelante, cuando tratemos la participación de la oposición en la función de control, veremos el papel que realiza a la hora de la constitución de comisiones de investigación para casos de interés general o para depurar responsabilidades del Gobierno. Aquí nos centraremos en aquellas comisiones de la Cámara de los Comunes que forman parte del funcionamiento ordinario.

[423] *Ibid.*, párr. 38.1.

En primer lugar, dentro de las comisiones legislativas se ha de hacer una distinción entre comisiones generales (*General Committee*) y comisiones en pleno (*Committe of the Whole House*). En relación con las comisiones generales, se regulan en los arts. 84 y ss. RCC. En el art. 85 RCC se establece que la presidencia (o presidencias) es escogida por el presidente de la Cámara de los Comunes de un panel de presidencias (*Panel of Chairs*)[424]. El encargado de nombrar a los miembros del panel de presidencias es la Comisión de Selección (*Committee of Selection*) que tiene en cuenta tanto las calificaciones técnicas como la composición de la Cámara. La Comisión de Selección, ante todo, tiene el deber de garantizar este último aspecto: que la composición de la comisión sea un reflejo del de la Cámara[425].

Por lo que se refiere a las comisiones en pleno se utilizan para materias que se encuadran dentro de alguna de estas categorías: proyectos de ley de gran trascendencia constitucional, legislación de emergencia y otras leyes que se discuten por el procedimiento de urgencia, proyectos legislativos controvertidos o proposiciones de ley sin oposición y que se llevan a cabo sin debate[426]. La presidencia de la comisión habitualmente la ejercerá el presidente, o el vicepresidente, de la Comisión de Asuntos y

---

[424] El art. 4 RCC regula que el presidente de la cámara ha de nombrar al menos a diez parlamentarios para que actúen de manera temporal como presidentes de las comisiones. El presidente y vicepresidente de la Comisión de Asuntos y Medios (*Committee of Ways and Means*) más los parlamentarios nombrados forman el panel de presidencias. Su composición busca reflejar el equilibrio de fuerzas del Parlamento.

[425] En 1995, la Cámara de los Comunes acordó una orden temporal que permitía a la Comisión de Selección interpretar el criterio de reflejar la composición de la cámara en el sentido de que el partido que había obtenido la mayoría en las elecciones generales anteriores debería tener una mayoría en cualquier comisión, a menos que ese partido perdiera su mayoría ya fuera como resultado de elecciones parciales (*by-elections*) o de transfuguismo. En enero de 1997, la Comisión de Selección acordó que el Gobierno conservaría su mayoría en la mayor parte de las comisiones, pero solo tendría la mitad de los asientos en la comisión sobre el Proyecto de Ley de Finanzas. En 2017, la Comisión de Selección volvió a interpretar este requisito de manera que el Gobierno tendría una mayoría en cualquier comisión general con un número impar de miembros; y en cualquier comisión general con un número par de miembros, el número de miembros de los partidos del Gobierno y de la oposición sería el mismo. Véase: M. HUTTON Y OTROS, *Erskine May: Parliamentary Practice*, cit., párr. 39.3.

[426] *Ibid.*, párr. 28.83.

Medios[427]. En alguna ocasión también puede ser asumida por un miembro del panel de presidencias escogido por el presidente de la Comisión de Asuntos y Medios[428].

En segundo lugar, las comisiones permanentes se regulan en el art. 122 y ss. RCC. La elección de la presidencia en el art.122B, que establece que el día después de las elecciones, el presidente de la Cámara se encargará de asignar las presidencias de las comisiones permanentes en atención a la proporción de cada partido. El principio general es que debe reflejar la distribución de partidos en la Cámara de los Comunes, aunque existe cierta flexibilidad para acomodarse a la realidad política[429]. Las negociaciones sobre qué comisión presidirá cada grupo la realizan los portavoces de cada grupo informalmente. Posteriormente, en la gran mayoría de los casos[430], se realiza una votación en la Cámara de los Comunes en la que sólo se pueden presentar diputados del partido que tiene asignada la presidencia de la comisión permanente en concreto.

El art. 122B.8.f RCC regula dos comisiones permanentes que han de estar presididas por la oposición oficial: la Comisión de Normas de Conducta (*Committee on Standards*) y la Comisión de Cuentas Públicas (*Committee of Public Accounts*). Hay una tercera comisión, que se establece en el art. 122D.1.c, la Comisión de Diputados sin cargo oficial, que no puede ser presidida por la mayoría. Se ha destacado que los presidentes de las comisiones tienen una influencia importante en el resultado de sus trabajos. Pero, por supuesto, la decisión se rige por el principio mayoritario por lo que es necesaria cierta

[427] Es el título que se le da al primer vicepresidente de la Cámara de los Comunes. Véase: *Ibid.*, párr. 4.33.

[428] *Ibid.*, párr. 28.85.

[429] Por ejemplo: en las elecciones generales de 2019, los conservadores obtuvieron dieciséis presidencias, el partido Laborista nueve y el Partido Nacional Escocés dos. Fecha de consulta 28 de enero de 2023, véase: https://www.instituteforgovernment.org.uk/article/explainer/official-opposition

[430] Algunas comisiones permanentes como la Comisión de Investigación y la Comisión de Coordinación son elegidas por los propios miembros de la comisión permanente: *Ibid.*

colaboración si la mayoría la ostenta otro grupo parlamentario diferente al del presidente[431].

Respecto a la composición, una vez elegidos los presidentes, también se distribuyen los escaños de las comisiones en atención a la representación de los grupos parlamentarios. Aunque este método de elección provoca que los grupos de oposición minoritarios se puedan quedar fuera de las comisiones. Una vez se ha determinado el número de miembros en cada comisión, cada grupo parlamentario celebra elecciones internas para determinar los parlamentarios que ocuparán ese puesto[432]. La composición es de vital importancia ya que "the fact that committees are composed of elected representatives from across the range of opinion in the House is their unique and most important characteristic, which is the foundation of the authority they enjoy"[433]. Asimismo, es conveniente resaltar que, a pesar de que su composición sea un reflejo de la estructura de la Cámara, la práctica de las comisiones es pasar por alto las divisiones partidistas y unirse para ejercer un control efectivo[434].

Cabe mencionar, por su importancia a la hora de ejercer la función de control, la Comisión de Coordinación (*Liaison Committee*) de la Cámara de los Comunes, que está compuesta por los presidentes de las otras comisiones permanentes relativas a los ministerios y que, desde 2010, han sido elegidas por toda la Cámara. Ello les otorga legitimidad y autonomía. Se encarga de supervisar el trabajo de las comisiones permanentes y ejerce un rol muy importante de control: mediante preguntas tres veces al año al primer ministro y a través de determinar los informes de las comisiones para

---

[431] Fecha de consulta 3 de marzo de 2023, véase: https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/Under%20scrutiny%20final.pdf.

[432] Fecha de consulta 22 de junio de 2023, véase: https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainer/election-select-committee-chairs-and-members.

[433] HOUSE OF COMMONS, LIAISON COMMITTEE, *The Effectiveness and Influence of the Select Committee System*, 2019, p. 89.

[434] D. JUDGE, *Political institutions in the United Kingdom*, Oxford University Press, Oxford, 2005, p. 56; M. MORAN, *Politics and Governance in the UK*, Palgrave macmillan, Basingstoke, 2005, p. 201.

debatir. La elección del presidente de la comisión se realiza entre los miembros. Lo habitual, desde una lógica partidista, será que esté dirigida por un diputado que forme parte del partido de Gobierno, al igual que la mayor parte de los miembros. De hecho, desde el 2010 ha formado parte del Gobierno y, al mismo tiempo, se ha exigido que se caracterice por su neutralidad. Un caso de rechazo se produjo con la presidencia de Bernard Jenkins en 2020, que, debido a su falta de apariencia de imparcialidad, provocó que miembros del partido de Gobierno votaran en su contra y no saliera elegido[435].

Para acabar, las comisiones mixtas están compuestas por miembros de la Cámara de los Comunes y la Cámara de los Lores. Algunas son comisiones permanentes como la Comisión Mixta sobre los Derechos Humanos (*Joint Committee on Human Rights*) y otras tienen una función específica como examinar borradores de iniciativas de ley en ámbitos relativos a los derechos humanos[436]. El primer paso del procedimiento consiste en que una Cámara proponga a la otra la necesidad de crear la comisión. Las dos Cámaras eligen a sus miembros con base a la representación y a criterios técnicos. La presidencia se elige de entre los miembros por votación, y el hecho de que participe la Cámara de los Lores facilita que la oposición oficial pueda presidir la comisión[437]. Constituye un caso paradigmático donde los parlamentarios de la Cámara de los Lores pueden contribuir a ejercer un control técnico adicional al de la oposición oficial y, al mismo tiempo, unirse a la estrategia de esta última.

En definitiva, el funcionamiento de las comisiones en el Reino Unido presenta garantías suficientes para la participación de los grupos de oposición. Hay dos presidencias que se atribuyen al grupo de oposición oficial: la Comisión de Normas de Conducta y la Comisión de Cuentas Públicas, que permiten orientar su trabajo. Y, al ser la composición proporcional a la representación de la Cámara, ello garantiza una

---

[435] Se ha de destacar que las anteriores presidencias habían sido del Gobierno, pero eran miembros conocidos por su neutralidad. El Gobierno amenazó con eliminar la Comisión y se acabó cediendo con la presidencia. Fecha de consulta 10 de agosto de 2023, véase: https://www.instituteforgovernment.org.uk/comment/liaison-committee-function.

[436] Fecha de consulta 10 de agosto de 2023, véase: https://www.parliament.uk/about/how/committees/joint/.

[437] M. HUTTON Y OTROS, *Erskine May: Parliamentary Practice*, cit., párr. 41.7.

participación importante de los grupos de oposición. El único aspecto a resaltar es que los grupos de oposición menos mayoritarios pueden quedarse sin representación en las comisiones.

2.5 Condiciones generales del funcionamiento de las Cámaras

La oposición opera en el marco parlamentario, donde normalmente desarrolla su función. Parece lógico que, previo a definir los instrumentos a los que la oposición puede acceder, se analice la puesta en marcha de los procedimientos parlamentarios. De tal forma se tratará de responder a las preguntas: ¿cómo se da comienzo a la actividad parlamentaria? y, ¿quién define el contenido de esta? Respecto a la primera pregunta, el Parlamento ha de ser convocado para reunirse y llevar a cabo legítimamente sus funciones. Así pues, tan importante como la posibilidad de convocar las sesiones es determinar su contenido. Ello implicará un examen de la determinación del calendario y del orden del día. Por último, durante las sesiones, la posibilidad de hacer uso de la palabra es clave para que la oposición parlamentaria pueda llevar a cabo sus funciones. De este modo analizaremos la potestad de convocatoria, la fijación del calendario de trabajos y del orden del día y la distribución del turno de palabra.

2.5.1 La potestad de convocatoria

Vamos a analizar dos aspectos respecto a la potestad de convocatoria. En primer lugar, los límites que establece la ley: legislaturas y períodos de sesiones. En relación con el primer punto, también examinaremos la ley que impedía que el primer ministro no pudiera disolver la Cámara de los Comunes, y acabar de forma anticipada con la legislatura, sin la participación de la oposición oficial (Fixed-Term Parliaments Act 2001). Y, en segundo término, los períodos de sesiones ordinarios.

A) Límites a la potestad de convocatoria: legislaturas, períodos de sesiones y la Fixed-Term Parliaments Act 2011

Las legislaturas en el Reino Unido, según el art. 7 del Parliament Act 1911, tienen una duración de cinco años. En contraste con los siete años que regulaba previamente la Septennial Act 1715. Este período ha sido prorrogado sólo en dos ocasiones, durante las guerras mundiales, por leyes de vigencia anual (*annual Acts*). La Dissolution and Calling

of Parliament Act 2022 establece que "If it has not been dissolved earlier, a Parliament dissolves at the beginning of the day that is the fifth anniversary of the day on which it first met".

El primer ministro tiene la facultad de disolver de forma anticipada la Cámara de los Comunes. Ante la facultad, propia de los regímenes parlamentarios, de que el primer ministro pueda convocar elecciones sin haber acabado la legislatura, en el Reino Unido se aprobó la Fixed-Term Parliaments Act 2011, cuya vigencia duro hasta el 2022 con la aprobación de la Dissolution and Calling of Parliament Act 2022. La cuestión es relevante para la oposición parlamentaria porque la elección discrecional de la fecha de las elecciones puede suponer una ventaja electoral para el Gobierno.

Por convención, un Gobierno que ha perdido la confianza de la Cámara de los Comunes ha de dimitir o convocar nuevas elecciones. Entre 1945 y 2010 la duración media de una legislatura ha sido de tres años y diez meses[438]. Lord Holme of Cheltenham describió las inconveniencias de la prerrogativa de adelantar las elecciones con una comparación: "a race in which the Prime Minister is allowed to approach it with his running shoes in one hand and his starting pistol in the other"[439]. Como solución a este problema, el Parlamento británico aprobó la "Fixed-term Parliaments Act 2011". El viceministro Nick Clegg lo argumentaba de esta manera: "We are seeking to remove from the executive and the Prime Minister of the day the ability to play politics with the timing of the election. That is the basic motive of this. Governments have been distorted, paralysed, hobbled and handicapped over and over again by the capricious manner in which Prime Ministers have played cat and mouse with the British people and with the legislature about when elections should be held... That is debilitating to good government; it destroys good government. It is humiliating to the legislature and the Parliament. It

[438] CONSTITUTION COMMITTEE, *Fixed-Term Parliaments Bill*, 2010, párr. 49, fecha de consulta 5 enero 2023, en https://publications.parliament.uk/pa/ld201011/ldselect/ldconst/69/6903.htm#n25.

[439] HL Deb, 22 May 1991, col 245.

makes a complete mockery of the relationship between the legislature and the executive"[440].

La Fixed Term Parliaments Act 2011 retiró la prerrogativa al primer ministro para disolver anticipadamente el Parlamento y convocar elecciones[441]. Estableció que las elecciones generales tendrían lugar el primer jueves de mayo del quinto año de la legislatura. Se abría la posibilidad de unas elecciones anticipadas en dos supuestos (art. 2 de la Fixed Term Parliaments Act 2011). En primer lugar, si se aceptaba una moción para convocar elecciones por 2/3 del total de los diputados. En segundo lugar, si salía adelante una cuestión de confianza y no se constituía un Gobierno alternativo en los siguientes 14 días. En el primer caso se introdujo una mayoría cualificada mientras que en el segundo caso bastaba una mayoría simple.

Así pues, la legislatura en la que se aprobó la ley duró el tiempo estipulado, y cumplió el propósito de asegurar al partido Liberal-democrático todo el mandato en el Gobierno. A partir de entonces afloraron los problemas. Con esta ley sólo tendría que haber habido unas elecciones generales entre su aprobación (septiembre 2011) y 2020. Pero lo cierto es que ha habido tres (2015, 2017 y 2019). En abril de 2017, Theresa May consiguió los 2/3 para convocar elecciones anticipadas. Su partido acabó en minoría y tuvo que pactar con el Partido Democrático Unionista de Irlanda del Norte. La facilidad con la que obtuvo la mayoría cualificada provocó críticas respecto a la ineficacia de la ley. El diputado Sir Edward Leigh declaró: "It would be a brave man or woman who voted against this motion. The Fixed-term Parliaments Act 2011 is therefore seen to be

[440] Constitution Committee, House of Lords 2010b:11. Fecha de consulta 5 de enero de 2023: https://publications.parliament.uk/pa/ld201011/ldselect/ldconst/69/6904.htm#n37.

[441] No se pueden obviar las circunstancias en las que el primer ministro aceptó renunciar a la prerrogativa de disolución anticipada de la Cámara de los Comunes. Las elecciones de 2010 obligaron al partido Conservador a pactar para poder gobernar. En las negociaciones con el partido Liberal-democrático se acordó esta reforma. La razón principal de esta medida era asegurar que el gobierno duraría cinco años. Véase: P. NORTON, *Governing Britain: Parliament, ministers and our ambiguous constitution*, cit., p. 118.

an emperor without clothes -it serves no purpose, and many of us have questioned it for many years"[442].

En septiembre de 2019, Boris Johnson se encontró en minoría en la Cámara de los Comunes. En esas circunstancias no tenía los apoyos suficientes para aprobar el acuerdo con la Unión Europea sobre el Brexit. Por esta razón, solicitó hasta tres veces disolver la Cámara de los Comunes para celebrar nuevas elecciones. El 4 de septiembre de 2019 presentó una moción que obtuvo 298 votos a favor y 56 en contra. No alcanzó la mayoría de 2/3 (434). El lunes siguiente, 9 de septiembre, el primer ministro volvió a presentar la misma moción. Tampoco tuvo éxito. Tan sólo consiguieron 293 votos a favor y 45 en contra. El tercer intento se realizó el 28 de octubre, con un resultado de 299 a favor y 70 en contra. El veto de la oposición se presentó en forma de abstención, y funcionó efectivamente para evitar que se aprobara el acuerdo respecto al Brexit. Dadas las circunstancias, el Gobierno tomó la decisión de presentar un proyecto de ley (Early Parliamentary General Election Act 2019) para sortear las restricciones de la Fixed Parliaments Act 2011 y poder celebrar las elecciones en una fecha determinada (12 de diciembre de 2019). Al no tener una mayoría suficiente, tuvo que pactar con el Partido Nacionalista Escocés para aprobarla. Cabe destacar que se trataba de una ley elaborada para un único caso.

Las elecciones se celebraron y Johnson obtuvo una mayoría reforzada. Sin embargo, en esas circunstancias excepcionales los problemas de la citada regulación emergieron. Si un Gobierno quería convocar unas elecciones anticipadamente tenía que aprobar una moción de confianza contra sí mismo, con el problema político que comportaba, o presentar un proyecto de ley *ad hoc* al margen de la Fixed-Term Parliaments Act 2011, lo que también conllevaba pasar por todo el procedimiento legislativo[443]. En definitiva, un Gobierno sin confianza parlamentaria suficiente podría quedarse bloqueado sin poder gobernar.

---

[442] Véase el archivo de las intervenciones parlamentarias de Hansard: HC Deb. 19 April 2017, col.681.

[443] P. NORTON, *Governing Britain: Parliament, ministers and our ambiguous constitution*, cit., pp. 121-122.

En las elecciones de 2010, tanto el partido Liberal-democrático como el Laborista llevaban en su programa aprobar la Fixed Parliaments Act 2011[444]. En las elecciones de 2019, tanto el partido Conservador como el Liberal llevaban en su programa derogarla[445]. El partido Conservador ganó las elecciones y aprobó el 24 de marzo de 2022 la Dissolution and Calling of Parliament Act 2022 con el resultado de que la Fixed-Term Parliaments Act 2011 ha quedado derogada, y se ha vuelto al escenario anterior.

El argumento principal a favor de fijar el período de la legislatura es evitar una ventaja electoral del Gobierno en perjuicio de la oposición. Lo cierto es que "[i]n the United Kingdom, nearly 60% of all elections between 1945 and 2015 were timed by the incumbent government for partisan advantage. By calling elections that coincided with peaks in their popularity, opposition weakness and a strong economy, incumbents were able to derive significant electoral advantages"[446]. También se ha argumentado que podía evitar que decayeran proyectos de ley a causa de la convocatoria de las elecciones. Adicionalmente, se ha sostenido que la implementación de unas legislaturas con plazos fijo puede tener beneficios políticos y constitucionales como mantener la confianza de la ciudadanía en el proceso democrático, forzar al primer ministro a ser más abiertos en la explicación sobre la causa de disolución, estabilizar gobiernos de coalición o proteger a la Corona frente a las controversias políticas[447].

En contra, el argumento más convincente es que puede socavar el proceso democrático puesto que, en ciertas circunstancias, puede ser más conveniente para superar la imposibilidad de gobernar convocar nuevas elecciones que esperarse al final de la legislatura. Hay una serie de supuestos donde puede ser adecuado contar con esta prerrogativa: 1) cuando hay un cambio de primer ministro (por ejemplo, las elecciones convocadas cuando Eden sustituyó a Churchill en 1955); 2) cuando hay un cambio en la

---

[444] CONSTITUTION COMMITTEE, *Fixed-Term Parliaments Bill*, cit., párr. 13.

[445] R. KELLY, *Fixed-term Parliaments Act 2011*, Commons Library Research Briefing, 2021, pp. 5-6.

[446] P. SCHLEITER; V. BELU, «Electoral incumbency advantages and the introduction of fixed parliamentary terms in the United Kingdom», *The British Journal of Politics and International Relations*, vol. 2, 20, 2018, p. 319.

[447] CONSTITUTION COMMITTEE, *Fixed-Term Parliaments Bill*, cit., párr. 29-30.

formación de Gobierno (por ejemplo, cuando se creó el "National Government" en 1931); 3) cuando un Parlamento es inviable (por ejemplo, en octubre de 1974 se celebraron unas elecciones ocho meses después de otras que habían dejado al Gobierno en minoría); 4) cuando un Gobierno no puede gobernar de manera efectiva (por ejemplo, en 1951 se convocaron elecciones 18 meses después de las anteriores debido a que la mayoría del Gobierno era muy ajustada y varias ministros dimitieron); y 5) cuando un primer ministro quiere obtener un nuevo mandato para gobernar con una nueva política (por ejemplo, las elecciones de 1923 se convocaron después de que el gobierno de Baldwin adoptara la reforma tarifaria)[448].

En relación con los períodos de sesiones, su duración es de aproximadamente un año, pero no existe ninguna regulación que lo determine. De hecho, caben excepciones, como las sesiones de 2010 y 2017, que duraron dos años[449]. La apertura del período de sesiones, desde 2011, suele ser a principios de mayo. Asimismo, la práctica ha sido suspender las sesiones en determinadas circunstancias: tres semanas en Navidad, una en Pascua, otra en primavera y lo correspondiente al verano (agosto, septiembre y parte de octubre)[450].

En suma, la duración de las legislaturas está determinada por ley, para evitar que sean las mayorías puedan alargar su duración. Ahora bien, existe la posibilidad de prorrogarlas en casos excepcionales como las guerras mundiales. La práctica del Reino Unido no sugiere ningún problema para los grupos de oposición. Más allá de la facultad de disolución del primer ministro, un elemento propio de los sistemas parlamentarios cuyo intento de formalización con una mayoría cualificada, como se ha destacado, ocasiona más problemas que ventajas. Es decir, aunque formalmente es una garantía para los grupos de oposición, con base en el principio de gobernabilidad, se ha de descartar este tipo de regulaciones. Como es obvio, políticamente sería conveniente pactar con la oposición oficial la disolución de la Cámara, pero no es el caso británico. Por lo demás,

---

[448] *Ibid.*, párr. 39.

[449] M. HUTTON Y OTROS, *Erskine May: Parliamentary Practice*, cit., párr. 8.2.

[450] *Ibid.*, párr. 18.2.

el período de sesiones tampoco ha resultado problemático para los grupos de oposición, a pesar de no estar regulado.

B) La convocatoria de sesiones ordinarias y extraordinarias

En relación con la convocatoria de las sesiones ordinarias, el art. 9 RCC regula que la Cámara de los Comunes se reunirá a las dos y media de la tarde los lunes, y a las once y media de la mañana los martes y miércoles, mientras que los jueves las sesiones inician a las nueve y media de la mañana. Esta programación establece un marco regular para las deliberaciones parlamentarias, permitiendo la planificación y la gestión eficaz del tiempo legislativo. Así pues, también establece que estos horarios son susceptibles de ajustes en función de las necesidades específicas del calendario de trabajos o de situaciones excepcionales que puedan surgir. Ello implica que no sea necesario convocar diariamente a la Cámara, puesto que ya se reúne los días indicados.

Respecto a las sesiones extraordinarias, el art. 13 RCC, regula que la convocatoria de la Cámara de los Comunes, cuando no corresponda por el reglamento, es una facultad del presidente de la Cámara, a solicitud del Gobierno, cuando estime que lo requiere el interés público. Aunque formalmente, el Gobierno requiere el acuerdo del presidente de la Cámara, la práctica es que se accede siempre a convocarlas[451].

En definitiva, las sesiones ordinarias están garantizadas por los reglamentos, en la medida en que no necesitan ser convocadas, lo que protege la posición de los grupos de oposición. Por el contrario, respecto a las sesiones extraordinarias, corresponde al Gobierno adoptar una postura consensual que tenga en cuenta la posición de los grupos de la oposición para convocarlas. Ello es debido a que, formalmente, tiene una posición de preeminencia.

2.5.2 Fijación del calendario de trabajos y del orden del día

En relación con el calendario de trabajos, se anuncia el jueves por el líder de la Cámara (*Leader of the House*), que preside el grupo mayoritario y forma parte del Gobierno.

[451] J. A. G. GRIFFITH, *Parliament: Functions, Practice and Procedures*, Sweet & Maxwell, London, 1989, p. 25.

Seguidamente, hay un debate entre el líder de la Cámara y el líder de la oposición oficial donde discuten sobre su contenido. En la práctica, sin embargo, su contenido se determina mediante cooperación entre el Gobierno y los grupos de oposición de manera informal[452].

En lo relativo a la fijación del orden del día en la Cámara de los Comunes recae, como norma general, en el Gobierno en ejercicio (art. 14.1 RCC). En concreto, el encargado de organizar el calendario y el orden del día es el portavoz jefe del Gobierno: "It should, however, be stressed before going on to describe the formal arrangement for allocating time that the actual time spent in debating a particular matter, or one particular aspect of a matter, is frequently determined by the wishes of the Opposition, and on other occasions by the wishes of groups of private Members or even of a single private Member"[453]. En la práctica, el Gobierno suele negociarla con los partidos de la oposición, particularmente con la oposición oficial[454].

El proceso de cooperación entre el Gobierno y la oposición oficial en lo relativo a cuestiones procedimentales de las Cámaras es conocida como los *usual channels*. Describe el conjunto de reuniones y discusiones, tanto en la Cámara de los Comunes como en la Cámara de los Lores, para tomar decisiones sobre el funcionamiento parlamentario. En las dos Cámaras los sujetos que intervienen, por parte del Gobierno, son el líder de la Cámara de los Comunes (*leader of the House of Commons*), el portavoz principal del Gobierno (*Chief Whip*) y su secretario privado. Y, por parte de la oposición oficial, el líder de la Cámara en la sombra y el portavoz principal de la oposición oficial. Las decisiones que llevan a cabo son: la determinación del orden del día y el calendario de trabajos parlamentarios, las relativas a enmiendas o acuerdos en el proceso legislativo,

[452] Á. J. SÁNCHEZ NAVARRO, *La oposición parlamentaria*, cit., pp. 90-91.

[453] M. HUTTON Y OTROS, *Erskine May: Parliamentary Practice*, cit., párr. 18.11.

[454] *Ibid.*, párr. 4.9.

la valoración de propuestas emitidas por comisiones de las Cámaras y la elección de los presidentes y vicepresidentes de las Cámaras[455].

Se ha de poner énfasis, como ya hemos destacado, en que el calendario de trabajos y el orden del día lo establece formalmente el Gobierno. Por lo que necesariamente no ha de ser fruto de un proceso de negociación. No obstante, hay dos razones por las que se requiere cierto grado de cooperación. La primera consiste en evitar la obstrucción de la vida parlamentaria. Para ello, el Gobierno hace concesiones a la oposición oficial. Puesto que los grupos de oposición se pueden organizar para que un proyecto de ley del Gobierno no se apruebe por falta de tiempo para completar su trámite[456]. El pacto con la oposición asegura que se pueda llevar a cabo las políticas del Gobierno al evitar conflictos y bloqueos[457]. Respecto a la segunda razón, en la Cámara de los Lores, el Gobierno no tiene mayoría y existe una práctica consolidada de cooperar en tales cuestiones[458].

Hay cuatro excepciones al predominio del Gobierno que se regulan en el RCC (las tres primeras en el art. 14.2 y la última en el art. 54): 1) durante trece sesiones celebradas los viernes se da prioridad a las proposiciones de ley de los diputados de a pie (*Private Members' Bills*); 2) veinte sesiones del período de sesiones anual británico estarán a disposición de los grupos de oposición (conocido como los "días de la oposición"); 3) por lo menos veintisiete sesiones son asignadas por la Comisión de Diputados sin cargo oficial (*Backbench Business Committee*) para asuntos de los diputados sin cargo oficial y; 4) se destinan tres días para la consideración de las estimaciones recomendadas por la Comisión de Coordinación (*Liaison Committee*).

De las veinte sesiones de la oposición, diecisiete están a disposición del jefe de la oposición oficial, mientras que las tres sesiones restantes están a cargo del jefe del

---

[455] *Ibid.*; M. RUSH; C. ETTINGHAUSEN; I. CAMPBELL; A. GEORGE, *Opening Up the Usual Channels*, Hansard Society, 2002, pp. 7-8, fecha de consulta 29 febrero 2024, en https://assets.ctfassets.net/n4ncz0i02v4l/2Qm5JXSrtNXgOfZYutPN3s/11293d4f49419c382d38369a4ffd7c28/Opening-up-the-Usual-Channels-2002_HansardSociety_publication.pdf.

[456] N. JOHNSON, «Opposition in the British Political System», cit., p. 491.

[457] M. RUSH Y OTROS, *Opening Up the Usual Channels*, cit., p. 19.

[458] *Ibid.*, p. 20.

segundo partido de oposición con más representación. Es una práctica reciente que el líder del segundo grupo de oposición ceda de manera informal una porción de las tres sesiones que tiene a su disposición a otros grupos parlamentarios de la oposición[459]. Si el período de sesiones dura más de un año, los portavoces pueden pactar más sesiones a disposición del resto de grupos. El Gobierno, en cualquier caso, puede optar por ofrecer más sesiones para que se debatan los temas de la oposición. En las reuniones del Consejo de Ministros en la sombra se decide cómo usar los días de la oposición[460].

En síntesis, la primacía del Gobierno en la fijación del calendario de trabajos y del orden del día viene limitada por los días de la oposición. Así pues, aunque en situaciones normales el Gobierno tenderá a cooperar con los grupos de oposición, en especial con la oposición oficial, en aquellos supuestos de conflicto no podrá marginalizarlos completamente.

2.5.3 Distribución del turno de palabra

La distribución del turno de palabra se regula en el art. 47 RCC. Se han de distinguir entre los debates que se realizan en la Cámara de los Comunes y los que tienen lugar en el *Westminster Hall*[461]. En relación con la Cámara de los Comunes, el presidente de la Cámara tiene la función de regular la duración de las intervenciones en los debates. Ello

---

[459] M. HUTTON Y OTROS, *Erskine May: Parliamentary Practice*, cit., párr. 18.13.

[460] R. M. PUNNET, *Front-Bench Opposition: The Role of the Leader of the Opposition, the Shadow Cabinet and the Shadow Government in British Politics*, cit., pp. 218-220.

[461] Desde 1999 se han realizado sesiones paralelas de la Cámara de los Comunes en la Sala del Gran Comité, adyacente a *Westminster Hall*. Esta innovación surgió de una recomendación de la comisión permanente sobre la Modernización de la Cámara de los Comunes (*Select Committee on Modernisation of the House of Commons*). Su objetivo es proporcionar un foro adicional para el debate, como los debates sobre informes de comisiones permanentes y debates elegidos por los diputados sin cargo oficial. En resumen, es un método para disponer de más tiempo parlamentario sin extender las horas de sesión. Los procedimientos en *Westminster Hall* son distintos a los de la Cámara de los Comunes y son subsidiarios a ella en el sentido de que en ciertas circunstancias se realizan informes desde *Westminster Hall* a la Cámara de los Comunes. Sin embargo, no es una comisión; una resolución en *Westminster Hall* es una resolución de la Cámara de los Comunes (art. 10.12) y tiene el mismo estatus. Véase: M. HUTTON Y OTROS, *Erskine May: Parliamentary Practice*, cit., párr. 23.1.

implica la posibilidad de anunciar una limitación en el tiempo en función de las circunstancias. En el caso de que ocurra, los ministros y los diputados que hablan en nombre del líder de la oposición, así como un diputado nominado por el líder del segundo partido de oposición más grande, están exentos de ser interrumpidos o de que concluyan su intervención abruptamente. Del mismo modo, en el caso de los representantes previamente mencionados se establece que los límites de las intervenciones deberán respetar, por lo menos, los veinte minutos, mientras que, en debates sobre temas de actualidad, serán diez minutos. Ello contrasta con los límites que se imponen al resto de miembros de la Cámara que están a la discreción del presidente de la Cámara. Más allá de los límites formales, el presidente de la Cámara ha indicado que la expectativa será que las declaraciones de los ministros no duren más de diez minutos, la respuesta del líder de la oposición alrededor de cinco minutos y la del segundo partido de oposición más grande no más de dos minutos[462].

Respecto a los debates en el *Wesminster Hall* (art. 10 RCC), en segundo término, operan las mismas reglas, pero con algunas salvedades. En este caso el encargado de limitar el tiempo es el vicepresidente primero de la Cámara de los Comunes. En los debates, cuya duración es de treinta minutos, no se deja participar a la oposición oficial y, si algún miembro lo hace, no será en representación de su posición como miembro de la oposición oficial. En los debates de sesenta minutos, la oposición oficial y el miembro nombrado por el segundo partido de oposición se espera que intervengan cada uno cinco minutos; en los debates de noventa minutos, intervengan diez minutos y; en los debates de tres horas, estará a discreción del vicepresidente primero de la cámara[463].

Desde el punto de vista de la oposición oficial, el Consejo de Ministros en la sombra será quién decida el primero de sus miembros en hablar durante el debate. La lógica habitual es adaptarse a la estrategia del Gobierno: si el debate empieza con un discurso del primer ministro la contestación será del líder de la oposición. En cambio, si

[462] *Ibid.*, párr. 21.14.

[463] *Ibid.*, párr. 23.11.

da comienzo con el ministro de un área concreta, responderá el parlamentario equivalente que forme parte del Consejo de Ministros en la sombra[464].

En suma, la regulación de los debates en la Cámara de los Comunes se centra en la interacción entre el Gobierno y la oposición oficial. En cambio, en el *Westminster Hall* se deja más espacio para el resto de los grupos de la oposición. De esta forma, el derecho al debate público queda especialmente garantizado para la oposición oficial, mientras el resto de los grupos de oposición han de luchar por intervenir en la Cámara de los Comunes y en el *Westminster Hall*. Lo que vuelve a subrayar la tendencia a que los grupos de oposición más minoritarios puedan quedar sin posibilidades de ejercer sus funciones.

2.6 Participación en el procedimiento legislativo y presupuestario

El procedimiento legislativo es, sin duda, uno de los procesos más importantes en los que ha de participar la oposición parlamentaria. Consideramos junto con el profesor SÁNCHEZ NAVARRO, que se ha de garantizar su participación en dos momentos: la iniciativa y la deliberación[465]. En el primer momento, mediante la presentación ante los ciudadanos de sus propuestas legislativas y, en el segundo, para poder debatir públicamente tanto sus proposiciones como los proyectos de ley del Gobierno. Y, de esta manera, poder controlar y ofrecer una alternativa política al electorado. Así pues, la decisión final corresponde a la mayoría. De esta forma, en primer lugar, nos vamos a centrar en analizar, dentro del procedimiento legislativo, las iniciativas legislativas y las posibilidades de enmienda y debate durante el proceso. Adicionalmente, en segundo término, se estudiará el procedimiento presupuestario.

En primer lugar, respecto al procedimiento legislativo, cabe empezar con la iniciativa legislativa. Se otorga al Gobierno (*Government bills*) y a los miembros de cada Cámara (*Private members' bills*). El art. 14 RCC, prioriza los proyectos de ley del Gobierno. Ahora bien, el apartado segundo del mismo artículo contempla dar prioridad a

---

[464] R. M. PUNNET, *Front-Bench Opposition: The Role of the Leader of the Opposition, the Shadow Cabinet and the Shadow Government in British Politics*, cit., pp. 218-220.

[465] Á. J. SÁNCHEZ NAVARRO, *La oposición parlamentaria*, cit., p. 293.

las proposiciones de ley de los parlamentarios individuales trece viernes cada período legislativo anual. En cualquier caso, lo habitual serán que las leyes provengan del Gobierno[466]. De esta manera, se ha de destacar que no se hacen distinciones en función de si la iniciativa es de un grupo parlamentario: "accordingly, any bills introduced on behalf of the official Opposition or select committees are Private Members' Bills"[467].

En lo que se refiere a las enmiendas, todos los diputados pueden formularlas en tres momentos: en la fase de comisión, donde el encargado de seleccionarlas es el presidente de la comisión; en la fase de informes y; en la fase de consideración. En estos dos últimos casos, al ser en la Cámara de los Comunes, el encargado de apreciar la idoneidad y seleccionar las enmiendas es el presidente de la Cámara[468]. No se regula que la oposición oficial tenga una facultad específica a este respecto, no obstante, se deduce del resto de las normas que a la hora de debatir las enmiendas tendrá una posición preeminente. La doctrina británica ha prestado especial atención a las facultades del Gobierno en el proceso legislativo, llegando a concluir que el Parlamento tiene una incidencia muy menor en sus decisiones[469]. No obstante, un estudio reciente ha concluido que la mayor parte de las enmiendas substanciales aprobadas son realizadas por diputados que no forman parte del partido del Gobierno[470]. De esta manera, en la práctica, no sólo participan en la iniciativa y el debate, sino que influyen en la decisión.

Puesto que la mayor parte de iniciativas legislativas son proyectos de ley, les vamos a prestar nuestra atención principal. En lo relativo a los debates, el momento más importante es la conocida como segunda lectura (*second reading*), ya que la primera

---

[466] M. HUTTON Y OTROS, *Erskine May: Parliamentary Practice*, cit., párr. 26.3.

[467] *Ibid.*, p. 26.3.

[468] Fecha de consulta 24 de julio de 2023, véase: https://guidetoprocedure.parliament.uk/collections/lAZNrqZd/submitting-amendments.

[469] A. KING; I. CREWE, *The Blunders of Our Governments*, Oneworld, London, 2013, p. 361.

[470] M. RUSSELL; D. GOVER; K. WOLLTER, «Does the Executive Dominate the Westminster Legislative Process?: Six Reasons for Doubt», *Parliamentary Affairs*, 69, 2016, p. 305.

lectura (*first reading*) tiene un carácter puramente formal[471]. Este momento se centra en el examen y control de la ley[472]. El art. 90.1 RCC contempla que la segunda lectura se pueda realizar en comisión. Ahora bien, añade que, si se presenta una moción para remitir un proyecto de ley a una comisión de segunda lectura, y al menos veinte parlamentarios expresan su objeción levantándose en sus escaños, será rechazada. De esta forma, otorga la facultad a los grupos de oposición de asegurar un debate en el pleno.

En relación con los proyectos de ley, una vez aprobada la iniciativa, será examinada por la comisión legislativa correspondiente, lugar donde se introducirá la mayor parte de enmiendas a la totalidad y al articulado. Una vez aprobado el texto, volverá al pleno, donde se realizará un debate y se podrán presentar más enmiendas (*report stage*). Ello garantiza que los diputados que no forman parte de la Comisión puedan controlar y ofrecer una alternativa política[473].

En segundo lugar, respecto al procedimiento presupuestario, la posición de subordinación de la oposición es mayor, ya que es generalmente una función del Gobierno elaborar los presupuestos. Lo característico en el Reino Unido es el marcado protagonismo de la oposición parlamentaria oficial en el proceso[474]. De todo el procedimiento presupuestario, nos interesa el día del debate de los presupuestos (*Budget day*), tras la aprobación del *Financial statement and Budget Report*, se vota una moción para aprobarla (art. 50 RCC). Seguidamente, se produce un debate general. Se inicia con la intervención del jefe de la oposición oficial y, después, con el portavoz del segundo partido de oposición. La duración del debate suele ser de 4 días[475]. Se finaliza con la aprobación de la Ley de Presupuestos (*Finance Bill*). De su tramitación, cabe destacar que sigue la fase del procedimiento legislativo ordinario con algunas diferencias: la fase de comisión se divide en dos, donde el debate de las materias más relevantes se lleva a

---

[471] M. HUTTON Y OTROS, *Erskine May: Parliamentary Practice*, cit., párr. 28.9.

[472] J. JACOB, «El procedimiento legislativo en el Parlamento británico», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 16, 1986, p. 189.

[473] J. A. G. GRIFFITH, *Parliament: Functions, Practice and Procedures*, cit., p. 319.

[474] Á. J. SÁNCHEZ NAVARRO, *La oposición parlamentaria*, cit., p. 313.

[475] M. HUTTON Y OTROS, *Erskine May: Parliamentary Practice*, cit., párr. 36.34.

cabo ante el pleno de la Cámara (*Committee of the Whole House*) y el resto en comisión, siendo la oposición oficial la que decide los temas de debate[476].

En síntesis, durante el procedimiento legislativo se da la posibilidad a los grupos de oposición, con una minoría cualificada, de forzar el debate en el pleno, con la capacidad de potenciar el debate. Respecto al procedimiento presupuestario, no se permiten enmiendas, pero alternativamente se fomenta el predominio de la oposición oficial al dotarle de una situación principal y dejarle que elija las materias que se han de discutir.

2.7 Participación en la función de control parlamentario

En la función de control parlamentario, en la Cámara de los Comunes se reconoce al jefe de la oposición oficial como el que encabeza el control del Gobierno[477]. Cabe analizar las preguntas al Gobierno y otros miembros de agencias gubernamentales e independientes, las posibilidades de interponer mociones y de debatirlas, las comisiones de investigación y las mociones de censura y los juicios políticos.

2.7.1 Preguntas

En primer lugar, se observará la oportunidad que tiene los parlamentarios para preguntar al Gobierno y otros miembros de agencias gubernamentales e independientes. Al mismo tiempo, se desgranará la regulación específica de la oposición. En segundo lugar, se analizarán los límites materiales a la hora de formular preguntas.

En primer lugar, la finalidad de las preguntas es obtener información o promover la acción[478]. En la tramitación de las preguntas se puede distinguir entre las que están formuladas para que la respuesta sea escrita y las que buscan que sea oral. El art. 21.1 RCC establece que las preguntas orales se llevarán a cabo los lunes, martes, miércoles y

---

[476] *Ibid.*, párr. 36.41.

[477] *Ibid.*, párr. 4.6.

[478] HOUSE OF COMMON, *Parliamentary Questions*, 2013, p. 1, fecha de consulta 8 enero 2023, en https://www.parliament.uk/globalassets/documents/commons-information-office/Brief-Guides/Parliamentary-Questions.pdf.

jueves. Es lo que se conoce como el *Question Time*, y tiene una importancia simbólica importante[479]. El Gobierno tiene la obligación de comparecer y los diputados la oportunidad de preguntar. Si se interrumpe el período reservado para las preguntas, ello no conlleva automáticamente una extensión. La práctica reciente del presidente de la Cámara, sin embargo, ha sido alargarlo. En ocasiones puntuales, en consonancia con la voluntad de la Cámara, se puede decidir dedicar el espacio de las preguntas a otras cuestiones[480].

La mayoría del tiempo dedicado a las preguntas se utiliza para formularlas a los ministros sobre los ámbitos propios de sus ministerios respectivos. La excepción se da cuando ha de responder el primer ministro, que tiene la obligación de hacerlo durante media hora cada semana. Tiene lugar los miércoles. A diferencia de las preguntas a los ministros, no se requiere especificar su contenido con antelación[481].

Existe la posibilidad de hacer preguntas urgentes (art. 21.2 RCC). Corresponde al presidente de la cámara determinar el carácter urgente y la trascendencia de la materia. En ese caso, el mismo día se puede presentar una pregunta. El presidente de la cámara tendrá en cuenta la perspectiva del ministro en relación con su urgencia. Si considera que cumple las características, la pregunta se formulará después del *Question Time*, también cabe la opción de réplica[482].

El líder de la oposición y los miembros del Consejo de Ministros en la sombra tienen ciertos derechos a la hora de formular preguntas. Se ha llegado a afirmar que "those speaking on behalf of the Leader of the Opposition are almost invariably exempted from

---

[479] D. JUDGE, *Political institutions in the United Kingdom*, cit., p. 54.

[480] En 1994, a raíz de la muerte del jefe de la oposición, John Smith, el presidente de la cámara suspendió la sesión para que se pudieran hacerle homenajes. Véase: M. HUTTON Y OTROS, *Erskine May: Parliamentary Practice*, cit., párr. 19.13.

[481] CABINET OFFICE, *The Cabinet Manual. A guide to laws, conventions and rules on the operation of government*, 2011, párr. 5.11-5.13, fecha de consulta 3 enero 2023, en https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/60641/cabinet-manual.pdf.

[482] HOUSE OF COMMON, *Parliamentary Questions*, cit., pp. 1-4.

speech limits"[483]. Durante el turno de preguntas al primer ministro, por convención, el líder de la oposición tiene la posibilidad de intervenir el primero y el derecho de réplica hasta seis veces. Para ello ha de indicar al presidente de la cámara en qué momento quiere intervenir. A los portavoces de la oposición oficial, por convención, también se les permite un cierto número de preguntas adicionales, que variará en función de las circunstancias apreciadas por el presidente de la cámara[484].

Las agencias gubernamentales y las instituciones independientes son controladas por la comisión permanente vinculada a cada ministerio, que puede solicitar comparecencias e informes[485]. La oposición, además de controlar a través de las comisiones, puede plantear, mediante diputados individuales, preguntas escritas a dichos órganos. Ha habido ciertas críticas sobre la ineficacia de su control debido a la falta de entrega de informes por parte de las agencias[486].

En segundo lugar, la encargada de determinar si las preguntas están en orden es la *Table Office*. Se han establecido ciertas normas y convenciones que constituyen un límite a lo que la oposición puede preguntar: 1) no están permitidas las preguntas que buscan que se exprese una opinión, o que contienen un argumento, inferencias o imputaciones, epítetos innecesarios, o expresiones retóricas, controvertidas, irónicas[487] u ofensivas; 2) los hechos sobre los que se basa la pregunta han de ser desarrollados de la forma más

---

[483] M. HUTTON Y OTROS, *Erskine May: Parliamentary Practice*, cit., párr. 4.6.

[484] HOUSE OF COMMON, *Parliamentary Questions*, cit., p. 4.

[485] M. HUTTON Y OTROS, *Erskine May: Parliamentary Practice*, cit., párr. 38.1.

[486] Fecha de consulta 4 de agosto de 2023, véase párr. 62: https://publications.parliament.uk/pa/cm201415/cmselect/cmpubadm/110/11009.htm#note156.

[487] En este caso el problema no es el uso de la ironía en sí, que es habitual en la Cámara de los Comunes, sino vaciar de contenido una pregunta para ser irónico. Por lo tanto, no formular una pregunta genuina. Un ejemplo lo encontramos en el debate del miércoles 23 de febrero de 1958, cuando se trató de poner en el orden del día una pregunta sobre si el primer ministro iba a poner guardaespaldas a sus ministros, para evitar que la ciudadanía les apaleara. El presidente de la Cámara la rechazó por ser irónica. Véase el archivo de las intervenciones parlamentarias de Hansard: HC Deb (1957–58) 583, cc 376–77. Fecha de acceso 8 de enero de 2023, véase: https://hansard.parliament.uk/commons/1958-02-26/debates/1317e3ca-be20-4b40-b7c8-0f3730a7eddf/QuestionsToMinisters#376.

breve posible. El diputado que los ha formulado se hace responsable de su veracidad. En ningún caso se admite la cita de periódicos, libros, discursos, etc[488]. Cuando los hechos tienen trascendencia, el presidente de la Cámara tiene la obligación de asegurar su autenticidad *prima facie*; 3) no se puede preguntar sobre el carácter o el comportamiento de miembros de la Corona, ya que para ello se necesita un procedimiento especial. Al mismo tiempo, tampoco se puede preguntar sobre aquellas personas que no tengan un carácter oficial o público[489]. Introducir un nombre en la pregunta de manera no estrictamente necesaria no está permitido; 4) no se puede usar el nombre del monarca o la influencia de la Corona para formular una pregunta[490], tampoco provocar debate sobre la Corona o la familia real. No obstante, las que versan sobre el coste de los eventos reales o de los palacios sí están permitidas; 5) se ha establecido que al primer ministro no se le puede preguntar sobre el consejo que puede haber dado al monarca en relación con la concesión de honores, el patrocinio eclesiástico de la Corona, el nombramiento y cese de los consejeros del Consejo Privado o, en circunstancias concretas, el ejercicio de la prerrogativa de gracia; 6) las relativas a los ministros han de estar relacionadas con su cargo; 7) para acabar, también hay límites a las preguntas con relación a las cuestiones parlamentarias, a aquellas preguntas que ya han sido contestadas o que ya han sido

[488] En el debate del lunes 3 de marzo de 1958 el presidente de la Cámara aclaró que no se podía citar discursos anteriores. Véase el archivo de las intervenciones parlamentarias de Hansard: HC Deb (1957–58) 583, c 822. Fecha de acceso el 08 de enero de 2023, véase: https://hansard.parliament.uk/commons/1958-03-03/debates/fd9fed58-44de-4757-91a7-e32e5d936ee3/RamptonInstitution#822.

[489] El martes 7 de enero de 1913 se formuló una pregunta sobre el contenido del informe elaborado por inspector detective Kane en 1907. Se respondió que era confidencial el contenido. Cuando se iba a replicar sobre las conclusiones que se podían extraer, el presidente de la Cámara recordó que no se pueden utilizar las preguntas para acusar a personas que no formen parte de la Cámara. Véase el archivo de las intervenciones parlamentarias de Hansard: HC Deb (1912–13) 46, c 1005. Fecha de acceso 8 de enero de 2023, véase: https://hansard.parliament.uk/commons/1913-01-07/debates/bd33e042-73a2-4384-8654-e47d18e1c68a/CrownJewels(Dublin)#1005.

[490] El martes 23 de octubre de 1990 se trató de utilizar la influencia de la reina para reforzar el apoyo a la necesidad de realizar pruebas de conocimiento a los niños. El presidente de la Cámara afirmó que no está permitido. Véase el archivo de las intervenciones parlamentarias de Hansard: HC Deb (1996–97) 289, c 436W. Fecha de acceso 8 de enero 2023, véase: https://hansard.parliament.uk/commons/1990-10-23/debates/4e7fda1d-9f0e-4ce7-aa0a-f75faf90cf9f/Pupils(Testing)#177.

rechazadas, a las que busquen criticar la decisión de cualquiera de las dos Cámaras del Parlamento, las que buscan soluciones a casos hipotéticos, etc.[491].

2.7.2 Mociones

Una moción es una proposición no de ley presentada para debate o aprobación en la Cámara de los Comunes o la Cámara de los Lores. Debe ser presentada antes de que pueda tener lugar cualquier debate o votación en el Parlamento[492]. La clave es analizar la posibilidad de que la oposición pueda interponerlas y, una vez interpuestas, sea por diputados de la mayoría o de la oposición, las posibilidades que tiene para influir mediante el debate que genera. Sin embargo, vamos a dividirlo en dos partes. La primera, relativa a la moción que se presenta en respuesta al discurso de la reina (*Debate on the Queen's Speech*), que es uno de los momentos tradicionales donde la oposición oficial adquiere un protagonismo importante. Y, la segunda, donde trataremos dos mociones que habían caído en desuso, pero que, en los últimos años, en parte por la polarización de la política, han vuelto a aflorar: el derecho de petición (*humble address for a return*) y el desacato parlamentario (*complaint of breach of privilege o contempt*).

En primer lugar, la respuesta al discurso de la reina tiene una gran importancia simbólica. El debate, que se hace al inicio de cada legislatura en respuesta al discurso del monarca, es ante ambas Cámaras reunidas conjuntamente y en este se limita a leer el programa del primer ministro electo. Desde el principio se confiere a la oposición oficial un importante protagonismo. Después de la lectura del discurso, ambas Cámaras suspenden la sesión hasta la tarde del mismo día en que vuelven a reunirse por separado. Seguidamente, se produce una resolución, que consiste en la lectura formal de una moción que afirma el derecho de las Cámaras a deliberar con independencia de la presencia del monarca, que da lugar a un debate.

En la Cámara de los Comunes consta de tres partes. Los primeros días cubre las políticas del gobierno, que se ponen en relación con el contenido del discurso del monarca. Se empieza con la presentación de una moción conocida como "respuesta leal

---

[491] M. HUTTON Y OTROS, *Erskine May: Parliamentary Practice*, cit., párr. 22.18-22.22.

[492] *Ibid.*, párr. 20.10 y 20.17.

al discurso del monarca" (*Loyal Adress in reply*), cuyo propósito es iniciar el debate. Interviene después el líder de la oposición oficial, y esboza las líneas principales en las que consistirá su crítica al programa de gobierno. El primer ministro responde a esta intervención y se suele dar paso a los líderes de los partidos de oposición con menos representación. La segunda parte se desarrolla durante los siguientes días y se centra en materias más específicas escogidas por la oposición oficial. La última parte se lleva a cabo los últimos dos días y consiste en debatir enmiendas a la "respuesta leal al discurso del monarca". Habitualmente las presentan diputados con cargos ministeriales (*frontbench*) de la oposición oficial. El último día los partidos minoritarios también tienen la posibilidad de presentar alguna enmienda. El debate concluye con la aprobación del mensaje de contestación a la reina.

En segundo lugar, vamos a analizar dos mociones cuyo propósito no es tan sólo generar debate, sino que han sido utilizadas en los últimos años para forzar a un Gobierno en mayoría a actuar: el derecho de petición y el desacato parlamentario. En relación con el derecho de petición, consiste en una moción que solicita la publicación de un documento determinado. Es un mecanismo que dejó de ser utilizado a mediados del S. XIX, principalmente debido a que la información se proporciona por otros medios. Cabe destacar que el hecho de que se necesite la mayoría para que la petición de los documentos sea vinculante, lo convierte en un instrumento circunstancial[493].

En 2017 la oposición oficial recuperó la moción y la dotó de un nuevo sentido. En concreto, se presentó ante la negativa del Gobierno de desvelar la información solicitada sobre el estado del Brexit. Se planteó durante los días de la oposición y se aprobó por la mayoría de la Cámara[494]. El Gobierno se vio obligado a publicar los documentos. En 2018 se interpuso otra moción de la misma naturaleza en la que se

[493] *Ibid.*, párr. 7.31.

[494] El diputado Keir Starmer, líder del Partido Laborista y de la oposición oficial, formuló la moción de esta forma: "That an humble Address be presented to Her Majesty, That she will be graciously pleased to give directions that the list of sectors analysed under the instruction of Her Majesty's Ministers, and referred to in the Answer of 26 June 2017 to Question 239, be laid before this House and that the impact assessments arising from those analyses be provided to the Committee on Exiting the European Union". Véase el archivo de las intervenciones parlamentarias de Hansard: HC Deb, 1 November 2017, col 878.

solicitaba la publicación del asesoramiento legal al Gobierno en relación con el acuerdo de retirada de la Unión Europea. La moción se aprobó sin oposición. El Gobierno sabía que iba a perder y optó directamente por no votar. Seguidamente el Gobierno publicó el comentario legal "EU Exit: Legal Position on the Withdrawal Agreement". Adicionalmente, el *Attorney General* se presentó en la Cámara de los Comunes para hacer una declaración y resolver las dudas sobre el informe. La oposición oficial criticó que la publicación no consistiera en el asesoramiento legal sino en un resumen. El abogado del Estado respondió que, en aras del interés general, no podía hacer público el contenido completo del documento.

En esas circunstancias colisionaron dos convenciones: la soberanía del Parlamento y la confidencialidad de los actos del Gobierno[495]. La oposición oficial presentó una moción de desacato parlamentario (*complaint of breach of privilege*). Sirve para condenar la obstrucción, o su intento o amenaza que ocasione, o pueda ocasionar, una interferencia substancial en el desarrollo de las funciones de la Cámara de los Comunes[496]. Estas fueron las palabras del líder de la oposición oficial, Keir Starmer, al interponer la moción: "That this House finds Ministers in contempt for their failure to comply with the requirements of the motion for return passed on 13 November 2018, to publish the final and full legal advice provided by the Attorney General to the Cabinet concerning the EU Withdrawal Agreement and the framework for the future relationship, and orders its immediate publication"[497]. Al estar en minoría, por primera vez en la historia, el Gobierno fue condenado y forzado a publicar el informe completo.

