

Repensando la configuración constitucional adecuada de la oposición parlamentaria en España

Luis
Gaspar Rodríguez

Doctor por la Universidad de Barcelona

SUMARIO

- I. Introducción.
- II. Delimitación del concepto y funciones de la oposición parlamentaria.
- III. Inexistencia de la categoría de oposición parlamentaria en la Constitución española y experiencias del estatuto del jefe de la oposición.
- IV. Una propuesta de formalización de un estatuto de la oposición en el Derecho español.
- V. Conclusiones.

FICHA DE LA TESIS

- **Fecha y lugar de defensa:** 22 de julio de 2024 (Universidad de Barcelona)
- **Miembros del tribunal:** Fernando Simón Yarza (Universidad de Navarra), Esther Martín Núñez (Universidad de Barcelona) y Daniel Fernández Cañueto (Universidad de Lleida).
- **Directores:** Josep M^a Castellà Andreu y Núria González Campañá
- **Mención internacional:** No
- **Libro ya publicado:** No

NOTA BIOGRÁFICA:

Luis Gaspar Rodríguez es graduado en Derecho por la Universidad Autónoma de Barcelona y en Humanidades por la Universidad Pompeu Fabra. En esta última obtuvo también el máster de acceso a la abogacía. Es doctor cum laude por la Universidad de Barcelona. Actualmente es profesor de Derecho Constitucional y Eclesiástico en la Universidad Internacional de Cataluña. Forma parte del grupo consolidado de la Generalitat de Catalunya «Estudios sobre Democracia y Constitucionalismo» (GEDECO). Ha realizado una estancia en la Universidad de Oxford. Sus líneas de investigación principales se centran en la forma de gobierno, el parlamentarismo, la democracia constitucional y el populismo.

ESTADO DE LA CUESTIÓN DEL TEMA TRATADO:

En los últimos años ha surgido una preocupación creciente en torno al componente constitucional de la democracia. Frente a derivas populistas orientadas a debilitar los mecanismos de control del poder ejecutivo, han aparecido diversas monografías que proponen nuevas instituciones o fórmulas de garantía. Mi estudio se centra en la configuración constitucional adecuada de la oposición parlamentaria, una figura ampliamente desatendida por la doctrina y cuyo correcto

funcionamiento resulta fundamental para el sostenimiento de una democracia constitucional. El estudio no se centra en aportar nuevas fórmulas creativas, sino en asegurar y reforzar que la oposición parlamentaria funcione adecuadamente en un contexto de erosión de esta institución.

PALABRAS CLAVE:

Oposición parlamentaria, contrapoder, Parlamento.

KEYWORDS:

Parliamentary opposition, checks and balances, Parliament.

I. INTRODUCCIÓN

La tesis doctoral que da origen al presente artículo surge de la confluencia, en apariencia fortuita, de tres factores distintos. El primero fue la constatación -al margen de cualquier entorno académico- de la grave crisis que atraviesa nuestro sistema político: una crisis de desafección y de legitimidad provocada, en gran medida, por el abandono de la política como servicio al bien común. A partir de este diagnóstico inicial, me convencí de la necesidad de estudiar alternativas sólidas. Resulta relativamente sencillo señalar lo que no funciona; más complejo es repararlo. Máxime en tiempos populistas, en los que la célebre advertencia de Tocqueville cobra especial fuerza: “es más fácil para el mundo aceptar una simple mentira que una verdad compleja”. De este modo, se hizo evidente la necesidad de profundizar en la teoría constitucional para comprender el funcionamiento real del régimen parlamentario y proponer reformas consistentes.

El segundo factor fue mi interés personal por el Derecho Constitucional, disciplina que había despertado en mí un gran atractivo durante la carrera. Por ello, al plantearme iniciar el doctorado, contacté con el Dr. Josep Maria Castellà -a quien conocía por mediación del Dr. Juan José Guardia- para proponerle la dirección de una tesis. Aunque nunca fui alumno suyo, el Dr. Castellà acogió mi propuesta con generosidad y accedió a asumir la dirección del trabajo. A este inicio favorable se sumó la incorporación de la Dra. Núria González Campañá, también profesora de Derecho Constitucional, quien aceptó codirigir la tesis y aportar una visión complementaria al proyecto.