No obstante, ello derivó en una crisis constitucional donde se puso énfasis en la necesidad de utilizar el derecho de petición con responsabilidad. El Gobierno ha de poder mantener la confidencialidad respecto a publicaciones sensibles. La Comisión de Asuntos Constitucionales y Administración Pública de la Cámara de los Comunes publicó un

---

[495] PUBLIC ADMINISTRATION AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS COMMITTEE, *Status of Resolutions of the House of Commons*, 2019, párr. 62, fecha de consulta 27 enero 2023, en https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmpubadm/1587/158701.htm.

[496] M. HUTTON Y OTROS, *Erskine May: Parliamentary Practice*, cit., párr. 15.32.

[497] Véase el archivo de las intervenciones parlamentarias de Hansard [la negrita es mía]: HC Deb, 4 December 2018, Col 667.

informe del que cabe destacar dos consideraciones. La primera consistía en que se debía establecer que un límite al derecho de petición había de ser el asesoramiento legal que se otorga al Gobierno[498]. Y, la segunda, que la Cámara de los Comunes había de ser responsable con el uso de sus facultades, por lo que debía tener cuidado con no sentar precedentes a largo plazo pensando en solucionar presiones políticas a corto plazo[499].

2.7.3 Comisiones de investigación

Con las comisiones de investigación se hace referencia a la posibilidad de creación de una comisión *ad hoc* para poder investigar un tema de interés público, de tal forma que ayude a recolectar información para ejercer un mejor control, o depurar responsabilidad política del Gobierno. Las comisiones permanentes (*Select Committee*) cubren una gama amplia de materias y realizan principalmente la función de control dentro de su ámbito. Sin embargo, desde 1993, se han establecido comisiones de investigación en la Cámara de los Lores para indagar sobre cuestiones de interés general cuya duración es de un período de sesiones anual. No así en la Cámara de los Comunes. Desde 2014 cada año parlamentario se han establecido cuatro comisiones de investigación. Lo habitual ha sido que una sea para realizar un control post-legislativo[500]. Se ha de destacar que las investigaciones que se han realizado hasta la fecha no se han centrado en investigar posibles responsabilidades del Gobierno, lo que adquiere sentido si se quiere mantener como un instrumento no partidista[501]. Para poder observar el papel de la oposición es conveniente estudiar quién puede proponer y aprobar una comisión de investigación, quién la preside y cuál es su composición.

---

[498] La Cámara de los Comunes existe la práctica según la cual generalmente no se pregunta por el asesoramiento legal otorgado, ya que esto podría tener un efecto negativo en la calidad y franqueza del asesoramiento si existe el riesgo de que sea divulgado públicamente. Véase: PUBLIC ADMINISTRATION AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS COMMITTEE, *Status of Resolutions of the House of Commons*, cit., párr. 69.

[499] *Ibid.*, párr. 72.

[500] Cfr. M. HUTTON Y OTROS, *Erskine May: Parliamentary Practice*, cit., párr. 40.45.

[501] Fecha de consulta 11 de agosto de 2023, véase: https://committees.parliament.uk/committee/187/liaison-committee-lords/work/inquiries/?SearchTerm=&DateFrom=&DateTo=&SessionId=&SortBy=0&Status=Any.

Las comisiones de investigación se llevan a cabo a propuesta de la Comisión de Coordinación de la Cámara de los Lores, previa valoración de las sugerencias emitidas por los lores, y su aprobación se decide en la Cámara de los Lores por mayoría simple de los votos. Cabe ver, pues, la composición y presidencia de la Comisión de Coordinación previo a la de la comisión de investigación. Los miembros de la Comisión de Coordinación son escogidos por la Cámara de los Lores a propuesta de la Comisión de Selección (*Committee of Selection*), que a su vez es escogida por la Cámara de los Lores (art. 62 del reglamento de la Cámara de los Lores, de ahora en adelante RCL). La presidencia es propuesta por la Comisión de Selección y, en caso de que no se alcance un acuerdo, es escogida por los propios miembros de la Comisión de Coordinación (art. 62.3-4 RCL).

2.7.4 Moción de censura y juicio político

En primer lugar, examinaremos la moción de censura. Para ello, se ha de distinguir entre la moción de censura parlamentaria (*motion of no confidence*), aquella que pone en duda la confianza del Parlamento en el Gobierno, de una moción de censura interna (*motion of confidence*), que cuestiona el liderazgo dentro del propio partido. En relación con la moción de censura parlamentaria, se caracteriza por el sujeto que la inicia: el Gobierno (lo que en el sistema español se conoce como cuestión de confianza) o la oposición oficial. Se asienta en una de las convenciones británicas más fundamentales, y que forma parte de la naturaleza de los sistemas parlamentarios, que consiste en que el Gobierno ha de contar con la confianza de la Cámara. Ello se traduce en que un Gobierno que la pierde ha de dimitir en favor de una alternativa, o convocar elecciones[502]. La confianza no sólo se pone a prueba en las mociones de censura, sino también en aquellas votaciones de gran trascendencia cuya lectura se realiza en clave de votos de confianza o de censura[503]. Lo cierto es que el procedimiento de la moción de censura no está regulado y es el presidente

[502] P. NORTON, *Governing Britain: Parliament, ministers and our ambiguous constitution*, cit., p. 116.

[503] El primer ministro continúa en el cargo mientras tenga la confianza de la Cámara de los Comunes. Es importante destacar que la confianza del gobierno no solo se refiere a la habilidad de obtener una mayoría en votaciones importantes, sino también a la capacidad de liderar el país y dirigir el proceso legislativo de manera efectiva. Véase: CABINET OFFICE, *The Cabinet Manual. A guide to laws, conventions and rules on the operation of government*, cit., párr. 2.7.

de la Cámara el encargado de apreciar si se pone en duda la confianza de la Cámara en el Gobierno o tan sólo es un rechazo puntual.

El Gobierno puede interponer una cuestión de confianza para superar la oposición de los diputados ordinarios a proyectos de ley importantes o al liderazgo en el partido. Constituye una amenaza de disolución del Parlamento, como ocurrió en 1993 con John Major (con el propósito de aprobar el capítulo social del Tratado de Maastricht) o con Boris Johnson en 2022 (al buscar reforzar su posición debilitada al frente del ejecutivo). En el caso de que la interponga el líder de la oposición oficial, por convención, la Cámara de los Diputados está obligada a debatirla cuanto antes[504]. Se fundamenta en la posición de la oposición oficial como Gobierno alternativo, que justifica la interrupción de otras materias. El resto de los grupos de oposición también pueden interponerla, pero el Gobierno no está obligado a debatirla, tampoco en lo relativo a las mociones de censura o reprobación a los ministros; que lo normal es que sean debatidas los días de la oposición[505].

En lo que se refiere a la moción de censura que opera dentro del propio partido (*motion of confidence*), es un proceso que se lleva a cabo fuera del Parlamento pero que tiene una incidencia muy importante. En una primera aproximación, al parecer un asunto puramente interno del partido, se podría concluir que no deberían ser objeto de estudio. No obstante, se ha decidido abordarlo porque en términos prácticos el resultado también comporta el cese del Gobierno. La diferencia es que se consuma fuera del Parlamento y que el partido político sustituye el liderazgo por otro de su mismo signo, por lo que no conlleva la disolución del Parlamento.

Dentro de la estructura de los dos grandes partidos del Reino Unido se pueden activar mecanismos que constituyen una moción de confianza interna. Se ha de diferenciar entre el partido Conservador y Laborista. Estrictamente el partido Conservador es el único que tiene formalizada una *motion of confidence*. Las reglas

---

[504] Fecha de acceso 25 de enero de 2023, véase: https://www.instituteforgovernment.org.uk/article/explainer/official-opposition.

[505] M. HUTTON Y OTROS, *Erskine May: Parliamentary Practice*, cit., párr. 18.44.

actuales fueron introducidas en 1998 por William Hague, entonces líder del partido Conservador, después de la derrota electoral del partido en 1997. Los diputados del partido Conservador pueden cuestionar el liderazgo del partido cuando el 15% de los diputados conservadores escriban al presidente de la Comisión de 1922[506] (*1922 Committee*). El siguiente paso consiste en que el presidente de dicha comisión programe la votación una vez lo haya consultado con el líder del partido. Se realiza la votación y si: 1) más del 50% de todos los diputados conservadores votan a favor del primer ministro, permanecerá como líder del partido y primer ministro y no se podrá volver a votar durante 12 meses; o si 2) el líder pierde la votación, tendrá que dimitir por práctica y no podrá volver a presentarse, permitiendo que cualquier otro diputado conservador se presente para liderar el partido. Se ha destacar que, en el partido Conservador, si la moción de censura interna prospera, se inicia un proceso electivo donde votan tanto los diputados como los militantes del partido[507].

En el partido Laborista no se ha formalizado la moción de censura como parte del procedimiento para cambiar el liderazgo del partido. De hecho, se llevó a cabo una en 2016 al entonces líder, Jeremy Corbyn, y se negó a renunciar con base en que el apoyo entre los militantes del partido era más fuerte que entre los diputados laboristas. Lo cierto es que el diputado individual no tiene tanta fuerza como en el partido Conservador. Existe solo una forma en que los diputados laboristas pueden iniciar formalmente un desafío al liderazgo del partido. Un líder alternativo debe ser nominado por al menos el 20% de los

[506] La Comisión de 1922, también conocida como "la 22", es una comisión compuesta por todos los diputados conservadores ordinarios en el Gobierno que se reúne semanalmente. Su presidente es elegido por los miembros de la comisión y tiene una considerable influencia dentro del grupo parlamentario.

[507] El único caso de una moción de censura interna que ha sido aprobado es el de Ian Ducan Smith en 2003. Contra Theresa May se llevó a cabo el 12 de diciembre de 2018, el día después de que se informara que se había alcanzado el umbral del 15%. May necesitaba que 159 diputados la apoyaran para permanecer en el cargo, y ganó la votación con 200 a 117. El 6 de junio de 2022, Boris Johnson se enfrentó a una votación de confianza, que ganó con 211 votos a 148 (59% a 41%). Luego anunció que renunciaba un mes después. Fecha de consulta 8 de enero de 2023, véase: https://www.instituteforgovernment.org.uk/article/explainer/conservative-party-leadership-contests.

diputados laboristas. Se celebran comicios y los miembros del partido y los de los sindicatos afiliados han de elegir al nuevo candidato por mayoría absoluta de los votos[508].

En resumen, los diputados pueden utilizar la moción de censura interna contra el primer ministro o contra el líder de la oposición. En el caso de que consideren que el líder de su partido no ejerce correctamente su función, pueden agruparse con otros diputados para favorecer un nuevo liderazgo. En el partido Conservador la decisión definitiva descansa en el conjunto de representantes del partido. En el partido Laboralista tan sólo pueden activar el proceso de disputa de un nuevo liderazgo, pero dependerá de las bases del partido. En la elección definitiva del líder del partido conservador también intervienen los militantes.

En segundo lugar, vamos a examinar los juicios políticos (*impeachment*). Cabe hacer una breve mención a otro instrumento que ha caído en desuso y que ha tratado de ser recuperado por miembros de la oposición. En concreto, en 2004 se intentó volver a activar pero, dada su configuración actual, se ha considerado obsoleto. Es un instrumento que pervive en los regímenes presidenciales, pero que ha desparecido de los sistemas parlamentarios. En su diseño original habilitaba al Parlamento a perseguir a individuos, que normalmente habían de poseer un cargo público, por alta traición u otros crímenes y delitos (high treason or other crimes and misdemeanours). El primer juicio político del que se tiene constancia tuvo lugar el 1376 y el último en 1806. Este instrumento dejó de utilizarse con la aparición de los partidos políticos y el establecimiento de las convenciones de responsabilidad individual y colectiva de los ministros. En los S.XVI y XVII constituía la única forma en la que el Parlamento podía destituir a un representante público[509].

El problema principal que suscita, más allá de que existan otras formas de depurar la responsabilidad, es que su procedimiento está adaptado a instituciones del pasado. No

---

[508] Fecha de acceso 15 de enero de 2023, véase: https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/labour-party-leadership-contests.

[509] J. SIMPSON CAIRD, *Impeachment*, House Of Commons Library, 2016, pp. 3-4, fecha de consulta 27 enero 2023, en https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7612/CBP-7612.pdf.

tiene una regulación formal, pero en la primera y siguientes ediciones de Erskine May se describe[510]. En 2004, aunque no fue como tal utilizado por la oposición oficial, once diputados declararon su intención de someter al primer ministro Tony Blair a este procedimiento por sus políticas relativas a la guerra de Irak[511]. Se presentó una moción para crear una comisión que investigara el conflicto. Este procedimiento buscaba emular al que se siguió contra Lord Melville en 1806. La moción no llegó a discutirse en la Cámara de los Comunes a pesar de que se presentó varias veces. Asimismo, en 2007, Tony Blair dimitió sin haberse discutido la moción presentada[512].

Actualmente hay propuestas para reformar el juicio político y darle una configuración adaptada a los tiempos[513]. De aprobarse, se podría destituir a un ministro concreto en vez de tener que recurrir a la moción de censura. Se trató de resucitar ante las continuas acusaciones de incumplimiento de las convenciones por parte de Boris Johnson[514].

---

[510] El procedimiento es el siguiente: la Cámara de los Comunes ha de determinar cuándo se ha de activar el juicio político. Un miembro de la Cámara de los Comunes ha de formular una acusación y sustentarla con pruebas. Si la Cámara de los Comunes considera que hay base suficiente para aceptar la moción, el miembro es ordenado a ir a la Cámara de los Lores. Se nombra a una comisión en la Cámara de los Comunes para debatir el contenido del juicio político. Una vez llegado a un acuerdo, se entrega a los lores, que obtienen respuestas escritas por lo acusados que son comunicadas a los Comunes, que pueden responder. La Cámara de los Comunes presenta las pruebas en el juicio, pero son los lores quienes citan a los testigos. Una vez llevado a cabo el juicio, los lores toman una decisión. Esta decisión sólo se publica cuándo y si lo solicita la Cámara de los Comunes, que tiene la prerrogativa de poder perdonar al acusado. Véase: *Ibid.*, pp. 4-5.

[511] D. HENCKE, «MPs plan to impeach Blair over Iraq war record», *The Guardian*, 2004, fecha de consulta 27 enero 2023, en https://www.theguardian.com/politics/2004/aug/26/uk.iraq.

[512] J. SIMPSON CAIRD, *Impeachment*, cit., pp. 9-10.

[513] Por ejemplo: C. MONAGHAN, *Accountability, Impeachment and the Constitution: The Case for a Modernised Process in the United Kingdom*, 1st Edition, Routledge, London, 2022.

[514] C. MONAGHAN, «Reimagining impeachment: A new blueprint for our challenging times», *UK Constitutional Law Association*, 2022, fecha de consulta 27 enero 2023, en https://ukconstitutionallaw.org/2022/01/12/chris-monaghan-reimagining-impeachment-a-new-blueprint-for-our-challenging-times/.

2.8 Acuerdos entre la oposición y la mayoría y el Gobierno

Se podría calificar la cooperación entre la oposición con el Gobierno y la mayoría como una de las claves de bóveda del sistema parlamentario británico. Detrás de los acuerdos, que comportan mutuas renuncias, se encuentran las notas que conforman la cultura política británica: la asunción de que las mayorías son circunstanciales (alternancia) o que no todo lo posible es deseable (lealtad). Hemos aludido con anterioridad a que, en la actualidad, no hay mayorías cualificadas formalizadas, por lo que desde un punto de vista formal una mayoría parlamentaria podría realizar cualquier tipo de reforma del sistema constitucional de manera unilateral. En este apartado se abordarán los acuerdos en las cuestiones de Estado.

Las cuestiones de Estado trascienden la política partidista del día a día y requieren un consenso más amplio entre los partidos políticos. Estas materias pueden incluir asuntos relacionados con la seguridad nacional, relaciones exteriores, salud pública, división de poderes, y demás asuntos constitucionales, entre otras. En el Reino Unido, dichas materias a menudo se discuten en el Parlamento con un tono más consensuado, y en ocasiones, especialmente cuando se trata de seguridad nacional o inteligencia, pueden discutirse en comisiones permanentes o sesiones secretas. Ello se traduce en un consenso entre los partidos Laborista y Conservador, que a menudo, pero no siempre, han incluido también a los Liberales-demócratas[515].

Es una convención que el líder de la oposición sea nombrado en reconocimiento de su rango como miembro del *Privy Council*. Se le otorga frecuentemente acceso a información confidencial, partiendo de la premisa de que, como potencial futuro primer ministro, debe estar preparado para asumir el papel de dirigir el país. También cumple la función de mostrar unidad en las cuestiones de Estado. En 2003, el entonces primer ministro Tony Blair se reunió con el líder de la oposición, Iain Duncan Smith, para discutir evidencias sobre la presencia de armas de destrucción masiva en Irak. Más recientemente, tras la invasión rusa de Ucrania en febrero de 2021, el Gobierno ha informado a la oposición oficial en "términos del Consejo Privado", permitiéndoles

[515] M. HUTTON Y OTROS, *Erskine May: Parliamentary Practice*, cit., párr. 4.6.

acceder a información confidencial. Una vez se accede a información confidencial la oposición oficial no puede hacer pública esa información[516].

En momentos de crisis nacional, el Gobierno y la oposición suelen cooperar más estrechamente de lo habitual. En ocasiones, trabajan conjuntamente de manera formal, como es el caso durante la Segunda Guerra Mundial, cuando el Partido Conservador de Winston Churchill y el Partido Laborista de Clement Attlee conformaron un Gobierno de unidad nacional[517].

En definitiva, en el sistema británico la cooperación no está formalizada. Tanto en el procedimiento parlamentario como en las cuestiones de Estado, la cooperación ocurre fundamentalmente entre el Gobierno y la oposición oficial.

2.9 El control de constitucionalidad y el referéndum

En este apartado vamos a tratar la interacción de la oposición respecto a los referéndums y el control de constitucionalidad. En primer lugar, los referéndums emergen a nivel nacional en el Reino Unido en 1975, cuando se decidió sobre la pertenencia en la entonces Comunidad Económica Europea[518]; dos años antes había tenido lugar el primer referéndum regional[519]. Aunque desde el año 2000 está en vigor la Political Parties,

[516] Fecha de consulta 26 de julio de 2023, véase: https://www.instituteforgovernment.org.uk/article/explainer/privy-council.

[517] Fecha de consulta 16 de agosto de 2023, véase: https://www.instituteforgovernment.org.uk/article/explainer/official-opposition.

[518] Desde entonces, ha habido dos referéndums nacionales: en 2011 sobre la propuesta de cambiar el sistema de votación utilizado en las elecciones parlamentarias del Reino Unido y en 2016 sobre la pertenencia a la Unión Europea.

[519] Referéndums regionales que se han llevado a cabo: 1) en Gales (1979, 1997 y 2011): todos los referendos preguntaban sobre una mayor autonomía (*devolution*). El referendo de 1979 fue rechazado, pero en 1997 y 2011 se votó a favor; 2) en Escocia (1979, 1997 y 2014): los dos primeros referendos también trataban sobre la descentralización política. En 1979, a pesar de que una pequeña mayoría votó a favor, no se alcanzó el umbral requerido. En 1997, los votantes la apoyaron y se creó el Parlamento escocés con poderes fiscales. El referendo de 2014 preguntó si Escocia debería ser un país independiente y fue rechazado; 3) en Irlanda

Elections and Referendums Act 2000, que configura un marco regulatorio para los referendos, los que se han realizado con posterioridad siguen requiriendo la elaboración de una ley en lo relativo a establecer los términos de la pregunta y el censo electoral que ha de ser utilizado, entre otras disposiciones. Por tanto, los grupos de oposición tienen la oportunidad de manifestarse durante el procedimiento de elaboración de la norma.

Respecto a la utilización de este instrumento, se ha de puntualizar que ha resultado controvertido. Por un lado, profesores como BOGDANOR han defendido que ha servido como elemento de autocontención para el Gobierno[520]. Por otro lado, la Comisión Constitucional de la Cámara de los Lores concluyó, en su informe sobre los referéndums, que existen serios problemas que suscita el uso de los referéndums (socavamiento de la democracia representativa, simplificación del debate, etc.) y que en el Reino Unido han sido utilizados frecuentemente como un instrumento táctico al servicio del Gobierno de turno[521]. En palabras del profesor CASTELLÀ: "el referéndum ha encontrado su lugar en el sistema constitucional, sobre todo en los últimos años como instrumento en manos del primer ministro y la mayoría, lo que propicia su convocatoria con base a factores políticos que dependen de su conveniencia política, sobre todo durante los gobiernos Cameron, desde 2010. Se traslada al cuerpo electoral una decisión fundamental en lugar de ser tomada por las instituciones representativas. El recurso al referéndum expresa más una ausencia de liderazgo capaz de unificar al propio partido y convencer a la opinión pública sobre una decisión, que se considera conveniente para el bien común, que una forma de

---

del Norte (1973 y 1998): el primero versó sobre si debía permanecer en el Reino Unido, que fue aprobado, y el segundo preguntó si se debería aceptar el Acuerdo de Viernes Santo, también conocido como el Acuerdo de Belfast, que fue un importante paso en el proceso de paz de Irlanda del Norte. La propuesta fue apoyada por una gran mayoría; 4) en varias ciudades de Inglaterra (1998 y 2004): el primero se realizó para confirmar la creación de la Autoridad del Gran Londres (Greater London Authority) y el segundo negó la formación de una asamblea similar en el Norte Este de Inglaterra.

[520] Ejemplo de autocontención: el gobierno de Blair estaba a favor, en principio, de la entrada en la zona euro. Una de las razones por las que no pudo lograr la entrada fue porque se había comprometido a un referéndum, y los sondeos de forma mayoritaria no estaban a favor de la entrada en la zona euro. Por lo tanto, el gobierno de Blair consideró que sería improbable ganar un referéndum. Fecha de consulta 23 de julio de 2023, véase pp. 54-55: https://publications.parliament.uk/pa/ld200910/ldselect/ldconst/99/99.pdf.

[521] *Ibid*., p. 48.

entender la democracia, en la que la participación popular directa ocupa un lugar relevante en la toma de decisiones públicas"[522].

La Comisión Constitucional de la Cámara de los Lores, a pesar de manifestar que era poco favorable al uso de los referéndums, reconoció que si se habían de usar estos debían operar con relación a cuestiones constitucionales fundamentales. Consideró que no era posible proporcionar una definición precisa de lo que constituye una "cuestión constitucional fundamental". Sin embargo, sin ánimo de exhaustividad, propuso una serie de materias: abolir la Monarquía, abandonar la Unión Europea, que cualquier nación del Reino Unido se separe de la Unión, abolir cualquiera de las Cámaras del Parlamento, cambiar el sistema electoral para la Cámara de los Comunes, adoptar una constitución escrita y cambiar el sistema de moneda del Reino Unido[523].

En segundo lugar, en relación con la incoación del control de constitucionalidad, la falta de una Constitución codificada en el Reino Unido ocasiona que esta idea se conciba de una manera diferente en comparación con otros sistemas jurídicos, particularmente los continentales donde rige el sistema concentrado. No existe, en rigor, control de constitucionalidad. Algunos tribunales pueden realizar lo que se conoce como una "declaración de incompatibilidad" (*declaration of incompatibility*), que tiene implicaciones constitucionales significativas[524]. Sin embargo, no tiene autoridad para anular la legislación del Parlamento debido al principio de soberanía parlamentaria[525]. El

---

[522] J. M. CASTELLÀ ANDREU, «El referéndum sobre el Brexit: una historia inacabada», *Revista de Derecho Político*, 97, 2016, p. 302.

[523] *Ibid.*, p. 27.

[524] No todos los tribunales pueden emitir una declaración de incompatibilidad, en concreto tienen la facultad (art. 4.5 Human Rights Act 1998): en el ámbito general, la Corte Suprema, el Comité Judicial del Consejo Privado y la Corte de Apelaciones de las Cortes Marciales poseen esta capacidad; específicamente en Escocia, la Alta Corte de Justicia y el Tribunal de Sesión pueden emitir tales declaraciones. Para Inglaterra, Gales e Irlanda del Norte, tanto la Alta Corte como el Tribunal de Apelación están facultados para hacerlo. Adicionalmente, la Corte de Protección, en cualquier asunto que sea gestionado por el presidente de la división de familia, un canciller o un juez de la Alta Corte, también tiene el poder de emitir declaraciones de incompatibilidad.

[525] V. BOGDANOR, *The New British Constitution*, cit., p. 57.

procedimiento es el siguiente: si hay una ley que contradice el Convenio Europeo de los Derechos Humanos, el tribunal puede declarar que la ley es incompatible con el Convenio. Se regula en el art. 4.2 de la Human Rights Act 1998: " If the court is satisfied that the provision is incompatible with a Convention right, it may make a declaration of that incompatibility." Antes de emitir dicha declaración, el tribunal debe intentar interpretar o aplicar la legislación, en la medida en que sea posible hacerlo, de una manera que sea compatible con los derechos de la Convención. Como se ha dicho, esta declaración no invalida la ley, pero genera presión política sobre un problema y, generalmente, el Parlamento actuará para cambiar la ley y resolver la incompatibilidad[526]. En palabras del profesor BOGDANOR: "judges have not been given the power which judges enjoy in the United States to invalidate legislation incompatible with the bill of rights. The offending statute or part of a statute remains part of the law unless or until Parliament decides to alter the law, and has to be applied to the individual in the particular case at stake. In this way, the Human Rights Act sought to reconcile the idea of a bill of rights with the doctrine of parliamentary sovereignty"[527].

Otra posibilidad es un procedimiento de consulta al Tribunal Supremo sobre temas constitucionales (*Reference*), cuyo pronunciamiento vincula. Un ejemplo es la que presentó el *Lord Advocate* (el principal asesor jurídico del Gobierno escocés), donde se planteó si un proyecto de ley del Gobierno de Escocia que regulaba un referéndum formaba parte de sus competencias[528]. El Tribunal Supremo de Reino Unido sentenció que el Gobierno escocés no tenía competencia y, por tanto, para llevarse a cabo había de ser acordado con el Parlamento británico[529].

Por lo tanto, si bien no existe un control constitucional en el sentido que se da en muchos otros países, hay mecanismos para garantizar que las leyes sean coherentes con

---

[526] M. HUTTON Y OTROS, *Erskine May: Parliamentary Practice*, cit., párr. 31.39.

[527] V. BOGDANOR, *The New British Constitution*, cit., p. 59.

[528] REFERENCE by the Lord Advocate of devolution issues under paragraph 34 of Schedule 6 to the Scotland Act 1998. Case ID: 2022/0098.

[529] Para más información, véase el post: N. GONZÁLEZ CAMPAÑÁ, «New Independence Referendum in Scotland? Is the United Kingdom moving closer to continental Europe?», *Eurach Research*.

los derechos humanos reflejados en el Convenio. Ahora bien, no es un recurso que forme parte de las facultades de la oposición. La declaración se produce en el marco de un proceso judicial donde el juez aprecia una incompatibilidad y, en caso de no ser competente, eleva la cuestión al tribunal correspondiente. Consiguientemente, la oposición no puede acceder a este procedimiento en tanto que grupo parlamentario, pero sí de forma individual. Ello contrasta con la legitimación de un grupo de parlamentarios para interponer un recurso de inconstitucionalidad contra las leyes en países con sistema concentrado de control de constitucionalidad.

En síntesis, los referéndums en el Reino Unido han tenido gran importancia los últimos años y su utilización ha generado mucho debate. El hecho de que haya que aprobar una ley para llevarlo a cabo posibilita que los grupos de oposición puedan ejercer la función de control sobre el mismo. Y, respecto al control de constitucionalidad, técnicamente en el Reino Unido no existe. Las únicas posibilidades consisten en acudir a la declaración de incompatibilidad o la consulta al Tribunal Supremo (*reference*).

3. Derecho transnacional: la oposición parlamentaria en la doctrina de la Comisión de Venecia

3.1 Introducción

3.1.1 Comisión de Venecia

La Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho, conocida como la "Comisión de Venecia" (de ahora en adelante CdV), es el órgano consultivo del Consejo de Europa en derecho constitucional. Su papel es asesorar jurídicamente a los Estados miembros en materias de democracia, derechos humanos y Estado de Derecho. Debe su creación a la firme convicción de que la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos no se adquieren de forma irreversible. En palabras del presidente emérito de la CdV GIANNI BUQUICCHIO, "[l]a defensa no solo de los derechos humanos, sino también del Estado de Derecho y la democracia es un proceso interminable, una misión sin fin.

[…] Ningún Estado es inmune al retroceso democrático, a las salidas demagógicas o al abuso de la mayoría según el triste adagio «el ganador se lo lleva todo»"[530].

La esfera donde opera es delicada: el derecho constitucional ha sido, y es considerado como el ámbito reservado al Estado por excelencia. Asimismo, proporcionar a una institución experta la tarea de criticar y, quizás, influir en decisiones constitucionales nacionales puede ser percibido, desde una perspectiva nacional, como peligroso[531].

Forman parte los 46 Estados miembros del Consejo de Europa más 15 países no europeos[532]. La CdV es un órgano técnico, no político. Por esta razón, una posible politización, sea sustancial o aparente, sería causa de erosión de su prestigio[533]. Para prevenirlo, su estatuto[534] (art. 3.2) dispone que las opiniones sólo serán emitidas por requerimiento de las autoridades del país en concreto, por órganos del Consejo de Europa o por organizaciones u órganos que gozan de un estatus especial con la Comisión (e.g. la Unión Europea o la OSCE).

---

[530] G. BUQUICCHIO, «Retos pasados, presentes y futuros de la Comisión de Venecia», en Josep Maria Castellà Andreu, Manuel Montobbio, Simona Granata-Menghini (eds.) *Estado de derecho, democracia y globalización: Una aproximación a la Comisión de Venecia en su XXX aniversario*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2022, p. 27.

[531] S. GRANATA-MENGHINI; G. BUQUICCHIO, «The Venice Commission Twenty Years on, Challenges met, but Challenges Ahead», en Marjolein van Roosmalen, Ben Vermeulen, Fried van Hoof, Marten Oosting (eds.) *Fundamental Rights and Principles: Liber Amicorum Pieter van Dijk*, Intersentia, Cambridge, 2013, p. 241.

[532] Desde el 16 de marzo de 2022 Rusia ha sido cesada como miembro del Consejo de Europa (para más información véase, fecha de consulta 2 de junio de 2023, en Result details (coe.int)). Los miembros que no son del Consejo de Europa son: Argelia, Brasil, Canadá, Chile, Costa Rica, Israel, Kazajistán, Corea del Sur, Kosovo, Kirguistán, México, Marruecos, Perú, Túnez y Estados Unidos. Son observadores: Argentina, Japón, la Santa Sede y Uruguay.

[533] W. HOFFMANN-RIEM, «The Venice Commission of the Council of Europe – Standards and Impact», *The European Journal of International Law*, vol. 25, 2, 2014, p. 579.

[534] COUNCIL OF EUROPE, *Revised Statute of the European Commission for Democracy through Law*, 2002.

Su rol principal se define en el artículo 1 de su estatuto, que establece los siguientes objetivos: fortalecer la comprensión de los sistemas legales de los Estados que participan, con la visión de acercarlos; promover el Estado de Derecho y la democracia y; examinar los problemas surgidos en el marco del trabajo, reforzamiento y desarrollo de las democracias. En el art. 1.2 se da prioridad a los trabajos relacionados con los principios y técnicas constitucionales, legislativas o administrativas, que sirven a: 1) la eficiencia de las instituciones democráticas y su fortalecimiento; 2) el Estado de Derecho; 3) los derechos fundamentales y libertades, especialmente los relacionados con la participación de los ciudadanos en la vida pública y; 4) la contribución del autogobierno local y regional a la mejora de la democracia. En el artículo 2 se estipula que la CdV será compuesta por expertos independientes que han obtenido eminencia a través de su experiencia en instituciones democráticas o por su contribución al derecho y a las ciencias políticas. En la práctica, su trabajo se centra en tres grandes áreas: instituciones democráticas y derechos fundamentales, justicia constitucional y elecciones, referéndums y partidos políticos[535].

Las opiniones e informes que produce la CdV se consideran producto de los órdenes legales transnacionales. Se pueden definir como aquellos que se encuentran más allá de la dicotomía entre el derecho del Estado y el derecho internacional[536]. En concreto, es "el conjunto de normas jurídicas formalizadas y organizaciones y actores asociados que, basándose en un criterio de autoridad, ofrecen interpretaciones y prácticas jurídicas válidas para diversas jurisdicciones nacionales"[537]. El desarrollo de estándares posee un componente dinámico, pues se tiene en cuenta no sólo la tradición constitucional europea, los valores comunes y los ordenamientos existentes, sino también que la materia que se trata es política y ha de ser bien planteada para tener efectividad. De esta forma, la CdV

[535] P. P. CRAIG, «Constitucionalismo transnacional: La contribución de la Comisión de Venecia», *Teoría y realidad constitucional*, 40, 2017, pp. 83-85.

[536] S. BARTOLE, *The Internationalisation of Constitutional Law. A view from the Venice Commission*, Hart Publishing, Oxford, 2020, p. 43.

[537] P. P. CRAIG, «Constitucionalismo transnacional: La contribución de la Comisión de Venecia», cit., p. 90.

ha trabajado en extraer los principios y estándares que se derivan de la herencia constitucional y, también, de disposiciones vinculantes o "hard law" como la Convención Europea de los Derechos Humanos[538].

Sus informes y opiniones actúan como "soft law", es decir, normas que legalmente no vinculan, o lo hacen en un grado muy limitado, carecen de exigibilidad y de posibilidad de sanción, aunque ofrezca otros estímulos para su cumplimiento[539]. Influyen principalmente en órganos políticos, pero también judiciales. El nivel de vinculación del derecho que emana es alto, además de por su prestigio, debido a que la Unión Europea ha apoyado su labor vinculándola a la estrategia de condicionalidad. Ha tenido especial relevancia con los países del centro y el este de Europa, donde se ha condicionado su incorporación a organismos internacionales o la realización de tratados a la observancia de principios como el Estado de Derecho, el principio democrático y la defensa de los derechos humanos[540]. En definitiva, su desarrollo no depende siempre en exclusiva de la fuerza de los argumentos, sino que busca alinearse con otros incentivos atractivos en un campo donde también opera el poder y los intereses[541].

3.1.2 Informes de la Comisión de Venecia sobre la oposición parlamentaria

Nuestro estudio se centra en las recomendaciones de la CdV, principalmente en dos informes. El primero, que vio la luz en 2010, se titula "On the Role of the Opposition in a Democratic Parliament"[542]. Es fruto de la preocupación de la Asamblea Parlamentaria

---

[538] S. BARTOLE, *The Internationalisation of Constitutional Law. A view from the Venice Commission*, cit., p. 2; W. HOFFMANN-RIEM, «The Venice Commission of the Council of Europe – Standards and Impact», cit., p. 581.

[539] W. HOFFMANN-RIEM, «The Venice Commission of the Council of Europe – Standards and Impact», cit., pp. 580-581.

[540] S. BARTOLE, *The Internationalisation of Constitutional Law. A view from the Venice Commission*, cit., p. 22.

[541] W. HOFFMANN-RIEM, «The Venice Commission of the Council of Europe – Standards and Impact», cit., p. 591.

[542] VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2010)025, Report on the role of the opposition in a democratic Parliament*, cit.

del Consejo de Europa al identificar una deriva negativa sobre el rol de la oposición parlamentaria. En la resolución 1601 (2008) sobre "Procedural guidelines on the rights and responsabilities of the Opposition in a democratic parliament"[543], entre otras medidas, invitó a la CdV a que realizara un estudio al respecto[544]. El Segundo se publicó en 2019 bajo el título de "Parameters on the Relationship between the Parliamentary majority and the Opposition in a Democracy: a Checklist"[545]. En esta ocasión, se realizó a petición del secretario general del Consejo de Europa que, en su informe anual de 2016, manifestó su preocupación sobre el estado de erosión de la oposición parlamentaria. Para abordar el problema propuso la creación de unas pautas relativas al rol y la responsabilidad de las mayorías políticas y su interacción con la oposición[546].

En los dos informes, el enfoque se centra en los procedimientos dentro del Parlamento y en las relaciones entre la oposición parlamentaria, la mayoría y otras instituciones[547]. Lo característico de los criterios de verificación de 2019 es que actualizan el informe de 2010 y lo transforman en un elemento más práctico, de tal forma que se pueda utilizar para evaluar la situación de la oposición en un sistema determinado; así como sus relaciones con la mayoría que gobierna y otras instituciones del Estado[548]. La CdV busca reflejar principios generales que rigen el rol de la oposición parlamentaria (informe de 2010) y la relación entre mayoría y oposición (informe 2019), que se encuentran en la herencia constitucional europea común, y hace un esfuerzo por clarificar su lógica interna. Todo ello con la finalidad de proporcionar un instrumento eficaz para

---

[543] PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE, *Procedural guidelines on the rights and responsibilities of the opposition in a democratic parliament*, 2008.

[544] *Ibid.*, párr. 11.

[545] VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2019)015, Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist*, cit.

[546] SECRETARY GENERAL OF THE COUNCIL OF EUROPE, *State of Democracy, Human Rights and the Rule of Law: A security imperative for Europe*, Council of Europe, Sofia, 2016, pp. 71 y 80.

[547] VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2019)015, Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist*, cit., párr. 13.

[548] *Ibid.*, p. 5.

poder identificar las debilidades nacionales[549]. Como es habitual en los informes de la CdV, se intercalan elementos descriptivos y normativos.

Se ha de destacar que los informes no tienen un enfoque académico, sobre todo el de 2019, sino que tratan de "dar respuestas concretas que puedan servir para proyectos de reforma legislativa o constitucional de los Estados miembros, basadas en el Derecho comparado, el Derecho internacional y la propia doctrina de la Comisión"[550]. Asimismo, es conveniente resaltar que las recomendaciones de la CdV parten de una serie de presupuestos para que sus recomendaciones se puedan cumplir. En concreto, es necesario la existencia previa de un pluralismo político genuino (partidos políticos independientes, medios de comunicación libres, elecciones justas, una sociedad civil fuerte, etc.).

Pues bien, los criterios de verificación fueron elaborados con una doble intención. En primer lugar, ayudar a las democracias más vulnerables a formular regulaciones legales y desarrollar convenciones constitucionales y prácticas que garanticen la función de la oposición. En segundo lugar, para asistir a democracias consolidadas que se enfrentan a riesgos de desequilibrios que socavan la cultura del pluralismo político[551].

La CdV considera que se ha de encontrar un equilibrio entre los derechos de la oposición y de la mayoría parlamentaria. Una falta de garantías de la función de la oposición puede erosionar o incluso acabar con la democracia; mientras que un excesivo reconocimiento de derechos es capaz de ocasionar un obstruccionismo desleal e impedir que el gobierno pueda llevar a cabo su programa[552].

---

[549] *Ibid.*, párr. 7-8.

[550] J. M. CASTELLÀ ANDREU, «Repensando las funciones del Parlamento: el papel de la oposición según la Comisión de Venecia», cit., p. 242.

[551] VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2019)015, Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist*, cit., párr. 9.

[552] VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2010)025, Report on the role of the opposition in a democratic Parliament*, cit., párr. 12.

En esta línea, establece seis principios que operan en la relación entre mayoría y oposición y que, a nuestro juicio, se pueden conectar con los cuatro principios que hemos tratado en el primer capítulo. Son: 1) respetar el pluralismo y la libertad. La oposición no puede ser considerada como un elemento destructivo ni tampoco interpretarse como una falta de aceptación del resultado de las elecciones (principio de pluralismo político); 2) la existencia de frenos y contrapesos para evitar la concentración del poder en la mayoría (principio de división de poderes); 3) cooperación leal y constructiva (principio de lealtad); 4) solidaridad compartida entre la mayoría y la oposición, que se traduce en el uso de autocontrol en sus determinadas funciones con vistas al interés público de los ciudadanos (principio de lealtad y representación); 5) los cambios del sistema deben mantener abiertos los canales del cambio político (principio de pluralismo político y de lealtad) y; 6) el sistema debe permitir una toma eficiente de decisiones, de tal forma que la mayoría pueda perseguir su agenda política y la oposición realizar sus funciones sin complicaciones (principio de lealtad, representación y pluralismo político).

Como ya afirmó el profesor DE VEGA, en la práctica legal e institucional el estudio de la oposición parlamentaria y el análisis de la vida política democrática coinciden[553]. En concordancia, los informes ponen atención tanto en los procedimientos dentro del Parlamento como en las relaciones institucionales entre la oposición parlamentaria, la mayoría y ciertas instituciones del Estado. Así pues, se analizarán los siguientes puntos: 1) Concepto de la oposición parlamentaria; 2) Nivel y regulación legal; 3) Institucionalización; 4) Elección y composición del presidente y las comisiones de las Cámaras; 5) Condiciones generales del funcionamiento de las Cámaras; 6) Participación en el procedimiento legislativo y presupuestario; 7) Participación en la función de control parlamentario; 8) Acuerdos entre la oposición y la mayoría y el Gobierno; 9) El control de constitucionalidad y el referéndum; 10) Seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones y referencias expresas en organismos internacionales.

[553] P. DE VEGA GARCÍA, «Oposición política», cit., p. 231.

3.2 Concepto de oposición parlamentaria

La CdV, en el informe de 2010, afirma que la característica principal de la oposición parlamentaria es que no está en el poder y realiza la función de oposición, de una manera más o menos acentuada, a aquellos que lo ostentan. En consonancia, la oposición parlamentaria la constituyen aquellos partidos políticos que realizan la función de oposición y están representados en el Parlamento, pero no forman parte del Gobierno[554]. El informe de 2019 define el término oposición mediante una equiparación que puede generar confusión. Así, afirma que tanto los términos "oposición" como "grupos minoritarios" se utilizan de manera indistinta para denotar grupos parlamentarios que se oponen políticamente al Gobierno[555]. Esto último no se ha de entender como una equiparación entre minoría y oposición, sino como una mera aclaración de los términos que se utilizarán en el informe.

De esta forma, si aplicamos una interpretación sistemática, se puede deducir que cuando en el informe de 2019 se alude a los "grupos minoritarios", se está refiriendo a los grupos parlamentarios excluidos del poder político que realizan la función de oposición. Por tanto, se ha de descartar que la CdV conciba a la oposición como aquellas minorías parlamentarias excluidas del poder (sin necesidad de que realicen la función de oposición) o que, en los sistemas parlamentarios, incluya a los grupos parlamentarios cuyos representantes forma parte del Gobierno cuando se oponen al resto del Ejecutivo.

Desde una valoración crítica, una definición tan amplia ocasiona problemas a la hora de clarificar las funciones que pueden realizar los grupos parlamentarios excluidos del poder y que se oponen al Gobierno. Esto es debido a que en la noción clásica de oposición parlamentaria se configuran instrumentos y decisiones centrados en la alternancia de gobierno. Para arrojar luz a este problema podemos usar las categorías que

---

[554] VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2010)025, Report on the role of the opposition in a democratic Parliament*, cit., párr. 11.

[555] VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2019)015, Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist*, cit., párr. 17.

hemos desarrollado en el primer capítulo: oposición en sentido estricto y en sentido amplio.

En primer lugar, la oposición en sentido estricto responde a la noción clásica de alternativa de gobierno. En este caso, la oposición se configura con vistas a una posible sustitución del poder ejecutivo. Ello condiciona la relación con el Gobierno de dos formas principales: en las decisiones de Estado y en la efectividad de la función de control. En el primer caso, la oposición resulta imprescindible para enmarcar la acción del ejecutivo en políticas importantes a largo plazo (pactos de Estado) o para sustraer de la lógica partidista aquellas cuestiones de Estado que requieren unidad (reforma constitucional) o la máxima neutralidad posible (nombramiento de cargos de instituciones independientes). En el segundo caso, la función de control que ejerce la oposición en sentido estricto le cualifica para hacer uso de los instrumentos de control extraordinarios por los que se exige responsabilidad política y no una mera fiscalización. Y ello se traduce necesariamente en un estatuto que otorgue más tiempo, recursos y facultades que al resto de partidos de la oposición.

En segundo lugar, el esquema bipartidista propio del sistema británico, que vio nacer la institución de la oposición parlamentaria, en un principio no reparó en la posibilidad de institucionalizar al resto de partidos de la oposición. Ahora bien, con el tiempo se ha producido su formalización, tanto en el Reino Unido como en el resto de las democracias constitucionales. Lo que hemos calificado como oposición en sentido amplio. Lo característico de este tipo de oposición es que, salvo en aquellos casos en los que formen gobiernos de coalición, los partidos no pueden aspirar a reemplazar al poder ejecutivo. En estas circunstancias su papel se limitará a influir en las decisiones gubernamentales. Esta modificación de su *ethos* afecta necesariamente a su formalización jurídica. Por un lado, si bien es conveniente que su posición sea respetada en las decisiones de Estado, no sería razonable formalizar un requisito de unanimidad para asegurar su integración. Ello crearía una situación de bloqueo permanente con la aparición del más mínimo disenso y una sobrerrepresentación de los partidos minoritarios. Por otro lado, su función de control, en la medida en que no está vinculada a la alternancia, se centra en la fiscalización del Gobierno, principalmente mediante el uso de instrumentos

ordinarios. En definitiva, se han de distinguir dos nociones de oposición que, a la hora de formalizarlas, requieren un trato diferenciado.

La CdV analiza la función de la oposición en tres niveles distintos. En primer lugar, aborda los requisitos necesarios para que la oposición pueda ejercer su función, los cuales no están exclusivamente relacionados con la oposición parlamentaria (e.g. inmunidades, nombramientos de cargos de responsabilidad en el Parlamento, mandato libre, etc.). En segundo lugar, examina el estatuto de la oposición en sentido amplio, que se limita a la garantía de los derechos de las minorías mediante mecanismos como enmiendas, preguntas e interpelaciones, entre otros. Finalmente, en tercer lugar, analiza aquellas facultades cuya formalización está constitucionalmente configurada para la oposición como alternativa de gobierno (e.g. nombramiento de los altos cargos de instituciones independientes o reforma constitucional).

A nuestro juicio este párrafo nos da la clave para entender el enfoque de los informes: "the main situation in which the opposition parties are in minority, and therefore in need of some level of protection in order to fulfil the basic legitimate opposition functions that are necessary in order to ensure effective and sustainable democracy"[556]. Se puede interpretar que la prioridad de la CdV es garantizar los derechos de las minorías. No por ello desprecia el principio de alternancia pues subraya que fomenta una cultura de autocontrol de la mayoría y una actitud constructiva de la oposición. Y añade que, si ocurre lo contrario y la mayoría abusa de su posición dominante, se incurre en el riesgo de radicalización de la oposición[557].

En definitiva, la CdV define a la oposición como aquellos grupos parlamentarios que, excluidos del poder, se oponen al Gobierno. Es una definición amplia porque ha de poderse adaptar a los diferentes países. A nuestro juicio, las categorías de oposición en

---

[556] VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2010)025, Report on the role of the opposition in a democratic Parliament*, cit., párr. 37; *CDL-AD(2019)015, Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist*, cit., párr. 16.

[557] VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2019)015, Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist*, cit., párr. 22-29.

sentido estricto y amplio arrojan claridad sobre el concepto. Principalmente porque en la institucionalización de la oposición justifica que se otorguen derechos extraordinarios a los partidos con mayor representación.

3.3 Nivel y regulación legal

La CdV establece que el principio general que ha de regir es que la regulación debe impedir que la mayoría pueda alterar o enmendar las normas más fundamentales relativas a la oposición, al menos de forma inmediata[558]. La clave no es tanto que no las pueda reformar, sino que lo ha de hacer en cooperación con la oposición parlamentaria y respetando sus principios estructurales: pluralismo político, representación y división de poderes.

Como norma general, se pueden regular en la constitución, las leyes, los reglamentos parlamentarios, las convenciones o las costumbres. La determinación depende en gran parte de la cultura y el contexto: "[i]n mature and stable democracies, with traditions of political tolerance, the opposition can thrive without legal guarantees, while in other political systems the opposition may be severely restricted even if it enjoys a high degree of formal protection"[559]. Como hemos visto, en el caso del sistema británico, donde la oposición parlamentaria se regula primordialmente por prácticas y convenciones, existen también algunas normas en su reglamento parlamentario (Standing Orders), como la atribución de días de la oposición o la presidencia de las comisiones. Lo determinante es que el reglamento parlamentario puede ser modificado por una mayoría simple, pero las convenciones impiden reformar los aspectos estructurales.

En el supuesto de las democracias menos maduras, la CdV aconseja la formalización de los derechos de la oposición y, más en concreto, la inclusión en la

---

[558] VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2010)025, Report on the role of the opposition in a democratic Parliament*, cit., párr. 88; *CDL-AD(2019)015, Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist*, cit., párr. 33.

[559] VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2010)025, Report on the role of the opposition in a democratic Parliament*, cit., párr. 38.

constitución de los más fundamentales. El resto de las normas, en especial las reglas procedimentales, se han de poder adaptar a las diferentes circunstancias[560]. Este último aspecto se puede ilustrar con dos opiniones emitidas por la CdV en los contextos de democracias más recientes como Ucrania y Hungría. En el caso de Ucrania, en la valoración del borrador de su Constitución, se consideró positiva la inclusión de los derechos de la oposición en su Constitución. Se advirtió, sin embargo, que es conveniente que sólo figuren los principios esenciales[561]. En caso contrario, puede dificultar que las normas se adapten a los contextos cambiantes y resta relevancia al principio democrático. En el caso particular de Hungría se resaltó ese mismo aspecto: "parliaments should be able to act in a flexible manner in order to adapt to new framework conditions and face new challenges within society. Functionality of a democratic system is rooted in its permanent ability to change"[562].

El propósito de constitucionalizar, o proteger con mayorías cualificadas, las normas esenciales radica en prevenir que el partido ganador de una elección pueda emplear su poder para reformarlas de manera unilateral: alterando así los principios fundamentales que rigen a la oposición parlamentaria[563]. Lo importante con las regulaciones formales es encontrar un equilibrio entre garantizar cierta estabilidad y la posibilidad de poder modificarlas para adaptarlas a las circunstancias cambiantes. Por esta razón, la CdV previene sobre la posibilidad de modificarlas de forma implícita, sin el correspondiente debate ni procedimiento adecuado. Para evitarlo, describe diferentes modelos posibles: reformar por mayorías cualificadas; solicitar una revisión externa por

---

[560] VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2019)015, Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist*, cit., párr. 31.

[561] VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2014)037-e, Opinion on the Draft law amending the Constitution of Ukraine*, endorsed by the Venice Commission at its Plenary Session (Rome, 10-11 October 2014)., párr. 19.

[562] VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2011)016-e, Opinion on the new Constitution of Hungary*, adopted by the Venice Commission at its 87th Plenary Session (Venice, 17-18 June 2011)., párr. 24.

[563] Las mayorías cualificadas devienen ineficaces en ocasiones como las elecciones húngaras de 2010 donde Fidesz con el 53% de los votos obtuvo el 68% de los asientos de la Cámara; con dos tercios de representación pudo reformar unilateralmente la constitución.

parte del Tribunal Constitucional sobre las enmiendas o regulaciones; o establecer un plazo de entrada en vigor para que la mayoría no puede ser beneficiaria de los cambios de forma inmediata. Y acaba por promover, en aras del principio de autonomía parlamentaria, que se regulen dichas cuestiones en el reglamento parlamentario. Asimismo, se decanta por la opción de aprobarlos por mayoría cualificada[564].

En algunos casos, la CdV aconseja no regular ciertas áreas en la medida en que puede acabar resultando contraproducente. En la opinión formulada sobre las enmiendas al reglamento parlamentario de Ucrania, se recomendó no regular las coaliciones parlamentarias para formar gobiernos, al aducir que reducía la flexibilidad de formar gobierno de una forma innecesaria[565].

En suma, la regulación de la oposición parlamentaria ha de garantizar que sus aspectos esenciales no sean modificados de forma unilateral por una mayoría circunstancial: en la medida en que pueden contravenir principios estructurales. Por ello, la CdV recomienda una fórmula orientada a la cooperación con los grupos de oposición: mayorías cualificadas. Aunque acepta otros procedimientos que también pueden ser útiles: revisión constitucional o retrasar la entrada en vigor de las normas hasta la siguiente legislatura. Sin duda, la mejor opción es que sea fruto de un acuerdo con la oposición, puesto que también garantiza la estabilidad de la decisión.

3.4 Institucionalización

No existe un modelo común que defina los derechos y deberes de la oposición. Esto es debido a que el estatus de la oposición en un determinado parlamento nacional experimenta variaciones importantes en función del marco constitucional y una serie de

[564] VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2019)015, Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist*, cit., párr. 35-38.

[565] VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2017)026-e, Opinion on the amendments to the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine*, adopted by the Venice Commission at its 112th Plenary Session (Venice, 6-7 October 2017), párr. 37-44.

factores políticos, sociales y culturales[566]. Más concretamente, las opciones constitucionales básicas resultan de gran importancia puesto que configuran la situación de la oposición: tipo de sistema electoral (mayoritario, proporcional o combinado), el tipo de régimen o forma de gobierno (parlamentario, semipresidencial o presidencial), la organización unicameral o bicameral de la legislatura, estructura federal o unitaria del Estado, etc[567]. Consecuentemente, la forma y el grado en que se institucionaliza la oposición parlamentaria variará en cada Estado.

Desde la perspectiva de garantizar presupuestos necesarios para la función de oposición, la CdV afirma que todos los parlamentarios han de tener los mismos derechos individuales, al margen de su pertenencia a la mayoría o a la oposición. Algunos derechos de los parlamentarios son independientes de si están en la mayoría o en la oposición, como el derecho al voto, el acceso a materiales para los debates y las prerrogativas. Otros están relacionados con la pertenencia a un grupo parlamentario específico, como el acceso a cargos de liderazgo en el Parlamento. El órgano consultivo del Consejo de Europa recomienda que opere el principio de igualdad entre los parlamentarios y se complemente con el principio de representación proporcional y participación de grupos políticos en los órganos internos del Parlamento. En consecuencia, el principio de igualdad no excluye que haya parlamentarios que, al ejercer una posición de liderazgo dentro de la Cámara (portavoz, presidente de comisión, ponentes, etc.), puedan disponer de recursos adicionales (asistentes personales o indemnizaciones, entre otros)[568]. A nuestro juicio, como hemos argumentado en el primer capítulo, el principio de división de poderes justifica también la atribución de recursos e instrumentos adicionales para que la oposición pueda ejercer correctamente sus funciones.

---

[566] PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE, *Procedural guidelines on the rights and responsibilities of the opposition in a democratic parliament*, cit., p. 28; VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2010)025, Report on the role of the opposition in a democratic Parliament*, cit., párr. 38.

[567] VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2019)015, Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist*, cit., párr. 12.

[568] *Ibid.*, párr. 40-42.

La CdV advierte que la oposición no siempre constituye un bloque común, y su reconocimiento formal e institucionalización no es un requisito para la existencia del Parlamento. En esta línea considera deseable la identificación de los grupos parlamentarios como mayoría u oposición para poder tomar decisiones sobre la elección de cargos de liderazgo en las Cámaras, la distribución del tiempo, la financiación adicional, etc. Para este propósito, cabe identificar a la oposición parlamentaria en el Parlamento. Es decir, concretar jurídicamente la definición teórica de dicha institución. Pues bien, la CdV afirma que la institucionalización de un grupo parlamentario como oposición habitualmente se determina por la postura de los parlamentarios durante las votaciones más relevantes, como el voto de investidura o la aprobación de los presupuestos. El comportamiento en otras materias de los grupos políticos de oposición no tendría relevancia para su calificación[569]. Lo llamativo, sin embargo, es que para sostener esa postura cita una opinión emitida en 2013 sobre el borrador de la Constitución de Túnez[570]. De aquí no se deduce que sea una regulación habitual identificar a la oposición parlamentaria por su voto de investidura o en la aprobación de los presupuestos. Es una recomendación que se hizo a Túnez y que no consta en su Constitución. A mayor abundamiento, tampoco hemos encontrado una regulación de esta naturaleza en el análisis de las 62 constituciones que hemos hecho en la introducción de este capítulo. Ello no descarta que pueda estar en alguna norma inferior. Pero, cuando menos, sería bueno que la CdV especificara a qué se refiere por un criterio habitual, y pusiera algún ejemplo de países que lo incorporan, en vez de una simple recomendación que no se llevó a cabo.

A la hora de institucionalizar la función de oposición se pueden optar por dos modelos, que depende principalmente del sistema electoral: la identificación formal de un grupo parlamentario como la oposición parlamentaria o de varios grupos

---

[569] VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2010)025, Report on the role of the opposition in a democratic Parliament*, cit., párr. 84; *CDL-AD(2019)015, Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist*, cit., párr. 42-44.

[570] VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2013)032-e, Opinion on the Final Draft Constitution of the Republic of Tunisia*, adopted by the Venice Commission at its 96th Plenary Session (Venice, 11-12 October 2013)., párr. 90.

parlamentarios[571]. En el primer caso, consiste en dotar de un estatuto a un grupo parlamentario identificado como oposición. Proviene del sistema británico y va condicionado a que el grupo parlamentario reconocido como oposición sea la única alternativa de gobierno. Esto ocurre principalmente en sistemas de elección mayoritarios.

En segundo lugar, en los sistemas electorales proporcionales, en la medida en que produce una pluralidad de partidos, este criterio quiebra puesto que la alternativa puede no constituirla un solo partido[572]. Como consecuencia, no se justifica el otorgamiento de un estatuto a un solo grupo parlamentario. En estos casos la CdV lo desaconseja al afirmar que no es constructivo, va en contra del principio de igualdad de los diputados y puede ser una fuente de resentimiento para el resto de los partidos[573]. Cabe destacar, como ya hemos analizado en el ordenamiento británico, que incluso en su sistema se atribuyen facultades a otros grupos de la oposición que no es la oficial. Por tanto, consideramos que la diferencia principal radica en la preeminencia con la que se faculta a la oposición oficial frente al resto. Un aspecto que, aunque menos acentuado, también se produce en los sistemas multipartidistas: aunque puede ocurrir con más de un grupo de oposición.

En síntesis, la Comisión de Venecia recomienda identificar a la oposición parlamentaria para poder dotarla de una serie de prerrogativas en relación con la asignación de cargos de responsabilidad en las Cámaras, la financiación adicional y la distribución del tiempo. Considera que la identificación puede ser en una votación relevante (investidura y presupuestos), aunque no especifica qué países han incorporado dicho criterio. Y tampoco afirma que sea la única manera de identificar a la oposición.

---

[571] VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2019)015, Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist*, cit., párr. 41-42.

[572] La CdV aconseja a Ucrania no institucionalizarla en un solo grupo parlamentario, el que obtenga más representación, ya que la cultura del país es multipartidista y varios grupos parlamentarios pueden constituir la alternativa de gobierno, véase: VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2007)019, Opinion on the draft Law on the Parliamentary Opposition in Ukraine*, adopted by the Venice Commission At its 71st Plenary Meeting, Venice, 1-2 June 2007, párr. 5-8.

[573] VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2010)025, Report on the role of the opposition in a democratic Parliament*, cit., párr. 80.

Asimismo, destaca que, según el tipo de sistema electoral, la institucionalización puede ser de un solo partido político o de varios. A nuestro juicio, los sistemas electorales no impiden la formalización del resto de grupos de la oposición, sino que otorgan una mayor preeminencia a la oposición oficial.

3.5 Elección del presidente y composición de las comisiones de la Cámaras

La CdV considera fundamental evitar el monopolio del control de los nombramientos de la presidencia y la composición de los órganos del Parlamento por parte de la mayoría. Se ha de regular de tal forma que se minimice el riesgo de excluir a la oposición de los órganos parlamentarios. Para ello, recomienda el establecimiento de un acceso justo y proporcional. En algunas democracias, la distribución de responsabilidades es resultado de acuerdos entre los partidos políticos. La CdV recomienda que para democracias más recientes se alcance una regulación formal[574].

El presidente de la Cámara ha de ser una figura unificadora, debe poder actuar como árbitro en conflictos de manera neutral. Para ello, la CdV considera que lo ideal es que sea elegido por una mayoría cualificada, aunque reconoce que en algunas democracias el presidente es uno de los líderes del partido mayoritario[575]. Como es natural, el objetivo es que actúe de manera institucional y no con objetivos partidistas, y ello se puede obtener sin necesidad de incluir formalmente a la oposición en su nombramiento. Sin embargo, conlleva más riesgo dejarlo a la mera voluntad. Aunque la CdV no lo mencione, en países como en Italia se han implementado fórmulas en las que se incluye a la oposición para lograr un acuerdo sin bloqueo[576].

También recomienda la representación proporcional en los órganos de gobierno y de trabajo como una forma de asegurar los derechos de la oposición. Al mismo tiempo

---

[574] *Ibid.*, párr. 83-84.

[575] *Ibid.*, párr. 85.

[576] En el art. 4.2 del reglamento de la Cámara de los Diputados italiana se regulan dos votaciones por mayoría cualificada de dos tercios y una tercera votación, a modo de mecanismo antibloqueo, por mayoría absoluta.

aconseja otorgar la presidencia o reservar escaños por encima de su representación a los grupos de oposición en aquellas comisiones que se consideran más importantes para el control del Gobierno (por ejemplo: la comisión de presupuestos o la de supervisión de los servicios de seguridad)[577].

Las decisiones procedimentales (fijar el calendario de trabajos y el orden del día, mantener el orden en los debates, etc.) en el Parlamento no deben ser tomadas en exclusiva por la mayoría o el presidente de la Cámara, sino que se ha de garantizar que los representantes de la oposición tengan voz y voto en los órganos que toman las decisiones que rigen el funcionamiento parlamentario. El papel de la oposición es crucial en los órganos que establecen reglas y procedimientos internos o que resuelven disputas. En materias de gran relevancia, como puede ser el establecimiento de reglas y procedimientos internos o la resolución de disputas, la CdV sugiere que el principio de representación proporcional puede complementarse con otros adicionales, como puede ser el uso de una mayoría cualificada para la decisión o dar a la oposición un poder de bloqueo[578].

Respecto a las comisiones permanentes, su papel en la elaboración de leyes y otros procedimientos parlamentarios es esencial, y deben contar con facultades adecuadas. La mayoría no debería poder ignorarlas o eludirlas. Los miembros de la minoría de las comisiones deben tener la capacidad de participar activamente en la elaboración de informes. También se desaconseja la creación de procedimientos especiales o comisiones *ad hoc* que busquen evitar el procedimiento legislativo ordinario. Las comisiones permanentes deben ejercer un control eficiente dentro de su ámbito de competencia,

---

[577] VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2009)025-e, Opinion of the Rules of Procedures of the Assembly of «the former Yugoslav Republic of Macedonia»*, Venecia, 2009, párr. 18, fecha de consulta en https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2009)025-e; *CDL-AD(2010)025, Report on the role of the opposition in a democratic Parliament*, cit., párr. 63-66; *CDL-AD(2019)015, Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist*, cit., párr. 86.

[578] VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2019)015, Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist*, cit., párr. 88-89.

extendiéndose más allá del análisis de proyectos de ley y abarcando un escrutinio proactivo de las acciones del poder ejecutivo y de las agencias independientes[579].

En definitiva, la Comisión de Venecia resalta la necesidad de evitar que la mayoría parlamentaria controle de forma exclusiva los nombramientos y la composición de los órganos del Parlamento, proponiendo el acceso justo y proporcional para todos los grupos, inclusive de oposición. De esta manera, recomienda que el presidente de la Cámara sea elegido por mayoría cualificada para asegurar una actuación neutral y unificadora, resaltando la importancia de la representación proporcional en los órganos de gobierno. Además, insta a que la oposición tenga un papel significativo en las decisiones procedimentales para prevenir el dominio de la mayoría.

3.6 Condiciones generales del funcionamiento de las Cámaras

Este apartado lo vamos a distribuir en dos puntos. En primer lugar, lo que aconseja la CdV sobre la potestad de convocatoria y la fijación del calendario de trabajos y del orden del día. Seguidamente, analizaremos los principios que han de regir en los debates parlamentarios y la duración del turno de palabra en las sesiones plenarias.

3.6.1 Potestad de convocatoria y fijación del calendario de trabajos y del orden del día

En lo relativo a la facultad de convocatoria y la fijación del calendario de trabajos y del orden del día, la Comisión de Venecia se centra en tres aspectos que considera cruciales para la operatividad de la oposición parlamentaria: ¿se debe posibilitar que la oposición parlamentaria convoque una sesión extraordinaria? Seguidamente, ¿cuál ha de ser su influencia en la preparación del calendario de trabajos y del orden del día? Y, en último término, ¿debe estar facultada para que pueda añadir de manera urgente un punto en el orden del día?

Respecto al primer interrogante, se ha de empezar apuntando que, en la gran mayoría de democracias actuales, el Parlamento está en período de sesiones la mayor parte del tiempo, con la excepción de los periodos vacacionales. De esta forma, las

[579] *Ibid.*, párr. 92.

sesiones extraordinarias han perdido prácticamente toda su relevancia. En este contexto, la CdV recomienda que, durante un periodo de descanso o de vacaciones, la oposición, o un grupo minoritario cualificado de miembros, tenga la capacidad de solicitar la convocatoria de una sesión extraordinaria. En este punto, aconseja que con un quórum de un cuarto de los miembros se debería garantizar la convocatoria de una sesión extraordinarias[580]. Ciertamente, resulta confusa la alusión al quórum para garantizar los derechos de la oposición. Sobre todo, cuando en la frase siguiente del mismo párrafo reconoce que hay países en los que se requiere una mayoría absoluta para llevar a cabo la convocatoria. Por tanto, a nuestro juicio, se ha de interpretar que la recomendación consiste en la formalización de una minoría cualificada de un cuarto de los miembros para poder convocarlo. De este modo, adquiere sentido en consonancia con la recomendación de que la oposición tenga la capacidad de convocar una sesión extraordinaria.

En cuanto a la fijación del calendario de trabajos y del orden del día, la CdV considera que la oposición ha de tener una oportunidad razonable para influir en la fijación del calendario de trabajos y el orden del día de las futuras sesiones parlamentarias. Esto, recomienda, se puede garantizar mediante la formalización de minorías cualificadas que permitan incluir puntos en los calendarios de trabajo y en el orden del día, o a través de la reserva de unas sesiones en las que la oposición dicte el orden del día (los "días de la oposición" británicos). De este modo, se permite dar espacio para que la oposición ejerza sus funciones de manera adecuada, sea mediante la introducción de proposiciones de ley, el ejercicio de instrumentos de control, etc.[581].

Respecto al último interrogante, la CdV afirma que la oposición ha de tener derecho a solicitar debates en torno a temas actuales o urgentes en el curso de una sesión, los cuales deberán ser otorgados si se logra un quórum de un cuarto de los integrantes. De manera alternativa, propone establecer un período específico, semanal o mensual,

---

[580] VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2019)015, Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist*, cit., párr. 93.

[581] *Ibid.*, párr. 97.

destinado a que la oposición pueda tratar temas de actualidad o urgentes[582]. En este punto nos volvemos a encontrar la referencia al quórum, cuya capacidad de garantizar los derechos de la oposición es, sino inexistente, escasa. Creemos que, una vez más, debe hacerse una interpretación sistemática e interpretar que se refiere a la formalización de una minoría cualificada de un cuarto de los miembros del Parlamento. En ese caso, en el curso de una sesión ya iniciada, la CdV recomienda que los grupos de la oposición puedan incluir un punto cuya naturaleza urgente o actual no les hubiera posibilitado tratarlo por otras vías.

3.6.2 Principios que han de regir los debates parlamentarios y asignación del turno de palabra

Antes de analizar los procedimientos parlamentarios, la Comisión de Venecia considera oportuno destacar una serie de principios que han de operar para que la oposición parlamentaria pueda realizar sus funciones de manera adecuada. En concreto, se centra en analizar cuatro aspectos. Lo primero que destaca es la importancia del acceso de los debates parlamentarios para el público general y la prensa. Seguidamente, analiza el quórum exigido para la celebración de las sesiones. En tercer lugar, precisa el tiempo que se debe asignar a las consultas públicas y a la preparación del debate en el pleno. Y, por último, señala la importancia de que los grupos de oposición tengan un acceso razonable al borrador del proyecto de ley, los informes y otros materiales de apoyo.

Asimismo, la CdV destaca que la publicidad del debate en el pleno ayuda a la oposición a desempeñar de forma efectiva sus funciones y a atraer la atención del público a problemas y debilidades de las políticas del Gobierno. El informe sostiene que la regla general ha de ser que, durante los debates en el pleno, los medios y el público en general tengan un acceso razonable. Este principio de transparencia es fundamental, ya que permite a la oposición resaltar y atraer la atención pública hacia posibles problemas y deficiencias en las políticas gubernamentales. No obstante, reconoce la existencia de excepciones en casos donde se discutan materias de naturaleza excepcional (defensa, negociaciones de política exterior, etc.). En estos supuestos, la CdV considera preferible

[582] *Ibid.*, párr. 100-101.

que se tome la decisión de realizar el debate a puerta cerrada por mayoría cualificada y recomienda que se publique posteriormente la decisión. También aconseja que la concesión de los pases de los medios asegure el carácter pluralista y apartidista de la cobertura. En este sentido, es recomendable que el responsable de prensa sea nombrado tras una consulta con todos los grupos parlamentarios[583].

En el caso de que la materia de debate sea de especial relevancia, como puede ser una reforma constitucional, las diferentes modalidades de cobertura deben ampliarse en atención a su importancia. En cuanto a la publicidad en las comisiones, se considera que está justificado deliberar a puerta cerrada en función de la materia. En este supuesto, la regla general de publicidad no opera en la medida en que puede tener efectos adversos: incremento de la influencia de los grupos de presión, riesgo de convertir las deliberaciones en una plataforma para las campañas políticas y dificultades en las negociaciones y compromisos políticos[584].

El segundo aspecto que resalta la Comisión de Venecia es el quórum del debate y la votación. Pues bien, subraya la importancia de que el proceso de toma de decisiones sea inclusivo, es decir, debe incorporar la participación de todos los grupos políticos en el marco del Parlamento. Las regulaciones referentes al quórum, al añadir una legitimidad suplementaria a las decisiones parlamentarias, cumplen un papel crucial[585]. Se ha de destacar que se centra en el quórum relativo a las decisiones, aunque se puede deducir que, en lo que respecta al quórum de reunión, también ha de incluir, en la medida de lo posible, a los grupos de oposición. Asimismo, la CdV advierte que si estas normativas sobre el quórum se establecen con umbrales demasiado elevados, pueden generar perturbaciones en el normal funcionamiento del Parlamento[586].

---

[583] *Ibid.*, párr. 61-64.

[584] *Ibid.*, párr. 65.

[585] *Ibid.*, párr. 66.

[586] VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2008)015, Opinion on the Draft Constitucion of Ukraine*, adopted by the Venice Commission at its 75th Plenary Session (Venice, 13-14 June 2008), párr. 47.

Así pues, ciertos procesos políticos, como la enmienda de la Constitución, requieren el apoyo político más amplio posible. Aun cuando la mayoría gobernante tenga el número necesario de votos para aprobar las enmiendas, esto no exime al Gobierno y al Parlamento de llevar a cabo un debate verdaderamente inclusivo y abierto en el que también puedan participar los medios de comunicación y la sociedad civil. De este modo, en las decisiones de gran calado se ha de garantizar que los grupos de oposición puedan estar presentes: "Democracy cannot be reduced to the rule of the majority, but encompasses as well guarantee measures for the opposition"[587]. Ello, como ya se ha destacado, no puede llevar a establecer umbrales demasiado elevados, pues supondría dar un poder de bloqueo injustificado a los grupos de oposición. En cualquier caso, como afirma el profesor SANTAOLALLA, con la disciplina de partidos se soluciona en gran parte los problemas de quórum[588].

En tercer lugar, otro elemento de vital importancia es el plazo que debe asignarse a las consultas públicas y a la preparación de un debate en el pleno de la Cámara. La primera consideración que hace la Comisión de Venecia es respecto a los debates de los proyectos de ley, y señala la dificultad inherente para calcular el tiempo de manera precisa, ya que su necesidad varía en función de la naturaleza del proyecto de ley en cuestión y del contexto político y social en el que se inscribe. No obstante, señala casos en los que se debe establecer un plazo adicional. Por un lado, cuando se trata de enmiendas a la Constitución, se recomienda que el proceso sea extenso e incremental, desviándose de las rutinas habituales de la política diaria. Ello se justifica en la necesidad de tomar decisiones lo más informadas posibles, dada la trascendencia de los cambios propuestos. Por otro lado, las leyes que implican una modificación de las disposiciones institucionales fundamentales, como puede ser el caso de la composición y los principios de funcionamiento de un Tribunal Constitucional, también demandan un periodo más extenso para su consideración y debate que la legislación ordinaria[589].

---

[587] *Ibid.*, párr. 17 y 18.

[588] F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, 2ª, Dykinson, 2019, p. 244.

[589] VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2019)015, Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist*, cit., párr. 74.

En relación con la legislación ordinaria, la determinación de si se dispone de tiempo suficiente para el debate y la consideración de un proyecto de ley corresponde al órgano que establece el orden del día del Parlamento y de sus comisiones. Este deberá tener en cuenta la relevancia y la complejidad del proyecto en cuestión. En este sentido, no se puede aplicar un estándar uniforme, ya que cada caso tiene características específicas. Por último, para la legislación de menor importancia o no controvertida, se pueden diseñar plazos más cortos y procedimientos más simplificados, aunque siempre claramente definidos y estrictamente delimitados en las regulaciones[590].

Un componente que puede ser importante para garantizar la adecuada participación y la legitimidad democrática en el proceso legislativo es la implementación de consultas públicas. Este mecanismo permite que diversos sectores de la sociedad tengan la oportunidad de aportar sus opiniones y perspectivas en relación con los proyectos de ley que se discuten. Además, es relevante en casos de legislación de gran envergadura y de leyes que alteran disposiciones institucionales fundamentales. A través de las consultas públicas, la oposición tiene la posibilidad de influir en el contenido de las propuestas legislativas del Gobierno o de la mayoría. Asimismo, resalta que la mayoría no debería manipular el procedimiento para evitarlas[591].

En cuarto lugar, la oposición ha de tener un acceso razonable a los informes y otros materiales de apoyo en relación con los proyectos de ley. La CdV se fundamenta en los parámetros de la "Commonwealth Parliamentary Association" para afirmar que el Ejecutivo, con suficiente antelación, ha de poner a disposición, tanto del público en general como de la oposición, aquellos documentos necesarios para evaluar los proyectos de ley. El principio general que ha de regir, según el órgano consultivo del Consejo de Europa, es que las "internal rules of Parliament should ensure that the texts proposed for vote are clear and accessible to MPs with sufficient time before the vote, that the results

[590] *Ibid.*, párr. 75.

[591] *Ibid.*

of the vote are properly recorded, and that texts adopted are not modified after the vote (except for purely technical corrections, not affecting the substance)"[592].

No obstante, advierte que existen prácticas para evitar los procesos que garantizan un escrutinio riguroso. Un ejemplo de ello es el "cavalier législatif" o "leyes ómnibus", un procedimiento que permite la inclusión de cláusulas no relacionadas con el tema principal de la ley; y que suelen depender de la noción imprecisa de "relevance to the subject of the bill"[593]. Si bien los motivos del Gobierno para recurrir a este método pueden variar, generalmente se busca eludir las condiciones ordinarias de presentación y debate de las iniciativas legislativas. Se resalta que es importante que tales prácticas sean evitadas para mantener la integridad del proceso legislativo y garantizar transparencia y responsabilidad en la formulación de leyes[594].

En relación con el turno de palabra en los debates plenarios, se asigna generalmente a los grupos parlamentarios en proporción a su representación en el Parlamento[595]. La CdV considera que puede otorgarse más tiempo a la oposición en aquellos debates sobre proyectos de ley presentados por el Gobierno, o proposiciones de ley apoyadas por los parlamentarios de la mayoría. También es favorable a que se realice una distribución equitativa de la duración de las intervenciones entre la mayoría y la oposición, independientemente de su fuerza en el Parlamento[596].

En síntesis, la CdV recomienda la formalización de minorías cualificadas o reservar un tiempo a la semana para que la oposición pueda incluir asuntos en el

---

[592] *Ibid.*, p. 82.

[593] VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2008)035, Report on Legislative Initiative*, adopted by the Venice Commission at its 77th Plenary Session (Venice, 12-13 December 2008), párr. 121.

[594] VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2019)015, Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist*, cit., párr. 81.

[595] VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2010)025, Report on the role of the opposition in a democratic Parliament*, cit., párr. 56.

[596] VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2019)015, Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist*, cit., párr. 102.

calendario de trabajos y en el orden del día, o que pueda iniciar un debate sobre un tema urgente o de actualidad en una sesión ya iniciada. En la misma línea, considera que se deben establecer minorías cualificadas para convocar una sesión extraordinaria. También subraya la importancia de varios principios fundamentales para garantizar que la oposición parlamentaria pueda desempeñar eficazmente sus funciones. Destaca la necesidad de transparencia, permitiendo que el público y la prensa accedan a los debates parlamentarios, lo cual no solo facilita el control del Gobierno por parte de la oposición, sino que también involucra a los ciudadanos en el proceso democrático. Asimismo, señala la importancia de asignar un plazo suficiente para las consultas públicas y la preparación de debates, permitiendo una discusión informada y exhaustiva sobre legislaciones significativas. Seguidamente, recalca la necesidad de que la oposición tenga acceso adecuado a todos los documentos relevantes para evaluar y debatir las propuestas legislativas de manera efectiva. Por último, aconseja que en la distribución del tiempo de intervención se otorgue más tiempo a la oposición en los proyectos de ley o, alternativamente, se divida el tiempo entre la mayoría y la oposición.

3.7 Participación en el procedimiento legislativo y presupuestario

Cuando la Comisión de Venecia analiza el procedimiento de elaboración de las leyes, incluye algunas cuestiones que, por razones de sistemática, hemos optado por tratar en otros apartados: potestad de convocatoria, fijación del calendario de trabajos y del orden del día, presentación de una iniciativa de referéndum o incoar un control de constitucionalidad. Por esta razón, en este apartado nos limitaremos a tratar lo que recomienda sobre las enmiendas y la aprobación de normas por mayoría cualificada.

En primer lugar, la regla general es que tanto un diputado como un grupo de oposición deben poder presentar enmiendas[597]. Existen, sin embargo, una serie de límites. Primero, el derecho de enmienda no puede ejercerse en cualquier momento del proceso legislativo, sino que debe encajar en el orden de las deliberaciones parlamentarias. En

[597] *Ibid.*, párr. 104.

este sentido, se recomienda que el reglamento parlamentario regule el ejercicio de este derecho[598].

El segundo límite consiste en que las enmiendas han de ser relevantes para el tema del proyecto de ley que se pretende modificar, por lo que deben guardar coherencia con el objeto de la ley que se quiere enmendar[599]. Tampoco deben reintroducir propuestas que ya han sido discutidas y rechazadas previamente en relación con el mismo proyecto de ley[600].

Tercero, debe haber un mecanismo u órgano (como la Mesa o el presidente del Parlamento) que controle la relevancia y la originalidad de las enmiendas. Este "filtro" debe ser llevado a cabo por un árbitro que garantice neutralidad[601].

Y, por último, en muchos países hay limitaciones estrictas al derecho de enmienda en cuestiones relacionadas con la ley de presupuestos. Estas restricciones están diseñadas para garantizar la coherencia y el equilibrio del presupuesto. La CdV expresa sus reservas pues considera que el examen y enmienda de los presupuestos ha de ser una de las principales prerrogativas del Parlamento[602].

En relación con la exigencia de mayorías cualificadas, esta es recomendada por la CdV en determinadas circunstancias porque fortalece el papel de la oposición. Sugiere su utilización en tres casos: reformas de la Constitución, leyes orgánicas y los reglamentos del Parlamento[603]. Se ha de exigir en aquellas materias consideradas de gran importancia, puesto que la: "functionality of a democratic system is rooted in its permanent ability to change. The more policy issues are transferred beyond the powers of simple majority, the

---

[598] *Ibid.*, párr. 105.

[599] VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2008)035, Report on Legislative Initiative*, cit., párr. 55.

[600] VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2019)015, Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist*, cit., párr. 106.

[601] *Ibid.*, párr. 107.

[602] *Ibid.*, párr. 109.

[603] *Ibid.*, párr. 111-114.

less significance will future elections have, and the more possibilities does a two-third majority have of cementing its political preferences and the country's legal order"[604]. Esta cuestión la trataremos con más detalle en el apartado de "Acuerdos entre la oposición y la mayoría y el Gobierno".

En definitiva, la Comisión de Venecia pone énfasis en la protección de los grupos de oposición en el marco del proceso legislativo. De este modo, respecto a las enmiendas, la Comisión de Venecia considera que los grupos de oposición han de tener derecho a interponer una enmienda, pero con una serie de límites, y considera positivo que se pueda enmendar la ley de presupuestos. En relación con las exigencias de las mayorías cualificadas, las considera adecuadas siempre y cuando estemos ante una materia de gran importancia.

3.8 Participación en la función de control parlamentario

La CdV analiza la participación de la oposición parlamentaria en la función control de las Cámaras a través de los instrumentos ordinarios (preguntas, interpelaciones, comparecencias de cargos públicos en comisión) y extraordinarios (mociones de censura y juicio político).

En primer lugar, la CdV establece que durante los debates se ha de posibilitar que la oposición pueda escuchar y preguntar (de forma oral o escrita) al Gobierno y a sus funcionarios de forma habitual. También ha de tener la posibilidad de abrir un turno de preguntas en la presentación de informes al Parlamento[605]. Al mismo tiempo, la oposición tiene derecho a obtener información y respuestas de los órganos estatales, que tienen el deber de responder de manera oportuna[606]. En algunos ordenamientos jurídicos existe la posibilidad de que los parlamentarios dirijan peticiones de información a los órganos y funcionarios del Estado fuera de las sesiones y de las reuniones de las comisiones. Para

[604] VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2011)016-e, Opinion on the new Constitution of Hungary*, cit., párr. 24.

[605] VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2019)015, Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist*, cit., párr. 122-123.

[606] *Ibid.*, párr. 124.

evitar un abuso de este instrumento, la CdV recomienda que se especifique, en el reglamento parlamentario o por ley, qué tipo de documentos (o información) se pueden solicitar y si se ha de acreditar interés por los mismos[607].

En segundo lugar, aconseja regular las interpelaciones, especialmente en aquellos Estados en que las normas para intervenir en el pleno del Parlamento son estrictas, y no se deja mucho espacio para los grupos de la oposición. Ahora bien, para minimizar el riesgo de uso indebido del derecho de interpelación por parte de los parlamentarios de la minoría, la CdV sugiere establecer un umbral mínimo de parlamentarios para proponerlas, exigiendo así que las solicitudes de interpelación sean respaldadas por una minoría cualificada de parlamentarios.

En algunos ordenamientos jurídicos, después de la interpelación, la moción posterior puede ser interpretada en clave de censura: donde se expresa la conformidad respecto a las explicaciones del Gobierno[608]. Esto, como destaca el profesor SANTAOLALLA, es poco habitual en el parlamentarismo de nuestro tiempo, puesto que la disciplina de partidos conduce a la mayoría a votar en contra de las medidas que pongan en riesgo al Gobierno[609]. Sin embargo, en estos casos, la CdV recomienda separar los dos procesos para evitar lo que califica como una "escalada artificial del conflicto". Es decir, que un instrumento ordinario como es la interpelación, tras el debate generado devenga en una moción de censura, que es un instrumento extraordinario[610].

En tercer lugar, un miembro de la comisión que sea de la oposición ha de poder solicitar la comparecencia de un cargo gubernamental o una persona designada por el mismo. Asimismo, otra alternativa que propone la CdV es que se establezcan minorías

---

[607] *Ibid.*, párr. 125.

[608] En este caso estamos ante una moción con efecto político de censura. Una moción de censura en rigor tiene efectos jurídicos.

[609] F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 449.

[610] VENICE COMMISSION, *CDL-INF(1996)006, Opinion on the Draft Constitution of Ukraine*, adopted at the 27th Meeting of the Venice Commission on 17-18 May 1996, p. 11; *CDL-AD(2019)015, Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist*, cit., párr. 127.

cualificadas para que los grupos de oposición puedan solicitar dicha comparecencia y formularle preguntas[611]. De esta manera, se puede garantizar que los grupos de oposición tengan acceso a la información que procede de estas comparecencias.

En cuarto lugar, la CdV considera que, en un sistema parlamentario, es vital que la oposición tenga la facultad de proponer una moción de censura contra el Gobierno en su totalidad. En cambio, se muestra más cautelosa a la hora de utilizarla para destituir a un ministro concreto. Ello es debido a que, mientras reconoce que se utiliza de manera correcta en algunos Estados miembros del Consejo de Europa, considera que es un mecanismo que puede ser abusado con facilidad y provocar un Gobierno más frágil. Por tanto, dependerá de cada contexto su implementación[612].

Respecto a las características de la moción de censura, afirma que ha de ser una iniciativa colectiva, y recomienda que la destitución del Gobierno se lleve a cabo por una mayoría absoluta de los votos y que se pueda activar el mecanismo con una minoría cualificada. Por último, se decanta por la implementación de una moción de censura constructiva[613].

En quinto lugar, en el caso de los juicios políticos (*impeachment*), en el que se investiga a un ministro o presidente por la comisión de hechos ilícitos específicos, la CdV aconseja que tanto en la activación del proceso como en su aprobación se requieran mayorías más elevadas que para la moción de censura. Especialmente si el propósito es enjuiciar a un presidente. Sin embargo, las mayorías no han de hacer imposible que el proceso se inicie[614].

Y, en sexto lugar, señala que el papel esencial de una comisión de investigación es asegurar el control parlamentario sobre el ejecutivo, aunque también puede establecerse para otros propósitos, como la obtención de información para objetivos

---

[611] VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2019)015, Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist*, cit., párr. 126-127.

[612] *Ibid.*, párr. 128.

[613] *Ibid.*, párr. 129.

[614] *Ibid.*, párr. 130.

legislativos (comisión de estudio). Las propuestas de las comisiones de investigación han de poder ser aprobadas por una minoría cualificada, aunque su utilización debe de ser limitada para evitar la obstrucción de las tareas parlamentarias[615]. Los miembros de las comisiones desempeñan una función de investigación que la CdV denomina como "cuasi-jurisdiccional" y, en consonancia, recomienda que no estén sujetos a disciplina de partido. Sobre su composición describe tres posibles modelos: la aplicación del principio de representación proporcional, que la oposición sea mayoría o que esté presidida por un parlamentario de la oposición[616].

En definitiva, respecto a los instrumentos de control, la Comisión de Venecia pone énfasis en que sean accesibles para los grupos de oposición, ya sea directamente, como las preguntas; o mediante el establecimiento de una minoría cualificada, como las interpelaciones, comparecencias de cargos del Gobierno o las comisiones de investigación. Al mismo tiempo, se decanta por medidas que eviten la inestabilidad, tales como separar las interpelaciones de las mociones de censura, mociones de censura constructivas y una mayoría cualificada para la activación y aprobación del juicio político.

3.9 Acuerdos entre la oposición y la mayoría y el Gobierno

Se puede argumentar que la formalización jurídica de la cooperación entre la mayoría y la oposición, en su dimensión de llevar a cabo decisiones de Estado, está configurada constitucionalmente para la oposición parlamentaria como alternativa de gobierno. Con esta perspectiva, cabe abordar los nombramientos de altos cargos de instituciones independientes y las reformas constitucionales.

El primer supuesto es el nombramiento de altos cargos de instituciones independientes (por ejemplo, los magistrados del Tribunal Constitucional, los miembros del Consejo Superior Judicial, el Defensor del Pueblo, los miembros de la Comisión Electoral Central, etc.). La CdV recomienda que la elección de sus miembros, debido al importante rol que ejercen, sea lo más neutral posible. En este supuesto el contenido de

[615] *Ibid.*, párr. 131.

[616] *Ibid.*, párr. 133.

la neutralidad se puede interpretar en el sentido de elegir a miembros más técnicamente capacitados por consenso, para evitar que la institución pueda devenir en un órgano al servicio de los intereses de la mayoría circunstancial. De esta manera, se posibilita vetar tanto a los miembros muy politizados como a los menos preparados[617].

La CdV resalta que la operatividad de los mecanismos implementados dependerá de la capacidad de hacer pactar a la mayoría. Según el contexto, ha recomendado la implementación de mayorías cualificadas[618]; de representación proporcional[619]; o un sistema mixto: la participación en el proceso de decisión de expertos fuera del ámbito de la política, nominados por actores más neutrales (asociaciones profesionales, sociedad civil, etc.) con la finalidad de transmitir confianza al público[620] o posibilitar que un órgano

---

[617] *Ibid.*, párr. 139.

[618] En Ucrania en 2003, en el borrador de las enmiendas constitucionales de la constitución, la CdV advirtió que la designación y destitución de dichos cargos (presidente del jefe de la Comisión Antimonopolio, presidente de la Comisión Estatal de Radiodifusión y Televisión y del jefe del Servicio de Seguridad) se realizaba por el gobierno; y recomendó el uso de mayoría cualificada. Sobre la nueva constitución de Montenegro en 2007, advirtió que los miembros del Tribunal Constitucional no podían ser elegidos directamente por el presidente, y recomendó el uso de una mayoría cualificada junto a otros instrumentos para obtener una independencia efectiva. En Ucrania en 2008, en un borrador de la constitución, hizo la misma apreciación con el Defensor del Pueblo. Véase: VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2003)019-e, Opinion on three Draft Laws proposing Amendments to the Constitution of Ukraine*, adopted by the Venice Commission at its 57th Plenary Session (Venice, 12-13 December 2003), párr. 35; *CDL-AD(2007)047-e, Opinion on the Constitution of Montenegro*, adopted by the Venice Commission at its 73rd Plenary Session (Venice, 14-15 December 2007), párr. 122 y 42.

[619] La CdV ha considerado necesaria la representación proporcional respecto de la creación de una comisión asesora que, con carácter consultivo, pueda proponer el veto de un juez o fiscal, en un contexto de corrupción notable del sistema judicial. Véase: VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2023)005-e, Republic of Moldova - Joint opinion of the Venice Commission and the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe on the draft Law on the external assessment of Judges and Prosecutors*, adopted by the Venice Commission at its 134th Plenary Session (Venice, 10-11 March 2023), párr. 38-39.

[620] VENICE COMMISSION, *CDL(1995)073rev-e, Opinion on the regulatory concept of the Constitution of the Republic of Hungary*, adopted at the Commission's 25th Plenary Meeting, Venice, 24 - 25 November 1995, p. 11.

colegiado incluya miembros que hayan sido elegidos por mayoría simple y otros por mayoría cualificada[621].

De esta forma, la Comisión resalta que, en lo relativo al nombramiento de altos cargos de instituciones independientes, no se debería prevenir, al menos de forma prolongada, una decisión sin la cual el Estado no puede funcionar de manera adecuada. El poder de bloqueo de la oposición: "is not absolute and may be overridden, on the condition that this blocking power is not devoid of substance"[622]. Para ello propone la implementación de mecanismos antibloqueo que estimulen el acuerdo e impidan que la oposición se comporte de manera irresponsable. Asimismo, advierte que han de ser limitados en el tiempo y no pueden usarse para evitar todos los bloqueos[623].

En determinados sistemas se establece, para los casos en que no se logre alcanzar una mayoría cualificada, una segunda votación en la cual se requiere una mayoría menor para la elección. Mediante esta disposición se evita que el proceso acabe estancado. No obstante, es importante tener en cuenta que en tales sistemas la mayoría gobernante o la coalición no tendrá fuertes incentivos para obtener un compromiso con la oposición,

---

[621] VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2019)015, Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist*, cit., párr. 142-143. Un ejemplo reciente de la aplicación de las dos fórmulas para obtener la neutralidad lo encontramos en Moldavia. La CdV formuló una opinión sobre el borrador de una ley cuya función era acabar con las influencias ilegítimas sobre el Estado. En la misma se regulaba una comisión encargada de obtener información, asesorar, dar audiencia a la persona interesada y transmitir una propuesta al Parlamento. Posteriormente, el Parlamento era el encargado de tomar la decisión por mayoría cualificada. La CdV recomendó un sistema mixto, es decir, una representación proporcional en la comisión y aprobación por mayoría cualificada. Argumentó su necesidad en el hecho de que la falta de representación de la oposición parlamentaria puede conllevar a la instrumentalización de la ley contra las financiaciones legítimas de la oposición. Véase: VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2023)010, Republic of Moldova - Interim Opinion on the Draft Law on Limiting Excessive Economic and Political Influence in Public Life (De-oligarchisation)*, adopted by the Venice Commission at its 134 th Plenary Session (Venice, 10-11 March 2023), pp. 41, 65 y 66.

[622] VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2019)015, Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist*, cit., párr. 144.

[623] VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2010)025, Report on the role of the opposition in a democratic Parliament*, cit., párr. 76 y 158.

siempre que la mayoría pueda tomar la decisión en la segunda ronda sin necesidad de pactar. A este respecto la CdV aclara que el sentido de los mecanismos antibloqueo es lograr que el procedimiento inicial funcione, al impulsar tanto a la mayoría como a la oposición a llegar a un acuerdo para evitar tener que recurrir a dichos instrumentos[624]. Por esta razón, propone como posible solución confiar el nombramiento a un organismo o actor neutral, de modo que, si los políticos no pueden llegar a un acuerdo, pierdan el poder de elección. Y, mientras no se lleve a cabo el nombramiento, mantener a los cargos que tengan su mandato caducado de manera interina. La determinación del "actor" u "organismo neutral" dependerá del orden jurídico[625].

En segundo lugar, examinaremos las recomendaciones en relación con las reformas constitucionales. Como ya hemos destacado al tratar la función de cooperación, las enmiendas constitucionales requieren la participación de la oposición parlamentaria para dar legitimidad, estabilidad y continuidad a la Constitución. Así lo establece también la CdV, en la opinión sobre la reforma constitucional de 2023 de Chile, al subrayar que el proceso de cambio de la Constitución debe plantearse en términos de dar legitimidad a la Constitución y al sistema político en su conjunto[626]. También subraya que las soluciones maximalistas, aquellas en las que se busca incorporar muchas opciones específicas y más contingentes en materia de política social y económica, ponen en peligro la estabilidad constitucional y, en consecuencia, la estabilidad política, económica y social[627]; y defender la importancia de no romper la continuidad constitucional[628].

---

[624] VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2013)028, Opinion on the Draft Amendments to Three Constitutional Provisions Relating to the Constitutional Court, the Supreme State Prosecutor and the Judicial Council of Montenegro*, endorsed by the Venice Commission at its 96th Plenary Session (Venice, 11-12 October 2013), párr. 6 y 23.

[625] VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2019)015, Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist*, cit., párr. 146.

[626] VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2023)034, Chile. Opinión sobre la reforma constitucional de 2023.*, cit., párr. 16.

[627] *Ibid.*, párr. 26.

[628] *Ibid.*, párr. 16.

Asimismo, en el proceso de adopción de una nueva Constitución en Chile de 2022, la CdV afirmó la importancia de que el consenso fuera sustancial[629]. Ello precisa que la oposición parlamentaria represente a una parte significativa de la población, en definitiva, que sea la alternativa de gobierno. Una imposición de una mayoría circunstancial supondría una quiebra que desestabilizaría la unidad social e incluso, al menos a nivel simbólico, deslegitimaría el nuevo texto constitucional.

En síntesis, las cuestiones de Estado requieren de la integración de la oposición en la decisión. Por un lado, en el nombramiento de instituciones independientes, la elección ha de servir para elegir a los más capacitados técnicamente, con bloqueos mutuos a candidatos que puedan estar muy politizados. La finalidad ha de ser salvaguardar la independencia y el prestigio profesional de la institución. Y, por otro lado, las reformas constitucionales han de llevarse a cabo con un consenso sustancial y evitando los programas maximalistas de la mayoría.

3.10 El control de constitucionalidad y el referéndum

En primer lugar, el referéndum es un instrumento de democracia directa que puede complementar el proceso legislativo propio de la democracia representativa, además de poder formar parte de las reformas constitucionales o limitarse a meras consultas no vinculantes. La CdV considera que constituye una opción constitucional y, allí donde se contemple, recomienda que la oposición pueda iniciar una discusión sobre su necesidad y que la decisión se tome por mayoría. De forma alternativa, puede ser positivo que se pueda activar el referéndum mediante un procedimiento de iniciativa popular para evitar que sólo sea utilizado por la mayoría. Así, la amenaza de un referéndum puede facilitar el compromiso[630]. Sin embargo, advierte que se debe evitar que la mayoría pueda utilizar

[629] VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2022)004, Chile. Opinión sobre la redacción y adopción de una nueva Constitución*, cit., párr. 32.

[630] VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2019)015, Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist*, cit., párr. 115.

este instrumento para eludir las exigencias del procedimiento legislativo, o para convertirlo en un plebiscito de apoyo con el que crear presión política sobre la minoría[631].

Y, en segundo lugar, la capacidad de incoar un control de constitucionalidad sobre las leyes, en democracias constitucionales, es un corolario del Estado de derecho. No obstante, no todos los países disponen de este instrumento.

La CdV aprecia que existen argumentos sólidos a favor de conceder la facultad de solicitar dicho control de constitucionalidad a una fracción minoritaria del Parlamento. De este modo, considera que debe ser posible a solicitud de un tercio o un cuarto de los miembros, aunque el umbral puede ser aún más bajo, particularmente en contextos en los que el cuerpo legislativo está considerablemente dividido (por ejemplo, un quinto de todos los parlamentarios)[632].

En síntesis, tanto el referéndum como el control de constitucionalidad a instancia del Parlamento son opciones constitucionales que no contemplan todas las democracias constitucionales. En el primer caso, se ha de garantizar que los grupos de oposición puedan iniciar un debate sobre la necesidad del referéndum. Y, respecto al control de constitucionalidad, en el segundo caso, la CdV recomienda que se pueda solicitar mediante una minoría cualificada.

3.11 Seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones y referencias expresas en organismos internacionales

Desde que la CdV ha hecho público el grado de cumplimiento de sus recomendaciones, podemos observar que, en lo relativo a la oposición parlamentaria, no se han

[631] *Ibid.*, párr. 116.

[632] *Ibid.*, párr. 117.

implementado por Turquía[633] y Moldavia[634]; y sí, en un alto grado, por Georgia[635]. En concreto, en este último caso, las recomendaciones de la CdV sirvieron para que la nueva ley electoral, que en un principio se había planteado de manera unilateral, se realizara con la participación de grupos parlamentarios de la oposición. Por supuesto, se expone a modo ilustrativo en tanto en cuanto no son suficientes estos datos para poder llegar a una conclusión contundente.

Respecto a las referencias expresas de los informes sobre la oposición en organismos internacionales encontramos dos sentencias del Tribunal Europeo de Derecho Humanos, una resolución de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y trece referencias en los informes del Estado de Derecho de la Comisión Europea.

La primera sentencia del TEDH, Karácsony y otros contra Hungría[636], trata sobre la conducta de siete miembros del Parlamento húngaro al mostrar su disconformidad con las nuevas leyes sobre tabaco y la distribución de tierras agrícolas y forestales, mediante cánticos, agitando pancartas y carteles, y colocando una carretilla llena de tierra en la cámara parlamentaria. Como consecuencia, se les impuso una multa a cada uno de ellos sin otorgarles la posibilidad de defenderse. En la precitada sentencia, párr. 48 y 49, se

---

633 Es la opinión que precede a la STEDH Selahattin Demirtaş contra Turquía (nota 643), véase: VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2017)004, Turkey - Opinion on the duties, competences and functioning of the criminal peace judgeships*, adopted by the Venice Commission at its 110th Plenary Session (Venice, 10-11 March 2017).

634 En la opinión se recomienda que el presidente del Parlamento no tenga el poder de coordinar las actividades antiterroristas; ya que esta debería ser una función del Ejecutivo. En su lugar, recomienda establecer un procedimiento claro y unívoco de supervisión: el mecanismo de control parlamentario debe ser reforzado, ya sea a través de la subcomisión sobre el Servicio de Inteligencia Secreto o un cuerpo mixto de expertos, ambos con una presencia sólida de la oposición, véase: VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2018)024, Republic of Moldova - Opinion on the Law on preventing and combatting terrorism*, adopted by the Venice Commission at its 116th Plenary Session (Venice, 19-20 October 2018).

635 VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2021)026-e Georgia - Urgent Joint Opinion of the Venice Commission and the OSCE/ODIHR on the revised amendments to the Election Code of Georgia*, endorsed by the Venice Commission at its 127th Plenary Session (Venice and online, 2-3 July 2021), párr. 12.

636 STEDH (Gran Sala). Caso Karácsony y otros contra Hungría, 17 de mayo de 2016. Fecha de consulta 17 de abril de 2023, véase: KARÁCSONY AND OTHERS v. HUNGARY (coe.int).

mencionan como documentos relevantes dos informes de la CdV[637]; y son citados por parte de los demandantes para justificar que, en Hungría, desde la llegada al gobierno de la coalición (Fidesz-KNDP) en 2010, ha habido una tendencia de erosión de los derechos de la oposición (párr. 86); y se utilizan para argumentar sobre la idoneidad de las sanciones (párr. 139 y 142).

La segunda sentencia del TEDH es Selahattin Demirtaş contra Turquía[638], y trata sobre el arresto y la detención preventiva del Sr. Selahattin Demirtaş, quien en ese momento era miembro del Parlamento y no pudo participar en dos campañas cruciales, a saber, el referéndum y las elecciones presidenciales. En dicha sentencia, como documentos relevantes, se reseñan cuatro opiniones[639] de la CdV (párr. 160-163). Se cita a la CdV para resaltar la preocupación de una reforma constitucional que permite levantar la inviolabilidad derivada de las opiniones y votos emitidos en sede parlamentaria, y los efectos que crea en la oposición (párr. 237); y el Tribunal se muestra de acuerdo con la opinión de la CdV respecto a que la reforma de la Constitución sobre la inviolabilidad parlamentaria constituye un ataque directo a la oposición parlamentaria (párr. 268 y 269).

La resolución de la Asamblea parlamentaria del Consejo de Europa trata los problemas de la oposición en Turquía, se titula "Nueva represión contra la oposición política y la disidencia civil en Turquía: necesidad urgente de salvaguardar los estándares

---

[637] VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2010)025, Report on the role of the opposition in a democratic Parliament*, cit.; *CDL-AD(2014)011, Report on the scope and lifting of parliamentary immunities*, adopted by the Venice Commission at its 98th plenary session (Venice, 21-22 March 2014).

[638] STEDH (Gran Sala). Caso Selahattin Demirtaş contra Turquía, 22 de diciembre de 2020. Fecha de consulta 17 de abril de 2023: SELAHATTİN DEMİRTAŞ v. TURKEY (No. 2) (coe.int).

[639] VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2016)002-e, Turkey - Opinion on articles 216, 299, 301 and 314 of the Penal Code of Turkey*, adopted by the Venice Commission at its 106th plenary session (Venice, 11-12 March 2016); *CDL-AD(2016)002-e, Turkey – Opinion on the suspension of the second paragraph of Article 83 of the Constitution (parliamentary inviolability)*, adopted by the Venice Commission at its 108th Plenary Session (Venice, 14-15 October 2016); *CDL-AD(2017)005-e, Turkey - Opinion on the amendments to the Constitution adopted by the Grand National Assembly*, adopted by the Venice Commission at its 110th Plenary Session (Venice, 10-11 March 2017); *CDL-AD(2017)004, Turkey - Opinion on the duties, competences and functioning of the criminal peace judgeships*, cit.

del Consejo de Europa"[640] y, en la misma línea que en la STEDH Selahattin Demirtaş contra Turquía por cuanto trae causa del mismo contexto, se pide a Turquía que adopte las recomendaciones de la CdV (p.7).

Los informes sobre el Estado de Derecho de la Comisión Europea se publican desde 2020[641]. Se han citado las recomendaciones de la CdV en relación con la utilización de instrumentos antibloqueo u otro tipo de sistema en los nombramientos de altos cargos de instituciones independientes en los informes de España (2021, p.3, 2022, p.19, y 2023, p.4), Malta (2020, p.3, 2021, p.3, 2022, p.4 y 2023, p.4), Lituania (2021, p.3), Portugal (2023, p.6) y Bulgaria (2023, p.7). Respecto a la participación de la oposición en la función legislativa se ha mencionado en relación con Polonia (2020, p.16 y 2021, p. 25).

En síntesis, desde que la Comisión de Venecia ha publicado el seguimiento de sus recomendaciones, se observa que Turquía y Moldavia no han implementado dichas recomendaciones respecto a la oposición parlamentaria, mientras que Georgia ha mostrado un alto grado de implementación, involucrando a la oposición en la creación de nueva legislación electoral. No obstante, estos datos aún son insuficientes para concluir algo definitivo. En el ámbito internacional, hay dos sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y una resolución de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, además de múltiples referencias en los informes del Estado de Derecho que elabora la Comisión Europea, que discuten la situación de la oposición en varios países. Estos documentos resaltan problemas y recomendaciones similares, señalando la necesidad de proteger y fomentar la función de la oposición en los sistemas democráticos.

---

[640] PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE, *New crackdown on political opposition and civil dissent in Turkey: urgent need to safeguard Council of Europe standards. Res. 2347. 23/10/2020.*

[641] Fecha de consulta 5 de julio de 2023, véanse: 2020 Rule of law report - Communication and country chapters (europa.eu); 2021 Rule of law report - Communication and country chapters (europa.eu); 2022 Rule of law report - Communication and country chapters (europa.eu); 2023 Rule of law report - Communication and country chapters (europa.eu).

4. Recapitulación

En este capítulo hemos empezado analizando la posición de la oposición parlamentaria en el Reino Unido, país donde aparece por primera vez esta categoría, con los contornos propios del sistema británico. Su formalización, en 1937 con la Minister of the Crown Act, que no hacía más que garantizar lo que ya ocurría desde hacía años en la práctica, supuso al mismo tiempo la asunción de una nueva forma de entender la división de poderes. De este modo, para analizar la posición de la oposición parlamentaria nos hemos centrado en las facultades que se le reconocen, sea formal o convencionalmente, y, al mismo tiempo, su posición orgánica dentro del Parlamento, en especial en la Cámara de los Comunes. Nos hemos encontrado una regulación muy desarrollada y que se apoya en gran medida en las convenciones parlamentarias.

Seguidamente, hemos estudiado las recomendaciones emanadas de la Comisión de Venecia. Los informes sobre la oposición parlamentaria surgen a raíz de una preocupación por el estado de dicha institución. Dicho organismo centra sus opiniones y pone el acento en aquellas cuestiones en las que ha detectado problemas. Sus propuestas a menudo son abiertas y se limitan a arrojar luz sobre una problemática, sin cerrarse otros posibles enfoques. Así pues, posiblemente la mayor contribución que realiza sobre la institución objeto de esta tesis es la de poner sobre la mesa sus problemas para que, de esta forma, cada Estado pueda valorar la operatividad de la oposición en su sistema. En el próximo capítulo aterrizaremos en la oposición parlamentaria española.

IV. Tercer capítulo: la oposición parlamentaria española

1. Introducción

El estudio de la posición que el sistema constitucional español ha reservado a los grupos de oposición requiere, del mismo modo que en el Reino Unido y en cualquier otra democracia constitucional, adentrarse en los diferentes procesos parlamentarios. Ello supone el análisis tanto de las normas (Constitución, reglamentos parlamentarios, leyes, acuerdos de la Mesa o costumbres) como de las prácticas que regulan la posición y el ejercicio de las funciones de los grupos de oposición. Adicionalmente, como en casi todos los ordenamientos, el sistema constitucional español contempla el control de constitucionalidad (no ocurre lo mismo en el Reino Unido, ya que, como es sabido, la soberanía reside en el Parlamento). Además, en España la determinación del contenido esencial del ejercicio de la representación, en tanto que es un derecho fundamental (art. 23.2), y particularmente en su dimensión de ejercicio en el cargo (*ius in officium*), le corresponde al Tribunal Constitucional (art. 161 CE)[642].

De este modo, previo al análisis normativo de la oposición parlamentaria, vamos a destacar las características propias que adquiere en el sistema constitucional español, los tipos de oposición que se han generado, el nivel y tipo de regulación legal que tiene y la conceptualización que hace nuestro Tribunal Constitucional a través del análisis del art. 23.2 CE.

1.1 Características de la oposición española

Hemos visto con anterioridad que el concepto originario de oposición se desarrolla en el Reino Unido y se caracteriza por las notas de exclusividad, alternancia y responsabilidad. Posteriormente, con el desarrollo de su sistema, aparecen otros partidos de oposición que prescinden de las notas de exclusividad y alternancia. Dicha realidad constituye la

[642] Constituye un elemento singular de nuestro ordenamiento que la mayor parte de las facultades que la Constitución y los reglamentos parlamentarios otorgan a los parlamentarios están incluidas en un derecho fundamental, recogido en el art. 23.2 CE, y ello les otorga la protección propia mediante el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Véase: P. BIGLINO CAMPOS, «Las facultades de los parlamentarios ¿son derechos fundamentales?», *Revista de las Cortes Generales*, 30, 1993, p. 56.

diferencia que en el primer capítulo hemos establecido entre oposición en sentido estricto y en sentido amplio. Bajo estos presupuestos se ha de entender la transposición de esta figura al ordenamiento español. Como es natural, en nuestro ordenamiento jurídico, la oposición parlamentaria se configura con los contornos propios de la realidad política española. Y mientras la nota de responsabilidad se puede identificar con el principio de lealtad y es consustancial a la oposición parlamentaria, las otras notas dependerán de su concreción en nuestro sistema constitucional.

Por tanto, para estudiar esta figura, el primer paso es analizar la forma de gobierno en España. Seguidamente, cabe prestar atención a una diferencia significativa respecto al Reino Unido: el sistema electoral del Congreso de los Diputados es proporcional y con listas cerradas y bloqueadas. Ello impide hablar de una oposición en sentido estricto exclusiva, principalmente porque puede generarse más de una alternativa de gobierno. Por último, abordaremos la preeminencia de los grupos parlamentarios en las Cámaras.

En primer lugar, para ver cómo se concreta la oposición parlamentaria en el sistema español, debemos examinar la concreción de la forma de gobierno, especialmente en lo relativo a las relaciones de control entre el Legislativo y el Ejecutivo. Dicha regulación está, sobre todo, en el Título V de la Constitución española, que trata sobre las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales[643]. Ahora bien, es un título que requiere de una lectura sistemática para dotarlo de contenido.

Así pues, en una primera aproximación observamos que se establece una responsabilidad solidaria del Gobierno ante el Congreso de los Diputados (art.108); se faculta a las Cámaras para recabar información y ayuda del Gobierno, sus Departamentos, a las Comunidades Autónomas y a cualquier tipo de Administración (art. 109); se regula los instrumentos de control ordinario: preguntas, interpelaciones y mociones (art. 111); se establecen los instrumentos de control extraordinario: moción de censura constructiva

[643] En el proceso constituyente español no hubo modificaciones sustantivas respecto a la forma de gobierno que propone el articulado del Título V. En el texto que surgió de la Ponencia se ubicaba como capítulo tercero del Título IV, pero, tras las enmiendas, el informe de la Ponencia cambió la organización del texto para dedicarle el Título V. Véanse: Boletín Oficial de las Cortes, núm. 44, de 5 de enero de 1978 y Boletín Oficial de las Cortes, núm. 82, de 17 de abril de 1978.

y cuestión de confianza (arts. 112-114); y se prevé el supuesto de disolución de la Cámara por el presidente del Gobierno (art. 115).