El tercer factor fue la sugerencia del propio Dr. Castellà de centrarme en el estudio de la forma de gobierno, que acabó desencadenando en la configuración constitucional de la oposición parlamentaria. Ese enfoque era especialmente pertinente porque unía mi interés en los contrapesos del poder con la reflexión sobre la alternancia gubernamental. El planteamiento resultó muy estimulante, pues permitía concebir la oposición no sólo como una minoría fiscalizadora, sino como fuente potencial de un proyecto político coherente. De este modo, entendí que un reto clave de mi trabajo sería proponer iniciativas claras que también refuercen la oposición como alternativa viable al Gobierno vigente.

La importancia de este enfoque se ha visto confirmada en el clima político y en el debate académico reciente. La última legislatura de Mariano Rajoy estuvo marcada por los casos de corrupción, hasta el punto de desembocar en una moción de censura. Sin embargo, las legislaturas de Pedro Sánchez, lejos de resultar ejemplares, han intensificado dichos problemas. Estas circunstancias provocan una creciente desafección hacia la democracia constitucional y una polarización cada vez mayor, en la que la concepción *schmittiana* de la política como relación amigo-enemigo gana terreno. A ello se suma la preocupación existente en el ámbito académico respecto de cuestiones constitucionales de gran calado: la independencia y el prestigio del Tribunal Constitucional, del Consejo General del Poder Judicial, la amnistía, entre otras.

La insistencia de mis directores, Josep Maria Castellà y Núria González Campañá, en la relevancia constitucional de la oposición parlamentaria ha sido, por tanto, especialmente atinada. Me alegra comprobar que en el debate actual resuenan preocupaciones similares: se enfatiza la necesidad de una oposición leal al Estado con una alternativa sólida. Honestamente constituiría un privilegio si esta tesis contribuye –aunque sea modestamente– a situar estas cuestiones en el centro del debate doctrinal y a proponer vías sólidas para reforzar nuestra democracia mediante una oposición parlamentaria eficaz, constructiva y orientada al bien común.

II. DELIMITACIÓN Y FUNCIONES DE LA OPOSICIÓN PARLAMENTARIA

En las últimas décadas, la figura de la oposición parlamentaria en el sistema español ha recibido escasa atención. Las últimas monografías al respecto tienen más de veinte años. Es probable que, en parte, esto se deba a que, ante las diferentes crisis constitucionales que ha experimentado nuestra sociedad –con especial incidencia en las crisis de representación, de populismo o democracia iliberal, y del estado de alarma derivado de la pandemia–, la doctrina se ha centrado en el estudio de aspectos como el control o la representación. Todos ellos constituyen temas cruciales, pero su tratamiento a menudo ha implicado prescindir de la categoría de oposición parlamentaria y partir de planteamientos más clásicos, en los que se presupone una separación efectiva entre el poder legislativo y el ejecutivo. Se ha de apuntar de que en los últimos años se ha reanudado ligeramente la discusión doctrinal en España. Un aspecto al que ha contribuido positivamente los dos informes que ha publicado la Comisión de Venecia¹.

Sin embargo, a nuestro juicio, abordar el tema de la oposición parlamentaria implica ahondar en uno de los problemas de fondo de nuestra democracia constitucional, especialmente en un contexto donde se está expandiendo una concepción de lo político sin límites, en la que el derecho es entendido como un instrumento al servicio de la política y no como una garantía. En estas circunstancias, es natural que la figura de la oposición parlamentaria se encuentre en crisis, puesto que es necesario comprender la importancia de limitar y controlar el poder con el objetivo de mejorar la calidad de decisiones, proteger los derechos fundamentales y la posición de las minorías.