Como es natural, esta regulación debe ser entendida a la luz de los dos títulos anteriores. El profesor APARICIO destaca una peculiaridad normativa que constituye una cierta contradicción: "por un lado se destaca la preeminencia formal de las Cortes Generales sobre los demás órganos constitucionales, […] en base a la proclamación del art. 66.1 del Título III, en que se indica que las Cortes Generales representan al pueblo español; en cambio, por otro y en el mismo plano normativo, podemos verificar su posición dependiente o menos protegida que la que se otorga al Gobierno por el juego de las relaciones de control extraordinario, es decir, por la moción constructiva, por la cuestión de confianza y por la libre capacidad del presidente del Gobierno para disolver las Cortes"[644]. De esta forma, en el plano de los principios, vemos al Parlamento, en su calidad de representante del titular de la soberanía popular, en una situación de superioridad frente al Gobierno, mientras que en lo relativo a la organización, el presidente del Gobierno es situado en una posición superior.

A mayor abundamiento, si lo analizamos desde el plano de sus atribuciones, las Cortes Generales son titulares de la potestad legislativa y el poder de reforma de la Constitución, mientras que el Gobierno ostenta la función ejecutiva y la potestad reglamentaria (junto a la dirección política). Un esquema que resulta inoperante en el marco del Estado de partidos, donde el Gobierno, en tanto que lidera la mayoría parlamentaria, controla consiguientemente la competencia legislativa.

Por lo tanto, si observamos los reglamentos parlamentarios, podemos concluir que "la forma de gobierno que actualmente tenemos no viene predeterminada por la Constitución en sus perfiles esenciales, sino que es el resultado del dibujo que las distintas fuerzas hegemónicas han querido realizar a través de la correspondiente producción

[644] M. Á. APARICIO PÉREZ, «Las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales», en Marco Aparicio Wilhelmi, Xavier Arbós Marín, Mercè Barceló i Serramalera (eds.) *La función del derecho constitucional. Selección de obras*, Atelier, Madrid, 2008, p. 482.

normativa"[645]. Y es aquí donde entran en juego las relaciones entre mayorías y minorías como núcleo central de las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento. Y, en concreto, donde adquiere sentido la oposición parlamentaria.

Pasamos ahora al segundo elemento clave para este análisis, pues el Congreso de los Diputados tiene un sistema electoral proporcional y con listas cerradas y bloqueadas. Ello constituye una diferencia sustancial con el ordenamiento británico, puesto que el sistema español no está diseñado para generar dos grandes partidos con capacidad de gobernar, aunque haya sido así desde 1979 hasta 2015. A partir de entonces, se ha producido una mayor representación de diferentes opciones políticas. Dicha pluralidad de partidos dificulta e incluso imposibilita identificar a uno solo como la oposición oficial, en la medida en que puede haber varios que sean alternativas de gobierno. Además, a partir de la XIV legislatura (2019-2023), por primera vez, se han formado gobiernos de coalición en España. Es, por tanto, conveniente prescindir de la nota de exclusividad en el sistema español y asumir que también la oposición en sentido estricto puede estar formada por varios partidos.

Respecto al sistema de listas cerradas y bloqueadas, se ha de señalar que fomenta una disciplina de partido férrea. El Tribunal Constitucional (STC 10/1983, de 21 de febrero, FJ 3) ha matizado que "la elección de los ciudadanos sólo puede recaer sobre personas determinadas y no sobre los partidos o asociaciones que los proponen al electorado", pero que ello no es incompatible con el hecho de que "algunos comicios, como acontece con las elecciones al Congreso de los Diputados, se produzcan entre listas cerradas y bloqueadas" (STC 64/2002, de 11 de marzo, FJ 5).

La Constitución española regula el mandato representativo en los arts. 67.2 y 79.3 CE, donde se prohíbe el mandato imperativo y se afirma que el voto de los diputados es personal e indelegable. Lo que contrasta con la realidad, en la que existe un mandato imperativo de facto impuesto por los partidos políticos a los diputados: "El peso específico del diputado raso va a depender casi en exclusiva de las concesiones que haga el reglamento interno de su grupo parlamentario, o de la relajación de la disciplina que en

[645] *Ibid.*, p. 486.

un momento determinado aprueben los órganos directivos del partido en casos excepcionales. En condiciones normales no tendrá una participación real en la toma de decisiones, a diferencia de quienes ostenten la dirección del grupo"[646]. Así pues, la prohibición del mandato imperativo, desde la perspectiva de la función representativa, se acaba reduciendo a evitar consecuencias jurídicas de la falta de acatamiento de la disciplina de partidos, en especial impide la pérdida del escaño (STC 5/1983, de 4 de febrero, FJ 4). De esta forma, la sanción del partido no puede afectar a la función de representación del cargo público. Podrá, no obstante, impedir en la práctica su presentación en las listas de las siguientes elecciones, lo que afectará a su función en un hipotético futuro[647].

Todo esto nos lleva al tercer aspecto que queremos tratar: la preeminencia de los grupos parlamentarios frente al diputado individual en nuestro sistema. Tanto es así que la poca importancia del representante individual llevó al profesor MANZELLA a calificar la democracia española como una "grupocracia"[648]. Se pueden apuntar dos razones que lo explican. En primer lugar, la racionalización parlamentaria que, justificada en la estabilidad gubernamental, favorece el principio de gobernabilidad frente al del control del poder. Se trata, pues, de evitar fragmentaciones que obstruyan la acción del Gobierno. Y, en segundo lugar, coincidimos con el profesor SANTAOLALLA en que el parlamentarismo español, al ser una creación relativamente reciente, donde fundamentalmente se ha perdido la rica tradición parlamentarista tras un paréntesis de cuarenta años, gravita más en torno al principio de eficacia que al de foro político y de discusión[649].

---

[646] D. CAPODIFERRO CUBERO, «Los partidos políticos como mediadores de la representación en el sistema constitucional español», *Revista General de Derecho Constitucional*, 27, 2018, p. 20.

[647] P. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, «El Parlamento individual en un Parlamento de grupos: la participación en la función legislativa», cit., p. 207.

[648] A. MANZELLA, «Las Cortes en el sistema constitucional español», en A Predieri, E. García de Enterría (eds.) *La Constitución española de 1978*, 2ª, Civitas, Madrid, 1981, pp. 484-485.

[649] F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 23.

Lo cierto es que la configuración tan rígida de los grupos parlamentarios supone un "indudable factor de estabilidad y permanencia para los partidos existentes en un momento concreto, desincentivando (o haciendo muy costoso) cualquier intento de formular alternativas «desde dentro» de sus filas"[650]. En palabras de GARCÍA-ESCUDERO: "el peligro de esta «grupocracia» […] es que los ciudadanos lleguen a percibir como superflua la existencia de los parlamentarios, lo que arrastraría la innecesariedad del propio Parlamento […][651].

1.2 Tipos de oposición parlamentaria: la oposición de ámbito nacional, autonómica e independentista

Respecto a los tipos de oposición parlamentaria que existen en el sistema español, cabe diferenciar entre las formaciones que tienen alcance nacional y los partidos de ámbito autonómico. Dentro del primer tipo, se encuentran los partidos que hemos denominado oposición en sentido estricto, en la medida en que suponen una alternativa de gobierno. Esta categoría adquiere sentido en la formalización de la oposición. Por ahora, basta con destacar que los únicos partidos que han gobernado en solitario han sido el Partido Socialista Obrero Español y el Partido Popular (con el matiz de que la primera legislatura tras la constituyente gobernó Unión de Centro Democrático, que luego se disolvió como partido).

Pero ello no significa que otros partidos no hayan alcanzado una minoría cualificada que les permita el acceso al uso de instrumentos de control extraordinarios como la moción de censura: Podemos, con 69 y 71 escaños, respectivamente, en las legislaturas XI (13 de enero de 2016-3 de mayo de 2016) y XII (19 de julio de 2016-5 de

---

[650] Á. J. SÁNCHEZ NAVARRO, «La oposición parlamentaria en la España constitucional: situación y perspectivas», en Carlos Vidal Prado, Isabel Álvarez Velez (eds.) *La Constitución Española: 1978-2018*, Francis Lefebvre, Madrid, 2018, p. 186.

[651] P. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, «Parlamentos del siglo XXI: el caso español», en *España constitucional (1978-2018). Trayectorias y perspectivas*, vol. IV, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2018, p. 3324.

marzo de 2019) [652]; Ciudadanos, con 57 escaños en la XIII legislatura (21 de mayo de 2019-24 de septiembre de 2019); y Vox, con 52 escaños en la XIV legislatura (3 de diciembre de 2019-30 de mayo de 2023). Y a partir de la XIV legislatura, se han formado gobiernos de coalición, que han otorgado la posibilidad de gobernar a partidos más pequeños. Así, Unidas Podemos formó parte de un gobierno de coalición con 35 escaños junto al PSOE. Una fórmula que se ha repetido en la legislatura XV (17 de agosto de 2023-actualidad), esta vez con Sumar (31 escaños) junto al PSOE.

Los partidos de oposición de ámbito autonómico, en cambio, se centran en la defensa de los intereses de su Comunidad Autónoma, aunque también participan de las cuestiones nacionales. Como ya se ha mencionado con anterioridad, debemos distinguir entre los partidos independentistas, como ERC, JUNTS, PNV, BILDU o BNG, de los partidos regionalistas o nacionalistas que no lo son, como UPN o Coalición Canaria[653].

1.3 Nivel, tipo de regulación legal y jurisprudencia constitucional

[652] Se ha de destacar que en las elecciones generales del 20 de diciembre de 2015 el partido Podemos se presentó en coalición con diferentes marcas: 1) Podemos, que presentó candidaturas en todas las circunscripciones excepto en las de Cataluña, Comunidad Valenciana y Galicia; 2) En Comú Podem, que sólo presentó candidatura en las circunscripciones catalanas; 3) Compromís-Podemos-És el Moment, que se presentó en las circunscripciones valencianas y; 3) En Marea, que se presentó en las circunscripciones de Galicia. Por lo que los 69 escaños de la efímera legislatura XI, constituyen una suma de todos estos partidos. En la legislatura XII, por el contrario, se presentaron los mismos partidos, junto a Izquierda Unida, bajo el nombre de Unidos Podemos.

[653] Si analizamos la última legislatura (XV), se puede observar el predominio de los partidos independentistas frente a los regionalistas. De esta forma, en el Congreso de los Diputados las formaciones independentistas obtuvieron en total 26 escaños (7 ERC, 7 Junts, 6 EH Bildu, 5 EAJ-PNV y 1 BNG), frente a los 2 escaños de los partidos regionalistas (1 UPN y 1 Coalición Canaria). Una tendencia que también se da en el Senado, donde los partidos independentistas tienen 12 escaños (7 Izquierdas por la Independencia, 4 EAJ-PNV y 1 Junts) frente a los 3 de las formaciones regionalistas (1 Agrupación Herreña Independiente, 1 Agrupación Socialista Gomera y 1 Unión del Pueblo Navarro).

En primer lugar, en lo relativo a la regulación a nivel nacional, la categoría de oposición parlamentaria es fundamentalmente doctrinal[654]. No obstante, de ello no se puede deducir que no exista un estatuto de la oposición parlamentaria y, por ende, una serie de garantías de su función, sino que lo conforman aquellos derechos, deberes, garantías y prerrogativas que el ordenamiento reconoce a los grupos parlamentarios. En palabras del profesor SÁNCHEZ NAVARRO, el estatuto jurídico de la oposición "alude al conjunto de facultades que los ordenamientos jurídicos reconocen, formal o informalmente, a las minorías que integran el sujeto político «oposición», consideradas de forma unitaria y sistemática"[655].

Así pues, el derecho parlamentario español utiliza las categorías tradicionales de grupos parlamentarios y partidos. Así, ha optado por regular instrumentos a través de normas de carácter neutral para los diputados y grupos parlamentarios. En lo que respecta a este estudio, cabe diferenciar tres tipos de normas: las que están disponibles para todos los grupos parlamentarios, las que imponen minorías cualificadas y las que requieren una mayoría.

De esta forma, el estatuto jurídico de la oposición parlamentaria se puede deducir de la posición que se garantiza a los grupos parlamentarios que no están en el poder. Esta regulación la podemos encontrar en la Constitución española de 1978, el Reglamento del Congreso de los Diputados, de 10 de febrero de 1982, el Reglamento del Senado, de 3 de

[654] Cabe mencionar dos excepciones normativas que analizaremos en el apartado cuarto de este capítulo. Primero, la institucionalización del jefe de la oposición a nivel nacional en 1981. Una regulación en parte derogada en 1987. No obstante, sigue en vigor la regulación del jefe de la oposición en el art. 10 del Real Decreto 2099/1983, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Ordenamiento General de las Precedencias en el Estado. Y, segundo, a nivel autonómico, la institucionalización del jefe de la oposición en Cataluña, art. 77 del reglamento del Parlamento catalán, que también está en vigor.

[655] Á. J. SÁNCHEZ NAVARRO, *La oposición parlamentaria*, cit., p. 59.

mayo de 1994, aquellas leyes que desarrollan preceptos constitucionales[656], las resoluciones de la Mesa[657] y las normas no formalizadas, como las costumbres[658].

Por último, respecto a la jurisprudencia constitucional, es a través del art. 23.2 CE que se consagra el derecho de representación, y, por tanto, donde se integran los derechos del representante. Vamos pues a reseñar los rasgos esenciales que ha determinado la jurisprudencia constitucional.

El Tribunal Constitucional ha declarado que el derecho reconocido en el art. 23.2 CE es un derecho de configuración legal (SSTC 161/1988, de 20 de septiembre; 10/1989, de 24 de enero; y 24/1989, de 2 de febrero). Lo que significa que corresponde a la ley y, en concreto, a los reglamentos parlamentarios, "ordenar los derechos y facultades que corresponden a los distintos cargos y funciones públicos. Una vez creados por las normas legales tales derechos y facultades, estos quedan integrados en el status propio de cada cargo" (STC 161/1998, de 20 de septiembre, FJ 7). Ahora bien, cabe matizar que ello no ha de ensombrecer que estamos ante un derecho fundamental. De este modo, el control por el TC resulta idóneo para determinar si se ha afectado "a la integridad del derecho fundamental aquí comprometido (art. 23.2 CE)" (STC 79/1989, de 4 de mayo, FJ 2). En

[656] Por ejemplo, el art. 567 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, donde se atribuyó a las Cortes por mayoría de tres quintos la elección de los 20 vocales del Consejo General del Poder Judicial, en que cada una de las Cámaras designa a 10 vocales.

[657] Las resoluciones de la Mesa no son más que la manifestación natural de su función directiva, puesto que los presidentes han de interpretar los reglamentos (arts. 32 RCD y 37.7 RS). Un ejemplo es el Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados del 8 de febrero de 1983, donde se regulaba la figura del jefe de la oposición. Véase: F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., pp. 44-46.

[658] Cabe diferenciar la costumbre de la convención. Las costumbres son normas no escritas que se caracterizan por los rasgos de: antigüedad, continuidad, disfrute pacífico, fuerza obligatoria, certeza, consistencia y racionalidad. Las convenciones se diferencian: 1) respecto a la fuerza obligatoria, en que la costumbre se puede garantizar jurisdiccionalmente; y 2) la antigüedad y la continuidad no son requisitos esenciales de las convenciones. Véase: A. ELVIRA PERALES, «Las convenciones constitucionales», cit., pp. 139-140.

caso contrario, "los derechos fundamentales de configuración legal quedarían degradados al plano de la legalidad ordinaria" (STC 71/1994, de 3 de marzo, FJ 6).

Una temprana jurisprudencia del Tribunal Constitucional precisó que el contenido esencial del derecho de representación no sólo viene constituido por el derecho a acceder, sino también a permanecer en los cargos públicos y a su debido ejercicio. Así pues, establece que el derecho a permanecer ha de ser en condiciones de igualdad, atendiendo a los requisitos que señalen las leyes. En ese caso, se podrá solicitar el amparo en la medida en que las leyes establezcan una causa de remoción que sea constitutiva de la violación de otro derecho fundamental, o que atente contra las condiciones de igualdad que exige el art. 23.2 CE (STC 5/1983, de 4 de febrero, FJ 3).

Además, en relación con la participación de los grupos de oposición, está en la propia naturaleza del Parlamento que, para que pueda ser concebido como expresión de todo el pueblo, es necesario que las minorías parlamentarias sean respetadas y participen en la formación de la voluntad de la mayoría. Por ello, se hace necesario el reconocimiento a todos los miembros de un estatuto que les permita formar y expresar su opinión en los diferentes procesos de las Cámaras[659]. El Tribunal Constitucional precisa que, dentro de la esfera parlamentaria, la relación entre la mayoría y la minoría se orienta, en lo que respecta a la estructura y funcionamiento interno, según el principio de proporcionalidad (STC 32/1985, de 6 de marzo, FJ 3).

El análisis de la configuración jurídica de la oposición parlamentaria se centrará en estos puntos: 1) Orígenes de la oposición parlamentaria española y etapas de su desarrollo; 2) Institucionalización del jefe de la oposición y perspectivas sobre la formalización de un estatuto de la oposición; 3) Elección y composición de los órganos de las Cámaras; 4) Condiciones generales del funcionamiento de las Cámaras; 5) Participación en el proceso legislativo y presupuestario; 6) Participación en la función de control parlamentario; 7) Acuerdos entre la oposición y la mayoría y el Gobierno; y 8) El control de constitucionalidad y el referéndum.

[659] P. BIGLINO CAMPOS, «Las facultades de los parlamentarios ¿son derechos fundamentales?», cit., p. 55.

2. Orígenes de la oposición parlamentaria española y etapas de su desarrollo

Cabe abordar la historia de la oposición parlamentaria en España en tres períodos diferenciados: de la Constitución de 1812 hasta la Constitución de 1845, de la Constitución de 1869 hasta la II República y la transición política que dio lugar a la Constitución de 1978.

En primer lugar, debemos señalar que es a partir de la Constitución de 1812, donde se introducen tres principios que posibilitarán la aparición de la oposición institucional: la soberanía nacional, la división de poderes y la representación de las Cortes. Aunque irán variando en las sucesivas constituciones, la oposición institucional se ejercerá con diferente intensidad, excepto en los breves períodos de retorno al absolutismo. Durante esta época la soberanía va oscilando como potestad exclusiva de la nación (sectores más liberales) o compartida entre las Cortes y el rey. Igualmente, se empieza a contemplar en las constituciones la potestad de convocatoria, que a veces será otorgado a las Cortes y, en otras ocasiones, con límites, al rey. De esta manera, también examinaremos las funciones de las Cortes para oponerse al monarca y la aparición de los partidos políticos. En rigor, el primer régimen parlamentario tiene lugar con el Estatuto Real de 1834, y es entonces cuando se desarrollan las bases del control parlamentario. Por esta razón, pondremos atención en los instrumentos de control parlamentario que se desarrollan. En suma, analizaremos las constituciones de este período en relación con las variaciones en los principios constitucionales que se consagran, la potestad de convocatoria, las facultades que se otorgan a las Cortes y la evolución de los partidos políticos.

En segundo lugar, las bases para la aparición de la oposición parlamentaria se dan en la Constitución de 1869, pues aunque formalmente el monarca mantiene potestades ejecutivas, en la práctica se convierte en un actor neutral. En otras palabras, aunque del texto escrito se deduce una monarquía constitucional, la realidad política nos indica que estamos ante una monarquía parlamentaria. También se produce entonces la primera legalización de los partidos políticos, aunque operaban en la práctica desde, por lo menos, la Constitución de 1837, con los partidos moderado y progresista. Ahora bien, cuando realmente se desarrolla la oposición parlamentaria en España es con la Constitución de

1876, que está en vigor hasta la dictadura de Primo de Rivera. Seguidamente, examinaremos la regulación de la Constitución de la II República, que termina abruptamente con la guerra civil y la posterior dictadura franquista. En este período, seguiremos abordando las variaciones en los principios, la potestad de convocatoria, el control parlamentario y el desarrollo de los partidos políticos.

Por último, estudiaremos la transición española que da lugar a la Constitución de 1978. En concreto, las referencias a la oposición parlamentaria en el proceso constituyente, la posición de los grupos de oposición en los reglamentos provisionales y la falta de codificación en el texto constitucional.

2.1 La oposición institucional: de la Constitución de 1812 hasta la Constitución de 1845

En la historia constitucional española podemos encontrar ejemplos de límites al poder del Monarca antes del siglo XIX. A lo largo del siglo XII y XIII, la Cortes tenían la facultad de "aprobación de servicios extraordinarios", es decir, la otorgación de subsidios al rey para poder afrontar las cargas del Estado. Así, los estamentos obtenían concesiones del monarca y le establecían límites. Este instrumento también sirvió más tarde para oponerse a los excesos de la Monarquía absoluta, principalmente durante la dominación de la casa de los Austrias[660].

En el período de la casa de los Habsburgo (1516-1700), se continuaron celebrando las Cortes, aunque con menos frecuencia, y su influencia fue decayendo a medida que aumentaba el poder real. Se mantuvo, sin embargo, el juramento del rey ante las Cortes, pues era una buena forma de hacer pública y asegurar la legitimación de los reyes. Durante el reinado de Carlos I (1516-1556), las leyes dejarán de ser promulgadas en las Cortes. Más adelante, durante el período en que reina Felipe IV (1605-1665) desaparece

[660] C. IGLESIAS SELGAS, *Las Cortes Españolas. Pasado, presente y futuro*, Cabal, Madrid, 1973, pp. 33-38.

la facultad de aprobar los servicios extraordinarios. De esta forma, durante los siglos XVI y XVII, la representación que se ejerce en las Cortes pierde importancia[661].

Con el advenimiento de la casa Borbón en el siglo XVIII, Felipe V (1700-1746) utilizó el Decreto de Nueva Planta para abolir las organizaciones político-administrativas y judiciales, de Aragón, Cataluña y Valencia. A partir de entonces, las Cortes se celebrarán en Madrid, donde concurren los procuradores de todos los reinos españoles. Como excepción, se mantienen las Cortes de Navarra, que llegaron a celebrarse hasta bien entrado el siglo XIX. Sin embargo, con la unificación de las Cortes también se introdujo una pérdida considerable en sus facultades[662]. De hecho, ni siquiera se planteó el debate sobre obligar al rey a convocar las Cortes para poder ejercer sus facultades, como en Reino Unido con las Triennial Acts, ya que dicha institución se encontraba impotente frente al monarca.

A continuación, nos centraremos en el inicio del período constitucional moderno español, que será precedido por el conflicto dinástico entre el rey Carlos IV (1788-1808) y el entonces príncipe de Asturias, que llegaría a ser Fernando VII (1808-1833), y la abdicación de ambos, que posibilitó la llegada al poder de José Bonaparte.

Ante la difícil situación que se había creado en España, fruto entre otros motivos de la imposición de un rey que carecía de legitimidad, Napoleón diseñó una estrategia para hacer frente a los continuos levantamientos por los problemas en torno a la sucesión. Así, con el objetivo de legitimar al nuevo monarca, convocó en Bayona una Asamblea de Notables españoles. La idea original fue que estuviera conformada por los tres estamentos (nobleza, clero y representantes populares) en iguales proporciones (50 individuos cada estamento). Pero apenas acudieron la mitad de los convocados, siendo en su mayoría

---

[661] Se tiene constancia de que, ante las peticiones, los reyes respondían con fórmulas dilatorias y que las Cortes se lamentaban de la falta de respuestas. La única excepción, fueron las Cortes de Aragón, ya que condicionaron la concesión de los servicios que pedía el rey a cambio de la satisfacción de los agravios (en la misma línea que hemos visto en el capítulo relativo al Reino Unido). Véase: *Ibid.*, pp. 39-41.

[662] A modo de ejemplo, las dos únicas reformas que a lo largo del siglo XVIII se aprobaron en las Cortes, fueron las relativas al orden de la sucesión a la Corona. Por lo demás, salvo casos aislados, sólo se convocaron para que el reino jurara como sucesor al nuevo rey o reina. Véase: *Ibid.*, pp. 42-43.

miembros de la nobleza. En cualquier caso, se redactó el texto y se promulgó el 8 de julio de 1808 como el Estatuto de Bayona[663]. En la norma resultante, se otorgaba una serie de derechos y libertades y, en contraste con la Monarquía absoluta de la dinastía de los Borbones, se estableció una primera limitación institucional al poder del monarca. Según el art. 82.2, las reformas que se produjesen en materias referentes al Código Civil, penal o en materia impositiva debían ser sometidas a deliberación y aprobación por las Cortes. Asimismo, en cuanto a la legislación presupuestaria (art. 84), su deliberación y aprobación también se otorga a las Cortes. Así pues, cuando menos y en un sentido positivo, esta regulación sirvió de estímulo y modelo para los redactores de la Constitución de 1812[664].

Durante la invasión de los franceses, en septiembre de 1808, los españoles constituyen Juntas de defensa local y provincial para organizar la defensa, que estaban coordinadas por la Junta Central Suprema. Esta Junta Central nombró el Consejo de Regencia, que se encargaba de gobernar en nombre de Fernando VII hasta su regreso a España. Será este Consejo el que convoque a las Cortes que, una vez elegidas en verano de 1810, se reunieron como asamblea constituyente en Cádiz. Poco tiempo después, el 18 de marzo de 1812, se aprobó la Constitución de Cádiz. Se estableció, así, una sola Cámara para las Cortes, con sufragio indirecto, y se otorgó al monarca el poder ejecutivo.

En primer lugar, se caracterizó por incorporar principios del liberalismo como la división de poderes (arts. 13-17), la soberanía de la nación española (art. 3) y una nueva

---

663 B. CLAVERO, *Evolución histórica del constitucionalismo español*, Tecnos, Madrid, 1984, p. 30.

664 El profesor CLAVERO se muestra más partidario de señalar a la Constitución de 1791 como verdadera influencia de la Constitución de Cádiz. En cambio, sin negar la importancia de la Constitución de 1791, los profesores VERA SANTOS y SÁNCHEZ AGESTA, opinan que el Estatuto de Bayona tuvo una influencia notable. Véase: L. SÁNCHEZ AGESTA, *Historia del constitucionalismo español*, 2ª, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1964, p. 51. Véase: B. CLAVERO, *Evolución histórica del constitucionalismo español*, cit., p. 32; J. M. VERA SANTOS, *Las constituciones de España: constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*, Thomson Civitas, Navarra, 2008, p. 44.

representación (art. 27)[665]. Respecto a la potestad de convocatoria, se determinó que correspondía a las Cortes, y se estableció la obligatoriedad de reunirse el 1 de marzo durante tres meses consecutivos (art. 106).

Asimismo, en relación con las facultades de la Cortes, les correspondía el poder legislativo, y se otorgaba al diputado una facultad de iniciativa para presentar las proposiciones de ley que considerara adecuadas, pero el rey tenía derecho de veto (art. 138). El art. 172 regulaba restricciones al poder regio de dos tipos: prohibiciones (no podía impedir ni disolver las Cortes, ceder privilegios exclusivos o privar de libertad a un individuo) y acciones para las que necesitaba la autorización de las Cortes (ausentarse del reino, ceder su corona o enajenar los bienes nacionales). La función de oposición, por tanto, era institucional y establecía límites al Gobierno. Fue una Constitución, sin embargo, demasiado avanzada para su época: "Un pueblo que se mostraba partidario del 'vivan las cadenas', frente a unas instituciones que establecían un sistema de absoluta separación de poderes en el que el Rey se encontraba excesivamente limitado para su época"[666].

Finalmente, en lo relativo a las formaciones políticas, ya se pueden identificar los gérmenes de lo que más adelante serán los partidos políticos. Así, en la sesión de las Cortes de 28 de julio de 1820, el señor Álvarez Guerra, planteó por primera vez en la

---

[665] Sobre estos tres principios cabe hacer algunas consideraciones. En primer lugar, la soberanía nacional se contraponía a la soberanía del rey. Ello acabó actuando de factor de disgregación, que separaba a los realistas y constitucionales, entre los que defendían las antiguas legitimidades y quienes predicaban las nuevas doctrinas. Respecto al principio de división de poderes, se configuró, a imitación de la americana y de la francesa, una separación estricta de los poderes, donde apenas había colaboración. De esta forma, no establecía formas para resolver los conflictos entre el poder Legislativo y el Ejecutivo. Por último, en el Antiguo Régimen, los diputados representaban los estamentos a los que pertenecían, y eran designados por estos. Ello les otorgaba un mandato imperativo que les convertía en meros portavoces de sus representados. En contraste, la Constitución de Cádiz consagró la representación de la nación y, como corolario, el mandato representativo. Véase: J. TOMÁS VILLARROYA, *Breve historia del constitucionalismo español*, 11ª, Centro de Estudios Constitucionales, 1994, pp. 14-15.

[666] J. M. VERA SANTOS, *Las constituciones de España: constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*, cit., p. 57.

historia constitucional española una petición que incidía sobre el derecho de asociación. En concreto, la cuestión versaba sobre las actividades de las sociedades patrióticas, origen de los partidos políticos. Sin embargo, se acabó dictaminando, a través del Decreto de 20 de octubre de 1820, la negativa a legalizar dichas corporaciones. Aunque cabe mencionar que, en las Cortes extraordinarias, cuya duración fue sumamente breve, se reconocieron a las asociaciones con todos los elementos que componen las corporaciones, aunque negándoles el carácter de corporación. Tras el final del trienio liberal, el derecho de asociación será tipificado en el Código Penal de 1822 en los arts. 317, 318 y 319[667].

La Constitución de 1812 fue un texto demasiado avanzado para una sociedad que, esencialmente, seguía siendo monárquica. Tuvo una vigencia muy limitada. Fernando VII la derogó en 1814, pero se vio obligado a jurarla en 1820, debido al levantamiento de Riego en Cabezas de San Juan. Aunque tan sólo duraría hasta 1823, conocido como el trienio liberal, con la entrada de los Cien Mil Hijos de San Luis, que posibilitaron que Fernando VII aboliera las Cortes y derogara la Constitución. Al mismo tiempo, la Cámara única era más propensa al radicalismo que a la moderación. Consecuentemente, se empieza a reflexionar sobre otros textos que sirvan como tránsito a un nuevo régimen[668].

Tras la muerte de Fernando VII, se abre la cuestión sucesoria donde subyace un debate en torno a la forma de concebir la realidad política española entre carlistas, que querían una vuelta a la Monarquía tradicional, e isabelinos, partidarios de una evolución liberal. De esta forma, María Cristina (1833-1840) ocupa la Regencia, quien manda hacer un texto constitucional al Gobierno, que se formaliza y presenta para sanción el 10 de abril de 1834. Aunque formalmente se trata de una Carta otorgada, la naturaleza jurídica está discutida. En realidad, es razonable considerar que estamos ante una Constitución

[667] J. A. PORTERO MOLINA, «La constitucionalización de los partidos políticos en la historia constitucional española», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 1, 1978, pp. 252-259.

[668] J. TOMÁS VILLARROYA, *Breve historia del constitucionalismo español*, cit., p. 28.

pactada con los sectores liberales, disgustados por el retraso que había supuesto el Manifiesto de Cea[669].

El Estatuto Real de 1834 introdujo el régimen parlamentario en España a través de una serie de disposiciones relativas al Consejo de Ministros y su presidencia, al refrendo ministerial para una serie de actos de la Corona, y a la facultad de ésta última de disolver las Cortes. Se ha de destacar que formalmente no se atribuye el poder ejecutivo al rey, pero la doctrina de la época lo afirmó reiteradamente[670].

Así pues, este texto consagraba los principios de soberanía conjunta, colaboración de poderes e inspiración moderada y conciliadora[671]. A diferencia de la Constitución de 1812, la potestad de convocatoria se atribuía al rey (art. 24). Aunque se establecían una serie de limitaciones a dicha facultad, como la convocatoria para tratar asuntos graves (art. 30), los impuestos (art. 35) y la obligatoriedad de convocatoria en caso de disolución en el plazo de un año (art. 44).

Respecto a las funciones de las Cortes, cabe destacar que se reguló por primera vez un sistema bicameral, aspecto que se repetirá en todas las constituciones del siglo XIX. A las dos Cámaras se les otorgaba la potestad de aprobar las leyes, que habían de ser sancionadas por el rey (art. 33). Aspecto que quedaba muy desdibujado por el hecho de que la iniciativa legislativa correspondía en exclusiva al rey (art. 31).

Es a partir de esta Constitución donde aparece propiamente el control parlamentario en España. Ahora bien, no todos los instrumentos se encontraban regulados

---

669 J. M. VERA SANTOS, *Las constituciones de España: constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*, cit., pp. 59-60.

670 J. TOMÁS VILLARROYA, *Breve historia del constitucionalismo español*, cit., p. 38.

671 Respecto al principio de soberanía compartida, en primer término, el Estatuto no hacía alusión expresa. Sin embargo, de su regulación se desprende la soberanía compartida entre las Cortes y el rey. En segundo lugar, la colaboración de poderes era recogida de manera implícita con una interpretación flexible que permitiera la colaboración. En relación con la inspiración moderada y conciliadora, por último, el Estatuto buscaba la conciliación de los españoles que se encontraban divididos por sus ideologías. Véase: *Ibid.*, pp. 34-36.

en el texto, pero el diseño parlamentario posibilitó su creación en la práctica. En el Estatuto se contemplaban las siguientes formas de control: la discusión de las peticiones (art. 32) y el examen de los presupuestos (art. 36). En el art. 47 del Reglamento de la Cámara de los Próceres, se reguló la contestación al discurso de la Corona, que se utilizaba para examinar la actividad del Gobierno. Por último, las preguntas, la moción de censura ("voto de censura"), la cuestión de confianza ("cuestión de Gabinete"), y un instrumento que se calificaba "proposiciones" (a caballo entre una proposición no de ley y una interpelación), surgieron de la propia práctica parlamentaria[672].

Se observan cambios en relación con los partidos políticos, que van apareciendo progresivamente en la esfera parlamentaria, sus líderes y programas dictan la vida política, y empieza una tolerancia con cierta indiferencia. No se reconoce, sin embargo, el derecho de asociación a nivel constitucional. De hecho, en la exposición preliminar de Estatuto se hacen tres referencias de carácter negativo a los partidos, donde se los caracterizan como enemigos del Gobierno, pero, al mismo tiempo, se reconoce su importancia y arraigo social[673]. En cualquier caso, fue durante las Cortes del Estatuto donde se delinearon los dos partidos que acabarían disputándose el Gobierno a mediados de siglo: moderado y progresista[674].

La vigencia de esta Constitución duró poco más de dos años. La Regente María Cristina disolvió el Estamento de los Procuradores el día 22 de mayo de 1836, tras la moción de censura que se llevó a cabo. La situación política era cada vez más inestable y ello culminó con el motín de La Granja, que obligó a María Cristina a volver a promulgar la Constitución de Cádiz hasta la elaboración de otra Constitución. Lo característico del período constitucional precedente es la dificultad de hacer constituciones de consenso, probablemente por lo arduo de llegar a un mínimo común entre los carlistas y los isabelinos. Así, cuando uno de los bandos obtenía un grado de influencia considerable, presionaba a la Corona para que hiciera concesiones. Y de esta manera, era difícil obtener

---

[672] J. TOMÁS VILLARROYA, «Los orígenes del control parlamentario en España», 132, 1963, pp. 103-144.

[673] J. A. PORTERO MOLINA, «La constitucionalización de los partidos políticos en la historia constitucional española», cit., p. 261.

[674] L. SÁNCHEZ AGESTA, *Historia del constitucionalismo español*, cit., p. 222.

una verdadera estabilidad política. La Constitución de 1837 se puede considerar el primer intento de llegar a un consenso entre los diferentes partidos políticos[675].

Así pues, el 18 de junio de 1837 se promulga la nueva Constitución. En este nuevo texto, se busca un punto intermedio entre las posturas de los progresistas y los moderados. En primer lugar, la Constitución recoge los principios esenciales de la Constitución de 1812, pero con algunas matizaciones[676]. Así, en segundo término, respecto a la potestad de convocatoria, se le otorga al rey, pero con dos limitaciones (arts. 26 y 27): 1) las Cortes están obligadas a reunirse cada año y, en el caso de que no tomara la decisión de reunirlas hasta el 1 de diciembre, se reunirían automáticamente ese día; 2) en caso de disolución de las Cortes, el rey estará obligado a convocarlas pasados tres meses.

Respecto a las funciones de las Cortes, en tercer lugar, se pueden dividir en legislativas, financieras y políticas. En lo relativo a las funciones legislativas, esta vez se atribuía la iniciativa legislativa a cada una de las Cámaras junto al rey (art. 36). Por lo demás, la Ley de 19 de julio de 1837, que desarrolló los preceptos de la Constitución, estableció que las leyes deberían ser aprobadas por las dos Cámaras con la sanción del rey. La atribución financiera, a tenor del art. 72, establecía que todos los años el Gobierno presentaría a las Cortes el presupuesto general para llenarlos. Por último, respecto a las funciones políticas, se recogían en los arts. 40 y 45 de la Constitución, y hacían también referencia a lo relativo a la sucesión: recibir el juramento del Rey, elegir la Regencia cuando fuera necesario, nombrar tutor del Rey menor, etc.

---

675 Al parecer del profesor SÁNCHEZ AGESTA, la actitud conciliadora ha de matizarse al considerar que fue, más bien, el triunfo de BENTHAM y del doctrinarismo francés sobre las ideas de la revolución francesa lo que se impuso. No duda, sin embargo, de que dicha Constitución trascienda las líneas partidistas y que posee artículos que buscan un punto intermedio entre las dos posturas. Véase: *Ibid.*, pp. 226-227.

676 Así, en primer lugar, la soberanía nacional se encuentra en el Preámbulo, dotándole de un significado solemne pero no jurídico. En segundo término, respecto al principio de división de poderes, se vuelve a establecer, aunque menos férreo que la Constitución de 1812, configurándose un sistema de colaboración propio de los regímenes parlamentarios. Véase: J. TOMÁS VILLARROYA, *Breve historia del constitucionalismo español*, cit., pp. 51-52.

Por último, no se aprecia una evolución significativa en el sentido de control parlamentario o de constitucionalización de los partidos políticos. Lo cierto es que la situación política, a pesar del origen de concordia del texto, no permitió que su vigencia se alargara en el tiempo. María Cristina abdicó el 12 de octubre de 1840, y pasa a ejercer la regencia el general Espartero hasta su exilio en julio de 1843. De esta forma, se acaba proclamando la mayoría de edad de Isabel II (1843-1868), a pesar de contravenir el art. 56 de la Constitución de 1837. En mayo de 1844, el general Narváez ocupó los cargos de Presidente del Consejo y de Ministro de la Guerra, y decidió afrontar la reforma de la Constitución como forma de obtener cierta estabilidad.

La Constitución de 1845, en esencia, es una reforma del texto anterior. En lo que nos interesa a efectos de esta investigación, cabe señalar dos modificaciones. En primer lugar, respecto a los principios, se eliminó del preámbulo la referencia a la soberanía nacional y se otorgó a las Cortes y el rey. Y, en segundo término, en lo relativo al funcionamiento de las Cortes, se eliminó el art. 27, que disponía la convocatoria de las Cortes el 1 de diciembre en caso de que el rey no las reuniera[677]. De esta forma puede considerarse una versión más moderada que la de 1837[678].

2.2 La oposición parlamentaria: de la Constitución de 1869 hasta la II República española

Los años posteriores no están exentos de agitación política, siguen las pugnas entre monárquicos y liberales. Así, Bravo Murillo, al presidir el Consejo de Ministros, tratará sin éxito de reformar la Constitución en 1852 para fortalecer al poder regio, otorgar predominio al Ejecutivo y, consecuentemente, despojar a las Cortes de sus facultades.

Más adelante, en 1856, con Espartero presidiendo el Consejo de Ministros, se convocan Cortes constituyentes y se elabora un proyecto de Constitución, esta vez, de carácter más progresista, pero que tampoco se llega a aprobar. En 1868, el desprestigio

[677] *Ibid.*, pp. 68-71.

[678] J. M. VERA SANTOS, *Las constituciones de España: constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*, cit., pp. 197-213.

de la reina Isabel II y el progresivo alejamiento de los partidos políticos de la Corona, llevará a una buena parte de los actores políticos a firmar el pacto de Ostende, donde se acuerda derrocar a Isabel II. Todo ello culminó con un levantamiento el 19 de septiembre de 1868, que obligó a la reina Isabell II a exiliarse a Francia[679].

Poco después se aprobó la Constitución de la Monarquía Española del 1 de junio de 1869, y se nombró a Serrano regente hasta determinar el próximo monarca. Se acabó nombrando rey a D. Amadeo de Saboya (1871-1873), aunque, como es bien conocido, no tuvo suficiente apoyo político ni popular, lo que produjo el advenimiento de la I República Española.

Pues bien, en la Constitución de 1869, aunque formalmente se contemplaban prerrogativas muy similares a las anteriores constituciones para la Corona, en la práctica su configuraba como un órgano imparcial, sometido a la soberanía nacional[680]. Así, será el Gobierno el encargado de ejercer dichas facultades en nombre del monarca. Por tanto, en este período, técnicamente, ya se dan todos los elementos para la aparición de la oposición parlamentaria, donde esta deja de ser institucional para ser encarnada por los partidos de oposición dentro del Parlamento. Es a partir de este momento cuando se empieza a confundir la mayoría parlamentaria con el Gobierno. Por esa razón, ya no nos centraremos en analizar las facultades de las Cortes para controlar al rey, sino que aludiremos, en la medida de lo posible, a los desarrollos del control parlamentario.

Respecto a los principios, en primer lugar, se consagra la soberanía nacional (art. 32), la división de poderes[681] y la democracia (con la regulación del sufragio universal masculino en el art. 16). Este último principio, a partir de este momento, habrá de entenderse como división de funciones, en la medida en que ya no será el poder Legislativo el que se opondrá al Ejecutivo, sino la oposición parlamentaria al Gobierno.

---

[679] L. SÁNCHEZ AGESTA, *Historia del constitucionalismo español*, cit., p. 278.

[680] J. M. VERA SANTOS, *Las constituciones de España: constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*, cit., p. 314.

[681] J. TOMÁS VILLARROYA, *Breve historia del constitucionalismo español*, cit., p. 85.

Asimismo, en segundo lugar, se establecía la obligatoriedad de que las Cortes se reunieran todos los años, bajo la convocatoria del Monarca y una duración mínima de 4 meses (art. 42). El rey podía, sin embargo, suspender las Cortes una vez por legislatura y, en caso de querer suspenderlas dos veces, debía recabar el consentimiento de las Cortes (art. 71). Respecto a los instrumentos de control parlamentario, en tercer lugar, se regularon en los respectivos reglamentos. Por último, en cuanto a los partidos, la Constitución reconoce en su art. 17, el derecho de asociación, y ello va a suponer la legalización de los partidos políticos[682]. En este período ya han aparecido otros partidos como la Unión liberal o el partido democrático[683].

Ahora bien, una vez más, el período de vigencia de la Constitución fue sumamente breve. Así, una vez hubo abdicado Amadeo ante el Congreso, el 11 de febrero de 1873, se convocaron ambas Cámaras y se declaró la forma republicana de gobierno. Sin embargo, lo cierto es que fue una Constitución que apenas desplegó efectos. Su importancia radica pues no tanto en su calidad de instrumento de Gobierno, sino en la medida en que fija y pondera "las ideologías de los inquietos grupos que hacen acto de presencia en la vida política"[684].

El golpe de estado de Pavía y la llegada al gobierno del general Serrano en enero de 1873, supuso el principio del fin de la I República y el advenimiento de la restauración de la Monarquía borbónica. De esta forma, como Isabel II había abdicado en su hijo, Alfonso XII (1875-1885), el 25 de junio de 1870, Antonio Cánovas del Castillo, propuso a este último como opción pacificadora. El pronunciamiento de Martínez Campos en Sagunto, el 29 de diciembre de 1874, precipitó los acontecimientos. Así, Cánovas asumió la presidencia del Consejo de Ministros e hizo que Alfonso XII volviera para ser rey.

A partir de entonces, sus esfuerzos se concentraron en elaborar una Constitución de carácter conciliador, que no fuera impuesta por ningún partido y que dejara un amplio

---

[682] J. A. PORTERO MOLINA, «La constitucionalización de los partidos políticos en la historia constitucional española», cit., p. 264.

[683] L. SÁNCHEZ AGESTA, *Historia del constitucionalismo español*, cit., p. 282.

[684] *Ibid.*, p. 284.

margen para que cada uno pudiera llevar a cabo sus políticas. El resultado fue la Constitución de 1876, promulgada el 30 de junio, y que es la Constitución que más tiempo ha estado en vigor en España[685].

En cuanto al contenido de dicha Constitución, cabe señalar que se trata de un texto breve, fruto de esta idea de dar flexibilidad. Por lo que no se pueden deducir todos los caracteres del sistema de las normas. La Constitución recoge los atributos esenciales de la monarquía, tal como lo hacían las constituciones anteriores. No obstante, la forma de gobierno era la de una monarquía parlamentaria[686]. Al igual que en la de 1869, las facultades que se atribuían formalmente al rey se ejercían materialmente por los ministros. Estas premisas fueron observadas fielmente por Alfonso XII y la regencia de María Cristina (1885-1902). Sin embargo, no ocurriría así con Alfonso XIII (1902-1931): "el nuevo rey, por temperamento, por gusto de la política activa, por la desintegración de los partidos, por la falta en éstos -a partir de cierto momento- de jefes indiscutibles, no se resignará o no podrá ser una pieza pasiva en el régimen parlamentario: a la postre, el Rey y la Monarquía sufrirán las consecuencias de la intervención directa, voluntaria o forzada, de aquél en la política"[687].

En relación con los principios, por última vez en nuestra historia constitucional, la soberanía será compartida entre el rey y las Cortes, se mantenía el principio de división de poderes en el sentido de la Constitución de 1869. Respecto al sufragio universal, no se hacía mención en el texto constitucional, aunque en la legislación posterior se suprimió[688]. En cuanto al potestad de convocatoria, las Cortes tenían que reunirse todos los años y el rey será el encargado de convocarlas, suspenderlas o disolverlas, con el límite de que en tres meses tendrá que volverlas a convocar (art. 32). Sin embargo, en contraste con la Constitución de 1869, no se establecía un plazo de duración mínimo del período de

---

[685] J. VARELA SUANZES-CARPEGNA, *La Constitución de 1876*, Iustel, Madrid, 2009, p. 19.

[686] Si bien de la Constitución escrita se deducía una monarquía constitucional, de la práctica se podía determinar que, en realidad, era una monarquía parlamentaria. Véase: L. SÁNCHEZ AGESTA, *Historia del constitucionalismo español*, cit., p. 326.

[687] J. TOMÁS VILLARROYA, *Breve historia del constitucionalismo español*, cit., p. 112.

[688] *Ibid.*, pp. 105-107.

sesiones. Ello ocasionó que, en determinados períodos, especialmente durante el reinado de Alfonso XIII, se suspendieran de forma frecuente y arbitrarias las Cortes[689].

Respecto a los instrumentos de control parlamentario, la Constitución volvía a guardar silencio. Su regulación se remitía a los reglamentos que, fundamentalmente, otorgaban los mismos instrumentos de control que en 1869. Por último, los partidos políticos, en la medida en que se recogía el derecho de asociación (art. 13), eran legales[690]. Cabe destacar que esta época se caracterizó por el turnismo en el poder de los partidos políticos, que se vuelve un elemento central del funcionamiento del sistema[691].

El régimen de la Restauración no fue capaz de sobreponerse a los problemas que acaecieron a principios del s. XX. Ante las difíciles circunstancias, el 13 de septiembre de 1923, el general Primo de Rivera encabezó un golpe y llegó al poder con la sanción real. Se disolvieron las Cortes y se suspendieron las garantías constitucionales, al mismo tiempo que se destituyeron a los presidentes del Congreso y del Senado. Se llevó a cabo un anteproyecto de constitución que no fue bien acogido.

En enero de 1930, Primo de Rivera dimitió al no contar con el apoyo del ejército y el rey nombró al General Dámaso Berenguer como presidente del Consejo de Ministros, con el propósito de restablecer la vigencia de la Constitución de 1876. No obstante, para entonces la situación ya era irreversible. Poco después, el 17 de agosto de 1930, varios partidos políticos firmaron el pacto de San Sebastián, donde se comprometieron a cooperar para alcanzar una República. Se convocaron elecciones municipales para el 12 de abril. El día siguiente, en Barcelona, Companys se hacía con el Ayuntamiento y Macià proclamaba la República catalana. Y, el 14 de abril se proclamaba la II República española. Se convocaron Cortes constituyentes y se aprobó la nueva Constitución el 9 de

---

689 *Ibid.*, p. 110.

690 Los límites que se establecieron a las asociaciones tuvieron cierta controversia, ya que el Código Penal tipificaba, en su art. 198, los casos de ilicitud de tales asociaciones. En concreto, establecía como límite no ir en contra de la moral pública. Ello provocó la ilegalización del movimiento asociativo obrero, por su ideología anarquista y marxista. Véase: J. A. PORTERO MOLINA, «La constitucionalización de los partidos políticos en la historia constitucional española», cit., pp. 265-266.

691 L. SÁNCHEZ AGESTA, *Historia del constitucionalismo español*, cit., p. 329.

diciembre de 1931. Cabe señalar que no fue una Constitución de consenso, se introdujeron muchas cuestiones polémicas que, junto al comportamiento de los políticos, acabaron por empeorar la situación política[692].

De su contenido, respecto a los principios, se puede destacar la soberanía popular (art.1), la división de poderes de forma implícita y la democracia con la consagración del sufragio universal (art. 9, 52 y 68). En relación con la potestad de convocatoria, la Constitución concedía mayor autonomía a las Cortes. Así, el art. 58 contemplaba la convocatoria legal automática: "las Cortes se reunirán sin necesidad de convocatoria el primer día hábil de los meses de febrero y octubre de cada año y funcionarán, por lo menos, durante tres meses en el primer periodo y dos en el segundo". Esta regulación era matizada, sin embargo, con las facultades que al art. 81 atribuía al presidente de la República: la convocatoria del Congreso con carácter extraordinario, la suspensión de las sesiones ordinarias por un mes en el primer período y por quince días en el segundo.

Asimismo, atribuía la facultad de disolución de las Cortes hasta dos meses, con la salvedad de que, al decreto de disolución de las Cortes, debía acompañarlo de la convocatoria de nuevas elecciones. En el caso de una segunda disolución por parte del presidente, las nuevas Cortes deberían examinar y valorar la necesidad de las disoluciones ejercidas. En caso de que no se consideraran necesarias, se podía destituir al presidente por el voto favorable de la mayoría absoluta de las Cortes. Cabe destacar también la creación de la Diputación Permanente de las Cortes, que respondía a la necesidad de asegurar la continuidad de las Cortes cuando no estaban reunidas (art. 62).

En lo relativo al control parlamentario, se regula en la Constitución la moción de censura contra el Gobierno y contra los ministros (art. 64). De esta forma, se confirma una tendencia ya que, desde el Estatuto Real de 1834, no regula a nivel constitucional los instrumentos de control ordinarios en las Cámaras. Tampoco se regulaban en el reglamento provisional de las Cortes Constituyentes de 11 de julio, que fue reformado de forma casi inmediata el mismo 18 de julio. Y estuvo en vigor hasta el Reglamento del Congreso de los Diputados de 20 de noviembre de 1934. Como instrumentos de control

[692] *Ibid.*, pp. 425-426.

ordinarios, se regulaban la posibilidad de que los diputados interpusieran preguntas e interpelaciones, aunque el Gobierno podía negarse a responder si consideraba que se ponía en riesgo el interés nacional (RCD de 1931, art. 40; RCD de 1934, arts. 95 y 96)[693].

Tampoco se hace referencia a la oposición parlamentaria, sino que, como ocurría al principio con los partidos políticos, la Constitución guarda silencio. Es significativo destacar que, en aquella época, tampoco había una regulación en el Reino Unido donde, como hemos visto, no será hasta 1937 que se formaliza la figura del jefe de la oposición. Obviamente, en pleno conflicto, el menor de los problemas era formalizar una nueva forma de división de poderes, para garantizar que pudiera llevar a cabo sus funciones de manera adecuada.

Respecto a los partidos políticos, se recoge el derecho de asociación en el art. 39. Y, por primera vez, su actividad se recoge en los reglamentos de las Cortes de 1931 y el de 1934. En el primer caso, su Título III, se dedicaba a las fracciones o grupos parlamentarios, en el que se exigía a los diputados la declaración de sus filiaciones. De esta manera, los grupos parlamentarios se constituían con 10 diputados y su pertenencia otorgaba derechos a puestos en las comisiones. En el reglamento de 1934, el art. 52.1 regula que la Diputación Permanente estará formada por 21 miembros, que serán designados en proporción a la fuerza numérica de las fracciones políticas. Asimismo, contemplaba que las comisiones permanentes de los ministerios y la Comisión de Presupuestos, tendrían una composición proporcional a la representación de los partidos[694].

---

[693] Los instrumentos estaban en manos de los diputados, pero su utilización dependía de la disciplina de partido que imponía el grupo parlamentario. Por ejemplo, en el caso de los diputados socialistas, podían interponerlas libremente, pero debían comunicar previamente sus intenciones al presidente de su partido, quien podía ejercer un "veto suspensivo", que debería ser estudiado por la Comisión Directiva, que se encargaba de determinar la orientación de los debates y la intervención de los diputados. Véase: M. ÁLVAREZ TARDÍO, «Las Cortes de la Segunda República: ¿un Parlamento de partidos?», *Revista de las Cortes Generales*, 63, 2004, p. 161.

[694] J. A. PORTERO MOLINA, «La constitucionalización de los partidos políticos en la historia constitucional española», cit., p. 271.

2.1 La Transición política y la Constitución de 1978

La Guerra Civil y la llegada del franquismo supusieron una interrupción del derecho parlamentario de casi 40 años. Con la llegada de la Constitución de 1978 tampoco se hace alusión a la oposición parlamentaria, ni siquiera en los reglamentos de las Cámaras. En este capítulo se analizará con detalle la posición de la oposición parlamentaria en el sistema constitucional. Cabe, sin embargo, hacer unas referencias previas sobre la categoría de oposición parlamentaria en los reglamentos provisionales y en el proceso constituyente.

El 15 de junio de 1977 se celebraron elecciones a las Cortes Generales para la legislatura constituyente. En octubre de ese mismo año se aprobaron los reglamentos provisionales de las Cámaras[695], donde ya constaban los instrumentos de control ordinario: preguntas (arts. 128 y 129 RCD; arts. 129-134 RS), interpelaciones (arts. 125-127 RCD; arts. 135 y 135 RS), proposiciones no de ley (arts. 138-143 RCD; arts. 137-142 RS) y comisiones de investigación (art. 124 RCD; art. 47 RS).

En el Congreso de los Diputados se puede apreciar cierta preeminencia del grupo parlamentario frente al diputado, ya que las interpelaciones pueden ser presentadas por un diputado "a través del grupo parlamentario", las proposiciones no de ley por un grupo parlamentario y las comisiones de investigación, que se califican como comisiones de encuesta, propuestas por un grupo parlamentario o cincuenta diputados. La única excepción son las preguntas que requieren de un solo diputado.

En cambio, en el Senado los instrumentos de control ordinario están a disposición del senador individual, con la excepción de las comisiones de investigación, que se pueden proponer por "cincuenta senadores que no pertenezcan al mismo grupo parlamentario". Es decir, por al menos dos grupos parlamentarios y cincuenta parlamentarios.

Cabe destacar que, durante la vigencia de los reglamentos provisionales de las Cámaras, había una confusión generalizada sobre las diferencias entre las preguntas y las

[695] Reglamento provisional del Congreso de los Diputados, aprobado el día 13 de octubre de 1977, y Reglamento provisional del Senado, aprobado el día 14 de octubre de 1977.

interpelaciones. Asimismo, su tramitación era excesivamente lenta por el elevado número de preguntas e interpelaciones presentadas, por lo que su efectividad mermaba en un grado considerable o, directamente, desaparecía. Por esta razón, en los reglamentos definitivos del Congreso y del Senado, se modificó sustancialmente la configuración de estos instrumentos para dotarlos de una mayor efectividad[696].

En el reglamento provisional del Congreso de los Diputados también se regularon los instrumentos de control extraordinarios: moción de censura (art. 136 RCD) y cuestión de confianza (art. 137 RCD). La norma, no obstante, se limitaba a remitirse a la regulación de una ley provisional que se acabaría aprobando el 14 de noviembre del mismo año[697], y que regulaba, respecto a la moción de censura, el requisito para presentarla de un grupo parlamentario, 50 diputados o 35 senadores (art. 3), y su aprobación por mayoría absoluta. En relación con la cuestión de confianza (art. 6), su regulación distaba mucho de lo que posteriormente constará en los reglamentos definitivos. Ello es debido a que la cuestión de confianza estaba unida a la aprobación de un proyecto de ley "que incorpore las bases de una actuación programática en supuestos de especial trascendencia para el país". El proyecto se consideraría aprobado, a no ser que en los cinco días siguientes se presentase una moción de censura.

Más adelante, durante la elaboración de la Constitución española, la categoría de oposición parlamentaria sí que estuvo presente, aunque no para institucionalizarla o incorporarla en la Constitución o los reglamentos parlamentarios, sino en el marco de debates generales o de otros artículos. Por un lado, se aludía a la oposición como aquellos partidos o grupos parlamentarios excluidos del poder y que se oponen al mismo. Lo podemos ilustrar con cuatro ejemplos:

1. REVENTÓS I CARNER en el debate general sobre el anteproyecto de Constitución defendió una Carta Magna "que permita una rápida, sencilla e indiscutible interpretación en la práctica diaria dentro de las relaciones entre los gobernantes, entre éstos y la

---

[696] J. SOLÉ TURA; M. Á. APARICIO PÉREZ, *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, 2ª, Tecnos, Madrid, 1988, pp. 217-218.

[697] Ley 51/1977, de 14 de noviembre, sobre regulación provisional de las relaciones entre las Cortes y el Gobierno a efectos de la moción de censura y la cuestión de confianza.

oposición y entre gobernantes y gobernados"[698]. En este caso no queda claro si la oposición se circunscribe al ámbito parlamentario o también se hace referencia a la extraparlamentaria.

2. ZAPATERO GÓMEZ sobre la adición de un tercer apartado al art. 20.3 CE en el que se regule un control parlamentario sobre los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público: "piensen los señores de UCD que puede llegar el día, tal vez cercano, en que su partido no esté en el Gobierno, sino que esté en la oposición, y ese día tal vez esté clamando, y con fuerza, por el control parlamentario de los medios de comunicación en poder o dependientes del Estado"[699].

3. BARRERA COSTA, en el debate general en el pleno del Congreso de los Diputados, al criticar la toma de decisiones entre los grandes partidos a puerta cerrada, sin debate público, argumentó que "la democracia parlamentaria requiere explicación clara de las posturas de cada uno, de las de la mayoría gubernamental y de las de las minorías de oposición"[700].

4. En la Comisión de la Constitución del Senado, VILLAR ARREGI, respecto a la configuración de la cuestión de confianza, del que acabaría siendo el art. 112 CE, argumentó sobre la necesidad de establecer una mayoría absoluta en contra de la enmienda de la UCD, que proponía una mayoría simple. Su argumento versaba sobre la continuidad del Gobierno: "pero, naturalmente, el riesgo que el Gobierno asume cuando

[698] J. REVENTÓS I CARNER, Comisión de Asuntos Constitucionales y libertades públicas, sesión nº1, Diario de sesiones del Congreso de los Diputados N.º 59, 5 de mayo de 1978, p. 2050.

[699] V. ZAPATERO GÓMEZ, Comisión de Asuntos Constitucionales y libertades públicas, sesión nº9, Diario de sesiones del Congreso de los Diputados N.º 70, 19 de mayo de 1978, p. 2542.

[700] H. BARRERA COSTA, Sesión plenaria, nº32, Diario de sesiones del Congreso de los Diputados N.º 103, 4 de julio de 1978, p. 3757.

quiere embarcar en la responsabilidad gubernamental a Grupos de oposición es el de que, si su envite no produce el resultado apetecido, tenga que cesar automáticamente"[701].

Por el otro lado, siguiendo línea inspirada en el Reino Unido, se subrayaba que la oposición es una institución que ha de ser responsable, leal y constituir una alternativa de gobierno. Se puede ilustrar con tres ejemplos:

1. FRAGA IRIBARNE, en el debate general sobre el anteproyecto de la Constitución, abogó, en cuanto a las relaciones entre los poderes del Estado, por "un parlamentarismo racionalizado, que permita a la vez Gobiernos fuertes, control efectivo de los mismos por unas oposiciones responsables"[702].

2. El mismo FRAGA IRIBARNE, esta vez en el debate general en el Congreso de los Diputados, defendió el sistema electoral mayoritario en esta línea: "con instituciones que lo hagan estable, que le den autoridad y que obliguen a su vez a la oposición a tomar también posiciones de leal hostilidad y de responsabilidad para el futuro, por ser verdaderas alternativas, lo cual pensamos que solo puede conseguirse con sistemas electorales que creen claramente la alternativa Gobierno-oposición"[703]. En cambio, entendía que los sistemas proporcionales: "propenden a Gobiernos de coalición, con todas sus dificultades internas; propenden a la formación de Gobiernos por lo mismo inestables y, en definitiva, es un sistema en el cual no hay Gobiernos eficaces ni tampoco oposiciones responsables y claras"[704].

---

[701] M. VILLAR ARREGI, Comisión de Constitución, nº12, Diario de sesiones del Senado, N.º 50, 6 de septiembre de 1978, p. 2381.

[702] M. FRAGA IRIBARNE, Comisión de Asuntos Constitucionales y libertades públicas, sesión nº1, Diario de sesiones del Congreso de los Diputados N.º 59, 5 de mayo de 1978, p. 2044.

[703] M. FRAGA IRIBARNE, Sesión plenaria, nº32, Diario de sesiones del Congreso de los Diputados N.º 103, 4 de julio de 1978, p. 3779-3780.

[704] M. FRAGA IRIBARNE, Sesión plenaria, nº37, Diario de sesiones del Congreso de los Diputados N.º 108, 12 de julio de 1978, p. 4180.

3. En la Comisión de la Constitución del Senado, en el debate sobre la monarquía, JIMÉNEZ BLANCO defendió: "creo que lo mismo que UCD es el partido del Gobierno de Su Majestad, la oposición podría empezarse a llamarse ya la leal oposición de Su Majestad"[705].

De los debates constitucionales se puede observar que la categoría de oposición no fue valorada para ser incorporada en el texto, pero sí que se consideraba implícita al referirse a los partidos políticos o grupos parlamentarios. En los reglamentos provisionales y en la Constitución, se pueden destacar tres tipos de normas neutrales que conforman el estatuto de la oposición.

En el texto constitucional, se establecen mayorías cualificadas con el objetivo de integrar a los partidos de oposición en sentido estricto: en las reformas constitucionales (arts. 167.1 y 168.1) y en la elección de los miembros del Consejo General del Poder Judicial y del Tribunal Constitucional (arts. 122.3 y 159.1). Y también minorías cualificadas pensadas para los partidos de oposición: moción de censura (art. 113.2), recursos de inconstitucionalidad (art. 162.1.a) y la posibilidad de activar un referéndum en la reforma ordinaria de la Constitución (art. 167.3). Por último, respecto a los instrumentos ordinarios de control, estos son recogidos formalmente en la Constitución (arts. 110-111), pero se desarrollan en los reglamentos parlamentarios. Cabe destacar que la preeminencia de los grupos, especialmente en el Congreso de los Diputados, constituye otra garantía para los grupos de oposición.

Un problema que hereda de las anteriores constituciones es asumir que en un plano funcional sigue operando la separación entre el poder Legislativo y el poder Ejecutivo, del mismo modo que en las monarquías constitucionales. Un esquema donde la mayoría de las Cámaras, en su calidad de poder Legislativo, ejercía de contrapeso efectivo frente al Gobierno. Ello ocasiona problemas como que se atribuyan las comisiones de investigación, un instrumento de control ordinario, a la mayoría de las Cámaras (art. 76.1). En este sentido, para evitar en un plano funcional la confusión entre la mayoría y

[705] A. JIMÉNEZ BLANCO, Comisión de Constitución, nº9, Diario de sesiones del Senado, N.º 47, 31 de agosto de 1978, p. 2165.

el Gobierno, con la consecuente inoperatividad de los instrumentos diseñados para controlar al Ejecutivo, es conveniente reconocer a la oposición parlamentaria como sujeto jurídico que ejerce, en muchas ocasiones, el verdadero contrapeso frente al Gobierno.

En suma, la oposición parlamentaria es la culminación de una oposición al poder que va aumentando de forma gradual: en un primer momento, limitando la soberanía del monarca, en un segundo período, con la oposición institucional de las Cortes al rey y, por último, con la división entre Gobierno y oposición parlamentaria. En España, en contraposición con el Reino Unido, los cambios se llevan a cabo con fuertes tensiones entre diferentes fuerzas políticas. Las constituciones no son siempre el resultado de la consolidación de unas ideas en la sociedad o de una práctica parlamentaria.

Al contrario, demasiado a menudo se aprueban textos constitucionales que no son fruto del consenso social, sino de la visión parcial de una parte sobre cómo ha de ser España. Ello ha producido continuos levantamientos y agitación social. Paralelamente, la legitimación democrática ha ido sustituyendo a la monárquica, pero mediante un proceso traumático que contrasta con la realidad de Reino Unido. De esta forma, en el siglo XX, con la interrupción de la evolución parlamentaria en la década de los 30, se impidió el desarrollo de esta institución. Justo en la época en la que el Reino Unido elaboró gran parte de su regulación sobre la oposición parlamentaria. Así pues, la Constitución de 1978 heredó los problemas de confusión en un plano funcional entre mayoría y Gobierno.

Concluimos, en definitiva, que la formalización de la oposición parlamentaria es una fase necesaria en el proceso de adaptación de nuestra forma de gobierno a la realidad actual. E incluso, estableciendo un paralelismo con la constitucionalización de los partidos políticos, podríamos hablar de que estamos en una fase en la que la oposición parlamentaria opera plenamente pero que, en cambio, la normativa ignora su existencia.

3. Institucionalización del jefe de la oposición y perspectivas sobre la formalización de un estatuto de la oposición

Como se ha destacado previamente, en el ordenamiento español actual no hay una regulación formal de la oposición parlamentaria. Ahora bien, no siempre ha sido así. En la democracia actual hay un precedente a nivel nacional en el que se regula la figura del jefe de la oposición parlamentaria. Así pues, vamos a dedicar este apartado, en primer lugar, a analizar el único caso de institucionalización del jefe de la oposición que se realizó en 1982 a nivel nacional, junto a la única regulación a nivel autonómico, la del reglamento del Parlamento de Cataluña. Y, en segundo término, defenderemos la necesidad de implementar un estatuto jurídico de la oposición a nivel nacional.

En primer lugar, la regulación del jefe de la oposición parlamentaria encuentra su fundamento en las circunstancias históricas. Las elecciones del 28 de octubre de 1982 se tradujeron en un Parlamento con una mayoría del PSOE muy amplia (202 diputados) y, como consecuencia, una oposición reducida, cuyo partido con más representación era Coalición Popular, con 107 diputados. Se asemejaba, pues, a un sistema bipartidista como el británico.

Ante estas circunstancias, donde la posibilidad de alternancia era muy lejana, se propuso la creación de un estatuto del jefe de la oposición[706]. Consistió en una transposición de la figura del líder de la oposición británica al ordenamiento jurídico español[707]. Se identificaba al jefe de la oposición como el presidente del grupo parlamentario mayoritario de la oposición. Se concretó en esta regulación: 1) dotación de medios personales, dos secretarias y un jefe de Secretaría; 2) aportación de vehículo y conductor; 3) gastos de representación por cien mil pesetas y dietas para los escoltas. Más adelante, se incluyó al jefe de la oposición en el Real Decreto 2099/1983, de 4 de agosto,

[706] No se puede obviar que en lo relativo a la incorporación del jefe de la oposición al sistema parlamentario español, tuvo un papel muy relevante FRAGA IRIBARNE, que estaba persuadido que la mejor fórmula para España era un sistema bipartidista al estilo británico, como el que había operado en la Restauración. Véase: M. FRAGA IRIBARNE, *La leal oposición*, Planeta, Barcelona, 1983, pp. 11-14.

[707] Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados del 8 de febrero de 1983.

por el que se aprueba el Ordenamiento General de Precedencias en el Estado, en la posición número 15 en la prelación institucional.

La ruptura del partido mayoritario de oposición en las siguientes elecciones de 1986, junto a las constantes quejas del resto de partidos, justificó un Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados del 17 de febrero de 1987, por el que quedó sin efecto el anterior[708]. Desde entonces, no se ha vuelto a plantear la incorporación de la figura del líder de la oposición en tanto que presidente del grupo mayoritario de la misma. De hecho, los últimos años, desde 2014, con la erosión de los partidos principales y la aparición de nuevas formaciones políticas, no aconsejan la vuelta de esta figura.

Ello no ha sido óbice para que la Comunidad Autónoma de Cataluña, en su art. 77 del reglamento del Parlament, haya regulado el estatuto del jefe de la oposición[709]. Así pues, se le define como el diputado que ejerce la presidencia del grupo parlamentario de la oposición[710] con más escaños en el Parlamento. En caso de empate, se resuelve a favor del grupo que haya obtenido más votos. Se ha de destacar que este último aspecto supone una diferencia con el sistema británico que, como hemos visto, regula que, en caso de duda, ha de ser el presidente de la Cámara el que decida quién es la oposición parlamentaria.

A dicho jefe de la oposición se le reconocen dos atribuciones: 1) ser consultado, a iniciativa del presidente de la Generalitat, sobre los asuntos de más importancia para Cataluña y; 2) proponer mejoras de la acción del gobierno. Y cuatro derechos: 1) recibir el tratamiento de honorable señor u honorable señora; 2) ser ordenado protocolariamente en el puesto inmediatamente posterior a los expresidentes de la Generalitat; 3) percibir las retribuciones que determine el Parlamento con cargo a su presupuesto; y 4) disponer

---

[708] J. F. LÓPEZ AGUILAR, *La oposición parlamentaria y el orden constitucional: análisis del estatuto de la oposición en España*, cit., pp. 243-260.

[709] Se reguló inicialmente en el Decreto 256/2004, de 13 de abril, de regulación del estatuto del jefe de la oposición.

[710] A pesar de que no define oposición, se ha de entender como aquellos grupos parlamentarios que no forman parte del Gobierno.

de los medios humanos y materiales necesarios para ejercer sus atribuciones, de los cuales debe proveerle el Parlamento.

Respecto a estas regulaciones, cabe hacer la siguiente consideración: se establecen estatutos principalmente de carácter simbólico por lo que la figura del jefe de la oposición no se adapta a nuestro sistema político. Primero, hemos de partir del presupuesto que la institucionalización de la oposición ha de perseguir la garantía de sus funciones, sea atribuyéndole nuevos derechos, prerrogativas o instrumentos, u otorgándole posiciones orgánicas con las que poder realizar mejor su papel. Las regulaciones que acabamos de examinar se quedan en una dimensión bastante superficial. Se regulan derechos financieros (sueldo y financiación adicional), de protocolo y de atribución de medios personales.

Es cierto que la formalización de la figura del líder de la oposición no implica una sistematización de todo su estatuto, sino que, a menudo, se limita a realizar un reconocimiento formal o a reforzar su papel. Como hemos visto, la formalización de un sueldo para el jefe de la oposición en el Reino Unido constituía un reconocimiento de su función, que en esa época se basaba fundamentalmente en prácticas y convenciones. Este fue el propósito del caso español en 1982, donde se reconocía una práctica que se había iniciado en 1977. De esta forma, se reguló un estatuto que mostraba una deferencia institucional al líder de la oposición. Sin embargo, no se atribuyeron otras facultades para reforzar sus funciones, como pudieran ser los días de la oposición.

En lo relativo a la regulación del reglamento catalán, la atribución de ser consultado, a iniciativa del presidente, sobre los asuntos de mayor importancia para Cataluña y proponer mejoras del gobierno, se encuadra en la misma dinámica de otorgar deferencia institucional al líder de la oposición. La primera facultad se puede encuadrar en la función de cooperación, y la segunda es un corolario lógico de ejercer la función de control y alternativa política.

Asimismo, como hemos visto en el segundo capítulo, la CdV desaconseja la formalización de un líder de la oposición en sistemas multipartidistas. Así pues, considera que no es constructivo, pues va en contra del principio de la igualdad de los diputados y, como ocurrió en España, puede ser una fuente de resentimiento para el resto de los

partidos. En esta línea, el profesor DE VEGA considera que "[t]rasladar la figura inglesa del «líder de la oposición» a democracias en las que la oposición está formada por un abigarrado conjunto de partidos, además de resultar una operación disfuncional y anómala, representaría una auténtica aberración democrática. Si el pluralismo se define como valor supremo en la democracia moderna, no dejaría de ser sorprendente que los mecanismos democráticos sirvieran no sólo para designar a quién debe gobernar, porque representa el interés general, sino, además, para seleccionar a quién representa al resto de los intereses sociales, estableciendo un proceso de unificación de éstos, tan arbitrario como improcedente. La propia idea de democracia multipartidista, con intereses contradictorios y plurales, quedaría por sí misma destrozada"[711].

Por otro lado, sobre la necesidad de formalizar un estatuto jurídico de la oposición parlamentaria, hemos de partir destacando que la configuración jurídica de la oposición apenas ha sufrido modificaciones en más de cuarenta años. Lo que contrasta con los profundos cambios que ha experimentado el Parlamento, que ha sufrido una auténtica revolución, y ha hecho crecer la distancia entre las normas parlamentarias y la sociedad actual[712].

Así pues, como hemos mencionado en la introducción, la forma de gobierno que opera en nuestro sistema constitucional ignora la confusión que se produce en un plano funcional entre el Gobierno y la mayoría, cuando la verdadera división de poderes es entre Gobierno y oposición. Por esta razón, es importante regular un estatuto de la oposición que formalice la posición de los grupos de oposición, para evitar, entre otras cuestiones, la inoperancia de instrumentos diseñados para que la mayoría controle al Gobierno. En palabras del profesor RUIZ, esta regulación en la que no se distingue entre grupos parlamentarios de la oposición y de la mayoría ocasiona el reconocimiento y garantía de los mismos derechos, "lo cual tiene por consecuencia que cualquier iniciativa o voto de

[711] P. DE VEGA GARCÍA, «Oposición política», cit., p. 231.

[712] J. TUDELA ARANDA, *El Parlamento en tiempos críticos. Nuevos y viejos temas del Parlamento*, cit., p. 15.

la oposición quede bloqueado o neutralizado por la mayoría, dado que su tamaño la hace irrelevante numéricamente"[713].

En la línea de lo que propone el profesor SÁNCHEZ NAVARRO, en lo relativo a la formalización del estatuto de la oposición, defendemos que la consideración de oposición la han de tener todos los grupos parlamentarios que voten en contra de la investidura[714]. Ciertamente este criterio no está exento de las dificultades propias que ofrecen las dinámicas políticas, como hemos argumentado en el primer capítulo. Sin embargo, la práctica de nuestro sistema político nos muestra que la ruptura que se produce en la investidura tiende a mantenerse el resto de la legislatura[715]. La ventaja de esta regulación es evidente: se evita que grupos minoritarios que apoyan al Gobierno obstruyan la función de oposición beneficiándose de su estatuto. No optamos, por tanto, por un criterio más dinámico, como sería reconsiderar la condición de oposición en la votación sobre los presupuestos, en la línea de lo que sugiere la Comisión de Venecia, en la medida en que consideramos que es un criterio que se puede falsear con mayor facilidad (por ejemplo un grupo parlamentario que apoya al Gobierno podría votar en contra).

Respecto al contenido del estatuto de la oposición, consideramos que no ha de consistir en una sistematización de todas las normas de la oposición, sino que ha de centrarse en fortalecer las funciones de la oposición parlamentaria en aquellos aspectos donde no puede ejercer correctamente su papel, o podría llevarlo a cabo de mejor manera. Ello conlleva un análisis de los procesos parlamentarios para observar la operatividad de las funciones de la oposición y su presencia en los órganos de las Cámaras. De este modo, se podrá confeccionar una regulación que corrija la preeminencia del Gobierno y equilibre

---

[713] J. J. RUIZ RUIZ, «El gran ausente: por un estatuto de la oposición política tras 40 años de Constitución», cit., p. 278.

[714] Á. J. SÁNCHEZ NAVARRO, *La oposición parlamentaria*, cit., p. 32.

[715] En esta línea, el profesor RUIZ, afirma que "[e]n el régimen parlamentario instaurado por la Constitución de 1978 la oposición resulta ser por lo tanto un concepto en negativo que resulta por defecto de no votar la investidura de un presidente del Gobierno o de apoyar una moción de censura o votar contra una cuestión de confianza". Véase: J. J. RUIZ RUIZ, «El gran ausente: por un estatuto de la oposición política tras 40 años de Constitución», cit., p. 282.

las posiciones con la oposición. Por supuesto, ello no ha de excluir otras consideraciones que podrían ser necesarias, como financiación adicional o la deferencia institucional. Con todo, se ha de resaltar la importancia crucial de que dicha regulación sea pactada entre el Gobierno y la oposición en sentido estricto.

En suma, las dos regulaciones sobre el jefe de la oposición que se han realizado en España, a nivel nacional en 1982 y a nivel autonómico en el art. 77 del reglamento del Parlamento de Cataluña, han sido para otorgar derechos financieros y deferencia institucional. De este modo, se ha tratado de trasplantar una figura británica que no se adapta correctamente a un sistema multipartidista como el español.

Con todo, la confusión que se produce en un plano funcional entre mayoría y Gobierno aconseja una formalización de un estatuto de la oposición. Así pues, a nuestro juicio, se ha de considerar como oposición a los grupos parlamentarios excluidos del Gobierno, debido a las dificultades de determinar cuándo ejercen la función de oposición. Y, respecto al contenido del estatuto de la oposición, se ha de centrar en garantizar la posición y función de la oposición parlamentaria en los procesos parlamentarios, reforzando su posición en aquellas situaciones donde tiene más dificultades para ejercer sus funciones. En el siguiente apartado nos disponemos a analizar y determinar la posición de los grupos de oposición en la elección y composición de los órganos de las Cámaras.

4. Elección y composición de los órganos de las Cámaras

El análisis de la elección y composición de los órganos de las Cámaras está orientado a subrayar la relevancia de una serie de elementos que inciden en las funciones que corresponden a la oposición parlamentaria. Del mismo modo que hemos examinado en el Reino Unido, cabe estudiar dos aspectos generales sobre las Cámaras que son requisitos previos a que la oposición pueda utilizar los instrumentos que le permiten llevar a cabo su función. A saber, primero, el nombramiento y garantía de neutralidad del presidente de la Cámara y de la Mesa. En segundo término, el nombramiento del presidente y la composición de las comisiones.

Se ha de destacar que es habitual distinguir a los órganos internos de las Cámaras por sus funciones desempeñadas. Por un lado, se hallan los órganos de gobierno y administración, que se encargan de dirigir e impulsar la vida interna de las Cámaras, y también de la gestión de sus recursos personales y materiales. Como es el caso del presidente, la Mesa y la Junta de Portavoces. Por otro lado, se encuentran aquellos órganos que asumen el ejercicio de las funciones parlamentarias, aunque en la mayoría de los casos su finalidad es preparatoria de las decisiones de los plenos de las Asambleas. El ejemplo más claro son las comisiones, en las diferentes variantes que se pueden presentar[716].

4.1 Nombramiento de los presidentes y de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado

El presidente de la Cámara tradicionalmente ha sido considerado como la máxima autoridad del órgano parlamentario. Cumple la función, natural en todo cuerpo colegiado, de servir como autoridad que dirige y resuelve las discrepancias que puedan surgir en su seno e impulsar el desarrollo de sus funciones.

En el sistema español, el presidente de la Cámara forma parte de un órgano colegiado como es la Mesa[717]. De hecho, en los reglamentos del Congreso y el Senado la figura del presidente no es objeto de tratamiento independiente, sino que aparece en tanto que miembro de las Mesas[718]. Por esa razón, creemos pertinente hacer un tratamiento conjunto de la importancia de estos órganos de gobierno para la operatividad de los

[716] L. E. DELGADO DEL RINCÓN, «Las relaciones entre las Cortes Generales y el Gobierno», en Josep Maria Andreu (ed.) *Derecho Constitucional Básico*, 7ª, Huygens, Barcelona, 2023, p. 165.

[717] Aunque aparentemente puede haber una confusión entre los órganos de gobierno de la presidencia de la Cámara y la Mesa, en nuestro sistema están perfectamente diferenciados. Véase: J. SOLÉ TURA; M. Á. APARICIO PÉREZ, *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, cit., pp. 116-117.

[718] P. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ; B. PENDÁS GARCÍA, «Comentario artículo 72.2», en *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Cortes Generales, Madrid, 1998, p. 440.

grupos de oposición. Lo centraremos en lo relativo a la elección, composición y funciones.

La elección de las respectivas Mesas de las Cámaras la llevan a cabo los propios plenos, tal y como se recoge en el art. 72.2 CE: "las Cámaras eligen a sus presidentes y los demás miembros de sus Mesas". Todo ello para garantizar su autonomía frente al resto de poderes del Estado. Se regula más detalladamente en los respectivos reglamentos parlamentarios (arts. 36 a 38 RCD y arts. 5 a 10 RS).

La Mesa es un órgano de gobierno de la Cámara. Su elección se realiza al principio de la legislatura y constituye el trámite que determina la constitución formal de la Cámara[719]. Se encarga, a través de su presidente, de presidir los debates e impulsar y dirigir los diferentes procedimientos de manera adecuada.

El procedimiento de elección es prácticamente el mismo en las dos Cámaras. Se elige al presidente de la Cámara por mayoría absoluta a través de un voto secreto emitido en una papeleta que se deposita en una urna. En caso de no obtener la mayoría, se repite la votación entre los dos candidatos más votados y resulta elegido el que obtenga más votos[720]. Los vicepresidentes, cuatro en el caso del Congreso y dos en el del Senado, se eligen simultáneamente. Se puede escribir un solo nombre y resultan elegidos los más votados. Respecto a la elección de los secretarios, cuatro en cada Cámara, se utiliza el mismo método, con la particularidad de que en el Senado se han de escribir dos nombres en el voto. Tanto los vicepresidentes como los secretarios son elegidos por el procedimiento de voto limitado, que tiene el objeto de permitir la representación de las

[719] F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 102.

[720] Se ha puesto de relieve que la dicción literal de la regulación de los reglamentos nos podría llegar a concluir que sólo se admite una segunda votación, la cual si acabara en empate habría que acudir a otros recursos históricos o de derecho comparado como el sorteo, el hecho de haber ocupado ya el cargo, la mayor edad o el mayor número de votos obtenido en la elección del diputado. Consideramos, coincidentemente con los profesores SOLÉ TURA y APARICIO, que se han de descartar dichas interpretaciones. Como resulta lógico, ha de haber tantas votaciones como sean necesarias para resolver el empate. Véase: J. SOLÉ TURA; M. Á. APARICIO PÉREZ, *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, cit., p. 119.

minorías[721]. Es pertinente subrayar que rige el principio mayoritario en la elección del presidente de la Cámara. Una regulación que encuentra su sentido en el marco de la racionalización parlamentaria, donde prima el principio de mayoría frente al control[722].

Así pues, no se solicita una mayoría cualificada ni técnicamente una mayoría absoluta (ya que se rebaja la mayoría en la segunda votación). Ahora bien, en la proporcionalidad de la Mesa se puede afirmar que existe una garantía formal de las minorías. Algunos sectores de la doctrina han valorado positivamente esta regulación. En esta línea, TORRES MURO ha defendido la regulación con la cautela de que la mayoría no utilice sus competencias en contra de las minorías[723]. Por el contrario, LÓPEZ AGUILAR ha defendido la necesidad de establecer una mayoría cualificada[724].

A nuestro juicio, la elección del presidente de la Cámara constituye una cuestión de Estado y, por lo tanto, requiere de la cooperación entre el Gobierno y la oposición. No obstante, la formalización de una mayoría cualificada podría suponer un bloqueo y utilizarse para convocar nuevas elecciones. Para ello, se podría optar por el modelo italiano, que en la Cámara de los Diputados regula una mayoría cualificada de dos tercios de los miembros de la Cámara en la primera votación, de dos tercios de los votos emitidos

---

[721] P. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ; B. PENDÁS GARCÍA, «Comentario artículo 72.2», cit., p. 442.

[722] El profesor SÁNCHEZ NAVARRO, en un análisis de la primera hasta la cuarta legislatura, concluye que el consenso en torno al presidente de la Cámara de los Diputados no ha sido la tónica habitual. A partir de entonces, esta situación se ha normalizado hasta el punto de normalizarse que el presidente de la Cámara de los Diputados sea un miembro del partido de Gobierno. Véase: Á. J. SÁNCHEZ NAVARRO, *Las minorías en la estructura parlamentaria*, cit., pp. 184-185. Hasta la legislatura actual, ha habido dos ocasiones en los que los presidentes de la Cámara han sido miembros de la oposición. En la IX legislatura (13 de enero de 2016-3 de mayo de 2016), con Mariano Rajoy como presidente en funciones, se nombró a un presidente de la Cámara de la oposición del grupo parlamentario socialista. Y en la XII legislatura (19 de julio de 2016-5 de marzo de 2019), tras la moción de censura a Mariano Rajoy, donde la presidencia de la Cámara siguió perteneciendo al grupo parlamentario popular.

[723] I. TORRES MURO, *Los órganos de gobierno de las Cámaras*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, p. 76.

[724] J. F. LÓPEZ AGUILAR, *La oposición parlamentaria y el orden constitucional: análisis del estatuto de la oposición en España*, cit., pp. 200-201.

en la segunda y con el mecanismo antibloqueo de una mayoría absoluta a partir de la tercera (art. 4.2 del reglamento de la Cámara de los Diputados italiana). Su implementación en España reforzaría la necesidad de consenso sin abocar inevitablemente a las elecciones. Es probable que en un contexto de polarización como el actual, se acabaría esperando a la votación por mayoría absoluta. Sin embargo, con el tiempo, la mayoría cualificada podría cambiar las dinámicas de tal forma que se acabe percibiendo como normal el carácter institucional del presidente de la Cámara.

De otra parte, respecto a los miembros de la Mesa, consideramos que el sistema de elección se podría mejorar para evitar que haya grupos parlamentarios que se alíen con el propósito de bloquear la representación de otro grupo. En este sentido, cabe valorar la incorporación de una norma general y automática, como se regula en el art. 9.2 LOREG en relación con el nombramiento de los cinco vocales no judiciales de la Junta Electoral Central. Así, lo primero que establece es un acuerdo entre todos los grupos parlamentarios. En el caso de que no se lleve a cabo a tiempo, es la Mesa del Congreso de los Diputados la encargada de las designaciones "en consideración a la representación existente" en la Cámara. Este artículo se desarrolla en una resolución de la presidencia donde se establece que el presidente del Congreso hará la designación en atención a la representación existente, y la Mesa será la encargada de ratificarla. En el caso de que esta última rechazara la designación, se repetirá tantas veces como sea necesario hasta la designación definitiva de los 5 vocales[725].

Esta fórmula no se puede trasplantar directamente por razones obvias, pues la propia Mesa no está constituida. Y otorgar dicha facultad a la Mesa provisional no parece adecuado, en la medida en que no se garantiza una suficiente representación de los grupos de oposición. Ahora bien, sí que sería conveniente, en aras a promover el consenso, regular que todos los grupos parlamentarios presentarán una propuesta de los miembros de la Mesa. Y en caso de que no se presente a tiempo, será el presidente de la Cámara el que, en atención a la representación de la Asamblea, presente una propuesta que habrá de ser votada en el pleno por una mayoría cualificada de tres quintos. Y, en el caso de no

[725] Resolución de la Presidencia, de 13 de septiembre de 1985, sobre el procedimiento a seguir para el nombramiento de Vocales Catedráticos de Derecho y Ciencia Política de la Junta Electoral Central.

alcanzar la mayoría, con el mecanismo antibloqueo de mayoría absoluta en la segunda votación.

A continuación, cabe hacer un análisis separado sobre las funciones y competencias de estos dos órganos de gobierno.

En primer lugar, se ha argumentado que, a diferencia del modelo británico del Speaker como órgano neutral *supra partes*, nuestro sistema se enmarca en los característicos de los sistemas continentales, que tienden a configurar a los presidentes de las Cámaras como un producto de las mayorías. Sería, en esa lógica argumentativa, un error tratar de trasplantar características británicas a nuestros presidentes de las Cámaras[726]. A nuestro juicio, es más acertada la aproximación del profesor SANTAOLALLA al defender la necesidad de otorgar un carácter institucional a esta figura, de tal forma que sirva a los intereses generales de las Cámaras y no de los partidos. Por esta razón, "su misión exige situarse en lo posible por encima de las confrontaciones partidistas, sirviendo con objetividad las funciones a su cargo"[727]. En la misma línea del profesor italiano TOSI, que concibe al presidente de la Cámara como un árbitro neutral y de garantía[728]. A este respecto, cabe mencionar el criterio adoptado en la II Legislatura por el presidente del Congreso de los Diputados de abstenerse de votar en las cuestiones sometidas a la decisión de la Cámara. Como era de esperar, la práctica de no votar desapareció al mismo tiempo que las mayorías empezaron a necesitar hasta el voto del presidente para gobernar[729].

De esta forma, cabe destacar que la presidencia de la Cámaras en España sigue un modelo continental reforzado, puesto que ocupa un lugar central en el funcionamiento de las Cámaras y en su relación con el resto de los órganos estatales, especialmente el del Congreso de los Diputados. Lo que se pone de relieve al analizar las funciones y competencias que le han sido otorgadas. La Constitución española encomienda al

---

[726] J. SOLÉ TURA; M. Á. APARICIO PÉREZ, *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, cit., pp. 120-121.

[727] F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 180.

[728] S. TOSI, *Diritto Parlamentare*, Giuffrè, Milán, 1964, p. 134.

[729] P. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ; B. PENDÁS GARCÍA, «Comentario artículo 72.2», cit., pp. 448-449.

presidente de las Cámaras "todos los poderes administrativos y facultades de policía en el interior de sus respectivas sedes" (art. 72 CE). Se ha de descartar una interpretación literal que nos llevaría a concluir que estamos ante la única autoridad con poder administrativo y de policía en las Cámaras, puesto que contradice las necesidades de funcionamiento parlamentario. Consiguientemente, los reglamentos lo han desarrollado atendiendo a una interpretación en sentido amplio del precepto, al distribuir las competencias de esta naturaleza entre los distintos órganos que se encargan del orden interno en las Cámaras. Queda, no obstante, que el presidente de la Cámara es preeminente por mandato constitucional al resto de los órganos.

Pues bien, el presidente de la Cámara tiene asignado fundamentalmente dos tipos de funciones: las de orden interno y las de relación con otros órganos del Estado. Nos interesa el primer supuesto, donde se encuentran aquellas que proceden de su posición como presidente de una serie de órganos colegiados (pleno, Mesa y Junta de Portavoces) y las que derivan de su condición de autoridad superior en materia de funcionamiento general de los respectivos órganos. En definitiva, entre sus competencias están (art. 32 RCD y art. 37 RS): convocar las sesiones, dirigir los debates, mantener el orden de las discusiones, exigir el respeto a las normas y usos de cortesía parlamentaria, disponer de las medidas disciplinarias que hagan posible lo anterior, etc.

En relación con las Mesas, se debe empezar destacando que estamos ante un órgano que hunde sus raíces en la historia constitucional española. De hecho, todas las constituciones históricas contemplan su previsión. La Mesa cumple funciones de administración interna y dirección de asuntos económicos. De esta manera, se ha de subrayar que desde 1977 su importancia se ha acentuado de manera gradual, en la medida en que ha adquirido una serie de funciones, entre las que cabe destacar las de representación *ad extra*, que en otros sistemas son competencia del presidente[730].

Ya hemos abordado su elección, y cabe destacar que su composición es un elemento fundamental debido a las competencias que abordaremos a continuación. Baste decir que, hasta la desaparición del bipartidismo imperfecto, los puestos se repartían entre

[730] F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 186.

los dos grandes partidos (PSOE y PP), que cedían algunos puestos a las minorías y a los grupos parlamentarios nacionalistas que apoyaban la investidura a falta de una mayoría absoluta. En los dos casos, se cedía el asiento, pero siempre bajo el acuerdo de asegurarse el voto concordante a lo largo de la legislatura. No ocurre así, en la actualidad[731].

La STC 141/1990, de 20 de septiembre, declara que los órganos del Parlamento han de reflejar en su estructura el pluralismo, que se concreta en el criterio de representación proporcional. Y eso es precisamente lo que persigue la forma de elección de la Mesa. En cualquier caso, es un órgano que actúa bajo la dirección del presidente de la Cámara y su composición refleja la mayoría de la Cámara. Por lo que los grupos de oposición que hayan obtenido representación se tendrán que limitar a tratar de influir en las decisiones, a no ser que el órgano funcione por consenso.

Sin ánimo de hacer un análisis exhaustivo, cabe dejar apuntada la discusión doctrinal en torno a si la Mesa es un órgano meramente administrativo o, por el contrario, también tiene funciones con importancia política. Así, hay dos funciones que, a primera vista, parecen tener un contenido político importante.

En primer lugar, la calificación de los escritos, que consiste en "calificar, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos" (art. 31.1.4 RCD y art. 36.1 RS), ha sido considerada como una de las tareas más complejas y que mayor desacuerdo generan[732]. No obstante, se ha de descartar cualquier interpretación que atribuya a la Mesa una función más allá del control de calidad formal del proyecto[733]. En ningún caso debe,

---

[731] P. GARCÍA-ESCUDERO, «Un nuevo parlamento fragmentado para los 40 años de la Constitución», *Revista de Derecho Político*, 101, 2018, p. 71.

[732] Á. J. SÁNCHEZ NAVARRO, *Las minorías en la estructura parlamentaria*, cit., p. 227.

[733] En este sentido, los reglamentos pueden establecer que la Mesa realice un examen de viabilidad jurídica de las proposiciones de ley (SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 3; y 242/2006, de 24 de julio, FJ 5), pero si la legalidad aplicable no impone ningún límite material el examen se ha de limitar a los aspectos formales (STC 124/1995, de 18 de julio, FJ 2). Esta exigencia se fundamenta en que la Mesa vulneraría el derecho de los representantes a suscitar el debate parlamentario sobre una materia determinada (*Ibidem*, FJ. 3). De esta manera, si la Mesa dejara de obrar como un órgano de gobierno y ejerciera como un órgano netamente

ni puede, valorar lo relativo al contenido material de la iniciativa[734]. En este sentido, cabe citar la STC 78/2006, de 13 de marzo, en la que se declara que, aunque se puedan apreciar elementos de inconstitucionalidad, la Mesa no está capacitada para valorarlos (FJ 3).

Un ejemplo sobre el tipo de control que puede ejercer la Mesa se produjo en la XII legislatura (2016-2019), en un contexto en el que el Gobierno no tenía mayoría en la Mesa. El grupo parlamentario socialista presentó una proposición de ley sobre la modificación del art. 42.1 del Estatuto de los trabajadores. El Gobierno manifestó su disconformidad al considerar que ocasionaba un aumento de gastos del presupuesto en vigor. Sin embargo, la Mesa rechazó el escrito de disconformidad del Gobierno al considerar que no se había justificado de forma objetiva y suficiente que la proposición significara un aumento de gasto[735]. Ante estas circunstancias, el presidente del Gobierno optó por interponer un recurso de inconstitucionalidad al argumentar que se había impedido ilegítimamente el ejercicio de una potestad que la Constitución atribuye específicamente al Ejecutivo (art. 134.6 CE). Se resolvió en la STC 44/2018, de 26 de abril, donde se determinó que la Mesa había ejercido un control técnico-jurídico adecuado en la medida en que el Gobierno no había especificado concretamente la afectación de la proposición de ley en los presupuestos que estaban en vigor (FJ 7).

Otra función que genera cierta controversia, en segundo lugar, es la dirección y organización de los trabajos (art.31.1.6 RCD y art. 36.1b RS). En concreto, dentro de esta función se encuadra la programación del orden del día. En este caso sí que podemos determinar que la Mesa tiene una facultad con un contenido político de cierta entidad, que nos lleva a afirmar que no es un mero órgano administrativo. Más adelante trataremos la determinación del calendario de trabajos y del orden del día.

---

político, al impedir que las iniciativas promovidas por las minorías parlamentarias se sometan al debate público, ello pondría a estos representantes "en una posición de inferioridad y desigualdad lesiva del art. 23.2 CE" (STC 10/2016, de 1 de febrero, FJ 4).

[734] M. I. ÁLVAREZ VELEZ; F. DE MONTALVO JÄÄSKELÄINEN, *El arte de legislar: evaluación legislativa ex ante y ex post*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2023, p. 60.

[735] Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 18 de octubre de 2016, ratificado el 20 de diciembre de 2016.

Recordemos que la Comisión de Venecia recomienda que el presidente de la Cámara sea una figura unificadora e institucional. En el sistema español ello descansa sobre la voluntad de alcanzar consensos de los grupos parlamentarios, ya que la regulación de los reglamentos establece el dominio de la mayoría, sea en la presidencia de la Cámara como en la Mesa. En las últimas legislaturas en España hemos asistido a un agravamiento de las relaciones entre los partidos políticos, donde ha primado el conflicto frente al consenso.

En este contexto, por tanto, sería adecuado formalizar una regulación, sea mayoría cualificada u otras fórmulas, que garantizaran o, cuando menos, fomentaran la cooperación entre mayoría y oposición. Todo ello lo hemos traducido en dos propuestas. Respecto al presidente de la Cámara, imitando el sistema italiano, donde se regularían dos votaciones con mayoría cualificada de tres quintos y el mecanismo antibloqueo de mayoría absoluta en la tercera. Y, en relación con la Mesa, primero una propuesta de todos los grupos parlamentarios y después una designación del presidente de la Cámara en atención a su representación, que será votada por tres quintos y con el mecanismo antibloqueo en la segunda votación de mayoría absoluta.

4.2 Presidencia y composición de las comisiones parlamentarias

A diferencia de lo que ocurría históricamente, en la actualidad las comisiones tienen un poder decisorio[736]. No se limitan a elevar propuestas a los plenos de las Cámaras, sino que tienen la facultad de aprobar directamente proyectos legislativos. El art.75.1 CE establece que "las Cámaras funcionarán en Pleno y por Comisiones", por lo que consagra un reconocimiento de este órgano de trabajo. Adicionalmente, el art. 75.2 CE contempla la delegación de facultades para aprobar directamente una ley. Asimismo, el art. 74.2 regula un tipo especial de comisión mixta Congreso-Senado. Para tratar la situación de la oposición parlamentaria respecto a la presidencia de las comisiones y su composición, vamos a empezar diferenciando los tipos de comisiones, para seguidamente reseñar la manera en que se determina la presidencia y la composición de la comisión. Por último, analizaremos si la práctica de ceder la presidencia de algunas comisiones a la oposición.

[736] F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 196.

Se pueden distinguir las comisiones por su temporalidad y por las funciones a su cargo[737]. El Reglamento del Congreso de los Diputados distingue entre las comisiones permanentes y no permanentes. Se diferencian en que las primeras se constituyen para toda una legislatura y han de estar previstas necesariamente en el reglamento.

Dentro de este tipo, se dividen en comisiones permanentes legislativas y no legislativas, según su función. Por un lado, las comisiones permanentes legislativas se encargan principalmente del análisis y dictamen de los proyectos legislativos, y, como se ha destacado, pueden llegar a tener facultades decisorias en el caso de que se aplique el procedimiento especial de competencia legislativa plena. Se suelen adaptar a los departamentos ministeriales y se han calificado como los "verdaderos ejes de la vida parlamentaria"[738].

Por otro lado, las comisiones permanentes no legislativas son aquellas que, a pesar de tener funciones estables, no se dedican a funciones relacionadas con la aprobación de las leyes. Por ejemplo, el art. 46.2 RCD regula la Comisión del Reglamento, cuya función consiste en analizar y dictaminar aquellas reformas relacionadas con el reglamento de la Cámara; la Comisión del Estatuto de los Diputados, que se encarga de recibir los suplicatorias y aquellas situaciones que pueden suponer una incompatibilidad legal de los parlamentarios; y, por último, la Comisión de Peticiones, cuya función radica en el estudio y tramitación de aquellos escritos enviados por los ciudadanos a través del derecho de petición. También hay comisiones permanentes cuya constitución es obligada por ley, como la Comisión de control de gastos reservados, que fue creada por la Ley 11/1995, de 11 de mayo, reguladora de la utilización y control de los créditos destinados a gastos reservados.

Las comisiones no permanentes son aquellas que se constituyen para llevar a cabo un proyecto concreto, y cuya finalización implica necesariamente su extinción. El caso más claro son las comisiones de investigación, que estudiaremos en el apartado 9 de este

---

[737] J. SOLÉ TURA; M. Á. APARICIO PÉREZ, *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, cit., pp. 156-157.

[738] F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 200.

capítulo. Por último, cabe destacar que el Senado regula los mismos tipos de comisiones (arts. 49.1, 50, 57 y 58 RS).

Del mismo modo que ocurre en el pleno, las comisiones son gobernadas por una Mesa, que se compone de un presidente, dos vicepresidentes y dos secretarios. Para la elección de los presidentes de las comisiones, los reglamentos regulan las mismas reglas que en el pleno (art. 41 RCD y 53.3 RS). Así pues, en la medida en que su composición debe reflejar la proporcionalidad existente en cada Cámara, se puede afirmar que se rigen también por el principio mayoritario.

El Tribunal Constitucional ha resuelto en determinadas ocasiones problemas relativos a las comisiones. Lo que ha producido mayor problema es la distribución de los grupos parlamentarios en las comisiones, teniendo que trasladar la composición del pleno a un órgano más reducido. En este punto, el Tribunal Constitucional en su STC 36/1990, de 1 de marzo, ha señalado que la distribución será imperfecta, pero que ha de operar dentro de un margen de discrecionalidad para no alterar su esencia (FJ 2). Asimismo, la STC 93/1998, de 4 de mayo, añade que "la proporcionalidad en la composición de las Comisiones viene dada por la misma Constitución" (FJ 3).

Cabe destacar dos excepciones a una elección por la mayoría de los miembros de la comisión: la Comisión del Estatuto de los Diputados (art. 40 RCD) y la Comisión de Peticiones (art. 49 RCD). En estos casos, se compone de un miembro de cada grupo parlamentario y la presidencia, vicepresidencia y secretaría son ocupadas automáticamente por los grupos con mayor representación[739]. Hasta hace poco, esta regulación carecía de ningún efecto en lo relativo a la presidencia de la comisión, pues lo normal es que el partido que gobernara fuera también el mayoritario. No obstante, esto cambió después de la moción de censura en 2018, donde el Partido Popular pasó a ser oposición. Y acaba de ocurrir otra vez esta legislatura (XV). No obstante, no se puede afirmar que sea una regulación garantista con los derechos de la oposición en lo relativo

[739] En la actualidad, la XV legislatura, el partido mayoritario es el Partido Popular y ocupa la presidencia. En segundo lugar, está el Partido Socialista Obrero Español que tiene la vicepresidencia y, por último, el secretario es de Vox, el tercer partido con mayor representación.

a la elección de la presidencia. Ahora bien, en la medida en que se garantiza que los cuatro primeros partidos estén representados en la Mesa de la comisión, sí que implica la representación de grupos de la oposición.

Así, el profesor LÓPEZ AGUILAR destaca el carácter "casi simbólico" de la presidencia de las comisiones parlamentarias[740]. En la misma línea, SÁNCHEZ NAVARRO apunta dos rasgos que vienen a confirmar la falta de peso de la presidencia de las comisiones: el hecho de que se atribuyan estas posiciones a figuras que no tienen mucho peso político y la falta de un proceso de consolidación personal en dichas comisiones[741]. No obstante, en la actualidad, lo primero no es del todo cierto ya que se han designado a vicepresidentes del Gobierno y exministros para las presidencias de las comisiones[742].

En contraste, GARCÍA-ESCUDERO las considera importantes en la medida en que "actúan como elemento motor y moderador de las mismas". Pero añade que tiene mayor peso contar con la mayoría de las comisiones, pues permite controlar el orden del día. Ello puede ocasionar la inclusión de asuntos incómodos en el orden del día, comparecencias, etc.[743].

---

[740] J. F. LÓPEZ AGUILAR, *La oposición parlamentaria y el orden constitucional: análisis del estatuto de la oposición en España*, cit., p. 235.

[741] Técnicamente el autor habla de convenciones, aunque ya hemos argumentado que nuestra postura es que dichas normas, en rigor, no operan en nuestro sistema parlamentario. Por eso creemos más adecuado hablar de prácticas o, en su caso, costumbres. Véase: Á. J. SÁNCHEZ NAVARRO, *Las minorías en la estructura parlamentaria*, cit., pp. 200-201.

[742] Por ejemplo, en la VIII legislatura (2004-2008), Alfonso Guerra fue nombrado presidente de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados. Más adelante, durante la IX legislatura (2008-2011), y fueron designados para una presidencia de una comisión a los exministros Jesús Caldera (Comisión sobre Políticas de Discapacidad), Juan Fernando López Aguilar (Comisión de Administraciones Públicas), María Antonia Trujillo (Comisión de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente) y Carmen Calvo (Comisión de Igualdad). En esta legislatura XV, se nombró a Carmen Calvo y José Luis Ábalos como presidentes de las comisiones de Igualdad y de Interior del Congreso de los Diputados. También a Ana Pastor como presidenta de la Comisión Mixta de Seguridad Nacional.

[743] P. GARCÍA-ESCUDERO, «Un nuevo parlamento fragmentado para los 40 años de la Constitución», cit., pp. 73-74.

Se ha de resaltar que, a partir de la II legislatura, se estableció la práctica de que el partido mayoritario de la oposición ocupara, cuando menos, las presidencias de las Comisiones de Presupuesto y las de Radio Televisión Española[744]. Más adelante, a partir de la VI legislatura, se añade la Comisión Mixta para la Unión Europea por delegación del Presidente del Congreso[745]. En la actualidad, dicha práctica ha quedado desdibujada con la desaparición del bipartidismo imperfecto. Primero, respecto a la Comisión de Presupuestos en el Congreso de los Diputados, en la XI y XII legislaturas, se ha cedido la presidencia a un partido de oposición más minoritario (Ciudadanos). En cambio, en las XIII-XIV legislaturas se ha nombrado a un miembro que formaba parte de un partido de coalición del Gobierno (Unidas Podemos). Una tendencia que se ha confirmado en la legislatura XV, al volver a designar a un miembro de un grupo parlamentario que forma parte de la coalición gubernamental (Sumar).

Sin embargo, se ha mantenido la práctica en el Senado, donde la distribución sigue siendo la propia de un bipartidismo imperfecto, de ceder al segundo partido con mayor representación, la Comisión de Presupuestos. Incluso en aquellos casos en los que el Gobierno se encuentra en minoría en el Senado, como la actual legislatura XV, donde el partido socialista mantiene la presidencia de dicha comisión. En estas circunstancias se enfrentan dos lógicas: la de garantizar la función de los grupos de oposición al Gobierno y la de asegurar la vigencia de la representación de las minorías en las Cámaras. No obstante, la función presupuestaria es exclusiva del Gobierno y, por tanto, la minoría que forma parte del partido del Ejecutivo ya está representada.

De esta forma, consideramos que el espíritu de la práctica consiste en otorgar a los partidos de oposición una presidencia para poder ejercer un mejor control al Gobierno. En este punto, para garantizar la función de oposición ha de ser designado un presidente de la comisión que forme parte de la oposición. Al contrario, en esta legislatura las dos

[744] Á. J. SÁNCHEZ NAVARRO, *Las minorías en la estructura parlamentaria*, cit., p. 202.

[745] P. GARCÍA-ESCUDERO, «Un nuevo parlamento fragmentado para los 40 años de la Constitución», cit., p. 72.

comisiones de Presupuestos han estado presididas por parlamentarios del partido del Ejecutivo[746].

En lo relativo a la Comisión de control parlamentario sobre Radio Televisión Española, había sido una comisión del Congreso de los Diputados hasta la IX legislatura, que se ha transformado en una comisión mixta (Comisión Mixta de Control Parlamentario de la Corporación RTVE y sus Sociedades)[747]. En las legislaturas XI y XIII, presumiblemente por su brevedad, no se constituyeron. En la XII legislatura, con la desaparición del bipartidismo, se nombró a un presidente del partido del Gobierno (Partido Popular). Una tendencia que se ha repetido en la XIV legislatura, esta vez con un miembro del Partido Socialista. Esta legislatura, sin embargo, la ha vuelto a presidir un miembro del grupo de la oposición (Partido Popular). A nuestro juicio, no se ha de interpretar que se ha recuperado la práctica, sino que la mayoría en el Senado del grupo de la oposición y el hecho de que el Gobierno esté en minoría, sostenido por grupos parlamentarios de ámbito regional, ha obligado a negociar la presidencia de muchas comisiones a favor del grupo de la oposición. Lo mismo ha ocurrido con la Comisión Mixta para la Unión Europea. En la actualidad, la práctica de conceder las presidencias de las comisiones se ha substituido por el pacto entre los partidos. En otras palabras, excepto en el Senado, no cabe hablar de que exista una práctica plenamente vigente de conceder presidencias a grupos de la oposición.

En suma, la regulación española cumple con la sugerencia general de la Comisión de Venecia de establecer una representación proporcional para que los grupos de oposición puedan tener una representación adecuada. No obstante, cabe recordar que también recomienda que se otorgue la presidencia de las comisiones que tengan un peso

---

[746] En el momento en el que se escribe esta tesis, la presidencia está vacante debido a que Ximo Puig, del grupo socialista, dimitió el 19 de febrero de 2024 para ser nombrado al día siguiente embajador de España ante la OCDE. Una renuncia que se efectuó antes de que el presidente del Gobierno declarara que no aprobaría nuevos presupuestos generales este año.

[747] El hecho de que sea una comisión mixta no debe sobrevalorar su importancia, pues este tipo de comisión no tiene capacidad resolutoria. Sus propuestas serán conocidas y votadas por separado, en cada Cámara. Véase: F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 178.

significativo, como hemos visto que ocurre en el Reino Unido, y eso se garantizaba anteriormente con la práctica de otorgar las comisiones de presupuestos y RTVE. Sin embargo, recientemente, dicha práctica, excepto en el Senado, ha caído en desuso y opera un intercambio entre grupos de un Congreso de los Diputados bastante fragmentado y con mayorías justas.

Por tanto, creemos conveniente regular dentro de un estatuto de la oposición la asignación de estas dos comisiones al grupo parlamentario con más representación de la oposición. De esta manera, también se evitaría la práctica de otorgar la comisión de presupuestos del Senado al segundo partido con más representación, de tal forma que acabe en manos del grupo parlamentario del Gobierno, cuando este no tenga mayoría en la segunda Cámara.

5. Condiciones generales del funcionamiento de las Cámaras

En este apartado vamos a abordar la potestad de convocatoria, la fijación del calendario de trabajos y el orden del día y el uso de la palabra en los debates. En lo que respecta a la potestad de convocatoria, el calendario de trabajos y fijación del orden del día, son cuestiones que se centran en la posibilidad de iniciar un procedimiento (convocatoria) y de dotarlo de contenido (calendario de trabajos y fijación del orden del día). Una vez puesto en marcha ese procedimiento, cabe analizar las garantías de los grupos de la oposición en los debates.