De este modo, el estado de la oposición parlamentaria en una determinada democracia constitucional constituye un termómetro de su salud. No en vano,

1. 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; 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).

el profesor De Vergottini propuso sustituir la ambigua categoría de ordenamientos con separación de poderes garantizada por la de aquellos que tienen la oposición garantizada². Y es cierto que un buen funcionamiento del principio de separación de poderes presupone la existencia de un pluralismo político y social que pueda ser canalizado efectivamente. En otras palabras, las garantías de la oposición en un determinado sistema democrático arrojan mayor claridad sobre el estado de una democracia constitucional. En esta línea, 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 parlamentaria³. Por su parte, Dahrendorf enfatiza que tanto la crítica como la oposición son “el elixir de la larga vida de la democracia”⁴.

En cuanto a la delimitación del concepto, cabe destacar que, en el Reino Unido, donde se origina esta institución, su identificación no suscita mayores problemas: es el segundo partido con mayor fuerza numérica. Por supuesto, ello presupone un sistema electoral mayoritario que conforma dos grandes partidos, en el que el perdedor se configura como la alternativa al Gobierno. No obstante, la propia práctica parlamentaria británica ha relativizado esta distinción, otorgando facultades a grupos parlamentarios más minoritarios que están excluidos del Gobierno para que puedan ejercer la función de oposición. En atención a la recomendación de la Comisión de Venecia, cabría definir a la oposición parlamentaria como aquellos grupos parlamentarios que, excluidos del poder ejecutivo, se oponen políticamente al Gobierno⁵. Es una definición amplia que debe adaptarse a cada realidad constitucional.

A los efectos de institucionalizar la oposición parlamentaria, es útil distinguir entre oposición en sentido estricto (como alternativa de gobierno) y en sentido amplio (que no lo es). Constituir una alternativa de gobierno justifica la atribución de ciertos instrumentos, como la presentación de una moción de censura o el recurso de constitucionalidad, y puede justificar una posición prevalente frente al resto de los grupos de la oposición. Esto permite que la ciudadanía perciba una alternativa clara, lo que debería incentivar al Gobierno a mantener cierta autocontención ante la posibilidad de un recambio. Sin embargo, en un sistema multipartidista no siempre resulta evidente qué grupo parlamentario es la alternativa, ni queda claro si sería en solitario o en coalición. Por ello, la institucionalización de los grupos de oposición debe ajustarse a las particularidades de cada democracia constitucional.

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

3. A. MATHIOT, *The British Political System*, Stanford University Press, 1958, p. 14.

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

5. 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; CDL-AD(2010)025, *Report on the role of the opposition in a democratic Parliament*, cit., párr. 11.

Una vez determinado el sujeto que ejerce la oposición dentro del Parlamento, pasamos a analizar su función. A nuestro parecer, se puede desglosar en tres aspectos: control del Gobierno, alternativa política y cooperación con el Gobierno y la mayoría. Una de las funciones más patentes de la oposición parlamentaria consiste en controlar al Gobierno, es decir, verificar y, en su caso, criticar su acción. Sin embargo, a diferencia del control que pueden realizar otras instituciones independientes, su naturaleza no es jurídica, sino política. Esto significa que los parámetros de control son discrecionales y que, esencialmente, el objetivo radica en influir en las políticas del Gobierno y, cuando constituye la alternativa de gobierno, erosionar su prestigio para sustituirlo. Una de las consecuencias de este control es asegurar que el Gobierno no actúe con impunidad, pero también mantenerlo en tensión de tal forma que tenga incentivos para perfeccionar sus decisiones políticas bajo el riesgo de ser sustituido.

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. Es decir, el control de la oposición no actúa sólo como límite y control a las competencias del Gobierno, sino que cumple con el objetivo de influir en las decisiones de la mayoría (“indirizzo” positivo) o, en su caso, sustituirla (“indirizzo” negativo y alternativo). Esto último requiere que la oposición en sentido estricto presente con claridad una alternativa de gobierno, en lugar de limitarse a erosionar el prestigio del Gobierno. En caso contrario, la crítica de la oposición parlamentaria se proyectaría sobre un plano meramente destructivo. Para ello existen instrumentos específicos como las proposiciones de ley o proposiciones no de ley.