5.1 Potestad de convocatoria

La función de la convocatoria de las Cámaras consiste en el acto de llamamiento de estas a fin de que puedan reunirse y ejercer legítimamente sus funciones. Es, por lo tanto, un elemento constitutivo de la validez de los acuerdos que tienen lugar en las Cortes. En este sentido, se pronuncia el art. 67.3 CE al establecer que "las reuniones de parlamentarios que se celebren sin convocatoria reglamentaria no vincularán a las Cámaras, y no podrán ejercer sus funciones ni ostentar sus privilegios". También lo hace el art. 79.1 CE al contemplar que "para adoptar acuerdos, las Cámaras deben estar reunidas reglamentariamente". Por tanto, resulta evidente que el corolario lógico es que para que la oposición pueda ejercer sus funciones es necesaria una previa convocatoria.

Ahora bien, si esta potestad queda a la discreción de la mayoría-Gobierno, existe la posibilidad de que las funciones de los grupos de oposición sean obstaculizadas, reduciéndose a las mínimas convocatorias necesarias para que el Gobierno lleve a cabo sus políticas. Sin embargo, esta afirmación se ha de matizar porque en el sistema constitucional español la potestad de convocatoria ha estado tradicionalmente unida al de la fijación del orden del día. En la actualidad, la titularidad de ambas potestades se residencia en diferentes órganos, aunque a efectos funcionales y documentales estén unidos, ya que se utiliza un mismo acto para notificar la convocatoria y el orden del día[748]. Por tanto, tan necesario como ejercer la potestad de convocatoria será determinar su contenido. Lo veremos en el siguiente apartado.

Por el momento, vamos a detenernos a estudiar las normas relativas a la potestad de convocatoria. Las convocatorias pueden ser necesarias (obligatorias) o voluntarias. Hay ocasiones en las que la convocatoria resulta inexcusable, como puede ser la convalidación de los decretos-leyes a los treinta días de su promulgación (art. 86 CE) o la convocatoria del debate y votación del candidato propuesto por el rey para la presidencia del Gobierno (art. 99.1). Ahora bien, aunque en la mayoría de los casos las convocatorias serán voluntarias, en la práctica, como hemos destacado, dicha facultad está al servicio del calendario de trabajos y orden del día, por lo que la voluntariedad es más formal que efectiva, "siendo la convocatoria un poder instrumental al servicio de las exigencias institucionales de la Cámara"[749].

Para abordar el estudio de la potestad de convocatoria es oportuno dividirlo en dos partes. En primer lugar, cabe observar cuáles son sus límites normativos, esto es, la legislatura y los períodos de sesiones. Y, en segundo término, identificar a los sujetos legitimados para formular una iniciativa y convocar en períodos ordinarios y extraordinarios de sesiones. En este subapartado también se hará mención a la Diputación Permanente, que constituye una institución clave fuera de los períodos ordinarios de sesiones.

---

[748] *Ibid.*, p. 223.

[749] *Ibid.*, pp. 226-227.

5.1.1 Límites a la potestad de convocatoria: legislaturas y períodos de sesiones

La primera limitación al poder de las mayorías la establece la propia Constitución, que impide a las Cámaras determinar la duración ni de la legislatura ni de los períodos de sesiones ordinarios. De esta manera, por un lado, la Constitución española establece una legislatura máxima de cuatro años, esto es, tanto los parlamentarios del Congreso de los Diputados como los del Senado son elegidos para representar a sus votantes con ese límite temporal (arts. 68.4 y 69.6 CE). Y, por el otro lado, regula que los períodos ordinarios de sesiones se dividirán en dos: de septiembre a diciembre y de febrero a junio (art. 73.1 CE, desarrollado en el art. 61.1 RCD y el art. 69.1 RS). La práctica desarrollada ha sido estimar hábiles los primeros días de septiembre y febrero y los últimos de diciembre y junio. Se ha sostenido que se ha desarrollado una costumbre constitucional al respecto[750].

De esta forma, la Constitución no permite que el Gobierno (o el rey) puedan suspender los períodos de sesiones, lo que revela el predominio formal de las Cámaras en el sistema. Aunque se ha de destacar que las propias Cámaras tampoco pueden decretar la suspensión de los períodos de sesiones. Por tanto, se puede afirmar que ello conlleva una garantía para las minorías, en la medida en que podrán instar la reunión de la Cámara en tales períodos[751].

La institución de la disolución de las Cortes ejercida por el presidente del Gobierno (arts. 62.b y 115.1 CE) supone una excepción a la duración de la legislatura y puede constituir un desequilibrio a favor del Ejecutivo. La finalidad histórica de la disolución del Parlamento consistía en evitar la tiranía de las Cámaras. De esta forma, constituía un contrapeso a la facultad del Parlamento de derrocar al Gobierno[752]. En la actualidad, la disolución no constituye tanto un medio para solucionar el acoso del

---

[750] *Ibid.*, p. 109.

[751] I. MOLAS; I. E. PITARCH, *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de Gobierno*, Tecnos, Madrid, 1987, p. 65.

[752] G. BAYÓN Y CHACÓN, *El derecho de disolución del Parlamento y otros estudios*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1999, p. 34.

Parlamento al Gobierno, sino para "facilitar la cohesión o ampliación de la mayoría parlamentaria gubernamental"[753].

Así pues, el presidente del Gobierno decidirá la disolución de las Cámaras en el momento en que le parezca más razonable para mantener o ampliar su base parlamentaria, cuando la situación le resulte ingobernable o cuando quiera tomar una decisión trascendental que no constaba en su programa de gobierno o respecto a la cual ha cambiado de criterio. De tal forma que, una vez terminado el mandato, se celebrarán elecciones entre los treinta y sesenta días siguientes[754], con la obligatoriedad de convocar las Cámaras en los veinticinco días posteriores a la elección (art. 68.6 CE). La racionalización parlamentaria, a través del predominio de los gobiernos estables y fuertes en nuestro sistema, ha llevado a pasar por alto el desequilibrio que se lleva a cabo en la disolución anticipada de las Cámaras. En la discusión doctrinal española, a diferencia de en el Reino Unido, la facultad de disolución del presidente del Gobierno es una cuestión pacífica. Y vista la experiencia británica, donde han tenido que derogar la Fixed-Term Parliaments Act 2011 por crear situaciones de ingobernabilidad y, al mismo tiempo, bloqueos para convocar elecciones, nos parece oportuno determinar que no es necesaria una modificación en este punto.

En suma, cabe destacar que el grado de regulación de la legislatura y el período de sesiones evita la discrecionalidad de la mayoría y, en último término, hace descansar la controversia sobre la convocatoria de las sesiones específicas que lleva a cabo cada órgano parlamentario en los períodos de sesiones ordinarios y extraordinarios. En este sentido, la regulación española es adecuada para los grupos de oposición.

5.1.2 La convocatoria de los órganos parlamentarios en períodos de sesiones ordinarios, extraordinarios y la Diputación Permanente

Los reglamentos de las Cámaras establecen limitaciones a la potestad de convocatoria mediante la fijación de los días en los que se pueden celebrar sesiones dentro de los períodos de sesiones ordinarias. Con todo, también regula excepciones donde se pueden

---

[753] I. MOLAS; I. E. PITARCH, *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de Gobierno*, cit., p. 60.

[754] La LOREG, en su art. 42, lo concreta en 54 días.

llevar a cabo sesiones en otras fechas, tanto fuera de los días señalados como del propio período ordinario, siempre y cuando se generen las situaciones tasadas. El análisis de esta cuestión, por lo tanto, se centrará, en primer lugar, en lo que contempla la regulación para períodos ordinarios y sus excepciones. Y, en segundo término, en lo relativo las sesiones extraordinarias, donde resulta ineludible mencionar la Diputación permanente.

En primer lugar, respecto a los períodos ordinarios del Congreso de los Diputados, a tenor del art. 62 RCD, las sesiones se celebrarán, por regla general, en los días comprendidos entre martes y el viernes (ambos incluidos) de cada semana. Ello puede cambiar si lo acuerda: 1) el órgano de trabajo correspondiente (pleno o comisión), a iniciativa de su presidente, de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de sus miembros (42, 54, 62 RC); 2) la Mesa del Congreso, con la aceptación de la Junta de Portavoces. En el primer supuesto se contempla la participación de la oposición a través del establecimiento de una minoría cualificada configurada para la oposición en sentido estricto (setenta diputados), o mediante dos grupos parlamentarios de la oposición. En este último supuesto supone una rebaja sustantiva del número de diputados, especialmente si partimos, como formaliza el art. 23.1 RCD, de que aquellas fuerzas políticas que hayan obtenido un 15% de los votos en una circunscripción puede formar un grupo parlamentario con 5 diputados, una norma especialmente favorable para los partidos de ámbito autonómico. Ello puede ocasionar que con 10 diputados se pueda solicitar la apertura de una sesión. En cualquier caso, la norma sólo regula la posibilidad de la iniciativa, por lo que la decisión de fondo reside en la mayoría. Por otro lado, en relación con la posibilidad de que la Mesa del Congreso, con la aceptación de la Junta de Portavoces, pueda convocar una sesión fuera de los días que establece el reglamento, cabe destacar que es una normal residual, ya que la Mesa es un órgano dominado por la mayoría, y su voluntad ya se articula a través del primer cauce.

En cuanto al Senado, se establece que las sesiones del pleno tendrán lugar de martes a viernes y, de las comisiones, de lunes a viernes. Las modificaciones se pueden llevar a cabo por acuerdo del órgano, a iniciativa de su presidente y, también, de la Junta de Portavoces o de 50 senadores para el pleno, o de 5 miembros para la Comisión (arts. 76-79 RS). Así pues, es una regulación similar a la del Congreso de los Diputados, sin la

posibilidad de que dos grupos de oposición puedan solicitarlo[755], ni de que la Mesa adopte la decisión.

Tanto en el Congreso de los Diputados como en el Senado, la función de convocatoria de las sesiones plenarias corresponde a los presidentes de las Cámaras (art. 54 RCD y art. 37.2 RS). Con la única excepción de la convocatoria de las Cortes Generales, cuyo titular es el rey (art. 62.b. CE), sometido a refrendo, que se ha de limitar a cumplir la exigencia constitucional de convocar a las Cortes 25 días después de las elecciones (art. 68.6 CE).

Es importante también señalar que, en el Congreso de los Diputados, el presidente tiene la obligación de convocar una sesión, dentro del período reglado, tanto en el pleno (art. 54 RCD) como en la comisión (42.1 RCD), si lo solicitan al menos dos grupos parlamentarios o una quinta parte de sus miembros. En cambio, respecto al Senado, sólo se contempla en el supuesto de las comisiones si lo solicita un tercio de sus miembros (art. 61.1 RS). Por tanto, se puede afirmar que generalmente existe una posición de garantía para los grupos de oposición, en especial de la oposición en sentido estricto, pero también de la oposición en sentido amplio si hay colaboración.

La convocatoria de una sesión extraordinaria, en segundo término, (art. 73.2 CE)[756], se fundamenta en otorgar la posibilidad de reunirse a los órganos de las Cámaras fuera de los plazos normales. Por ello, sólo se justifica si nos encontramos ante un asunto cuya urgencia o importancia no se pueda aplazar hasta el siguiente período ordinario. Ahora bien, en las últimas legislaturas, la convocatoria de las sesiones extraordinarias ha aumentado de forma considerable, hasta el punto de que se puede poner en duda su carácter "extraordinario". Asimismo, se ha apreciado una tendencia a la prolongación del

[755] Todo indica que esta norma adquiere sentido en el Congreso de los Diputados para dar la posibilidad a los partidos regionalistas de participar. Como el sistema electoral del Senado no favorece la creación de grupos parlamentarios de este tipo, tampoco contempla esta norma.

[756] Otros supuestos en los que la convocatoria es necesaria son la convalidación del decreto-ley a los treinta días siguientes a su promulgación (art. 86), y el debate y votación del candidato propuesto por el rey para la presidencia del Gobierno (art.99.1).

trabajo parlamentario, en la medida en que se ha vuelto habitual que el pleno habilite a las comisiones para reunirse una vez concluido el período ordinario de sesiones[757].

En España, a diferencia de lo que ocurre en el Reino Unido, se ha constituido un organismo para aquellos períodos de inactividad de las Cámaras: la Diputación Permanente, que "expresa el carácter continuo y sin interrupción de la vida de la institución parlamentaria"[758]. Es un órgano sustitutorio de las Cámaras cuando no están en período de sesiones, ha terminado la legislatura o han sido disueltas. Está formada por los diputados de los grupos parlamentarios en proporción a su fuerza y presidida por el presidente de la Cámara (art. 78 CE, 56.1 RCD y 45.2 RS). Una de sus funciones principales es "velar por los poderes de las Cámaras cuando estas no estén reunidas" (art. 78.2 CE).

Así pues, las regulaciones de la Constitución y los reglamentos se centran principalmente en establecer límites a los períodos ordinarios de sesiones. Pues bien, la primera norma que encontramos no es garantista con la oposición. A saber: la convocatoria de sesiones extraordinarias corresponde a la presidencia de la Cámara y será ineludible a solicitud del Gobierno, la Diputación Permanente y la mayoría absoluta de los miembros de las Cámaras (art. 73.2 CE, desarrollado en los arts. 61.2 RCD y 70.2 RS). Dicha regulación adolece de la confusión entre Gobierno y mayoría que ya hemos reseñado. Presupone que el poder legislativo sigue controlando al Ejecutivo. El resultado práctico es que, generalmente, sólo el Gobierno, mediante la utilización de su mayoría, puede convocar una sesión extraordinaria. Una parte importante de la doctrina se ha manifestado defendiendo que los grupos parlamentarios minoritarios puedan, a través de una minoría cualificada, convocar un Pleno[759].

---

[757] F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 113.

[758] J. SOLÉ TURA; M. Á. APARICIO PÉREZ, *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, cit., p. 171.

[759] Á. J. SÁNCHEZ NAVARRO, *La oposición parlamentaria*, cit., p. 84; A. TORRES DEL MORAL, *Principios de Derecho Constitucional español*, 3ª, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense, Madrid, 1992, p. 356.

Ya en 1978, el profesor ALZAGA consideraba que hubiera sido preferible una fórmula que constituyera una garantía para las minorías, pero añadía que "la objeción en todo caso no es grave, pues no debemos perder de vista que nuestras Cortes van a estar prácticamente siempre reunidas en períodos ordinarios de sesiones"[760]. En este sentido, consideramos que la gravedad no se ha de medir cuantitativamente, que tres meses al año sean períodos inactivos más el tiempo que las Cámaras se encuentren disueltas, sino en términos de configuración constitucional. De esta forma, una regulación que impide a la oposición parlamentaria pueda ejercer su función puede ocasionar una situación de elusión del control, y, por tanto, de cierta gravedad. Si bien es cierto que el art. 116.5 CE contempla que, en la declaración de los estados de alarma, de excepción y de sitio "quedarán automáticamente convocadas las Cámaras si no estuvieren en período de sesiones", garantizando que en esas circunstancias se pueda ejercer correctamente el control.

En definitiva, consideramos que dado que el Parlamento es la sede donde han de realizarse los debates públicos, parece lógico que los representantes de la voluntad popular (tanto mayoría como oposición) puedan convocarlo cuando consideren necesario. Y ello, por supuesto, sin incidir en el fondo de la decisión, sino en la forma, en la manera en que se debaten las cuestiones públicas que se consideran importantes a ojos de los actores políticos.

La convocatoria de las sesiones en los períodos ordinarios se encuentra debidamente configurada por los reglamentos de las Cámaras, de tal forma que se sustrae de la mayoría la discrecionalidad de elegir los períodos. Asimismo, se otorga a los grupos de oposición la posibilidad de participar en el acuerdo de una sesión fuera de los días que contemplan las normas. Y, lo más importante, pueden provocar la convocatoria de una sesión dentro del período de sesiones, lo que supone una garantía fundamental para que la oposición pueda ejercer sus funciones. No podemos afirmar lo mismo de los períodos de sesiones extraordinarios, en la medida en que los grupos de oposición quedan desplazados de la decisión. Se ha de subrayar que la potestad de convocar no implica determinar el contenido del orden del día, donde verdaderamente se decide aquello que

[760] Ó. ALZAGA VILLAAMIL, *Comentario sistemático a la Constitución española de 1978*, cit., 1978, p. 512.

determinará el debate ante el público. Otro aspecto crucial para posibilitar que la oposición ejerza su función y que analizaremos a continuación.

5.2 Calendario de trabajos y el orden del día

El calendario de trabajos y el orden del día constituyen procedimientos cuyo propósito es adecuar los asuntos que requieren una tramitación parlamentaria al tiempo disponible. Debido al elevado número de cuestiones a tratar, es necesario priorizar el contenido que se tratará en las Cámaras. Concretamente, el orden del día se refiere a la relación de asuntos que se han de tratar por el correspondiente órgano de trabajo (pleno o comisión) en una determinada sesión, donde cabe la posibilidad de que no se agote en un solo día y se alargue varios[761]. En cambio, el calendario de trabajos es una programación de los asuntos que se han de tratar por la Cámara en un período de tiempo más amplio que, cuando menos, cubre un conjunto de sesiones. Tradicionalmente, el orden del día era la única institución que servía para ordenar el trabajo de las Cámaras. Pero cuando hubo un crecimiento en los asuntos, se tuvo que configurar un instrumento que organizara con mayor dilatación en el tiempo[762].

En lo que nos interesa, ambos procedimientos determinan qué asuntos serán debatidos y, por lo tanto, tienen una dimensión importante para la oposición parlamentaria. Como es natural, el esquema de preferencias ha de girar en torno al programa del Gobierno, pero garantizando un espacio para que los grupos de oposición también puedan ejercer sus funciones. En otras palabras, que "atienda a esa doble exigencia de dar prioridad a los proyectos y asuntos de iniciativa gubernamental, pero sin sacrificar por entero los asuntos que interesan a los grupos de la oposición"[763]. Una realidad que apenas se cumple en nuestro sistema. Como veremos, tanto en la regulación

[761] Cabe destacar que el art. 79.1 del reglamento del Parlamento de Cataluña establece una distinción entre sesión y reunión. De esta forma, la sesión corresponde al tiempo parlamentario dedicado a agotar un orden del día, mientras que con el término reunión se hace referencia al día concreto en el que se celebra la reunión.

[762] F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., pp. 227-228.

[763] *Ibid.*, p. 229.

del calendario de trabajo como en el orden del día, las garantías de los grupos de oposición brillan por su ausencia.

En primer lugar, respecto a la regulación de los calendarios de trabajo, cabe destacar que no hay mención directa en el reglamento del Congreso a este respecto. Pero sí que se alude de manera indirecta en el art. 31.1 RCD al establecer que la Mesa ha de "adoptar cuantas decisiones y medidas requieran la organización del trabajo […] de la Cámara". Y en el art. 67.2 RCD al contemplar que el orden del día de las comisiones será fijado "teniendo en cuenta el calendario fijado por la Mesa del Congreso".

En el Senado, por otro lado, sí que encontramos un artículo con una regulación expresa. El art. 36.1.b RS faculta a la Mesa para decidir "el calendario de actividades del Pleno y las Comisiones para cada período de sesiones". Ya hemos destacado que la elección de la Mesa se rige por el principio mayoritario, por tanto, será la mayoría quien decida los asuntos a tratar. Por supuesto, si tanto la Mesa como las presidencias de las Cámaras y las comisiones cumplen con su pretendido carácter institucional, en la práctica, los grupos de oposición acaban negociando espacios para su actuación. De esta forma, evitan ser barridos por la mayoría. Se ha de destacar que, en la práctica, la programación de los calendarios de trabajo tiene una eficacia mínima. Ello es debido a las constantes cuestiones urgentes o imprevistas propias de la vida política, o por la simple circunstancia de que la mayoría puede retrasar o priorizar los asuntos en función de sus necesidades[764].

En lo relativo al orden del día, en segundo término, el art. 67.1 RCD establece que en el pleno "será fijado por el presidente, de acuerdo con la Junta de Portavoces". Por lo que se establece la necesaria concurrencia de dichos órganos. Ahora bien, una vez hemos determinado que, según el art. 39.4 RCD, la Junta de Portavoces decide mediante voto ponderado, queda claro, una vez ya hemos determinado que la elección de la presidencia de la Mesa también es realizada por el principio de mayoría, que se establece un predominio de la mayoría en detrimento de los grupos de oposición. Con esta regulación, la única garantía de los grupos de la oposición depende del sentido institucional del

[764] I. MOLAS; I. E. PITARCH, *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de Gobierno*, cit., p. 70.

presidente de la Cámara, de su capacidad de alcanzar consensos[765]. Ahora bien, en caso de conflicto, los grupos de oposición no tienen ninguna capacidad jurídica de hacer valer su función, en especial de alternativa política.

Adicionalmente, el profesor SÁNCHEZ NAVARRO alerta de que el orden del día no pueda ser objeto de recurso ante el pleno[766]. Con lo que se pierde la posibilidad de debatir públicamente sobre el orden del día, que, como ya hemos tratado, sucede en la realidad británica. Ello permitiría controlar y hacer patente ante el público la falta de participación de los grupos de oposición. O, en otras palabras, la falta de control sobre los asuntos del orden del día y la imposibilidad de representar a las minorías.

De esta manera, los grupos de oposición tan sólo disponen de dos facultades en la fijación del orden del día. En primer lugar, el art. 67.4 RCD, permite que un grupo parlamentario o el Gobierno puedan solicitar la inclusión de un determinado asunto por "razones de urgencia" en el orden del día, aunque no se hubieren completado los trámites reglamentarios. En este caso, la decisión la ha de tomar la Junta de Portavoces por unanimidad, lo que otorga derecho de veto a los grupos de oposición. Y, en segundo término, el art. 68.1 RCD establece la posibilidad de modificar el orden del día del pleno, por la votación del mismo, a petición del presidente, dos grupos parlamentarios o una quinta parte de los miembros de la Cámara.

En lo que respecta a las comisiones del Congreso, es competencia de sus Mesas, de acuerdo con el presidente de la Cámara (art. 67.2 RCD). Del mismo modo, la reforma del orden del día requiere el acuerdo de la Comisión, a propuesta de su presidente, de dos grupos o la quinta parte de sus miembros (art. 68.2 RCD). Por lo que nos encontramos el mismo esquema donde predomina el principio mayoritario.

Otro tanto ocurre en el Senado, aunque con pequeñas diferencias. El art. 71.1 RS atribuye al presidente del Senado, de acuerdo con el Senado y oída la Junta de Portavoces, la competencia de fijar el orden del día. Asimismo, otorga la facultad al representante del Gobierno de incluir un asunto con carácter prioritario. Se ha remarcado que con esta

---

[765] F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 231.

[766] Á. J. SÁNCHEZ NAVARRO, *La oposición parlamentaria*, cit., p. 107.

regulación se está atribuyendo a una decisión política a un órgano no representativo[767]. Cabe destacar que, a diferencia de lo que ocurre en el Congreso de los Diputados, la Junta de Portavoces pierde relevancia, ya que tan sólo necesita ser escuchada.

En las comisiones, encontramos la única regulación donde se permite cierta actuación de los grupos de oposición. Si bien la fijación del orden del día corresponde a su presidente, oída la Mesa y en atención al calendario de trabajos de la Cámara, se contempla que un tercio de los miembros de la Comisión puedan incluir un solo asunto con carácter prioritario (art. 71.2 RS). Así pues, también el reglamento del Senado establece que el presidente de la Cámara convoque a las comisiones y regule su orden del día (art. 71.3 RS). En último término, tanto el pleno como las comisiones tienen la posibilidad de modificar el orden del día una vez iniciada la sesión correspondiente, siempre que sea a propuesta de su presidente o de un grupo parlamentario (art. 71.4 RS). Todo ello adquiere especial relevancia cuando la mayoría del Senado difiere de la que sustenta al Gobierno. En estos casos, mediante los instrumentos que se entregan a la mayoría, se puede producir una oposición institucional al Gobierno.

En definitiva, hemos observado un diseño donde predomina de manera abrumadora la mayoría, que puede imponer su rodillo cuando lo crea pertinente, sin apenas garantías para los grupos de oposición. En el contexto de crisis en el que nos encontramos, recobra mayor sentido una regulación que impida que, en contextos de polarización, de amigo-enemigo, se niegue el espacio político legítimo al adversario.

A nuestro juicio, dos reformas inspiradas en el caso británico cumplirían con este propósito. En primer término, un recurso ante el pleno o, en su caso, la comisión, para debatir sobre el orden del día. De tal forma que se produzca un debate sobre su contenido, aunque en última instancia la decisión se tome por mayoría. Y, en segundo lugar, establecer una reserva de un determinado número de sesiones para que los grupos de oposición puedan presentar proposiciones de ley o mociones. Una fórmula que también aconseja la Comisión de Venecia.

---

[767] *Ibid.*, p. 109.

Por un lado, los grupos de oposición podrían representar en los debates aquellos intereses que no encuentran un cauce para ser tratados con más profundidad. Y así, quedaría constancia de su alternativa política ante la ciudadanía. Por el otro lado, se garantizaría que pudieran tratar aquellos asuntos que consideran cruciales para su oposición. A nuestro parecer, estas han de ser las claves de bóvedas sobre las que se ha de regenerar el sistema.

5.3 El uso de la palabra en los debates

La participación en los debates se incluye dentro del núcleo de la función representativa parlamentaria, tal como se concreta en los reglamentos (STC 141/2007, de 18 de junio, FJ 4).

En las Cortes Generales opera un sistema bastante restrictivo en lo relativo al uso de la palabra en los debates. Ello es debido a la ya mencionada preeminencia de los grupos parlamentarios en perjuicio de los diputados y senadores. Lo que ha provocado que, como norma general, se articule la ordenación del debate en torno a los portavoces o representantes del grupo. Y se ha descartado, de este modo, el sistema tradicional de lista de oradores donde los parlamentarios individuales tienen más oportunidades para intervenir. Ello ha hecho que la posición del diputado individual haya sido calificada de "jaula de hierro"[768]. Cabe mencionar dos motivos adicionales: una regulación centrada en aprobar las leyes con rapidez fruto de las circunstancias históricas vividas desde 1977[769] y una clara preeminencia del Gobierno hasta el punto de reducir las posibilidades de crítica[770].

Previo al análisis, cabe destacar que es necesario reforzar el papel del parlamento individual sin privar de su necesario protagonismo a los grupos parlamentarios[771]. Y,

---

[768] M. MARTÍNEZ SOSPEDRA, «La jaula de hierro: la posición del parlamentario en el grupo», *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, 10, 2001, p. 161 y ss.

[769] F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 235.

[770] J. SOLÉ TURA; M. Á. APARICIO PÉREZ, *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, cit., p. 172.

[771] P. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, «Parlamentos del siglo XXI: el caso español», cit., p. 3324.

como hemos destacado en el segundo capítulo, la CdV señala los derechos de los diputados individuales como un presupuesto de la función de la oposición parlamentaria.

En el Congreso de los Diputados, la regulación general parte del art. 74.1 RCD, que establece un turno a favor y otro en contra de una duración que no exceda los 10 minutos cada uno, a no ser que haya una norma que diga lo contrario. En su apartado segundo, añade que en los debates de totalidad los turnos serán de 15 minutos. Y, adicionalmente, podrán intervenir los portavoces de los grupos por un tiempo que no supere los 10 minutos. Ahora bien, el art. 73.2 RCD, concede al presidente de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, la facultad de ordenar el debate y las votaciones. Ello se traduce en la posibilidad de ampliar o reducir el tiempo, pudiendo decidir si tener un debate más libre o restrictivo[772].

De otra parte, el art. 73 RCD, contempla la posibilidad de un solo turno de rectificaciones de 5 minutos para todo diputado que haya intervenido en la discusión, por el hecho de haber sido contradicho. Con ello se consagra el derecho de réplica, un aspecto propio de los debates políticos. Asimismo, en el art. 76 RCD se regula el cierre del debate para evitar que se prolongue de manera excesiva. Es un instrumento cuyo objetivo es evitar las maniobras dilatorias de la oposición, pero dada la libertad que tiene el presidente de la Cámara para dictar el tiempo, se puede acabar restringiendo a los grupos de oposición.

En términos generales, el orden de los debates es inverso a la importancia proporcional en la Cámara. La única previsión es el art. 75.4 RCD, que establece que los turnos generales de intervención se iniciarán por el Grupo Mixto. Ello se invierte en debates de gran trascendencia como el que versa sobre el proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado. En este caso, las intervenciones son de mayor a menor, y cierra el

[772] Es cierto, como hace notar el profesor SANTAOLALLA, que hasta cierto punto los arts. 73.2 y 74 son incoherentes entre sí. Por un lado, se regula una norma general restrictiva con el tiempo y, por el otro, se otorga facultades muy amplias al presidente de la Cámara para ordenar los debates. Véase: F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 236.

debate el grupo parlamentario principal del Gobierno[773]. A este respecto, se han propuesto correcciones en las que el turno de intervenciones, con carácter general, lo iniciaría el primer partido de la oposición[774].

Fuera de la regla general, hay debates que el reglamento configura con sus propias especificades: en el debate de investidura el candidato no tiene límite de tiempo y, después de una interrupción, intervienen los representantes de cada grupo hasta 30 minutos y tienen derecho de réplica otros 10 minutos (art. 171.1-4); en el debate generado por la formulación de una interpelación (art. 183.1 RCD); en la moción de censura, la defensa que realiza el interviniente, que ha de ser uno de los diputados que la ha firmado, no tiene límite de tiempo y tampoco la posterior exposición del programa político del Gobierno por el candidato alternativo. Tras una interrupción, pueden intervenir los representantes de cada grupo que lo soliciten con un límite de 30 minutos y una réplica de 10 minutos (art. 177.1-2 RCD); y la cuestión de confianza se rige por las mismas normas que el debate de investidura (art. 174.3 RCD).

Por último, cabe mencionar el debate sobre el estado de la Nación, que no tiene previsión expresa en el reglamento del Congreso de los Diputados, sino que es fruto de la práctica. Se trata de un debate cuyo contenido es muy amplio y en la práctica se ha acabado convirtiendo en una "reedición del debate de investidura"[775]. Dicho debate se inicia con una exposición del presidente del Gobierno y, tras una interrupción, intervienen los portavoces con un tiempo más amplio de lo normal.

En la práctica se suele observar el reglamento salvo en momentos excepcionales. Por ejemplo, en la ordenación del debate cuyo objeto era el de informar sobre el Consejo de Europa del 17 al 18 de junio, la Mesa junto a la Junta de Portavoces decidieron distribuir el tiempo en función de la representación, de tal forma que se contradecía el

---

[773] P. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, «El parlamentario individual en un Parlamento de grupos: la participación en la función legislativa», *Teoría y Realidad Constitucional*, 28, p. 232.

[774] E. ARANDA ÁLVAREZ, «El reglamento del Congreso de los Diputados. Propuestas para su reforma.», *Revista de Estudios Políticos*, 175, 2017, p. 54.

[775] F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 478.

criterio establecido en el Reglamento conforme al que todos los grupos parlamentarios tienen el mismo tiempo de intervención.

En este sentido, el profesor ELVIRO ARANDA aboga por una reforma para dotar de seguridad, desde la flexibilidad, al tiempo de debate[776]. Se ha de subrayar que el tiempo es una garantía fundamental para que la oposición pueda llevar a cabo sus funciones. De este modo, la flexibilidad que se otorga al presidente de la Cámara debería respetar siempre este aspecto.

En lo relativo a la regulación del Senado, se ha de destacar que no contempla una norma general que establezca el número y la duración de los turnos de palabra, por lo que da libertad para concretarlo en cada caso. Generalmente, se sigue un criterio parecido al del Congreso de los Diputados, también de turnos de intervención[777]. Una diferencia con el Congreso es que se preven turnos distintos para senadores y portavoces, de forma que no acaben los parlamentarios individuales absorbidos por el grupo (arts. 121.1 y 123.1 RS). En la práctica, el predominio del grupo se manifiesta generalmente en la elección del senador y del portavoz que ha de intervenir[778]. Asimismo, se regulan las rectificaciones (art. 87 RS), pero su concesión depende del presidente de la Cámara, y también se regula el cierre del debate (art. 181 RS).

Por último, cabe mencionar las particularidades del debate sobre el estado de las autonomías (art. 56 bis 8). En el debate intervienen, en primer lugar, el presidente del Gobierno y, después, los 17 presidentes de las Comunidades Autónomas. El presidente del Gobierno puede contestar y los otros tienen derecho a réplica. Seguidamente, es el turno de los portavoces de los grupos parlamentarios, que disponen de las mismas condiciones para intervenir. Al final, se abre un plazo para las presentaciones de mociones

---

[776] E. ARANDA ÁLVAREZ, «El reglamento del Congreso de los Diputados. Propuestas para su reforma.», cit., p. 53.

[777] P. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, «El parlamentario individual en un Parlamento de grupos: la participación en la función legislativa», cit., p. 232.

[778] Á. L. SANZ PÉREZ, «Los Grupos parlamentarios en la organización y en el funcionamiento de los Parlamentos», *Asamblea: revista parlamentaria de la asamblea de Madrid*, Extra 1, 2007, p. 277.

que serán debatidas en sesiones posteriores. Se ha de dejar apuntado que, a pesar de que el reglamento dispone de su celebración cada año, dicho debate se ha celebrado en pocas ocasiones[779].

En suma, el correcto funcionamiento del uso de la palabra descansa, en gran parte, en el rol institucional y *supra partes* de los presidentes de las Cámaras. A la regulación expresa del reglamento del Congreso de los Diputados, se añade una cláusula de flexibilidad donde la Mesa con la Junta de Portavoces pueden introducir cambios. Hay dos reformas que, respetando el margen de flexibilidad del presidente de la Cámara, pueden garantizar la función de oposición: 1) empezar los debates generales con el grupo de oposición con mayor representación numérica, y acabarlos con el grupo con más representación dentro del Gobierno; y 2) en la línea de lo que propone la CdV, otorgar más tiempo a los grupos de oposición en aquellos debates propuestos por el Gobierno o la mayoría. Y, en su defecto, garantizar el mismo tiempo de intervención.

6. Participación en el proceso legislativo y presupuestario

El art. 66.2 CE establece que las "Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución". Al abordar el análisis del procedimiento legislativo, hacemos referencia al conjunto de actos llevados a cabo por el poder legislativo para aprobar una ley. Se ha de matizar que, técnicamente, la Constitución presenta la función presupuestaria, a pesar de que se manifiesta a través de una ley, con sus propios contornos. Ello es debido a que tradicionalmente se ha diferenciado de la función legislativa[780]. Sin embargo, parte de la doctrina considera que estamos ante una especialidad de la función legislativa[781]. Así pues, en lo que a nuestro estudio respecta,

[779] F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., pp. 478-479.

[780] La primera función que se desarrolla en las asambleas estamentales estaba íntimamente vinculada a la función presupuestaria. De hecho, las concesiones legislativas estaban subordinadas a la concesión o denegación de los subsidios por parte del monarca. Véase: *Ibid.*, p. 262.

[781] J. SOLÉ TURA; M. Á. APARICIO PÉREZ, *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, cit., p. 195.

trataremos el procedimiento presupuestario como una especialidad de la función legislativa.

Nos parece adecuado analizar el proceso legislativo, empezando por los instrumentos de evaluación *ex ante*, para luego abordar la iniciativa legislativa, la presentación de enmiendas y el procedimiento presupuestario.

Es oportuno, sin embargo, hacer unas reflexiones previas. La primera consideración al respecto del procedimiento legislativo es que su propia existencia supone una garantía para los grupos de oposición[782]. Ya hemos señalado que la oposición ha de poder participar en la fase de iniciativa, para ofrecer una alternativa política, y en el debate, donde se puede ejercer las funciones de control y alternativa política. Excepto en las cuestiones de Estado, la decisión final corresponde a la mayoría simple. De esta forma, no garantizar la posición de la oposición supondría que en "el Parlamento podría ver monopolizada la función legislativa —incidentalmente, la que más tiempo ocupa en la vida parlamentaria— por la mayoría. En tal Cámara, sería posible que sólo la mayoría pudiera presentar y discutir proyectos, sin dejar opción a la crítica o la alternativa. Se negaría, así, la esencia misma del Parlamento"[783].

Pues bien, es cada vez más habitual, en el análisis de los procesos legislativos, prestar atención a los instrumentos de evaluación *ex ante*[784]. Ello es debido a la desafección ciudadana producida por la falta de calidad de las leyes. Como destaca GARCÍA-ESCUDERO, la legislación española ha experimentado un gran avance a este respecto. Sin embargo, el "paso de la teoría a la realidad, de los principios a la voluntad

---

[782] M. A. GARCÍA MARTÍNEZ, «La actividad legislativa del Parlamento como mecanismo de control político», *Revista de las Cortes Generales*, 14, 1988, p. 73.

[783] Á. J. SÁNCHEZ NAVARRO, *La oposición parlamentaria*, cit., p. 294.

[784] El origen de la evaluación de las políticas públicas está en Estados Unidos, a finales de la década de los 60, como reacción del incremento de la acción pública. Véase: F. SAINZ MORENO, «Evaluación de las políticas públicas y la evaluación legislativa», en Javier Pardo Falcón, Francesc Pau i Vall (eds.) *La evaluación de las leyes: XII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Tecnos, Madrid, 2006, p. 20.

política en su aplicación, todavía no se ha dado"[785]. Así pues, en ocasiones no es que falte diligencia para asegurar la realización efectiva del contenido de la ley, sino que se evitan los informes técnicos, en este caso del Consejo General del Poder Judicial y del Consejo de Estado, a sabiendas de que su objetivo es mejorar técnicamente el contenido de las leyes. Así, mediante un uso fraudulento de los instrumentos legislativos se obvian los controles de adecuación jurídica en la preparación de las normas. Y acaban negando a la oposición de la posibilidad de informarse debidamente sobre los proyectos legislativos. Pues bien, pasemos a analizar estos aspectos.

En primer lugar, los instrumentos de evaluación *ex ante* se sitúan antes de que la iniciativa entre en las Cortes Generales, en el caso del proyecto de ley. La Constitución española da preferencia a la iniciativa que procede del Gobierno y utiliza el término de "proyecto" de ley frente al resto de iniciativas que son "proposiciones" de ley. De esta manera, a tenor del art. 88 CE: "los proyectos de Ley serán aprobados en el Consejo de Ministros, que los someterá al Congreso de los Diputados, acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos". En consecuencia, se establecen dos requisitos constitucionales: una exposición de motivos y antecedentes. La razón consiste en obligar al Gobierno a que justifique el motivo de la ley y sus objetivos. Lo que está en concordancia con el art. 109 CE, que establece el deber de mantener informadas a las Cortes y que, en este caso, se traduce en disponer de los elementos de juicio suficientes para llevar a cabo las funciones de oposición en el procedimiento legislativo.

En el supuesto de que se omitieran dichos requisitos constitucionales, el Congreso de los Diputados está facultado para reclamarlos. Sin embargo, en el caso de que no se lleve a cabo la reclamación, no se puede considerar que su falta afecte a la validez del procedimiento legislativo[786]. Esta es la línea que confirma la STC 108/1986, de 19 de julio, al afirmar que la omisión de los antecedentes sólo sería un aspecto esencial si al

[785] P. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, «La Preocupación por la Calidad de las Leyes», *Asuntos Constitucionales*, 2, 2022, p. 153.

[786] F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 284.

mismo tiempo se ha privado a las Cámaras de un elemento importante para emitir una valoración, y ello tendría que denunciarse durante la tramitación[787].

De todos los informes que acompañan a los proyectos de ley, es conveniente detenerse en los del Consejo de Estado y los del Consejo General del Poder Judicial, por su especial valor para ejercer las funciones de control y alternativa política de la oposición parlamentaria. En el primer caso, una vez elaborado el anteproyecto en el marco del Ministerio correspondiente, antes de la aprobación en el Consejo de Ministros, es cuando se debe solicitar el dictamen del Consejo de Estado[788]. Como es bien conocido, el Consejo de Estado es el órgano supremo consultivo del Gobierno (art. 107 CE) y se regula en la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado (LOCE). Lo que nos interesa en este punto, es que hay una serie de materias, reguladas en los arts. 22 y 23 LOCE, que requieren de un dictamen preceptivo del Consejo de Estado[789]. Y que constituyen uno de los pilares fundamentales para obtener una buena norma, en la medida en que es una "labor de control *ex ante* que afecta a la legalidad, la oportunidad y el acierto en el contenido de la norma, velando por el cumplimiento del procedimiento oportuno"[790].

Pues bien, una manera de garantizar el derecho de la oposición a obtener la información adecuada sobre las normas sería regular la solicitud por una minoría

---

[787] Cabe reseñar que ha habido sentencias posteriores en el mismo sentido: SSTC 238/2012, de 13 de diciembre; 84/2015, de 30 de abril; 153/2016, de 22 de septiembre; y 114/2017, de 17 de octubre.

[788] Según el profesor RUBIO LLORENTE, con base en las opiniones del Consejo de Estado, uno de los problemas de la legislación no es tanto la falta de técnica sino de rigor de las disposiciones generales, un problema casi inherente con la excesiva producción existente. Véase: F. RUBIO LLORENTE, «El papel del Consejo de Estado en el control de la calidad técnica de las normas», *Revista española de la función consultiva*, 6, 2006, p. 26.

[789] Cabe destacar los anteproyectos de reforma constitucional, los anteproyectos de leyes que hayan de dictarse en ejecución, cumplimiento o desarrollo de tratados, convenios o acuerdos internacionales y del derecho comunitario europeo o los proyectos de Decretos legislativos.

[790] M. I. ÁLVAREZ VELEZ; F. DE MONTALVO JÄÄSKELÄINEN, *El arte de legislar: evaluación legislativa ex ante y ex post*, cit., p. 57.

cualificada. De esta forma, aunque el Gobierno utilizara las proposiciones de ley para obviar el informe, la oposición, cuando lo considerara oportuno, podría exigirlo.

Ocurre algo similar con los informes preceptivos del Consejo General del Poder Judicial, en segundo término, que se regulan en el art. 561 de la Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio, de reforma del Consejo General del Poder Judicial. La norma exige los informes para anteproyectos de ley o disposiciones generales relacionados con la plantilla orgánica de la Administración de Justicia, demarcaciones, estatuto orgánico de jueces y magistrados, normas penales, procesales y de organización de Juzgados y Tribunales, y régimen penitenciario. En su momento, con la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial, aprobada por Ley Orgánica 16/1994, de 8 de noviembre, se contemplaba que las Cámaras pudieran solicitarlo "cuando así lo dispongan los Reglamentos de las Cámaras". Cuestión que nunca ha llegado a incluirse. Así, con una regulación que incluyera a una minoría cualificada se hubiera terminado "con la posibilidad de eludir la necesidad de informe del citado órgano mediante el subterfugio de ejercer la iniciativa legislativa a través del Grupo parlamentario que apoya al Gobierno"[791]. Y, en definitiva, este problema también atenta directamente contra la función de la oposición por la razón principal de que se le niega una información importante que le impide ejercer la función de control y de alternativa política[792]. Por esta razón, también consideramos oportuno la implementación de una minoría cualificada para que los grupos de la oposición puedan solicitar los informes.

La iniciativa legislativa en el ordenamiento español, en segundo lugar, se concede al Gobierno, al Congreso de los Diputados y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los reglamentos de las Cámaras (art. 87 CE). En los reglamentos, es otorgada a los grupos

---

[791] P. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, «Informes previos a la aprobación de proyectos de ley», *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, 11, 2001, p. 64.

[792] Lo cierto es que en las últimas legislaturas ha habido un aumento en las proposiciones de ley, no sólo durante la legislatura XII, debido a que el Gobierno se encontraba en minoría, sino también como forma de evitar los informes preceptivos del Consejo de Estado y del Consejo General del Poder Judicial. Véase: P. GARCÍA-ESCUDERO, «Un nuevo parlamento fragmentado para los 40 años de la Constitución», cit., p. 75.

parlamentarios o a un conjunto de representantes. En el Congreso de los Diputados, el art. 126 RCD establece que la iniciativa legislativa (proposición de ley) corresponde a los diputados individuales avalados por la firma de 14 parlamentarios (el art. 23.1 RCD fija en 15 diputados la constitución de un grupo parlamentario. Excepcionalmente, permite que se constituya con 5, en el caso de que el grupo parlamentario haya obtenido un 15 por ciento de los votos de la circunscripción en la que se ha presentado, o un 5 por ciento del conjunto de la nación) o por un grupo parlamentario con la firma de su portavoz. En el Senado, en cambio, el art. 108 RS establece que las proposiciones de ley vayan suscritas por un grupo parlamentario (el art. 27 RCD establece la constitución de un grupo parlamentario a partir de 10 senadores) o 25 senadores. No cabe, por tanto, la posibilidad de que un diputado individual introduzca una proposición de ley.

Cabe destacar que las proposiciones de ley están sometidas al trámite de "toma en consideración" (así como las de los presidentes de las Asambleas de las Comunidades Autónomas y las de origen popular: art. 127 RCD). Ello da inicio técnicamente al proceso legislativo, con la apertura del plazo de enmiendas (art. 126.5 RCD). De esta manera, si la Cámara no la aprueba, el proceso no llegaría a empezar[793]. Se puede afirmar que, en la medida en que se permite una deliberación sobre la proposición de ley, este trámite resulta una garantía para la oposición parlamentaria.

La diferencia en el proceso legislativo con los proyectos de ley es que no están necesariamente sujetos a un debate de totalidad inicial (art. 109 RCD). La excepción radica con la presentación por parte de un grupo parlamentario de una enmienda a la totalidad, ya sea solicitando la devolución del proyecto o con texto alternativo. En ese caso, se realiza un debate en el pleno (arts. 110 y 112 RCD). El problema de esta configuración es que fuerza a la oposición a formular una enmienda a la totalidad para poder debatir la ley en el pleno. Y dado que en algunos proyectos se otorga competencia legislativa plena a las comisiones, ello se traduce en leyes que pueden no debatirse

[793] El profesor SANTAOLALLA opina que no se ha de atender a la dicción literal de la Constitución, y se ha de asumir que el proceso legislativo comienza con la iniciativa. Véase: F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., pp. 285-286.

públicamente en el pleno. De hecho, en el caso de que, a tenor del art. 75.2 CE, las Cámaras deleguen en las comisiones legislativas permanentes, la aprobación de proyecto o de proposiciones de ley, la oposición no tiene la posibilidad de devolver el debate al pleno. En estos casos, se ha de limitar a debatir en la comisión correspondiente. En este punto cabe considerar una regulación, en la línea de lo que hemos estudiado sobre el Reino Unido, que permita a los grupos de oposición forzar el debate en el pleno.

Como es bien sabido, el Senado tiene una posición subordinada en el procedimiento legislativo. El art. 90.2 CE otorga al Senado la capacidad de introducir enmiendas u oponer su veto, en un plazo de dos meses. Ello se produce, tras la publicación del texto en el Senado, en un plazo de 10 días. Si no hay enmiendas, el texto pasa directamente al Pleno. En el caso de que sí, son sometidas al examen de una comisión y de la ponencia que en ella se constituye (art. 107.1 RS). Y, del mismo modo que en el Congreso de los Diputados, la atribución a las comisiones de la competencia legislativa no puede ser impedida por la oposición (art. 130 RS).

En tercer lugar, respecto a la presentación de enmiendas, el TC se ha manifestado en diversas ocasiones sobre la admisión de enmiendas que alteran sustancialmente un proyecto de ley (SSTC 99/1987, de 11 de junio; 23/1990, de 15 de febrero; y 119/2011, de 5 de julio). Así, en la STC 99/1987 argumentó que la desconexión entre la finalidad y el objeto ocurrida entre la iniciativa legislativa y las enmiendas presentadas en el Senado ocasionaba que estas últimas no se pudieran calificar como enmiendas sino como proposiciones de ley encubiertas. Ello suponía la usurpación al Congreso de su competencia para discutirla adecuadamente. En definitiva: un abuso de la enmienda parcial que disfrazaba proposiciones de ley para obtener un cambio legislativo sin intervención plena de las Cámaras. En consecuencia, exigía que hubiera una congruencia entre la enmienda y el texto legal. El razonamiento se exponía de la siguiente manera: "en efecto, la enmienda, conceptual y lingüísticamente, implica la modificación de lo que es preexistente y ha definido con un objeto con anterioridad; sólo se enmienda lo ya definido. La enmienda no puede servir de mecanismo para dar vida a una nueva realidad, que debe nacer de una, también, nueva iniciativa" (STC 119/2011, FJ 7). De esta manera, se ha

afirmado que el abuso de enmiendas sin conexión en nuestro sistema continúa en la "línea tradicional de oscurecer cada vez más el ordenamiento en lugar de clarificarlo"[794].

Por último, el art. 134 CE contempla dos peculiaridades respecto del procedimiento presupuestario. En primer lugar, afirma que la iniciativa corresponde de manera exclusiva al Gobierno, de tal forma que las Cámaras quedan reducidas al "examen, enmienda y aprobación". Ello es debido a que los presupuestos "son la expresión en cifras del programa político del Gobierno, por lo que resulta lógico reconocerle esta atribución"[795]. Y, en segundo término, las facultades de enmienda están muy limitadas.

A tenor del art. 133 RCD, las enmiendas que ocasionen un aumento del gasto tan sólo podrán ser admitidas a trámite si proponen una baja de la cuantía de la misma sección. Asimismo, las que supongan una minoración de ingresos requerirán de la conformidad del Gobierno para presentarse. Se contempla, eso sí, un debate inicial preceptivo en el Congreso (art. 134.1 RCD). Se ha de destacar que también hay limitaciones temporales para las enmiendas: tan sólo hay 15 días para presentar las enmiendas en el Congreso y cuatro en el Senado. Ello es especialmente complicado en la medida en que la documentación que forma parte de los presupuestos es muy amplia y difícilmente abarcable. Lo que provoca que los partidos de oposición, en la práctica, tengan muy poco margen de maniobra en las enmiendas.

En suma, es fundamental reformar la operatividad de los mecanismos de evaluación *ex ante* para que los grupos de oposición parlamentaria puedan estar debidamente informados. En consonancia, la CdV aconseja que haya un acceso razonable por parte de la oposición a los informes, con el corolario lógico de que para acceder a ellos se han de solicitar primero. Una buena fórmula podría ser la implementación de una minoría cualificada para que la oposición pueda solicitar los informes del Consejo de Estado y del Consejo General del Poder Judicial.

---

[794] P. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, «La Preocupación por la Calidad de las Leyes», cit., p. 153.

[795] F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 262.

Así, en la configuración actual, existe la garantía de debatir en el pleno las proposiciones de ley en el trámite de toma en consideración. En cambio, en relación con los proyectos de ley, el Gobierno puede evitar que se debatan públicamente en el pleno al otorgar competencias a las comisiones. En este punto, sería bueno que los grupos de oposición, como ocurre en el Reino Unido, pudieran forzar un debate público en el pleno. Por otra parte, como también apunta la CdV, es importante que la mayoría no utilice las enmiendas como forma de incluir materias que no tienen conexión con el proyecto de ley inicial, eludiendo, de esta forma, el control de la oposición. Y, por último, respecto al procedimiento presupuestario se cumple con la exigencia de la Comisión de Venecia de posibilitar las enmiendas. Ahora bien, consideramos que se ha de dotar de más medios y tiempo a la oposición para poder formular enmiendas informadas sobre el texto que se presenta.

7. Participación en la función de control parlamentario

El control parlamentario es el corolario lógico del art. 66 CE, según el cual las Cortes representan al pueblo español y controlan la acción del Gobierno. Esto, adaptado a la realidad de nuestro sistema, sitúa a los grupos de oposición como los que ejercen principalmente el control al Gobierno. Como ya hemos destacado en el primer capítulo, en casos extraordinarios la mayoría también ejerce el control[796]. Por su parte, el Tribunal Constitucional ha afirmado que la función de control constituye parte de la esencia de la función parlamentaria (STC 27/2011, de 14 de marzo, FJ 6).

Se ha de añadir que, como ha defendido el profesor TUDELA ARANDA, la diferencia de medios entre el Gobierno y la mayoría es abrumadora[797]. En este sentido, la doctrina se ha mostrado clara en la necesidad urgente de dotar a la oposición parlamentaria de instrumentos de control efectivos. Sobre todo, con el "imparable incremento de poder de los Ejecutivos, hay que revisar y multiplicar a fondo instrumentos de control parlamentario que resulten inesquivables para esos sujetos cada vez más

[796] Es lo que se ha diferenciado como el control "en" el Parlamento y control "por" el Parlamento.

[797] J. TUDELA ARANDA, *El Parlamento en tiempos críticos. Nuevos y viejos temas del Parlamento*, cit., p. 63.

omnímodos"[798]. O, en palabras del profesor LÓPEZ AGUILAR, "la correcta tutela de la función característica de la Oposición parlamentaria exigirá pertrecharla de instrumentos adecuados contra la denominada *tiranía mayoritaria* («el rodillo») o nudo imperio de la mayoría mecánica"[799].

Con todo, otra de las problemáticas que se han presentado en nuestro sistema es el control del Gobierno en funciones. De hecho, ha habido períodos muy extensos en los que el Gobierno ha estado en funciones, específicamente dos. El primero se dio entre la XI y la XII legislatura, con 314 días transcurridos entre las elecciones del 20 de diciembre de 2015 y la investidura de Mariano Rajoy. El segundo ocurrió entre la XIII y la XIV legislatura, con 254 días desde las elecciones del 28 de abril de 2019 hasta la investidura de Pedro Sánchez, el 7 de enero de 2020. Pues bien, se ha argumentado que la disolución de la Cámara provoca su "muerte civil" en la medida en que deja de ser un poder del Estado[800]. Ahora bien, estas palabras se han de relativizar en lo que respecta a las funciones de las Cámaras, pues como sostiene el profesor SÁNCHEZ AGESTA, la Constitución ha introducido un principio de continuidad en las Cortes Generales, de tal forma que se puede afirmar que es un órgano permanente que ha de ejercer su función de control de manera continua[801].

Es precisamente durante el primer período del Gobierno en funciones que hemos apuntado previamente, donde se produjo un problema importante en cuanto al control. El 10 de marzo de 2016 el Gobierno en funciones rechazó la comparecencia del ministro de defensa, en la Comisión de Defensa del Congreso, al considerar que no existía relación de confianza entre las nuevas Cortes elegidas y el Gobierno en funciones. Ante estas circunstancias, la letrada de las Cortes Generales interpuso un recurso de

---

[798] I. ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, «Reflexiones con motivo del 40 aniversario del Reglamento del Congreso de los Diputados», *Revista de las Cortes Generales*, 113, 2022, p. 89.

[799] J. F. LÓPEZ AGUILAR, *Minoría y oposición en el parlamentarismo: una aproximación comparativa*, cit., p. 208.

[800] G. BAYÓN Y CHACÓN, *El derecho de disolución del Parlamento y otros estudios*, cit., p. 45.

[801] L. SÁNCHEZ AGESTA, *Sistema político de la Constitución española de 1978.*, cit., p. 270.

inconstitucionalidad contra el Gobierno por conflictos entre órganos constitucionales. El Tribunal Constitucional se pronunció en la STC 124/2018, de 14 de noviembre, donde estableció que el control parlamentario no está unido a la confianza del Parlamento, sino que es una función intrínseca que se ha de poder ejercer en todas las circunstancias. La doctrina se ha manifestado en la misma línea, al afirmar que no cabe hacer excepciones, ya que "supondría eliminar temporalmente una de las funciones cardinales del Parlamento, si se hiciera depender la admisibilidad del control de la composición de la Cámara que otorgó la confianza"[802].

Pues bien, con estos presupuestos clarificados, vamos a analizar los instrumentos ordinarios y extraordinarios de control. Se ha de destacar que, en el primer caso, son instrumentos que están configurados tanto para el Congreso como para el Senado, pues el texto constitucional, a este respecto, los posiciona en una situación de igualdad. Si bien es cierto que los líderes del Gobierno y de la oposición están en el Congreso de los Diputados, y que la opinión pública es más sensible al control del Congreso[803].

Los instrumentos que vamos a analizar son las preguntas, interpelaciones, mociones o proposiciones no de ley y comisiones de investigación. Y, respecto a los instrumentos extraordinarios, que es una modalidad de control que sólo es ejercida por el Congreso, y puede llevar atribuida como sanción jurídico-política el cese del Gobierno: la moción de censura.

---

[802] L. LAVILLA ALSINA, «El control parlamentario del Gobierno en funciones», *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, 94, 2017, p. 205.

[803] Cabe destacar algunas excepciones: 1) Antonio Hernández Mancha ganó las primarias de Alianza Popular tras la dimisión de Manuel Fraga y se convirtió en líder de Alianza Popular. Tuvo que ejercer de líder de la oposición desde el Senado; 2) Tras la dimisión como secretario general de Pedro Sánchez en octubre de 2016, el partido socialista fue dirigido por una comisión gestora, presidida por Javier Fernández, hasta que Sánchez ganó las primarias en mayo de 2016. Durante este período no se puede hablar propiamente de líder de la oposición. A partir de entonces, hasta la moción de censura de 2018, Sánchez ejerció de líder de la oposición sin ocupar un escaño en el Congreso de los Diputados ni en el Senado; y 3) Alberto Núñez Feijóo, tras suceder a Pablo Casado en la dirección del Partido Popular, también ejerció de jefe de la oposición desde el Senado.

7.1 Preguntas e interpelaciones

En primer lugar, las preguntas están configuradas para los diputados y senadores con el objetivo de obtener información sobre cuestiones puntuales y concretas. El destinatario de las preguntas es el Gobierno y sus distintos componentes. En ningún caso es lícito formularlas a órganos independientes, sea el jefe del Estado, el Tribunal Constitucional, jueces y magistrados, etc. Asimismo, se han de dirigir sobre materias en las que directa o indirectamente sea responsable el Gobierno. Su objeto ha de ser, a diferencia de las interpelaciones, concreto y preciso. De otra parte, se han de presentar por escrito y su contestación será elegida por el que formule la pregunta. En el caso de que sea escrita, se introducirá en la publicación oficial de la Cámara[804].

De esta manera, la Constitución española, en su art. 111.1, establece que el "Gobierno y cada uno de sus miembros están sometidos a las interpelaciones y preguntas que se le formulen en las Cámaras. Para esta clase de debate los Reglamentos establecerán un tiempo mínimo semanal". Esta disposición está muy relacionada con la obligación general que se regula en el art. 109 CE, por el que las "Cámaras y sus Comisiones podrán recabar, a través de los Presidentes de aquéllas, la información y ayuda que precisen del Gobierno y de sus Departamentos y de cualesquiera autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas". Bajo esta interpretación, lo llamativo es, como señala SÁNCHEZ NAVARRO, que según la regulación constitucional el derecho a obtener información del Gobierno se acaba dejando en manos de la mayoría[805].

Un aspecto que se matiza en los reglamentos, donde se atribuye la facultad de formular preguntas a diputados y senadores (arts. 185 RCD y 160 RS). Su objeto, a tenor de los arts. 188.1 RCD y 162.1 RS, versa en torno a la interrogación "sobre un hecho, una situación o una información, sobre si el Gobierno ha tomado o va a tomar alguna providencia en relación con un asunto, o si el Gobierno va a remitir al Congreso algún documento o a informarle acerca de algún extremo". En los dos reglamentos también se declaran inadmisibles las preguntas cuyo contenido sea de interés personal o sea una

[804] F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., pp. 436-427.

[805] Á. J. SÁNCHEZ NAVARRO, *La oposición parlamentaria*, cit., p. 140.

consulta estrictamente jurídica (arts. 186.2 RCD y 162.2 RS). Y el juicio de admisibilidad corresponde, como no podría ser de otra manera, a la Mesa (arts. 186.3 y 192.2 RCD; 162.3 y 166.2 RS).

Cabe destacar que la regulación de las respuestas orales en el pleno y en las comisiones es casi idéntica. Y, en lo que nos atañe, no merece un análisis aparte. Así pues, respecto a las preguntas con respuesta oral en el pleno, son aquellas que tienen mayor publicidad y, por tanto, que obtienen mayor relevancia política. El art. 111 CE, como ya hemos mencionado, dispone que los reglamentos han de reservar un tiempo semanal para las preguntas. Esta disposición se concreta de manera distinta en los dos reglamentos. En el Congreso de los Diputados, art. 191 RCD, se dispone que serán en aquellas semanas donde se prevea una sesión plenaria cuando se tendrá que dedicar, por regla general, un mínimo de dos horas para debatir preguntas e interpelaciones. En cambio, en el Senado, será un máximo de sesenta minutos (art. 165 RS). En ambos casos, se puede eludir dicha reserva. En la práctica, suele ser la sesión del miércoles por la mañana para la formulación de preguntas: "norma que no es constante ni excluye otras iniciativas"[806].

Son particularmente relevantes los criterios de preferencia a la hora de formular las preguntas que se establecen. El reglamento del Congreso de los Diputados, art. 188.2, dispone que gozan de prioridad las preguntas presentadas por diputados que "todavía no hubieren formulado preguntas en el Pleno en el mismo período de sesiones" y añade que será el presidente con el acuerdo de la Junta de Portavoces el que señalará "el criterio de distribución entre Diputados correspondientes a cada Grupo Parlamentario".

Ante las dudas que suscitaba la redacción, la Resolución de la Presidencia, de 12 de enero de 1983, estableció que la selección de las preguntas debe hacerse según la proporción numérica de los diferentes grupos. De este modo, dentro de cada grupo, tendrán prioridad las de aquellos diputados que todavía no hayan formulado una pregunta. No obstante, una resolución de la presidencia aseguró cierto margen de actuación a los

[806] F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 440.

grupos minoritarios. Así, se determinó que habría un máximo de 26 preguntas y que, como mínimo, todos los grupos parlamentarios tendrán derecho a incluir una pregunta[807].

En el reglamento del Senado, en cambio, coexisten tres criterios diferentes de prioridad. En el art. 163.2 RS se establece según: 1) el orden de presentación; 2) y, dentro de igual criterio, si el senador no hubiese presentado preguntas en el mismo período de sesiones y; 3) sin perjuicio de los otros criterios, las que el Presidente, de acuerdo con la Mesa y oída la Junta de Portavoces, señale, según su criterio de distribución de preguntas, entre los senadores pertenecientes a cada grupo. La interpretación de este artículo ha de hacerse a la luz de lo establecido en la Norma supletoria de la Presidencia del Senado sobre el desarrollo del artículo 163 del Reglamento del Senado, de 23 de mayo de 2001. Dicha norma establece que se formulará una pregunta por grupo y el resto de las que procedan, que se fijan cada legislatura, se distribuyen de manera proporcional entre los grupos. Todo ello confirma la prevalencia de los grupos parlamentarios también en el Senado.

De esta forma, no se puede obviar que, en la medida en que los diputados y los senadores forman parte de un grupo parlamentario, sus preguntas pasan a integrar el cupo que cada grupo en atención a su importancia numérica: "es indudable que cada grupo parlamentario deberá cuidar la administración de su cupo y su atribución a los diputados y senadores que lo integran, pues de otro modo un grupo parlamentario se puede encontrar con la imposibilidad de presentar una pregunta a través de uno de sus miembros en un momento en que el grupo lo considere conveniente"[808].

En segundo lugar, las interpelaciones constituyen preguntas dirigidas al Gobierno sobre temas de carácter general o de particular relieve político (arts. 181.2 RCD y 170.2 RS), que habitualmente provocan la apertura de un debate que, de manera eventual, acaba

---

[807] Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 10 de junio de 2008, sobre desarrollo del artículo 188 del Reglamento, relativo a preguntas para respuesta oral en Pleno (modificada por Resolución de la Presidencia de 15 de noviembre de 2016, por Resolución de la Presidencia de 4 de septiembre de 2019, por Resolución de la Presidencia de 4 de febrero de 2020 y por Resolución de la Presidencia de 23 de noviembre de 2023).

[808] J. SOLÉ TURA; M. Á. APARICIO PÉREZ, *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, cit., p. 222.

en una moción en la que la Cámara vota para manifestar su postura sobre lo debatido (arts. 111 CE, 184 RCD y 173.2 RS). El profesor SANTAOLALLA considera que se trata "de preguntas cualificadas por su objeto, consistente en cuestiones generales relacionadas con las políticas del Gobierno o en hechos concretos de especial importancia política"[809].

Pues bien, al igual que con las preguntas, las interpelaciones las pueden formular los diputados y senadores (arts. 180 RCD y 170 RS). En el reglamento del Congreso, no obstante, también se faculta a los grupos parlamentarios a formularlas. Aunque en la práctica, son los grupos parlamentarios los que monopolizan el procedimiento[810]. Esta prevalencia de los grupos parlamentarios más numerosos también se manifiesta en la priorización de las interpelaciones presentadas. En el Senado, la pertenencia al grupo más numeroso otorga prioridad si los senadores hubiesen formulado el mismo número de interpelaciones (art. 172 RS). Igualmente, en el Congreso de los Diputados, según el art. 182.2 RCD, se dispone de un orden de prioridad basado en la asignación de un número de interpelaciones por grupo (una interpelación por cada diputado adscrito al mismo o fracción). Así pues, en palabras del profesor GARCÍA MORILLO: "es evidente que, con la aplicación de este criterio, los grupos parlamentarios más numerosos tienen una patente situación de ventaja para obtener la prioridad en la inclusión en el orden del día"[811].

7.2 Mociones o proposiciones no de ley

El instrumento de la moción, con carácter general, hace referencia a los procedimientos parlamentarios que están orientados a provocar un debate y una declaración del órgano parlamentario sobre lo que se ha planteado[812]. En el ordenamiento español, las mociones o proposiciones no de ley[813] (art. 111.2 CE) se caracterizan por constituir "decisiones de una sola Cámara, que se perfeccionan por su mera adopción, sin necesidad de sanción ni

---

[809] F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 448.

[810] *Ibid.*, p. 451.

[811] J. GARCÍA MORILLO, *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*, cit., p. 170.

[812] Á. J. SÁNCHEZ NAVARRO, *La oposición parlamentaria*, cit., p. 181.

[813] En el ordenamiento español, las distintas denominaciones (mociones o proposiciones no de ley) que asignan los reglamentos de las Cámaras no obedecen a las particularidades de cada instrumento. Lo que sin duda introduce confusiones. Véase: *Ibid.*, p. 196.

promulgación"[814]. De esta forma, contrasta con las leyes que son un producto de las dos Cámaras, y también con que carecen de la fuerza general de obligar propia de las leyes (STC 180/1991, de 23 de septiembre, FJ 2).

En definitiva, se ha afirmado que constituyen una manifestación de una aspiración o de un deseo[815]. Es lo que se conoce como función de orientación política o, en la política italiana, *indirizzo político*. Por tanto, este instrumento es un híbrido que cumple con las funciones de alternativa política y de control. Ello es debido a que se encuentra a caballo entre la función legislativa y de control. En suma, su propósito es manifestar la voluntad de la mayoría, pero sin producir efectos jurídicos vinculantes[816].

En el reglamento del Congreso de los Diputados se define las proposiciones no de ley como "propuestas de resolución de la Cámara" (art. 193 RCD). Ello nos indica la identidad sustancial entre las "proposiciones no de ley" y las "resoluciones". Hasta el punto de que el reglamento utiliza indistintamente las dos palabras para referirse a la misma figura. En todo caso, tanto las resoluciones como las proposiciones no de ley están reservadas a los grupos parlamentarios[817]. De esta manera, a tenor del art. 193 RCD, "los grupos parlamentarios podrán presentar proposiciones no de ley". Ocurre lo mismo con las propuestas de resolución a raíz de los debates generados por las comunicaciones del Gobierno (art. 197.1 RCD), con el examen de los programas y planes remitidos por el Gobierno (art. 198 RCD), en el caso de las resoluciones sobre informes de otras instituciones (art. 199 RCD) y de las mociones subsiguientes a una interpelación (art. 184.3 RCD).

Y, en el Senado, se adopta el término moción, igual que en el art. 111.2 RCD, excluyendo el de proposición no de ley, que tiene un amplio abolengo en nuestra historia constitucional[818]. Entre las finalidades que han de tener las mociones, destaca que el Gobierno formule una declaración o remita un proyecto de ley sobre una determinada

---

[814] F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., pp. 415-416.

[815] *Ibid.*, p. 416.

[816] J. SOLÉ TURA; M. Á. APARICIO PÉREZ, *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, cit., p. 223.

[817] F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 418.

[818] *Ibid.*, p. 422.

materia, y que la Cámara delibere y se pronuncie sobre un texto de carácter no legislativo (art. 174 RS). El art. 175 RS, dispone que las mociones pidiendo que la Cámara se pronuncie sobre un texto de carácter no legislativo se presenten acompañadas de una evaluación de su coste económico. Además, en el caso de que comporten un aumento o disminución de los ingresos presupuestarios, necesitarán la conformidad del Gobierno para tramitarse. Una exigencia que no parece razonable y que, como sostiene SANTAOLALLA, "puede afectar seriamente las posibilidades de dirigir mociones al Gobierno si se aplica en sus estrictos términos"[819].

En comparación con el Congreso de los Diputados, en el Senado la presentación de mociones no está limitada exclusivamente a los grupos parlamentarios. Así pues, por un lado, el art. 173.2 RS, contempla que pueda ser formulada por todo interpelante que "no quede satisfecho con las explicaciones del Gobierno". Por el otro lado, el art. 175.1 RS dispone que las mociones podrán ser presentadas por una comisión, un grupo parlamentario o 10 senadores (art. 175.1 RS).

7.3 Comisiones de investigación

La comisión de investigación (art. 76 CE, art. 52 RCD y arts. 59-60 RS) se caracteriza por ser un instrumento de carácter colegiado cuyo propósito es investigar unos determinados hechos, para ello, se le otorgan unas facultades especiales que pueden versar también sobre los que no son miembros de las Asambleas.

Hay, en definitiva, tres características que la diferencian del resto de instrumentos que acabamos de tratar. La primera de las características es que su actuación es colegiada. En segundo lugar, está pensada para uso esporádico, reservada para cuestiones de gran envergadura. En palabras del profesor GARCÍA MORILLO: "aparecen, así, como un recurso parlamentario para poder controlar actuaciones que, de otra forma, permanecerían

[819] *Ibid.*, p. 423.

ocultas"[820]. Y, por último, tienen facultades especiales como exigir la presencia de funcionarios y particulares para declarar, o la exhibición de documentos o datos, etc.[821].

Así pues, dichas comisiones se crean con el fin exclusivo de investigación o encuesta. No obstante, la mayoría de las comisiones de investigación se utilizan como medio de control[822]. La Constitución española, en su art. 76.1, otorga la facultad de crear comisiones de investigación al Congreso de los Diputados, al Senado y a ambas Cámaras conjuntamente. En la práctica, sin embargo, se ha optado por las comisiones de investigación unicamerales, con alguna excepción, como la Comisión conjunta de investigación sobre los hechos derivados del proceso tóxico por consumo de aceite adulterado de colza, constituida en septiembre de 1981[823].

Cabe señalar, no obstante, que el constituyente no reguló el proceso de constitución de las comisiones de investigación, posibilitando que la oposición pudiera crearlas. Ya desde los reglamentos provisionales de 1977 se dispuso que dicho instrumento estuviera en manos de la mayoría (arts. 124.1 RCD y 47 RS). Una línea que se ha continuado en los reglamentos actuales. Por un lado, en el reglamento del Congreso de los Diputados, art. 52.1, se ha establecido que el "Pleno del Congreso, a propuesta del Gobierno, de la Mesa, de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara, podrá acordar la creación de una Comisión de Investigación sobre cualquier asunto de interés público". Y, por el otro lado, en art. 59.1 RS, se dispone que en el "Senado, a propuesta del Gobierno o de veinticinco Senadores que no pertenezcan al mismo Grupo parlamentario, podrá establecer Comisiones de Investigación o Especiales para realizar encuestas o estudios sobre cualquier asunto de interés público". De esta manera, en palabras de SÁNCHEZ NAVARRO, se hace "patente, de nuevo, la tendencia a proteger a la mayoría, con el consecuente peligro de desvirtuar la eficacia de la

---

[820] J. GARCÍA MORILLO, *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*, cit., p. 149.

[821] F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 455.

[822] J. GARCÍA MORILLO, *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*, cit., p. 147; Á. J. SÁNCHEZ NAVARRO, *La oposición parlamentaria*, cit., p. 252; F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 457.

[823] F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 459.

institución"[824]. A este respecto, la doctrina se ha pronunciado críticamente al interpretar que con la confusión mayoría-Gobierno deviene ineficaz para el control de este[825].

Así pues, los grupos de oposición tan sólo se pueden limitar a proponer su constitución y aprovechar el debate generado para ejercer sus funciones. En este sentido, el profesor TUDELA ARANDA, propone un equilibrio de posiciones entre la mayoría y la oposición, la "comisión de investigación no puede ser un instrumento de propaganda corrosiva de la oposición pero tampoco puede ver limitada su creación y funcionamiento a la voluntad de la mayoría"[826].

Y no es sólo que dejen de ser un instrumento para controlar el Gobierno, sino que la tendencia de los últimos años las ha convertido en instrumentos de control del anterior Gobierno, convertido en oposición, por lo que se han acabado enmarcando en la dinámica de elusión del control por parte del Gobierno. Por ejemplo, el Congreso, en 2020, aprobó la apertura de una comisión para investigar la "operación Kitchen", una presunta trama de corrupción del Partido Popular, partido político que estaba en la oposición en aquel momento. Cabe destacar, sin embargo, que anteriormente, estando el Gobierno en minoría, se han constituido comisiones de investigación en contra de su voluntad, como la Comisión de investigación relativa a la presunta financiación ilegal del Partido Popular, el 11 de mayo de 2017.

También, en el caso de que la mayoría del Senado no sea la misma que la del Gobierno, las comisiones de investigación sí que se utilizan efectivamente para

---

[824] Á. J. SÁNCHEZ NAVARRO, *La oposición parlamentaria*, cit., p. 260.

[825] J. GARCÍA MORILLO, *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*, cit., p. 177; J. L. GIL GIL, «Las comisiones parlamentarias de investigación», *Proyecto social: Revista de relaciones laborales*, 8, 2000, p. 150; S. GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, *El control como función primordial del parlamento en la era de la gobernanza*, cit., p. 243; J. J. RUIZ RUIZ, «El gran ausente: por un estatuto de la oposición política tras 40 años de Constitución», cit., p. 279; Á. J. SÁNCHEZ NAVARRO, *La oposición parlamentaria*, cit., p. 261; J. TUDELA ARANDA, *El Parlamento en tiempos críticos. Nuevos y viejos temas del Parlamento*, cit., p. 70.

[826] J. TUDELA ARANDA, *El Parlamento en tiempos críticos. Nuevos y viejos temas del Parlamento*, cit., p. 71.

controlarlo[827]. En cualquier caso, debería ser un instrumento a disposición de la oposición parlamentaria[828]. En este sentido, se podría emular al reglamento del Parlamento catalán que, en su art. 58.3, dispone que una tercera parte de los miembros del Parlamento o tres grupos parlamentarios pueden crear una comisión de investigación.

7.4 Moción de censura

La diferencia entre la moción de censura y la cuestión de confianza, de las mociones que hemos examinado previamente, es su consecuencia jurídica: donde el Congreso de los Diputados puede renovar o denegar la confianza en el programa de gobierno y en el equipo que lo está llevando a cabo[829]. Son, en definitiva, debates donde se pone en duda la confianza del Gobierno. O, en otras palabras, se le exige responsabilidades políticas[830]. Su fundamento radica en que, en un sistema parlamentario, el Gobierno ha de contar con la confianza del Parlamento y, consecuentemente, ha de dimitir si se constata su falta[831].

Por tanto, estamos ante instrumentos cuya decisión no depende (ni ha de hacerlo) de la oposición parlamentaria. En este caso, vamos a analizar la posibilidad de que los grupos de oposición activen el debate de confianza. Por esta razón, trataremos de la

[827] Por ejemplo, en la XV Legislatura, el 1 de abril de 2024, se ha constituido la Comisión de investigación sobre los contratos públicos realizados durante la pandemia de covid-19, relacionados con la intermediación de Koldo García Izaguirre, así como los posibles casos de corrupción que, directa o indirectamente, tengan relación con las actividades y contactos de las personas que forman parte de la trama investigada en la Operación Delorme.

[828] Es lugar común en la doctrina considerar que la oposición debería poder crear una comisión de investigación. Véase: I. ASTARLOA HUARTE-MENDICOA; M. CAVERO GÓMEZ, «Artículo 76. Comisiones de investigación», en *Comentarios a la Constitución española de 1978*, vol. VI, Cortes Generales, Madrid, 1998, p. 577; I. TORRES MURO, «Art. 76», en *Comentarios a la Constitución española. XXX aniversario*, Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2008, p. 1437.

[829] I. MOLAS; I. E. PITARCH, *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de Gobierno*, cit., p. 219.

[830] F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 384.

[831] J. SOLÉ TURA; M. Á. APARICIO PÉREZ, *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, cit., p. 203.

moción de censura específicamente, ya que la cuestión de confianza es un instrumento que debe estar en manos del Gobierno.

En España, la moción de censura se regula en el art. 113 de la Constitución[832]. Se ha de destacar que, a tenor del art. 108 CE, el Gobierno es responsable solidariamente ante el Congreso de los Diputados, y no el Senado. El constituyente se inspiró en la Ley Fundamental de Bonn para introducir la moción de censura constructiva, que apareja la investidura de un nuevo presidente a la posible aprobación de la censura (art. 114.2 CE). La idea es dotar de estabilidad política al sistema de gobierno. Ello es debido a que, en palabras del profesor SIMÓN YARZA, "un exceso de inestabilidad gubernamental es fuente de inestabilidad política, y eso es, precisamente, lo que se trató de combatir con la moción de censura constructiva: la posibilidad de que una alianza permanente de extremos impidiese la formación de gobiernos estables y degenerase, por consiguiente, en inestabilidad política"[833].

Respecto a su presentación, ha de ser propuesta por, al menos, una décima parte de los diputados (arts. 113.2 CE y 175.2 RCD). Se ha criticado que su regulación no tenga en cuenta la configuración propia del Estado de partidos y, consecuentemente, no permita que un grupo parlamentario pueda proponerla[834]. En contraste, como ya hemos destacado previamente, la Ley 51/1977, de 14 de noviembre, sobre regulación provisional de las relaciones entre las Cortes y el Gobierno a efectos de la moción de censura y la cuestión de confianza, en su art. 3, sí que contemplaba que un solo grupo parlamentario la pudiera proponer, además de 50 diputados o 35 senadores.

Durante los años del bipartidismo imperfecto, la moción de censura ha sido calificada como un instrumento inoperante en su calidad de instrumento de control jurídico del poder Ejecutivo por el Legislativo. Aunque se han valorado sus efectos

---

[832] Sobre los orígenes de esta institución: F. SIMÓN YARZA, «La moción de censura: ¿constructiva o "obstructiva"?», cit., pp. 91-94.

[833] *Ibid.*, pp. 100-101.

[834] J. R. MONTERO GIBERT, «La moción de censura en la Constitución de 1978: supuestos constituyentes y consecuencias políticas», *Revista de Estudios Políticos*, 1979, p. 38.

políticos. Es el caso de la moción de censura que presentó el PSOE en la I Legislatura contra el Gobierno, que minó su credibilidad[835].

No se puede obviar, sin embargo, que en 2018 se aprobó la primera moción de censura contra el Gobierno de Mariano Rajoy, lo que supuso su dimisión y posterior investidura del líder del PSOE, Pedro Sánchez. Como es lógico, en esta ocasión sí que se desplegaron efectos jurídicos, aunque, en rigor, no cumplió el propósito para el que había sido configurada: ser constructiva. El propio candidato a ser presidente del Gobierno no presentó un programa de gobierno alternativo. Por tanto, consideramos con el profesor SIMÓN YARZA, que se trató de una moción de censura eminentemente destructiva que, en definitiva, fue llevada a cabo en fraude de ley[836].

Por lo demás, en los últimos años, la moción de censura ha sido un instrumento idóneo para que los grupos de oposición dispongan de un debate para poder controlar y ofrecer una alternativa política. En otras palabras, han primado los efectos políticos frente a los jurídicos. A nivel nacional, se ha presentado en cinco ocasiones sin éxito: 1) en la I legislatura, el partido socialista liderado por Felipe González presentó una moción de censura contra Adolfo Suárez, y se debatió del 28 al 30 de mayo de 1980; 2) en la III legislatura, Alianza Popular, liderado por Antonio Hernández Mancha, la presentó contra Felipe González, y se debatió los días 26 y 27 de marzo de 1987; 3) en la XII legislatura, el 13 y 14 de junio de 2017, se debatió una moción de censura presentada por el partido Podemos, liderado por Pablo Iglesias, contra Mariano Rajoy; 3) en la XVI legislatura, los días 21 y 22 de octubre de 2020, se debatió una moción de censura presentada por Vox, liderado por Santiago Abascal, contra Pedro Sánchez y; 4) también en la XVI legislatura, los días 21 y 22 de marzo de 2023, presentada por Vox contra Sánchez.

En definitiva, mientras que en el uso de los instrumentos ordinarios de preguntas, interpelaciones y mociones los grupos de oposición pueden ejercer la iniciativa, no se puede obviar que su operatividad depende de su inclusión en el orden del día, cuya

---

[835] J. SOLÉ TURA; M. Á. APARICIO PÉREZ, *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, cit., p. 204.

[836] F. SIMÓN YARZA, «De la investidura convulsa a la moción de espíritu destructivo», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 116, 2019, p. 123.

definición está en manos de la mayoría. De otra parte, la comisión de investigación es un instrumento importante que, en nuestro ordenamiento, en lo que respecta a la oposición parlamentaria, ha quedado reducido a la posibilidad de proponerla para debatir su idoneidad. De esta forma, ante las dificultades para controlar al Gobierno, la moción de censura, estos últimos años, se ha convertido en una forma de garantizar espacio para que los grupos de oposición puedan ejercer sus funciones ante máxima audiencia. Cabría, por lo tanto, repensar la configuración de estos instrumentos para que pudieran servir a las funciones de la oposición parlamentaria.

8. Acuerdos entre la oposición y la mayoría y el Gobierno

En este apartado vamos a analizar los acuerdos de la oposición parlamentaria con la mayoría y el Gobierno relativos a las cuestiones de Estado. En concreto, abordaremos los nombramientos de cargos de instituciones independientes, la reforma de la Constitución y el acuerdo en aquellas materias que, a pesar de no requerir la formalización de una mayoría cualificada, se pueden considerar de suficiente trascendencia para ser extraídas de las lógicas de mayorías.

En primer lugar, cabe empezar destacando que la facultad de elegir o designar a los titulares de determinados órganos estatales forma parte de la función de orientación política[837]. Sin ánimo de ser exhaustivos, cabe mencionar nombramientos que se realizan por mayoría cualificada de tres quintos: el nombramiento de los magistrados del Tribunal Constitucional (art. 159.1 CE), los vocales del CGPJ (art. 122.3 CE), el Defensor del Pueblo (art. 54 CE; art. 2 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo) y el Tribunal de Cuentas (art. 136 CE; art. 30 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas).

El punto de partida es que, como ya hemos mencionado que sostiene la CdV, la mayoría cualificada es una garantía para forzar el consenso de la mayoría y el Gobierno con la oposición en sentido estricto. Y dicha cooperación ha de estar orientada a proteger la independencia de los órganos. Ello se traduce en que los nombramientos han de ser por

[837] F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 425.

consenso, para evitar que la institución pueda devenir en un órgano al servicio de los intereses de la mayoría circunstancial. Y así vetar tanto a los miembros muy politizados como a los menos preparados.

En España, es bien conocida la situación en la que órganos constitucionales de la máxima relevancia, entre los que destacan el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, sufren (o han sufrido) un retraso importante en su renovación. Se ha de destacar que la configuración actual, más "que lograr candidaturas de consenso, suprapartidistas, de personalidades independientes, […] ha derivado en un reparto de las vacantes por cuotas de partido"[838]. En esta línea, se ha afirmado que en España la finalidad originaria de las mayorías cualificadas está relegada al terreno teórico[839].

Lo cierto es que ha habido una notable falta de acuerdo en aquellas decisiones que requieren mayoría cualificada, al mismo tiempo que se ha desvirtuado la garantía de la mayoría cualificada por la vía de las cuotas[840]. De esta forma, su papel se ha erosionado. Un síntoma de ello ha sido la reciente normalización en la opinión pública de la división entre magistrados progresistas y conservadores dentro del Tribunal Constitucional, y la coincidencia entre esta fractura y las votaciones en las sentencias de mayor trascendencia política. En palabras de la profesora CARMONA: "el asentado y recurrente fenómeno del retraso en la renovación de órganos constitucionales que caracteriza nuestro país, especialmente llamativo en los casos del Tribunal Constitucional (TC) y del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) […] ha alcanzado un grado de intensidad especialmente preocupante en los últimos años perfilándose como una «anomalía

---

838 F. SANTAOLALLA LÓPEZ, «El problema de la renovación de los órganos constitucionales», *Revista de Derecho Político*, 77, p. 91.

839 A. CARMONA CONTRERAS, «Control parlamentario y designación de órganos constitucionales en España: teoría y práctica», *Revista de las Cortes Generales*, 113, 2022, p. 245.

840 En este sentido, se ha subrayado la necesidad de una reforma en la que se aborde, entre otras cuestiones, los requisitos de elegibilidad y las causas de incompatibilidad de los miembros, su cese y relación con el Parlamento. Véase: S. ALEMÁN MERLO; J. M. CASTELLÀ ANDREU, «El nombramiento de las autoridades independientes. Lecciones a partir de la experiencia española y europea», *International Journal of Constitutional Law*, vol. 20, 4, 2022, p. 1537.

institucional», así como una clara amenaza para la calidad democrática del sistema en su conjunto"[841].

Como remedio, SANTAOLALLA propone reducir la mayoría cualificada de tres quintos a una mayoría absoluta, asegurando que el partido de gobierno asumirá su responsabilidad política y, en caso de politizar el órgano, se atendrá a una "de las acusaciones que más pueden desgastar a la mayoría gubernamental […] las de prepotencia y sectarismo"[842]. Un criterio que, a la vista del deterioro institucional de los últimos años, no parece razonable. Ello implicaría sustraer el poder de bloqueo de las facultades de la oposición y hacer descansar la posibilidad del consenso en un supuesto desgaste gubernamental. A nuestro juicio, la oposición parlamentaria ha de seguir cooperando en dichos nombramientos para cumplir la doble finalidad de dotar de legitimidad democrática a los órganos y asegurar que su composición no sea un reflejo de la mayoría de turno y, por tanto, ponga en duda su independencia.

Lo que es necesario, en la línea con las recomendaciones que hemos estudiado de la Comisión de Venecia, es la implementación de mecanismos de antibloqueo efectivos, cuya efectividad radica en su capacidad de forzar el pacto. Por tanto, no sería recomendable una rebaja de la mayoría cualificada, en la medida en que desincentivaría a la mayoría a buscarlo y "acabaría contraviniendo el objetivo del requisito de la mayoría cualificada"[843]. En este sentido, propone otorgar el poder de decisión a un órgano neutral y, en todo caso, mientras no haya renovación, mantener *ad interim* a los miembros cuyo mandato ha caducado.

En segundo lugar, en lo que refiere a la reforma constitucional, en España ha habido tan sólo tres reformas, todas por la vía del procedimiento ordinario (art. 167 CE). Ninguna de las reformas ha sido sobre cuestiones de fondo ni se ha solicitado un referéndum: en los dos primeros casos relacionados con la Unión Europea y, en el último,

---

[841] A. CARMONA CONTRERAS, «Control parlamentario y designación de órganos constitucionales en España: teoría y práctica», cit., p. 248.

[842] F. SANTAOLALLA LÓPEZ, «El problema de la renovación de los órganos constitucionales», cit., p. 93.

[843] J. M. CASTELLÀ ANDREU, «Repensando las funciones del Parlamento: el papel de la oposición según la Comisión de Venecia», cit., p. 246.

un cambio de terminología que opera en el campo de lo simbólico. En la primera reforma, que se llevó a cabo el 27 de agosto de 1992, hubo un amplio consenso, ya que fue presentada conjuntamente el 7 de julio por todos los grupos parlamentarios, se tramitó por el procedimiento de urgencia y lectura única, no se presentaron enmiendas y fue aprobada por unanimidad tanto en el Congreso de los Diputados como en el Senado[844].

Respecto a la segunda reforma, que se realizó el 27 de septiembre de 2011, tan sólo se propuso por los dos grupos parlamentarios principales (PP y PSOE), que solicitaron el procedimiento de urgencia y lectura única. Por un lado, en el Congreso de los Diputados, se omitió la fase de comisión y presentaron enmiendas que fueron debatidas y votadas antes de la votación final sobre el conjunto del texto[845]. En el Senado, por el otro lado, sí que se tramitó con plazo para las enmiendas y con debate en la Comisión Constitucional[846]. A pesar de la celeridad del proceso, no hubo prácticamente oposición en la votación (en el Congreso de los Diputados 316 votos a favor y 5 en contra; y en el Senado, 233 a favor y 3 en contra).

En lo relativo a la última reforma, que se llevó a cabo el 15 de febrero de 2024, también se presentó por los grupos parlamentarios PP y PSOE, a través del procedimiento de urgencia y lectura única. Por un lado, en el Congreso de los Diputados se presentaron enmiendas, pero se inadmitieron todas, y no se debatió en comisión. Y, por el otro lado, en el Senado se debatió en la Comisión Constitucional y tampoco se admitieron las enmiendas presentadas. Sin embargo, es, paradójicamente, la reforma que mayor

---

[844] Técnicamente en el Senado hubo 238 votos: 236 a favor, uno en contra y una abstención. No obstante, nada más acabar la votación, lo senadores De Miguel López y Ferrer i Roca pidieron que constara en acta que se habían equivocado al votar. Véase: Cortes Generales, Diario de Sesiones del Senado, IV legislatura, 1992, núm. 125, Sesión del Pleno, celebrada el jueves 30 de julio, p. 6736.

[845] Se presentaron enmiendas por el Grupo Parlamentario Mixto, el Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana- Izquierda Unida- Iniciativa per Catalunya Verds, el Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV) y el Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió). Véase: BOCG. Congreso de los Diputados, serie B, núm. 329-3, de 5 septiembre de 2011.

[846] Se presentaron enmiendas por el Grupo Parlamentario Catalán en el Senado de Convergència i Unió, el Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas, el Grupo Parlamentario Mixto y el Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrés. Véase: BOCG. Senado, núm. 106, de 6 septiembre.

oposición ha tenido, puesto que el grupo parlamentario Vox manifestó su rechazo. Por este motivo, en el Congreso de los Diputados obtuvo 312 votos a favor y 32 en contra, y en el Senado 254 a favor y 3 en contra. Sin embargo, en términos numéricos la oposición no contaba con suficientes escaños para solicitar el referéndum.

Cabe detenerse a valorar si el procedimiento de lectura única y urgencia, que se ha llevado a cabo en todas las reformas, supone un menoscabo ilegítimo de las funciones de los grupos de la oposición. A este respecto, durante el procedimiento de la segunda reforma, se interpuso un recurso de amparo por Gaspar Llamazares Trigo y Nuria Buenaventura Puig, diputados del Grupo Parlamentario Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa Per Catalunya Verds en el Congreso de los Diputados, al considerar que dichos procedimientos habían resultado lesivos al ejercicio de la representación. Por un lado, se argumentó que el procedimiento de lectura única reduce sustancialmente las facultades de los grupos de la oposición y, en especial, elude el debate en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados. Por otro lado, el procedimiento de urgencia afectaba especialmente de forma lesiva a la reducción de plazo de presentación de enmiendas.

El ATC 9/2012, de 13 de enero, inadmitió el recurso de amparo al sostener que ni la Constitución ni el reglamento del Congreso de los Diputados se excluyen dichos procedimientos. Respecto al procedimiento de urgencia y la consiguiente reducción de los plazos para la presentación de enmiendas, entendió que se daban las circunstancias adecuadas en la medida en que se habían convocado elecciones anticipadas. Y en relación con la lectura única, el Tribunal consideró que la Mesa no tiene la obligación de motivar la propuesta de su tramitación. De esta forma, el derecho de representación de los diputados se había sustanciado "en la oportunidad de intervenir en la fase plenaria durante el trámite de toma en consideración y de oponerse mediante el oportuno voto a la misma, en la tramitación de la proposición mediante el controvertido procedimiento y, ulteriormente, en la propia aprobación de la iniciativa de reforma" (FJ 3).

Se ha de destacar, en relación con el procedimiento de lectura única, que los reglamentos limitan su aplicación (art. 150 RCD y 129 RS) a dos circunstancias: siempre que su naturaleza lo aconseje o la simplicidad de la formulación lo permita. En la práctica

parlamentaria dicho requisito se ha traducido en la existencia de un consenso sobre el texto legislativo que lleve a prever que no será variado durante el procedimiento[847]. Y si bien la primera y tercera reformas sí podían acogerse al requisito de sencillez, no ocurría lo mismo con la segunda. Y tampoco en las últimas dos reformas había un acuerdo unánime sobre su tramitación que pudiera prever que no se presentarían enmiendas o que no habría un debate sustancial en comisión. En este sentido, cabe sostener que dicho procedimiento no ha sido utilizado de la forma más adecuada.

Y, por último, resulta grave la tendencia actual a que las cuestiones de Estado se decidan sin la cooperación de la oposición. Es particularmente preocupante el caso de la política exterior. Cabe destacar dos ejemplos paradigmáticos. En primer término, en 2003, con el gobierno del Partido Popular, España participó en la guerra de Irak con la oposición del resto de grupos parlamentarios. El 4 de marzo se debatió una proposición no de ley "relativa a la crisis de Irak", que se aprobó con el voto en contra del resto de grupos parlamentarios.

En 2022, en segundo lugar, con el gobierno de coalición del Partido Socialista y Unidas Podemos, el presidente del Gobierno modificó la posición histórica de España en el conflicto del Sáhara occidental. La manera en que se llevó a cabo fue especialmente grave. Se tomó la decisión en contra del criterio de su socio de coalición, el partido Unidas Podemos, sin cooperar ni informar a la oposición parlamentaria, sin dar cuentas al Parlamento, en contra de lo que establecía el programa electoral de 2019 del PSOE (p. 286), ni darse causas aparentes para la decisión, sin deliberación pública, en secreto. La ciudadanía española tuvo noticia del suceso a través de la publicación del rey de Marruecos de una carta firmada por el presidente del Gobierno.

En suma, en el nombramiento de cargos de instituciones independientes se ha de denunciar que la lógica de cuotas atenta contra la garantía de dichos organismos y se han de plantear mecanismos de antibloqueo efectivos. La mayoría cualificada, por lo tanto,

[847] P. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, «El procedimiento ordinario de reforma constitucional», *Revista de las Cortes Generales*, 100-101-102, 2017, p. 158.

está bien configurada para que la oposición parlamentaria, a modo de contrapeso con la mayoría y el Gobierno, pueda participar del nombramiento de los cargos.

Respecto al procedimiento de reforma, se ha de destacar que consideramos que el procedimiento de lectura única no ha sido el más adecuado para las últimas dos reformas. Pero, en lo que respecta a las recomendaciones de la Comisión de Venecia, todas las reformas se han llevado a cabo con un acuerdo sustancial. No ha habido, sin embargo, la capacidad de llegar a un consenso sobre cuestiones de máxima importancia como la reforma del Senado o la sucesión a la Corona.

Por último, las decisiones de Estado, y especialmente la política exterior, se deberían tomar con la necesaria cooperación con la oposición estricta, de tal forma que la posición española no cambiara con cada nuevo Gobierno.

9. El control de constitucionalidad y el referéndum

En este último apartado, cabe analizar la posición de los grupos de la oposición respecto a otras formas de control como el referéndum y el que ejerce el Tribunal Constitucional. Es, en otras palabras, la relación de la oposición parlamentaria con el control jurídico propio del Alto Tribunal español y la democracia directa propia de los referendos.

En primer lugar, respecto al control de constitucionalidad, se contempla una minoría cualificada de 50 diputados (1/7 del Congreso de los Diputados) o 50 senadores (1/5 del Senado) para poder interponer un recurso de inconstitucionalidad contra "Leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de Ley" (arts. 162 CE; 31 y 32.1 LOTC). Es, sin duda, una garantía de las minorías, aunque exige un requisito numérico elevado. Eso hace que, en términos generales, se pueda considerar como un instrumento a disposición de la oposición en sentido estricto. Lo que se había concretado, hasta hace poco, en que sólo el partido con más representación de la oposición podía interponer recursos de inconstitucionalidad. En las últimas legislaturas se puede observar que otros partidos han alcanzado la representación suficiente: Podemos (XI y XII legislaturas), Ciudadanos (XIII legislatura) y Vox (XIV legislatura).

Es conveniente que se mantenga una minoría cualificada pensada para la oposición en sentido estricto por dos razones principales. La primera es que un exceso de

recursos de inconstitucionalidad puede acabar obstruyendo el trabajo del Tribunal Constitucional. En palabras del profesor ALZAGA, ello va "en detrimento de las posibilidades de dedicación de tan importante Tribunal a los recursos verdaderamente fundados y de gran trascendencia"[848]. Y, la segunda, es que el control de constitucionalidad es una herramienta que no puede sustituir al control parlamentario. Como argumenta el profesor LINZ, se ha de evitar, en la medida de lo posible, que el Tribunal Constitucional acabe resolviendo cuestiones de contenido político que deberían haber sido solucionadas en el Parlamento[849]. Permitir una minoría cualificada más baja para interponer los recursos de inconstitucionalidad, podría provocar que el centro de atención gravitara todavía más del Parlamento al Tribunal Constitucional.

Pues bien, la regulación española exige un umbral por debajo de países de nuestro entorno como Alemania, un cuarto del Parlamento (art. 93 de la Ley Fundamental de Bohn de 1949), pero por encima de otros como Francia 60 diputados (aprox. 1/9) o senadores (aprox. 1/6) (art. 61 Constitución de Francia de 1958). La Comisión de Venecia, como hemos visto, recomienda que sea en torno a un tercio o un cuarto de los miembros los que puedan interponer el recurso de inconstitucionalidad y, en casos de mucha fragmentación, incluso un quinto. En contraste, en España, se requiere, como ya hemos destacado, un séptimo para el Congreso de los Diputados y un quinto para el Senado. Resulta obvio que, en la medida en que la Constitución regula 50 diputados o 50 senadores, el porcentaje variará en la medida en que lo haga el número de representantes de las Cámaras. A este respecto, regular porcentajes en vez de números ayudaría a mantener la estabilidad del criterio.

En segundo lugar, en el sistema español el uso del referéndum está bastante limitado. Esto se debe, en parte, a la práctica franquista de utilizar este instrumento como forma de legitimar sus políticas. Además, la realidad italiana, en los momentos de los debates constituyentes, ofrecía el ejemplo de su instrumentalización por el minoritario partido radical[850]. De esta forma, el art. 92 CE contempla que "las decisiones políticas de

---

[848] Ó. ALZAGA VILLAAMIL, *Comentario sistemático a la Constitución española de 1978*, cit., p. 936.

[849] J. J. LINZ, *La quiebra de las democracias*, cit., pp. 207-209.

[850] Ó. ALZAGA VILLAAMIL, *Comentario sistemático a la Constitución española de 1978*, cit., p. 581.

especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos. El referéndum será convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados". En el texto constitucional se excluye a los grupos de oposición de su utilización. El artículo ha sido desarrollado por la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, que especifica que la autorización del referéndum la otorgará el Congreso de los Diputados por mayoría absoluta. En este punto, como ya hemos abordado, la Comisión de Venecia recomienda que los grupos de oposición puedan iniciar el debate sobre su conveniencia y que la decisión sea tomada por mayoría absoluta.

No obstante, en lo relativo a la reforma ordinaria de la Constitución (art. 167.3 CE), sí que se contempla la posibilidad de que una décima parte de los diputados o senadores puedan solicitar que la reforma se someta a referéndum. Un procedimiento que, en las tres reformas constitucionales que ha habido por el momento, todavía no se ha utilizado. En el caso de la reforma agravada (art. 168.3 CE), en contraste, el referéndum es obligatorio. En el primer caso, estamos ante una garantía para los grupos de la oposición, que, a la vez, sirve al propósito de que el pueblo haga de árbitro entre mayoría y oposición. En el segundo supuesto, su finalidad es ratificar y está configurado para dotar a la reforma de legitimación popular.

En definitiva, tanto el control de constitucionalidad como el referéndum han de ser instrumentos complementarios al control parlamentario de la oposición. Respecto al control de constitucionalidad, la configuración está correctamente diseñada para ser utilizada por la oposición en sentido estricto. Un cambio menor sería modificar los números de los diputados que pueden interponerlos por porcentajes. De esta forma, se mantendría cierta estabilidad con las modificaciones del número de representantes. En lo relativo al referéndum, consideramos que sería bueno, en la línea de la Comisión de Venecia, que la iniciativa la pudiera una minoría de diputados para poder debatir su necesidad, pero que la decisión final descansara en la mayoría absoluta. Por lo demás, consideramos que la regulación de los referéndums de reforma constitucional es adecuada.

10. Recapitulación

En este capítulo hemos estudiado la concreción de la oposición parlamentaria en el sistema constitucional español. La falta de formalización de esta institución en nuestro ordenamiento ha producido una serie de problemas fruto de la confusión generada en un plano funcional entre el poder Legislativo y el Ejecutivo, entre mayoría y Gobierno. Adicionalmente, a raíz de la racionalización parlamentaria, se aprecia un excesivo predominio del Gobierno frente a los grupos de oposición, hasta el punto de que puede suponer una obstrucción de sus funciones.

Hemos analizado cuatro tipos de normas que forman parte de un estatuto informal de la oposición parlamentaria: las mayorías cualificadas, las minorías cualificadas, la preeminencia de los grupos de oposición en los reglamentos y la deferencia institucional. Esta última se manifiesta en aspectos como el orden de los debates o el trato que recibe institucionalmente el líder de la oposición. Sin embargo, consideramos que es necesario un reconocimiento formal de la oposición parlamentaria. A nuestro juicio, se podría dar a través de un estatuto de la oposición que reforzara todos aquellos aspectos que hemos examinado donde la oposición se encuentra, de manera injustificada, impotente frente a un Gobierno con tendencia a imponer el "rodillo de la mayoría".

V. Conclusiones

(i) El mínimo común al que se puede reducir el concepto de oposición parlamentaria es aquellos grupos parlamentarios que, excluidos del poder Ejecutivo, ejercen la función de oposición al Gobierno. Es una definición amplia que ha de ser adaptada jurídicamente a la realidad de cada Estado. Hay principalmente dos maneras de institucionalizar a la oposición: regular un estatuto que dote de una posición preeminente al jefe de la oposición oficial, propio de aquellos sistemas donde predominan dos grandes partidos, y la formalización de un estatuto para los grupos de oposición, más habitual en los sistemas multipartidistas.

En el primer caso, el hecho de que se regule una posición preeminente al jefe de la oposición oficial, que es el líder del partido con mayor representación que no forma parte del Gobierno, se debe a la condición del grupo parlamentario como alternativa del Gobierno en exclusiva. Ello, como hemos visto en el Reino Unido, no excluye que el resto de los grupos de la oposición tengan una posición garantizada, aunque en segundo plano. En cambio, en los sistemas multipartidistas, al no haber necesariamente una alternativa de gobierno clara, se opta por regular un estatuto para todos los grupos de oposición. No obstante, también se otorga una posición preeminente a los grupos de oposición con más representación mediante mecanismos como la formalización de minorías cualificadas, que es una forma de reconocerlos como posible alternativa del Gobierno. En este punto hemos propuesto las categorías de oposición en sentido estricto (que es alternativa del Gobierno) y en sentido amplio (que no lo es).

(ii) Para que la oposición parlamentaria esté plenamente operativa, ha de poder realizar de manera adecuada sus tres funciones: control, alternativa política y cooperación con el Gobierno y la mayoría. Respecto a la primera función, el control propio de la oposición parlamentaria es el político, que presupone parámetros y sanciones políticas. Por el contrario, las sanciones jurídicas en el Parlamento, como el cese de la confianza mediante la moción de censura, corresponden a la mayoría. Se ha de destacar que el control parlamentario de la oposición se puede complementar con otros tipos de control: manifestaciones, referéndum y el control jurídico de los tribunales constitucionales.

Asimismo, el control es una actividad multifuncional que también se ejerce cuando la oposición está realizando las otras funciones.

En cuanto a la función de alternativa política, consiste en hacer visible en la opinión pública una alternativa. Ello puede llevar a dos resultados, que no son excluyentes entre sí: influir en las políticas del Gobierno o desgastarlo para sustituirlo. Y, por último, la función de cooperación consiste en una integración efectiva entre fuerzas políticas opuestas sobre ciertos temas de trascendencia constitucional. La lógica de Estado es el fundamento de ese consenso y que es necesario precisar su contenido para evitar que sea instrumentalizada de manera oportunista. Así pues, la preservación de la legitimidad de la democracia constitucional es el principal fundamento de la cooperación. De este modo, las materias pueden requerir consenso para garantizar la estabilidad, independencia, paz social, salud pública, etc. Y la formalización de dicha función se puede llevar a cabo a través de las mayorías cualificadas, que presupone a la oposición en sentido estricto como condición necesaria para realizar un consenso sustancial.

(iii) Hay tres macro principios (pluralismo político, representación y división de poderes) a los que la oposición parlamentaria ha de dar plenitud y un principio de actuación que ha de regir su comportamiento (lealtad constitucional). El pluralismo político aplicado a la oposición parlamentaria consiste, por un lado, en dar a las diferentes fuerzas políticas la posibilidad de acceder a las instituciones públicas y no interferir en su representación para que puedan expresar su programa político en condiciones justas. Por otro lado, en garantizar su expresión al establecer prerrogativas, dar espacios y medios para que la oposición pueda realizar sus funciones. La existencia de partidos o asociaciones no es suficiente, se ha de reconocer una esfera de libertad colectiva en todos los ámbitos, incluyendo el político e institucional. De esta forma, la expresión de un programa diferente evita una ruptura del orden constitucional al posibilitar la reforma constitucional como una vía para resolver las tensiones políticas. Del mismo modo, este principio obliga a la oposición a asegurar el pluralismo político: al respetar sus límites en el Parlamento y garantizar su existencia dentro del propio partido político. Los límites jurídicos que ha de respetar son, principalmente, evitar el uso de medios violentos y, según los ordenamientos, no atentar en su programa contra los valores materiales de la Constitución. Por otra parte, entre los límites políticos, cabe destacar el peligro de la concepción política de amigo-enemigo, que atenta contra el principio de manera frontal.

En segundo lugar, el principio de representación requiere que los grupos de oposición, en su relación con los representados, manifiesten y actualicen su voluntad. Ello, jurídicamente, se garantiza asegurando que dichos grupos, en atención al principio de proporcionalidad, tengan espacios en los órganos de las Cámaras y tiempo para poder ejercer sus funciones de manera adecuada.

De otra parte, el principio de la división de poderes se traduce en que la oposición parlamentaria, mediante sus funciones, se contrapone al Gobierno y la mayoría parlamentaria y supone un límite a su poder. El efecto jurídico más importante de este principio consiste en que ha de garantizar que la oposición pueda controlar y ofrecer una alternativa política de manera adecuada: sea con acceso a más instrumentos, más tiempo para debatir, más recursos financieros, etc. Ello también justifica dar una preeminencia a la oposición en sentido estricto frente al resto de grupos de la oposición, en la medida en que la posibilidad de alternancia dota de mayor efectividad a su dimensión de contrapoder.

Por último, el principio de lealtad opera en la oposición parlamentaria estableciendo dos límites jurídicos: exige un acatamiento de las reglas del juego y supone una excepción al principio de que la mayoría del Gobierno ha de decidir. Asimismo, se puede destacar un efecto político: la exigencia de actuar de forma responsable para preservar los principios estructurales del Estado constitucional.

(iv) Históricamente, la función de oposición en el Reino Unido ha evolucionado de forma gradual. Sin embargo, el punto de inflexión, que separa al Reino Unido del resto de potencias europeas, es la Revolución Gloriosa de 1688. El poder que obtiene el Parlamento por la Bill of Rights y la falta de autoridad del monarca, provocan una transición acelerada de una monarquía constitucional a una monarquía parlamentaria. A partir de entonces, su desarrollo es sin revoluciones ni levantamientos. Apenas existe la tensión entre la legitimación monárquica y la democrática. Y así, se posibilita el desarrollo de la práctica parlamentaria que, a lo largo de los años, se va institucionalizando. De esta manera, no será hasta el siglo XX que se formalizará toda la regulación relativa a la oposición parlamentaria. Ello les ha posibilitado adaptar su sistema a los diferentes cambios, y les ha permitido actualizar, a través de la formalización de la oposición parlamentaria, el principio de división de poderes de manera adecuada.

La evolución de la función de oposición en España, en contraste con la del Reino Unido, se lleva a cabo con fuertes tensiones entre diferentes fuerzas políticas. Las constituciones no son siempre el resultado de la consolidación de unas ideas en la sociedad o de una práctica parlamentaria. En el siglo XX, la guerra civil y las siguientes 4 décadas de dictadura han impedido el desarrollo del derecho parlamentario. Justo la época en la que el Reino Unido formaliza la figura de la oposición parlamentaria y desarrolla gran parte de su regulación al respecto. De esta forma, durante el proceso constituyente de la Constitución de 1978 no se valora la incorporación de la categoría de la oposición parlamentaria y, como corolario, no se incorpora en el texto definitivo. Ello ocasiona que en el plano funcional pueda haber una confusión entre mayoría y Gobierno, lo que provoca un control ineficaz.

(v) La Comisión de Venecia recomienda que el presidente de la Cámara sea una figura unificadora e institucional. De esta manera, recomienda que el presidente de la Cámara sea elegido por mayoría cualificada, resaltando la importancia de la representación proporcional en los órganos de gobierno. En el Reino Unido, formalmente, el presidente de la Cámara de los Comunes (*Speaker*) se elige por la regla de la mayoría. No obstante, las convenciones y las prácticas corrigen este predominio de la mayoría para dotar a la figura de la máxima neutralidad posible. La elección de un diputado como presidente de la Cámara supone su elevación a una categoría que lo sitúa por encima de las luchas partidistas. Por eso, por convención, ha de renunciar a su afiliación política y, para garantizar su independencia, se le garantiza un puesto de honor en la Cámara de los Lores cuando finalice su mandato. El resto de las convenciones están acorde con esta garantía de neutralidad: no intervenir en los debates, sólo votar en caso de desempate y con un criterio de favorecer la deliberación y el criterio mayoritario en la toma de decisiones. Del mismo modo, las prácticas se dedican a consolidar dicha imparcialidad: no oponerse a su reelección y no presentar candidatura donde se presente el presidente de la Cámara de los Comunes.

En el sistema español ello descansa sobre la voluntad de alcanzar consensos de los grupos parlamentarios, ya que la regulación de los reglamentos establece el dominio de la mayoría, sea en la presidencia de la Cámara como en la Mesa. Las últimas legislaturas en España hemos asistido a un agravamiento de las relaciones entre los

partidos políticos, donde ha primado el conflicto frente al consenso. Ello ha provocado que haya en la representación proporcional de la Mesa una sobre representación de algunos grupos que apoyan a la mayoría. En este contexto, sería adecuado formalizar una regulación, sea a través de mayoría cualificada u otras fórmulas, que garantizaran o, cuando menos, fomentaran la cooperación entre mayoría y oposición. Todo ello lo hemos traducido en dos propuestas. Respecto al presidente de la Cámara, imitando el sistema italiano, se podría regular dos votaciones con mayoría cualificada de tres quintos y el mecanismo antibloqueo de mayoría absoluta en la tercera. Y, en relación con la Mesa, primero, mediante una propuesta de todos los grupos parlamentarios y, en caso de que no se produjera a tiempo, una designación del presidente de la Cámara en atención a su representación, que será votada por una mayoría cualificada de tres quintos y con el mecanismo antibloqueo en la segunda votación de mayoría absoluta.