Y, por último, la función de cooperación surge de la necesidad constitucional de preservar los elementos esenciales del Estado. Ello se traduce en la toma de decisiones de Estado, ya sea una decisión política de gran trascendencia (por ejemplo, la lucha contra el terrorismo, un problema de salud pública como una pandemia o la reforma de la Constitución ordinaria) 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 agravada). Estas decisiones, ante la imposibilidad de alcanzar una decisión unánime, requieren la participación de los grupos parlamentarios que constituyan la alternativa de gobierno, sin que ello suponga un abandono o desprecio del resto de las formaciones.

Pues bien, respecto a las diferentes crisis que hemos mencionado previamente (representación, populismo y estado de alarma), parece claro que la falta de operatividad de la institución objeto de estudio ha contribuido a su gravedad. La oposición parlamentaria constituye una institución esencial dentro del sistema de representación política. Sin embargo, los casos de corrupción que implicaron a los dos principales partidos desviaron la atención hacia el sistema político en su conjunto, lo que dificultó un análisis específico de las carencias de la oposición parlamentaria en el ejercicio de su función de control al Gobierno, una herramienta fundamental para prevenir este tipo de situaciones.

De esta forma, la respuesta populista a la crisis de representación provocó una erosión del papel de la oposición parlamentaria en tres niveles. En primer lugar, en su dimensión representativa, puesto que, al considerarse parte de la denominada “élite corrupta”, su capacidad para ejercer una verdadera representación quedó en entredicho. En segundo lugar, en su dimensión pluralista, ya que los partidos populistas, al autoproclamarse como los únicos representantes legítimos, buscan deslegitimar al resto de las formaciones políticas. Finalmente, en su dimensión de contrapoder, al redefinir la oposición no como una alternativa a un programa político concreto, sino como una confrontación directa con la voluntad del “pueblo” en su conjunto.

En definitiva, la propagación de estas ideas, que implican un abandono de principios esenciales de la democracia constitucional, ha puesto de manifiesto las debilidades de nuestro sistema político frente a este tipo de desafíos. Por estas razones, reforzar el papel de la oposición parlamentaria constituye un elemento primordial para mejorar nuestro sistema.

III. INEXISTENCIA DE LA CATEGORÍA DE OPOSICIÓN PARLAMENTARIA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA Y EXPERIENCIAS DEL ESTATUTO DEL JEFE DE LA OPOSICIÓN

En la Constitución española de 1978, al igual que en el histórico de constituciones que ha habido en España, no se utiliza la categoría de oposición parlamentaria. Se ha de matizar que, a pesar de no estar formalizada, sí que estaba presente en los debates constituyentes. Ahora bien, en ningún caso se planteó incorporarla al texto constitucional. Ello se debe a que se consideraba implícita en la regulación de los partidos políticos y grupos parlamentarios. Por tanto, había la conciencia de que existía una oposición parlamentaria y que tenía una posición importante en la democracia constitucional española, pero se optó por utilizar categorías neutras, propias de nuestro constitucionalismo histórico. Ello también se observa del estudio de los reglamentos parlamentarios. En esta línea, es adecuado hablar de la existencia de un estatuto material de la oposición parlamentaria.

Pues bien, el texto constitucional garantiza un marco jurídico para la existencia de la oposición parlamentaria y regula sus facultades a través de normas neutras. Por un lado, respecto al marco jurídico, posibilita el desarrollo de la función de oposición mediante la consagración del pluralismo político como valor superior del ordenamiento jurídico (art. 1.1 CE), el reconocimiento de los partidos políticos como vehículos de expresión del pluralismo político (art. 6), el control del Parlamento al Gobierno (art. 66 CE), las comparecencias de los miembros del Gobierno a solicitud de las Cámaras y sus comisiones (art. 110 CE), la regulación de las interpelaciones, preguntas y mociones como instrumentos ordinarios de control al Gobierno y cada uno de sus miembros por parte de las Cámaras (art. 111 CE) y la moción de censura (art. 113 CE). Todo ello se desarrolla

en los reglamentos parlamentarios donde también se regula la posibilidad de interponer enmiendas o crear comisiones de investigación, entre otros aspectos.