(vi) La regulación española cumple con la sugerencia general de la Comisión de Venecia de establecer una representación proporcional para que los grupos de oposición puedan tener una representación adecuada. No obstante, también recomienda que se otorgue la presidencia de las comisiones que tengan un peso significativo, como hemos visto que ocurre en el Reino Unido, donde se atribuyen al grupo de la oposición oficial dos presidencias: la Comisión de Normas de Conducta y la Comisión de Cuentas Públicas. En España, eso se garantizaba anteriormente con la práctica de otorgar las comisiones de presupuestos y RTVE.

Sin embargo, recientemente, dicha práctica, excepto en el Senado, ha caído en desuso y opera un intercambio entre grupos de un Congreso de los Diputados bastante fragmentado y con mayorías justas. Por tanto, creemos conveniente regular dentro de un estatuto de la oposición la asignación de estas dos comisiones al grupo parlamentario con más representación de la oposición. De esta manera, también se evitaría la práctica de otorgar la comisión de presupuestos del Senado al segundo partido con más representación, de tal forma que acabe en manos del grupo parlamentario del Gobierno.

(vii) La facultad de poder convocar una sesión extraordinaria, en recomendación de la Comisión de Venecia, ha de estar a disposición de una minoría cualificada. No ocurre así en el Reino Unido, donde se reserva al Gobierno, que lo ha de acordar con el presidente de la Cámara. Y tampoco en el ordenamiento español, donde las minorías no disponen de

esa posibilidad. En este sentido, cabría regular una minoría cualificada para poder convocar una sesión extraordinaria. Se ha de subrayar que la potestad de convocar no implica determinar el calendario de trabajo y el contenido del orden del día, donde verdaderamente se decide aquello que determinará el debate ante el público.

Al respecto de la fijación del calendario de trabajos y del orden del día, la Comisión de Venecia insta a que la oposición tenga un papel significativo en las decisiones procedimentales para prevenir el dominio de la mayoría. La CdV recomienda la formalización de minorías cualificadas o reservar un tiempo a la semana para que la oposición pueda incluir asuntos en el calendario de trabajos y en el orden del día. En el ordenamiento español, predomina de manera abrumadora la mayoría, que puede imponer su rodillo cuando lo crea pertinente, sin ninguna garantía para los grupos de oposición. En el contexto de crisis en el que nos encontramos, recobra mayor sentido una regulación que impida que, en contextos de polarización, se niegue el espacio político legítimo al adversario. A nuestro juicio, dos propuestas inspiradas en el caso británico cumplirían con este propósito. En primer término, la posibilidad de exigir un debate ante el pleno o, en su caso, la comisión, para tratar sobre el orden del día. Y, en segundo lugar, establecer una reserva para los grupos de oposición. Por un lado, los grupos de oposición podrían representar en los debates aquellos intereses que no encuentran un cauce para ser tratados con más profundidad. Y así, quedaría constancia de su alternativa política ante la ciudadanía. Por el otro lado, se garantizaría que pudieran tratar aquellos asuntos que consideran cruciales para su oposición. Ello debería formar parte del estatuto de la oposición.

En cuanto a la distribución del tiempo de intervención, la Comisión de Venecia recomienda que se otorgue más tiempo a la oposición en los proyectos de ley o, alternativamente, se divida el tiempo entre la mayoría y la oposición. En el derecho parlamentario español, el correcto funcionamiento del uso de la palabra descansa, en gran parte, en el rol institucional y *supra partes* de los presidentes de las Cámaras. A la regulación expresa del reglamento del Congreso de los Diputados, se añade una cláusula de flexibilidad donde la Mesa con la Junta de Portavoces pueden introducir cambios. Hay dos reformas que, respetando el margen de flexibilidad del presidente de la Cámara, se podrían incluir en el estatuto de la oposición para garantizar su función: 1) empezar los

debates generales con el grupo de oposición con mayor representación numérica, y acabarlos con el grupo con más representación dentro del Gobierno; y 2) en la línea de lo que propone la CdV, otorgar más tiempo a los grupos de oposición en aquellos debates propuestos por el Gobierno o la mayoría. Y, en su defecto, garantizar el mismo tiempo de intervención.

(viii) Respecto al procedimiento legislativo y presupuestario del ordenamiento español, es fundamental reformar la operatividad de los mecanismos de evaluación *ex ante* para que los grupos de oposición parlamentaria puedan estar debidamente informados. En la línea de la recomendación de la Comisión de Venecia sobre la necesidad de que los grupos de oposición tengan un acceso razonable a los informes. Sería conveniente regular en el estatuto de la oposición una minoría cualificada que permitiera solicitar los informes del Consejo de Estado y del Consejo General del Poder Judicial.

En la configuración actual, existe la garantía de debatir en el pleno las proposiciones de ley en el trámite de toma en consideración. En cambio, en relación con los proyectos de ley, el Gobierno puede evitar que se debatan públicamente en el pleno al otorgar competencias a las comisiones. En este punto, sería bueno que los grupos de oposición, como ocurre en el Reino Unido, pudieran forzar un debate público en el pleno. De otra parte, como también apunta la CdV, es importante que la mayoría no utilice las enmiendas como forma de incluir materias que no tienen conexión con el proyecto de ley inicial, eludiendo, de esta forma, el control de la oposición. Y, por último, respecto al procedimiento presupuestario, se cumple con la exigencia de la Comisión de Venecia de posibilitar las enmiendas. Ahora bien, consideramos que se ha de dotar de más medios y tiempo a la oposición para poder formular enmiendas informadas sobre el texto que se presenta.

(ix) En cuanto a los instrumentos de control, la Comisión de Venecia pone énfasis en que sean accesibles para los grupos de oposición, sea directamente, como las preguntas, o mediante el establecimiento de una minoría cualificada, como las interpelaciones o las comisiones de investigación. En el Parlamento español, los grupos de oposición pueden ejercer la iniciativa de uso de los instrumentos ordinarios de preguntas, interpelaciones y mociones. Sin embargo, no se puede obviar que su operatividad depende de su inclusión

en el orden del día, cuya definición está en manos de la mayoría. De otra parte, la comisión de investigación es un instrumento importante que, en nuestro ordenamiento, en lo que respecta a la oposición parlamentaria, ha quedado reducida a la posibilidad de proponerla para debatir su idoneidad. En este sentido, consideramos positiva la regulación de una minoría cualificada en el estatuto de la oposición para activar una comisión de investigación.

(x) Los acuerdos entre la oposición y la mayoría y el Gobierno requieren de la integración de la oposición en la decisión. Por un lado, en el nombramiento de instituciones independientes, la elección ha de servir para elegir a los más capacitados técnicamente, pero con bloqueos mutuos a candidatos que puedan estar muy politizados. La finalidad es mantener la independencia y el prestigio profesional de la institución. En España, se ha de denunciar que la lógica de cuotas atenta contra la garantía de dichos organismos y se han de plantear mecanismos de antibloqueo efectivos. La mayoría cualificada, por lo tanto, está bien configurada para que la oposición parlamentaria, a modo de contrapeso con la mayoría y el Gobierno, pueda participar del nombramiento de los cargos.

Y, por otro lado, las reformas constitucionales han de llevarse a cabo con un consenso sustancial y evitando los programas maximalistas. En el caso español, se ha de destacar que consideramos que el procedimiento de lectura única no es el más adecuado para reformas complejas, como fue el caso de la de 2011. Pero, en lo que respecta a las recomendaciones de la Comisión de Venecia, todas las reformas se han llevado a cabo con un acuerdo sustancial. No ha habido, sin embargo, la capacidad de llegar a un consenso sobre cuestiones de máxima importancia como la modificación del Senado o la sucesión a la Corona. Por último, las decisiones de Estado, y especialmente la política exterior, se deberían tomar con la necesaria cooperación con la oposición estricta. De tal forma que la posición española no cambiara con cada nuevo Gobierno.

(xi) Tanto el control de constitucionalidad como el referéndum han de ser instrumentos complementarios al control parlamentario de la oposición. Respecto al control de constitucionalidad, la configuración está correctamente diseñada para ser utilizada por la oposición en sentido estricto. Un cambio menor sería modificar los números de los diputados que pueden interponerlos por porcentajes. De esta forma, se mantendría cierta estabilidad con las modificaciones del número de representantes. En lo relativo al

referéndum, consideramos que sería bueno, en la línea de la Comisión de Venecia, que la iniciativa la pudiera tener una minoría de diputados para poder debatir su necesidad, pero que la decisión final descansara en la mayoría absoluta.

(xii) Es necesaria la regulación de un estatuto en España en la que se identifique a la oposición parlamentaria según si vota en contra de la investidura. El estatuto no ha de ser una sistematización de todas las normas sobre la oposición parlamentaria, sino que se ha de centrar en corregir aquellas derivas que hemos detectado que atentan contra la eficacia de sus funciones. Dicha regulación debería ser incorporada en los reglamentos de las Cámaras.

En relación con su contenido, consideramos que, cuando menos, debería incluir: 1) una minoría cualificada para acordar la creación de una comisión de investigación; 2) una minoría cualificada para solicitar los informes del Consejo de Estado y del Consejo General del Poder Judicial; 3) otorgar al grupo de oposición con mayor representación numérica el primer turno en los debates generales, y cerrarlo con el grupo con más representación dentro del Gobierno; 4) otorgar más tiempo a los grupos de oposición en aquellos debates propuestos por el Gobierno o la mayoría; 5) la posibilidad de exigir un debate ante el pleno o, en su caso, la comisión, para debatir sobre el orden del día; 6) la reserva de sesiones donde la oposición pueda decidir el orden del día; 7) la regulación de una minoría cualificada para solicitar la iniciativa del referéndum.

VI. Bibliografía

1. Doctrina citada

ALEMÁN MERLO, S.; CASTELLÀ ANDREU, J. M., «El nombramiento de las autoridades independientes. Lecciones a partir de la experiencia española y europea», *International Journal of Constitutional Law*, vol. 20, n.º 4, 2022, pp. 1526-1537.

ÁLVAREZ ÁLVAREZ, L., *La lealtad constitucional en la Constitución española de 1978*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2008.

ÁLVAREZ CONDE, E.; TUR AUSINA, R., *Derecho constitucional*, Tecnos, Madrid, 2019.

ÁLVAREZ TARDÍO, M., «Las Cortes de la Segunda República: ¿un Parlamento de partidos?», *Revista de las Cortes Generales*, n.º 63, 2004, pp. 139-173.

ÁLVAREZ VELEZ, M. I.; DE MONTALVO JÄÄSKELÄINEN, F., *El arte de legislar: evaluación legislativa ex ante y ex post*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2023.

ALZAGA VILLAAMIL, Ó., *Comentario sistemático a la Constitución española de 1978*, Ediciones del Foro, Madrid, 1978.

ANASTAPLO, G., «Loyal Opposition in a Modern Democracy», *Loyola University Chicago Law Journal*, vol. 35, n.º 4, 2004, pp. 1009-1020.

APARICIO PÉREZ, M. Á., «Las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales», en Marco Aparicio Wilhelmi, Xavier Arbós Marín, Mercè Barceló i Serramalera (eds.) *La función del derecho constitucional. Selección de obras*, Atelier, Madrid, 2008, pp. 481-501.

ARAGÓN REYES, M., «¿Cambiar la constitución para adaptarla o para transformarla?», *Teoría y realidad constitucional*, n.º 36, 2015, pp. 313-327.

ARAGÓN REYES, M., *Constitución y control del poder: introducción a una teoría constitucional del control*, Ediciones Ciudad Argentina, 1995.

ARAGÓN REYES, M., «Democracia y representación. Dimensiones subjetiva y objetiva del derecho de sufragio», *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, n.º 9, 2000, pp. 37-60.

ARAGÓN REYES, M., «El control de constitucionalidad en la Constitución española de 1978», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 7, pp. 171-196.

ARAGÓN REYES, M., «Sistema parlamentario, sistema presidencialista y dinámica entre los poderes del Estado. Análisis comparado.», en *Parlamento y Control del Gobierno. V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos.*, Aranzadi, Pamplona, 1998.

ARANDA ÁLVAREZ, E., «El reglamento del Congreso de los Diputados. Propuestas para su reforma.», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 175, 2017, pp. 17-65.

ARENDT, H., *On Revolution*, Penguin Books, London, 1990.

ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I., «Reflexiones con motivo del 40 aniversario del Reglamento del Congreso de los Diputados», *Revista de las Cortes Generales*, n.º 113, 2022, pp. 71-93.

ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I.; CAVERO GÓMEZ, M., «Artículo 76. Comisiones de investigación», en *Comentarios a la Constitución española de 1978*, vol. VI, Cortes Generales, Madrid, 1998, pp. 571-663.

AYUSO, M., «¿Separación, división o equilibrio entre poderes?», en *División de poderes. Actas de las Jornadas sobre la División de Poderes Celebradas en Córdoba los días 16, 17 y 18 de Mayo de 1996*, Universidad de Córdoba, Córdoba, 1997.

BAGEHOT, *The English Constitution (Oxford World's Classics)*, Oxford University Press, Oxford, 2001.

BAKER, F.; ZODGEKAR, K., «Government Majority», *Institute for Government*, fecha de consulta en https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainer/government-majority.

BALDIN, S.; DI GREGORIO, A. (eds.), *The legal and political conditions of opposition parties in Central and Eastern Europe. An overview*, Edizioni Università di Trieste, Trieste, 2023.

BARTOLE, S., *The Internationalisation of Constitutional Law. A view from the Venice Commission*, Hart Publishing, Oxford, 2020.

BAYÓN Y CHACÓN, G., *El derecho de disolución del Parlamento y otros estudios*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1999.

BELLAMY, R., *Political Constitutionalism. A Republican Defence of the Constitutionality of Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

BIGLINO CAMPOS, P., «Las facultades de los parlamentarios ¿son derechos fundamentales?», *Revista de las Cortes Generales*, n.º 30, 1993, pp. 53-100.

BLANCO VALDÉS, R. L., «Control parlamentario, oposición política y alternancia en el estado de partidos (una reflexión a partir de la experiencia española)», en Antoni Monreal (ed.) *La división de poderes: el Gobierno*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 2000, pp. 31-59.

BÖCKENFÖRDE, E. W., «Democracia y representación. Crítica a la discusión actual sobre la democracia», en *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, Trotta, Madrid, 2000, pp. 133-158.

BÖCKENFÖRDE, E. W., «La democracia como principio constitucional», en *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, Trotta, Madrid, 2000, pp. 47-131.

BOGDANOR, V., *The New British Constitution*, Hart Publishing, Oxford, 2009.

BRAZIER, R., «The Constitutional Role of the Opposition», *Northern Ireland Legal Quarterly*, vol. 40, n.º 2, 1989, pp. 131-151.

BUQUICCHIO, G., «Retos pasados, presentes y futuros de la Comisión de Venecia», en Josep Maria Castellà Andreu, Manuel Montobbio, Simona Granata-Menghini (eds.) *Estado de derecho, democracia y globalización: Una aproximación a la Comisión de Venecia en su XXX aniversario*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2022, pp. 23-30.

BUTT, R., *The Power of Parliament*, Constable, London, 1967.

CAMPION, S. G., «Developments in the Parliamentary System Since 1918», en *British Government Since 1918*, George Allen and Unwin, London, 1950.

CAPODIFERRO CUBERO, D., «Los partidos políticos como mediadores de la representación en el sistema constitucional español», *Revista General de Derecho Constitucional*, n.º 27, 2018, pp. 1-26.

CARMONA CONTRERAS, A., «Control parlamentario y designación de órganos constitucionales en España: teoría y práctica», *Revista de las Cortes Generales*, n.º 113, 2022, pp. 245-273.

CASTELLÀ ANDREU, J. M., «El referéndum sobre el Brexit: una historia inacabada», *Revista de Derecho Político*, n.º 97, 2016, pp. 297-334.

CASTELLÀ ANDREU, J. M., «Las enseñanzas del tiempo transcurrido, o de cómo la democracia representativa sigue siendo imprescindible», en Ignacio Gutiérrez Gutiérrez (ed.) *La democracia indignada: tensiones entre voluntad popular y representación política*, Comares, Granada, 2014, pp. 143-157.

CASTELLÀ ANDREU, J. M., «Política, democràcia i excepcionalitat: una mirada des de l'exposició de motius de la proposició de llei orgànica de d'amnistia», en Manuel Aragón Reyes, Agustín Ruiz Robledo, Enrique Gimbernat (eds.) *La amnistía en España: Constitución y Estado de Derecho*, Colex, ebook, 2024, pp. 169-175.

CASTELLÀ ANDREU, J. M., «Repensando las funciones del Parlamento: el papel de la oposición según la Comisión de Venecia», en Asunción de la Iglesia Chamarro (ed.) *El Parlamento a debate en un tiempo nuevo*, Fundación Manuel Giménez Abad, 2023, pp. 231-248.

CLAVERO, B., *Evolución histórica del constitucionalismo español*, Tecnos, Madrid, 1984.

CONSTANT, B., *La libertad de los modernos*, Alianza Editorial, Madrid, 2019.

CRAIG, P. P., «Constitucionalismo transnacional: La contribución de la Comisión de Venecia», *Teoría y realidad constitucional*, n.º 40, 2017, pp. 79-109.

DAHL, R. A., *Political oppositions in Western democracies*, Yale University Press, 1966.

DAHL, R. A., «Reflections on Opposition in Western Democracies», *Government and Opposition*, vol. 1, n.º 1, 1965, pp. 7-24.

DAHRENDORF, R., «Declino delle opposizioni e minoranze morali», *MicroMega*, vol. 2, 1988, pp. 77-91.

DE VERGOTTINI, G., *Derecho Constitucional Comparado*, Espasa-Calpe, Madrid, 1983.

DELGADO DEL RINCÓN, L. E., «Las relaciones entre las Cortes Generales y el Gobierno», en Josep Maria Andreu (ed.) *Derecho Constitucional Básico*, 7ª, Huygens, Barcelona, 2023.

DÍAZ, E., «Razón de Estado y razones del Estado», *Isegoría*, n.º 26, 2002, pp. 131-179.

DICEY, A. V., *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Liberty Classics, Indianapolis, 2008.

DWORKIN, R., «The Model of Rules», *University of Chicago Law Review*, vol. 1, n.º 35, 1967, pp. 14-46.

ELVIRA PERALES, A., «Las convenciones constitucionales», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 53, 1986, pp. 125-150.

ESTEVE PARDO, J., «La deconstrucción de la ley por el contrato. A government of men not of laws», en Manuel Aragón Reyes, Agustín Ruiz Robledo, Enrique Gimbernat (eds.) *La amnistía en España: Constitución y Estado de Derecho*, Colex, ebook, 2024, pp. 37-41.

FERNÁNDEZ CAÑUETO, D., «La evolución de las características de la representación política moderna en Occidente», *Revista de Historia Constitucional*, n.º 20, 2019, pp. 731-755.

FERNÁNDEZ CAÑUETO, D., *Representación política y Constitución española*, Marcial Pons, Madrid, 2019.

FERNÁNDEZ CAÑUETO, D., *Representación política y sistemas sociales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2020.

FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A., «El sistema electoral del Congreso de los diputados», *Revista de Derecho Político*, n.º 52, 2001, pp. 11-135.

FERRERO, G., *El Poder. Los Genios invisibles de la Ciudad*, Tecnos, Madrid, 1998.

FONTANA, D., «Government in Opposition», *The Yale Law Journal*, vol. 119, n.º 3, 2009, pp. 548-623.

FOORD, A. S., *His Majesty's Opposition, 1714-1830*, Clarendon Press, Oxford, 1964.

FRAGA IRIBARNE, M., *La leal oposición*, Planeta, Barcelona, 1983.

GARCÍA MARTÍNEZ, M. A., «La actividad legislativa del Parlamento como mecanismo de control político», *Revista de las Cortes Generales*, n.º 14, 1988, pp. 59-94.

GARCÍA MORILLO, J., *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1985.

GARCÍA PELAYO, M., *Derecho Constitucional Comparado*, 1 ed., Alianza Universidad Textos, Madrid, 1984.

GARCÍA ROCA, F. J., «¿Puede rechazar el control parlamentario un Gobierno en funciones?», en *Lecciones constitucionales de 314 días con el Gobierno en funciones*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 133-152.

GARCÍA ROCA, J., *Cargos Públicos Representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, Pamplona, 1998.

GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P., «El parlamentario individual en un Parlamento de grupos: la participación en la función legislativa», *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 28, pp. 205-242.

GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P., «El Parlamento individual en un Parlamento de grupos: la participación en la función legislativa», *Teoría y Realidad Constitucional*, vol. 28, 2011, pp. 205-242.

GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P., «El procedimiento ordinario de reforma constitucional», *Revista de las Cortes Generales*, n.º 100-101-102, 2017, pp. 131-179.

GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P., «Informes previos a la aprobación de proyectos de ley», *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, n.º 11, 2001, pp. 53-71.

GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P., «La Preocupación por la Calidad de las Leyes», *Asuntos Constitucionales*, n.º 2, 2022, pp. 145-154.

GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P., «Parlamentos del siglo XXI: el caso español», en *España constitucional (1978-2018). Trayectorias y perspectivas*, vol. IV, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2018, pp. 3319-3332.

GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P.; PENDÁS GARCÍA, B., «Comentario artículo 72.2», en *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Cortes Generales, Madrid, 1998, pp. 433-455.

GARCÍA-ESCUDERO, P., «Un nuevo parlamento fragmentado para los 40 años de la Constitución», *Revista de Derecho Político*, n.º 101, 2018, pp. 67-98.

GARCÍA-PELAYO, M., *El Estado de partidos*, Alianza, Madrid, 1986.

GARCÍA-PELAYO, M., «La división de poderes y su control jurisdiccional», *Revista de Derecho Político*, n.º 18-19, 1983, pp. 7-16.

GARCÍA-PELAYO, M., *Las Transformaciones del estado contemporáneo*, Alianza, Madrid, 1977.

GARRORENA MORALES, Á., «Algunas sugerencias para renovar la función de control parlamentario», *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 60, n.º 2, 1998, pp. 21-42.

GARRORENA MORALES, Á., «Apuntes para una revisión crítica», en *El Parlamento y sus transformaciones actuales: Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia: 11-3 de abril de 1988*, Tecnos, Madrid, 1990, pp. 27-63.

GARRORENA MORALES, Á. (ed.), *El Parlamento y sus transformaciones actuales: Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia: 11-3 de abril de 1988*, Tecnos, Madrid, 1990.

GARRORENA MORALES, Á., «Parlamento», en *Temas básicos de Derecho Constitucional: Organización general y territorial del Estado*, vol. 2, Aranzadi, Pamplona, 2011, pp. 67-72.

GERKEN, H. K., «The Loyal Opposition», *Yale Law Yournal*, vol. 123, n.º 6, 2014, pp. 1958-1995.

GIL GIL, J. L., «Las comisiones parlamentarias de investigación», *Proyecto social: Revista de relaciones laborales*, n.º 8, 2000, pp. 147-162.

GINSBURG, T.; HUG, A. Z., *How to Save a Constitucional Democracy*, University of Chicago Press, Chicago, 2018.

GONZÁLEZ CAMPAÑÁ, N., «New Independence Referendum in Scotland? Is the United Kingdom moving closer to continental Europe?», *Eurac Research*, fecha de consulta 14 junio 2024, en https://www.eurac.edu/en/blogs/eureka/new-independence-referendum-in-scotland-is-the-united-kingdom-moving-closer-to-co.

GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, S., *El control como función primordial del parlamento en la era de la gobernanza*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2020.

GORDON, S., *Controlling the State: Constitutionalism from Ancient Athens to Today*, Harvard University Press, Cambridge, 2002.

GRACIÁN, B., *El Criticón*, Orbis, Barcelona, 1982.

GRAHAM, G. J., «Consenso e opposizione: una tipologia», *Rivista Italiana di Scienza Politica*, vol. 1, n.º 1, 1971, Cambridge University Press, pp. 93-121.

GRANATA-MENGHINI, S.; BUQUICCHIO, G., «The Venice Commission Twenty Years on, Challenges met, but Challenges Ahead», en Marjolein van Roosmalen, Ben Vermeulen, Fried van Hoof, Marten Oosting (eds.) *Fundamental Rights and*

Principles: Liber Amicorum Pieter van Dijk, Intersentia, Cambridge, 2013, pp. 241-265.

GRIFFITH, J. A. G., *Parliament: Functions, Practice and Procedures*, Sweet & Maxwell, London, 1989.

GUILLÉN LÓPEZ, E., *Repensando la forma de gobierno, Constitucionalismo, democracia y parlamentarismo en contextos posnacionales*, Marcial Pons, Madrid, 2019.

HADDON, C.; LILLY, A.; HAGEN SCHULLER, J.-A., «Official opposition», *Institute for Government*, fecha de consulta en https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainer/official-opposition.

HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J., *El Federalista*, Ediciones Akal, Madrid, 2015.

HELMS, L., «Five Ways of Institutionalizing Political Opposition: Lessons from the Advanced Democracies», *Government and Opposition*, vol. 39, n.º 1, 2004, pp. 22-54.

HENCKE, D., «MPs plan to impeach Blair over Iraq war record», *The Guardian*, 2004, fecha de consulta 27 enero 2023, en https://www.theguardian.com/politics/2004/aug/26/uk.iraq.

HENNESSY, B., «Trade Unions and the British Labor Party», *The American Political Science Review*, vol. 49, n.º 4, 1955, pp. 1050-1066.

HERNÁNDEZ OLIVER, B., «Parlamento y estado de partidos: la democracia contemporánea», *Revista de las Cortes Generales*, n.º 60, 2003, pp. 145-200.

HERRERO DE MIÑÓN, M., «La oposición y el principio de control», en *El valor de la Constitución*, Crítica, Barcelona, 2003, pp. 61-69.

HOCKIN, T. A., «The Roles of the Loyal Opposition in Britain's House of Commons: Three Historical Paradigms», *Parliamentary Affairs*, vol. 25, n.º 1, 1971, pp. 50-68.

HOFFMANN-RIEM, W., «The Venice Commission of the Council of Europe – Standards and Impact», *The European Journal of International Law*, vol. 25, n.º 2, 2014, pp. 579-597.

HUTTON, M.; NATZLER KCB, D.; HAMLYN, M.; LEE, C.; MAWSON, C.; POYSER, C.; Y OTROS, *Erskine May: Parliamentary Practice*, 25th.

IGLESIAS SELGAS, C., *Las Cortes Españolas. Pasado, presente y futuro*, Cabal, Madrid, 1973.

IONESCU, G.; MADARIAGA, I., *Opposition: Past and present of a political Institution*, Penguin, 1972.

J. LINZ, J., *La quiebra de las democracias*, 2ª ed., Alianza Editorial, Madrid, 2021.

JACOB, J., «El procedimiento legislativo en el Parlamento británico», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 16, 1986, pp. 179-201.

JAY, A., *The Oxford dictionary of political quotations*, Oxford University Press, Oxford, 1996.

JELLINEK, G., *Teoría general del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

JENNINGS, W. I., *Cabinet Government*, Third, Cambridge University Press, Cambridge, 1959.

JENNINGS, W. I., «The Technique of Opposition», *The Political Quaterly*, vol. 6, n.º 2, 1935, pp. 208-221.

JOHNSON, N., «Opposition in the British Political System», *Government and Opposition*, vol. 32, n.º 4, 1997, pp. 487-510.

JUDGE, D., *Political institutions in the United Kingdom*, Oxford University Press, Oxford, 2005.

KELLY, R., *Fixed-term Parliaments Act 2011*, Commons Library Research Briefing, 2021.

KELSEN, H., *Esencia y valor de la democracia. Forma del Estado y filosofía*, Segunda edición, Coyoacán, México D.F., 2015.

KELSEN, H., *Teoría General del Estado*, Quinta edición, Coyoacán, México D.F., 2015.

KENNON, A., «The election of the Speaker: myth and reality», *Constitution Unit*, fecha de consulta en https://constitution-unit.com/2017/06/10/the-election-of-the-speaker-myth-and-reality/.

KING, A., «Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France, and West Germany», *Legislative Studies Quarterly*, vol. 1, n.º 1, 1976, pp. 11-36.

KING, A.; CREWE, I., *The Blunders of Our Governments*, Oneworld, London, 2013.

KIRCHHEIMER, O., «The Waning of Opposition in Parliamentary Regimes», *Social Research*, vol. 24, n.º 2, 1957, pp. 127-156.

KOLINSKY, E. (ed.), *Opposition in Western Europe*, Croom Helm, London & Sidney, 1987.

LARRAIN, M., «Oposición política e institucionalidad para el rol opositor en un régimen presidencial de gobierno», *Revista de Derecho Público*, vol. 81, 2014, pp. 123-139.

LAUNDY, P., *The Office of Speaker in the Parliaments of the Commonwealth*, Quiller Press, London, 1984.

LAUNDY, P., «The Speaker and his office in the Twentieth Century», en *The House of Commons in the Twentieth Century*, Clarendon Press, Oxford, 1979, pp. 124-203.

LAVILLA ALSINA, L., «El control parlamentario del Gobierno en funciones», *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, n.º 94, 2017, pp. 201-211.

LAVILLA RUBIRA, J. J., «Congreso de los Diputados y demás poderes públicos: información, control y responsabilidad», en *Estudios sobre la Constitución española: homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, vol. 3, 1991.

LEVIN, Y., «Constituting Unity», *Law & Liberty*, 2023, fecha de consulta 23 agosto 2023, en https://lawliberty.org/forum/constituting-unity/.

LEVISON, D. J.; PILDES, R. H., «Separation of parties, not powers», *Harvard Law Review*, vol. 119, n.º 8, 2006, pp. 2311-2386.

LILLY, A., «How is the Speaker of the House of Commons elected?», *Institute for Government*, fecha de consulta en https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainer/government-majority.

LOCK, G., «The 1689 Bill of Rights», *Political Studies*, 1989, pp. 540-561.

LOEWENSTEIN, K., *Teoría de la Constitución*, 2ª ed, Ariel, Barcelona, 1976.

LOEWENSTEIN, K., «The Balance between Legislative and Executive Power: A Study in Comparative Constitutional Law», *University of Chicago Law Review*, vol. 5, n.º 2, 1938, (4), pp. 566-608.

LÓPEZ AGUILAR, J. F., *La oposición parlamentaria y el orden constitucional: análisis del estatuto de la oposición en España*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988.

LÓPEZ AGUILAR, J. F., *Minoría y oposición en el parlamentarismo: una aproximación comparativa*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1991.

LÓPEZ GARRIDO, D., «Las funciones político-directivas de los parlamentos», en *El Parlamento y sus transformaciones actuales: Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia: 11-3 de abril de 1988*, Tecnos, Madrid, 1990.

LÓPEZ GUERRA, L., «Prólogo», en *La oposición parlamentaria*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, p. I-VI.

LOWELL, A. L., *The Government of England*, vol. I, London, 1920.

LUCIANI, M., «La formazione delle leggi. Art. 75, Il referéndum abrogativo», en *Comentario della Constituzione fondato da G. Branca a continuato da A. Pizzorusso*, vol. 2, Zanichelli Editore Bologna, Roma-Bologna, 2005.

MANZELLA, A., *Il parlamento*, 2ª ed., il Mulino, Bologna, 1991.

MANZELLA, A., *Il parlamento*, 1ª ed., il Mulino, Bologna, 1977.

MANZELLA, A., «Las Cortes en el sistema constitucional español», en A Predieri, E. García de Enterría (eds.) *La Constitución española de 1978*, 2ª, Civitas, Madrid, 1981, pp. 477-524.

MANZELLA, A., «Maggioranza ed opposizione in Parlamento», *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, vol. 2, n.º 4, 1969, pp. 43-61.

MANZELLA, A., «Opposizione parlamentare», *Enciclopedia Giuridica*, vol. XXI, pp 1-5.

MARTÍN NÚÑEZ, E., *El régimen Constitucional del Cargo Público Representativo*, Editorial, Barcelona, 1996.

MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., «La jaula de hierro: la posición del parlamentario en el grupo», *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, n.º 10, 2001, pp. 161-188.

MASSARI, O., «Natura e ruolo delle opposizioni politico-parlamentari», en *Opposizione, governo ombra, alternativa*, Pasquino, Gianfranco, Laterza, Bari, 1990, pp. 27-88.

MATHIOT, A., *The British Political System*, Standford University Press, 1958.

MCHENRY, D. E., «Formal Recognition of the Leader of the Opposition in Parliaments of the British Commonwealth», *The Academy of Political Science*, vol. 69, n.º 3, pp. 438-452.

MERSEL, Y., *How patriotic can the opposition be? The constitutional role of the minority party in times of peace and during national crises*, Hauser Global Law school program, New York University School of Law, New York, 2004.

MISSIROLI, A., «I "governi" dell'opposizione: Gran Bretagna e Repubblica Federale Tedesca», en *Opposizione, governo ombra, alternativa*, Gianfranco, Pasquino, Laterza, Bari, 1990, pp. 89-140.

MOLAS, I., «La oposición en el parlamentarismo mayoritario», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n.º 2, 1989, pp. 47-64.

MOLAS, I.; PITARCH, I. E., *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de Gobierno*, Tecnos, Madrid, 1987.

MONAGHAN, C., *Accountability, Impeachment and the Constitution: The Case for a Modernised Process in the United Kingdom*, 1st Edition, Routledge, London, 2022.

MONAGHAN, C., «Reimagining impeachment: A new blueprint for our challenging times», *UK Constitutional Law Association*, 2022, fecha de consulta 27 enero

2023, en https://ukconstitutionallaw.org/2022/01/12/chris-monaghan-reimagining-impeachment-a-new-blueprint-for-our-challenging-times/.

MONTERO GIBERT, J. R., «La moción de censura en la Constitución de 1978: supuestos constituyentes y consecuencias políticas», *Revista de Estudios Políticos*, 1979, pp. 5-40.

MONTESQUIEU, C. DE S., *El espíritu de las leyes*, El Cid Editor, Santa Fé, 2016.

MORAN, M., *Politics and Governance in the UK*, Palgrave macmillan, Basingstoke, 2005.

NORTON, P., *Governing Britain: Parliament, ministers and our ambiguous constitution*, Manchester University Press, Manchester, 2020.

NORTON, P., «Making Sense of Opposition», *The Journal of Legislative Studies*, vol. 14, n.º 1-2, 2008, pp. 236-250.

PASQUINO, G., *La oposición*, Alianza Editorial, Madrid, 1995.

PITKIN, H. F., *El concepto de representación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.

PIZZORUSSO, A., *Minoranze e maggioranze*, Einaudi, Torino, 1993.

POLJAK, Ž., «Negative Interplay between Cabinet and Opposition Agendas: Evidence from Croatia», *Parliamentary Affairs*, vol. 76, n.º 3, 2023, pp. 621-640.

POPPER, K., *The Open Society and Its Enemies*, Princeton University Press, Princeton, 2020.

PORTERO MOLINA, J. A., «La constitucionalización de los partidos políticos en la historia constitucional española», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 1, 1978, pp. 251-279.

PORTERO MOLINA, J. A., «Sobre la representación política», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n.º 10, 1991.

POTTER, A., «Great Britain: Opposition with Capital "O"», en Robert A. Dahl (ed.) *Political Oppositions in Western Democracies*, Yale University Press, New Haven and London, 1966.

PUBLIC ADMINISTRATION AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS COMMITTEE, *Status of Resolutions of the House of Commons*, 2019, fecha de consulta 27 enero 2023, en https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmpubadm/1587/158701.htm.

PUNNET, R. M., *Front-Bench Opposition: The Role of the Leader of the Opposition, the Shadow Cabinet and the Shadow Government in British Politics*, Heinemann, London, 1973.

RANDALL, J. G., «The frequency and duration of Parliaments», *The American Political Science Review*, vol. 10, n.º 4, pp. 654-682.

RINELLA, A., *Lo «Statuto costituzionale» dell'opposizione parlamentare*, Edizioni Università di Trieste, Trieste, 1999.

ROBBINS, C., «The Repeal of the Triennial Act in 1664», *Huntington Library Quarterly*, vol. 12, n.º 2, 1949, pp. 121-140.

ROSANVALLON, P., *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*, Manantial, 2007.

RUBIO LLORENTE, F., «El control parlamentario», en *España constitucional (1978-2018). Trayectorias y perspectivas.*, vol. IV, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2018, pp. 3289-3303.

RUBIO LLORENTE, F., «El papel del Consejo de Estado en el control de la calidad técnica de las normas», *Revista española de la función consultiva*, n.º 6, 2006, pp. 27-40.

RUIZ RUIZ, J. J., «El gran ausente: por un estatuto de la oposición política tras 40 años de Constitución», *Revista de Derecho Público*, n.º 101, 2018, pp. 273-308.

RUSH, M.; ETTINGHAUSEN, C.; CAMPBELL, I.; GEORGE, A., *Opening Up the Usual Channels*, Hansard Society, 2002, pp. 1-39, fecha de consulta 29 febrero 2024, en https://assets.ctfassets.net/n4ncz0i02v4l/2Qm5JXSrtNXgOfZYutPN3s/11293d4f49419c382d38369a4ffd7c28/Opening-up-the-Usual-Channels-2002_HansardSociety_publication.pdf.

RUSSELL, M.; GOVER, D.; WOLLTER, K., «Does the Executive Dominate the Westminster Legislative Process?: Six Reasons for Doubt», *Parliamentary Affairs*, n.º 69, 2016, pp. 286-308.

SAINZ MORENO, F., «Evaluación de las políticas públicas y la evaluación legislativa», en Javier Pardo Falcón, Francesc Pau i Vall (eds.) *La evaluación de las leyes: XII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Tecnos, Madrid, 2006, pp. 19-36.

SÁNCHEZ AGESTA, L., *Historia del constitucionalismo español*, 2ª, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1964.

SÁNCHEZ AGESTA, L., *Sistema político de la Constitución española de 1978.*, 2ª, Editora Nacional, 1981.

SÁNCHEZ NAVARRO, Á. J., «Control parlamentario y minorías», *Revista de Derecho Político*, vol. 88, 1995, pp. 223-255.

SÁNCHEZ NAVARRO, Á. J., «La constitucionalización de los grupos parlamentarios y la oposición en Francia», *Cuadernos de Derecho Público*, n.º 34-35, 2008, pp. 257-266.

SÁNCHEZ NAVARRO, Á. J., *La oposición parlamentaria*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997.

SÁNCHEZ NAVARRO, Á. J., «La oposición parlamentaria en la España constitucional: situación y perspectivas», en Carlos Vidal Prado, Isabel Álvarez Velez (eds.) *La Constitución Española: 1978-2018*, Francis Lefebvre, Madrid, 2018, pp. 179-197.

SÁNCHEZ NAVARRO, Á. J., *Las minorías en la estructura parlamentaria*, Centro de Estudios Constitucionales, 1995.

SÁNCHEZ NAVARRO, Á. J., «Representación nacional y grupos parlamentarios en el Congreso de los Diputados», *Cuadernos de Pensamiento Político*, n.º 12, 2006, pp. 93-114.

SANTAOLALLA LÓPEZ, F., *Derecho parlamentario español*, 1ª, Dykinson, 2013.

SANTAOLALLA LÓPEZ, F., *Derecho parlamentario español*, 2ª, Dykinson, 2019.

SANTAOLALLA LÓPEZ, F., «El problema de la renovación de los órganos constitucionales», *Revista de Derecho Político*, n.º 77, pp. 71-103.

SANTOLAYA MACHETTI, P., *Manual de procedimiento electoral*, 3, Ministerio de Justicia e Interior, Madrid, 1995.

SANZ PÉREZ, Á. L., «Los Grupos parlamentarios en la organización y en el funcionamiento de los Parlamentos», *Asamblea: revista parlamentaria de la asamblea de Madrid*, n.º Extra 1, 2007, pp. 243-282.

SARTORI, G., «La ingeniería constitucional y sus límites», *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 3, 1999, pp. 79-87.

SARTORI, G., «Opposition and Control: Problems and Prospects», *Government and Opposition*, vol. 1, n.º 2, 1966, pp. 149-154.

SARTORI, G., *Teoría de la democracia*, Alianza, Madrid, 1988.

SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO, M., «La Magna Carta: realidad y mito del constitucionalismo pactista medieval», *Historia Constitucional*, n.º 10, 2009, pp. 243-262.

SCHAPIRO, L., «Foreword», *Government and Opposition*, vol. 1, n.º 1, 1965, pp. 1-6.

SCHLEITER, P.; BELU, V., «Electoral incumbency advantages and the introduction of fixed parliamentary terms in the United Kingdom», *The British Journal of Politics and International Relations*, vol. 2, n.º 20, 2018, pp. 303-322.

SCHMITT, C., *Legalidad y legitimidad*, Struhart, Buenos Aires, 2002.

SCHMITT, C., *Los fundamentos histórico-espirituales del parlamentarismo en su situación actual*, Tecnos, Madrid, 2008.

SCHMITT, C., *Teoría de la Constitución*, Alianza Editorial, Madrid, 2011.

SECRETARY GENERAL OF THE COUNCIL OF EUROPE, *State of Democracy, Human Rights and the Rule of Law: A security imperative for Europe*, Council of Europe, Sofia, 2016.

SIMÓN YARZA, F., «De la investidura convulsa a la moción de espíritu destructivo», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 116, 2019, pp. 111-136.

SIMÓN YARZA, F., «La moción de censura: ¿constructiva o "obstructiva"?», *Revista Española De Derecho Constitucional*, vol. 103, 2015, pp. 87-109.

SIMPSON CAIRD, J., *Impeachment*, House Of Commons Library, 2016, fecha de consulta 27 enero 2023, en https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7612/CBP-7612.pdf.

SOLÉ TURA, J., «El futuro de la institución parlamentaria», en *El Parlamento y sus transformaciones actuales: Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia: 11-3 de abril de 1988*, Tecnos, Madrid, 1990.

SOLÉ TURA, J.; APARICIO PÉREZ, M. Á., *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, 2ª, Tecnos, Madrid, 1988.

SOLOZÁBAL ECHAVARRIA, J. J., «Sobre el principio de la separación de poderes», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 24, 1981, pp. 215-234.

SOTO BARRIENTOS, F., «La regulación del referéndum de especial trascendencia en perspectiva comparada y su eventual reconocimiento en la constitución chilena», *Estudios Constitucionales*, n.º 1, 2016, pp. 291-306.

TAJADURA TEJADA, J., «La doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre la prohibición de partidos políticos», *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. XLI, n.º 123, 2008, pp. 1431-1475.

TAJADURA TEJADA, J., *Sieyès y la lengua de la Constitución*, Athenaica, Sevilla, 2023.

TOMÁS VILLARROYA, J., *Breve historia del constitucionalismo español*, 11ª, Centro de Estudios Constitucionales, 1994.

TOMÁS VILLARROYA, J., «Los orígenes del control parlamentario en España», n.º 132, 1963, pp. 103-144.

TOMÁS Y VALIENTE, F., «Discurso de despedida del Presidente del Tribunal Constitucional, Don Francisco Tomás y Valiente, con ocasión de la renovación del Tribunal en 1992», en *Tribunal Constitucional. Discursos presidenciales (1980-2005)*, Tribunal Constitucional, Madrid, 2006.

TORRES DEL MORAL, A., «Democracia y representación en los orígenes del Estado constitucional», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 203, 1975, pp. 145-212.

TORRES DEL MORAL, A., *Principios de Derecho Constitucional español*, 3ª, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense, Madrid, 1992.

TORRES DEL MORAL, A., «Representación y sistemas electorales», en *El Parlamento y sus transformaciones actuales: Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia: 11-3 de abril de 1988*, Tecnos, Madrid, 1990, pp. 64-74.

TORRES DEL MORAL, A., «Réquiem por el mandato representativo», *Revista de Derecho Político*, vol. 81, 2011, pp. 11-60.

TORRES MURO, I., «Art. 76», en *Comentarios a la Constitución española. XXX aniversario*, Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2008, pp. 1436-1442.

TORRES MURO, I., *Los órganos de gobierno de las Cámaras*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987.

TOSI, S., *Diritto Parlamentare*, Giuffrè, Milán, 1964.

TUDELA ARANDA, J., *El Parlamento en tiempos críticos. Nuevos y viejos temas del Parlamento*, Marcial Pons, Madrid, 2020.

TUR AUSINA, R., «Lealtad constitucional y democracia», *Revista de Derecho Público*, n.º 101, 2018, pp. 503-548.

TURNER, D. R., *The Shadow Cabinet in British Politics*, Routledge, London, 1969.

VARELA SUANZES-CARPEGNA, J., *La Constitución de 1876*, Iustel, Madrid, 2009.

DE VEGA GARCÍA, P., «Oposición política», en Manuel Aragón Reyes (ed.) *Temas básicos de Derecho Constitucional: Organización general y territorial del Estado*, vol. 2, Aranzadi, Pamplona, 2011, pp. 227-233.

DE VEGA GARCÍA, P., «Significado constitucional de la representación política», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 7, 1979, pp. 93-118.

VERA SANTOS, J. M., *Las constituciones de España: constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*, Thomson Civitas, Navarra, 2008.

VERGOTTINI, G. DE, «La forma de gobierno de oposición garantizada», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 9, 1979, pp. 5-42.

VERGOTTINI, G. DE, «La función de control en los parlamentos», en *VI Jornadas de Derecho Parlamentario: Problemas actuales del control parlamentario*, Congreso de los Diputados, 1995, pp. 25-52.

VERGOTTINI, G. DE, *Lo shadow cabinet: saggio comparativo sul rilievo costituzionale dell'opposizione nel regime parlamentare britannico*, Giuffrè, 1973.

VERGOTTINI, G. DE, «Opposizione parlamentare», *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXX, pp 532-561.

VILE, M. J. C., *Constitutionalism and the Separation of Powers*, 2ª, Liberty Fund, Indianapolis, 1998.

WALDRON, J., *Political Political Theory*, Harvard University Press, Cambridge, 2016.

WEBBER, G., «Loyal Opposition and the Political Constitution», *Oxford Journal of Legal Studies*, vol. 37, n.º 2, 2017, pp. 357-382.

WEBBER, G., «Opposition», *LSE Law, Society and Economy Working Papers 16/2020*, 2020, pp. 1-21.

WRIGHT, T., *British Politics: A Very Short Introduction*, Third Edition, Oxford University Press, 2020.

YOUNG, R., *The British Parliament*, Faber and Faber, London, 1962.

YOWELL, P., *Constitutional rights and constitutional design: moral and empirical reasoning in judicial review*, Bloomsbury Publishing, 2018.

2. Informes

2.1 Consejo de Europa

2.1.1 Comisión de Venecia

VENICE COMMISSION, *CDL(1995)073rev-e, Opinion on the regulatory concept of the Constitution of the Republic of Hungary*, adopted at the Commission's 25th Plenary Meeting, Venice, 24 - 25 November 1995.

VENICE COMMISSION, *CDL-AD (2002) 33, Opinion on the Draft Amendments to the Constitution of Kyrgyzstan*, adopted by the Venice Commission at its 53rd Plenary Session (Venice, 13-14 December 2002).

VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2002)023rev2-cor, Código de buenas prácticas en materia electoral. Directrices e informe explicativo.*, adoptados por la Comisión en su 52ª sesión plenaria.

VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2003)019-e, Opinion on three Draft Laws proposing Amendments to the Constitution of Ukraine*, adopted by the Venice Commission at its 57th Plenary Session (Venice, 12-13 December 2003).

VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2007)019, Opinion on the draft Law on the Parliamentary Opposition in Ukraine*, adopted by the Venice Commission At its 71st Plenary Meeting, Venice, 1-2 June 2007.

VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2007)047-e, Opinion on the Constitution of Montenegro*, adopted by the Venice Commission at its 73rd Plenary Session (Venice, 14-15 December 2007).

VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2008)015, Opinion on the Draft Constitution of Ukraine*, adopted by the Venice Commission at its 75th Plenary Session (Venice, 13-14 June 2008).

VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2008)035, Report on Legislative Initiative*, adopted by the Venice Commission at its 77th Plenary Session (Venice, 12-13 December 2008).

VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2009)025-e, Opinion of the Rules of Procedures of the Assembly of «the former Yugoslav Republic of Macedonia»*, Venecia, 2009, fecha de consulta en https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2009)025-e.

VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2010)025, Report on the role of the opposition in a democratic Parliament*, adopted by the Venice Commission, at its 84th Plenary Session (Venice 15-16 October 2010).

VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2011)016-e, Opinion on the new Constitution of Hungary*, adopted by the Venice Commission at its 87th Plenary Session (Venice, 17-18 June 2011).

VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2013)028, Opinion on the Draft Amendments to Three Constitutional Provisions Relating to the Constitutional Court, the Supreme State Prosecutor and the Judicial Council of Montenegro*, endorsed by the Venice Commission at its 96th Plenary Session (Venice, 11-12 October 2013).

VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2013)032-e, Opinion on the Final Draft Constitution of the Republic of Tunisia*, adopted by the Venice Commission at its 96th Plenary Session (Venice, 11-12 October 2013).

VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2014)011, Report on the scope and lifting of parliamentary immunities*, adopted by the Venice Commission at its 98th plenary session (Venice, 21-22 March 2014).

VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2014)037-e, Opinion on the Draft law amending the Constitution of Ukraine*, endorsed by the Venice Commission at its Plenary Session (Rome, 10-11 October 2014).

VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2015)022, Opinion on the Draft Act to Amend and Supplement the Constitution (in the Field of the Judiciary) of the Republic of Bulgaria*, adopted by the Venice Commission at its 104th Plenary Session (Venice, 23-24 October 2015).

VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2016)002-e, Turkey - Opinion on articles 216, 299, 301 and 314 of the Penal Code of Turkey*, adopted by the Venice Commission at its 106th plenary session (Venice, 11-12 March 2016).

VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2016)002-e, Turkey – Opinion on the suspension of the second paragraph of Article 83 of the Constitution (parliamentary inviolability)*, adopted by the Venice Commission at its 108th Plenary Session (Venice, 14-15 October 2016).

VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2017)004, Turkey - Opinion on the duties, competences and functioning of the criminal peace judgeships*, adopted by the Venice Commission at its 110th Plenary Session (Venice, 10-11 March 2017).

VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2017)005-e, Turkey - Opinion on the amendments to the Constitution adopted by the Grand National Assembly*, adopted by the Venice Commission at its 110th Plenary Session (Venice, 10-11 March 2017).

VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2017)026-e, Opinion on the amendments to the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine*, adopted by the Venice Commission at its 112th Plenary Session (Venice, 6-7 October 2017).

VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2018)024, Republic of Moldova - Opinion on the Law on preventing and combatting terrorism*, adopted by the Venice Commission at its 116th Plenary Session (Venice, 19-20 October 2018).

VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2018)028, Malta - Opinion on Constitutional arrangements and separation of powers and the independence of the judiciary and law enforcement*, adopted by the Venice Commission at its 117th Plenary Session (Venice, 14-15 December 2018).

VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2019)015, Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist*, adopted by the Venice Commission at its 119th Plenary Session (Venice, 21-22 June 2019) and endorsed by the Committee of Ministers on 5 February 2020.

VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2020)007, Joint opinion of the Venice Commission and the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe on the revised draft provisions on amending and supplementing the constitution with respect to the superior Council of Magistracy*, adopted by the Venice Commission on 18 June 2020 by a written procedure replacing the 123rd Plenary Session.

VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2020)015, Urgent Joint Opinion of the Venice Commission and the Directorate of Human Rights (DHR) of the Directorate Generale of Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe on the Draft Law on Amending the Law no. 947/1996 on Superior Council of Magistracy*, endorsed by the Venice Commission on 18 June 2020 by a written procedure replacing the 123rd Plenary Session.

VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2020)032, Joint Guidelines of the Venice Commission and OSCE/ODIHR on Political Party Regulation*, adopted by the Venice Commission at its 125th Plenary online session (11-12 December 2020).

VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2021)026-e Georgia - Urgent Joint Opinion of the Venice Commission and the OSCE/ODIHR on the revised amendments to the Election Code of Georgia*, endorsed by the Venice Commission at its 127th Plenary Session (Venice and online, 2-3 July 2021).

VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2022)004, Chile. Opinión sobre la redacción y adopción de una nueva Constitución*, adoptado por la Comisión de Venecia en su 130a Sesión Plenaria (Venecia y en línea, 18-19 de marzo de 2022).

VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2022)008, Belarus- Urgent Interim Opinion on the Constitutional Reform*, endorsed by the Venice Commission at its 130th Plenary Session (Venice and online, 18-19 March 2022).

VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2023)005-e, Republic of Moldova - Joint opinion of the Venice Commission and the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe on the draft Law on the external assessment of Judges and Prosecutors*, adopted by the Venice Commission at its 134th Plenary Session (Venice, 10-11 March 2023).

VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2023)010, Republic of Moldova - Interim Opinion on the Draft Law on Limiting Excessive Economic and Political Influence in Public Life (De-oligarchisation)*, adopted by the Venice Commission at its 134 th Plenary Session (Venice, 10-11 March 2023).

VENICE COMMISSION, *CDL-AD(2023)034, Chile. Opinión sobre la reforma constitucional de 2023.*, adoptada por la Comisión de Venecia En su 136a Sesión Plenaria (Venecia, 6-7 de octubre de 2023).

VENICE COMMISSION, *CDL-INF(1996)006, Opinion on the Draft Constitution of Ukraine*, adopted at the 27th Meeting of the Venice Commission on 17-18 May 1996.

VENICE COMMISSION, *CDL-PI(2020)003, Compilation of Venice Commission Opinions and Reports on States of Emergency*.

2.1.2 Otras instituciones del Consejo de Europa

COUNCIL OF EUROPE, *Revised Statute of the European Commission for Democracy through Law*, 2002.

SECRETARY GENERAL OF THE COUNCIL OF EUROPE, *State of Democracy, Human Rights and the Rule of Law: A security imperative for Europe*, Council of Europe, Sofia, 2016.

PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE, *New crackdown on political opposition and civil dissent in Turkey: urgent need to safeguard Council of Europe standards. Res. 2347. 23/10/2020.*

PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE, *Procedural guidelines on the rights and responsibilities of the opposition in a democratic parliament. Resolution 1601 (2008).*

PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE, *Procedural guidelines on the rights and responsibilities of the opposition in a democratic parliament*, 2008.

2.2 Reino Unido

2.2.1 Oficina del Consejo de Ministros

CABINET OFFICE, *Guide to Making Legislation*, 2022.

CABINET OFFICE, *The Cabinet Manual. A guide to laws, conventions and rules on the operation of government*, 2011.

2.2.2 Cámara de los Comunes

HOUSE OF COMMON, *Parliamentary Questions*, 2013.

HOUSE OF COMMONS, COMMITTEE ON STANDARDS, *The Standards System in the House of Commons*, 2015.

HOUSE OF COMMONS, LIAISON COMMITTEE, *The Effectiveness and Influence of the Select Committee System*, 2019.

HOUSE OF COMMONS, POLITICAL AND CONSTITUTIONAL REFORM COMMITTEE, *Fixed-term Parliaments Bill*, 2010.

HOUSE OF COMMONS, PUBLIC ADMINISTRATION AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS COMMITTEE, *Status of Resolutions of the House of Commons*, 2019.

2.2.3 Cámara de los Lores

HOUSE OF LORDS, CONSTITUTION COMMITTEE, *Fixed-Term Parliaments Bill*, 2010.

HOUSE OF LORDS, DELEGATED POWERS AND REGULATORY REFORM COMMITTEE, *Democracy Denied? The urgent need to rebalance power between Parliament and the Executive*, 2021.

HOUSE OF LORDS, SELECT COMMITTEE ON THE CONSTITUTION, *COVID-19 and the use and scrutiny of emergency powers*, 2021.

HOUSE OF LORDS, SELECT COMMITTEE ON THE CONSTITUTION, *The Legislative Process: The Delegation of Powers*, 2018.