Por otro lado, respecto a las normas neutras, se pueden identificar tres tipos que forman parte del estatuto material de la oposición parlamentaria. En primer lugar, las que regulan mayorías cualificadas cuya intención es asegurar la participación de la oposición en decisiones fundamentales, como las reformas constitucionales (arts. 167.1 y 168.1 CE) y la elección de los miembros del Consejo General del Poder Judicial y del Tribunal Constitucional (arts. 122.3 y 159.1 CE).

En segundo lugar, las normas que contemplan minorías cualificadas y que otorgan ciertos derechos a la oposición, permitiéndole presentar una moción de censura (art. 113.2 CE), interponer recursos de inconstitucionalidad (art. 162.1.a CE) o activar un referéndum en una reforma ordinaria de la Constitución (art. 167.3 CE).

Por último, las relativas a los instrumentos ordinarios de control que garantizan el control parlamentario del Gobierno. Aunque están formalmente recogidas en la Constitución (arts. 110-111), su desarrollo corresponde a los reglamentos parlamentarios. Además, la preeminencia de los grupos parlamentarios, especialmente en el Congreso de los Diputados, actúa como una garantía adicional para la oposición.

No obstante, se han de destacar una serie de deficiencias en la configuración constitucional. Principalmente en dos aspectos: los relativos a la regulación del Título V, que provocan una confusión en el plano funcional entre el control que ha de ejercer la mayoría y la oposición; y la falta de instrumentos y tiempo para que la oposición pueda llevar a cabo sus funciones correctamente.

Respecto al primer punto, en el Título V se parte de un esquema clásico en el que el Gobierno es controlado por el poder legislativo, cuando lo habitual es que la mayoría esté controlada por el Ejecutivo, que neutraliza cualquier intento de fiscalización. Desde otra perspectiva, 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.

Como es natural, no es adecuado tratar de dar total independencia al poder legislativo ni asumir que ha perdido completamente su función, sino comprender la evolución que ha experimentado el sistema parlamentario. Para ello, es particularmente lúcida la distinción que hace el profesor Aragón Reyes al establecer una diferencia entre el 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 y la cuestión de confianza del art. 112 CE). El segundo es el ejercitado a través de un control de carácter ordinario (solicitudes de información, preguntas, interpelaciones, comisiones de investigación, etc.)⁶.

Una manera sencilla de solucionar la confusión derivada de la transformación del sistema parlamentario es formalizar la categoría de oposición parlamentaria junto a su estatuto. De este modo, quedaría claro que el control “por” el Parlamento sería realizado por la mayoría plano institucional, y el control “en” el Parlamento por la oposición frente al gobierno o la mayoría. Y se evitaría otorgar instrumentos ordinarios como las comisiones de investigación a la mayoría, lo que hace que su operatividad dependa de una fractura interna. Al mismo tiempo, se resaltaría que a la oposición parlamentaria le corresponde participar en la iniciativa y la deliberación, pues la decisión, salvo en cuestiones de Estado, corresponde a la mayoría⁷.

En cuanto al segundo punto, la falta de instrumentos y tiempo para que la oposición pueda llevar a cabo sus funciones correctamente, se aprecian algunas deficiencias ya desde la promulgación de la Constitución de 1978. Así pues, el profesor Alzaga denunció que las minorías no pudieran convocar una sesión extraordinaria, aunque matizó diciendo 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”⁸. En cualquier caso, es en los reglamentos de las Cámaras donde se desarrollan principalmente sus funciones, que analizaremos con más detalle en el siguiente apartado.

En definitiva, cabe incidir en la importancia de formalizar la categoría de oposición parlamentaria. Su garantía supone adoptar una mirada a través de la cual se puede examinar todo el derecho constitucional, y en especial el derecho parlamentario. Es una clave de lectura imprescindible para el buen funcionamiento de una democracia constitucional. Adicionalmente, como veremos en el siguiente apartado, consideramos que la mejor forma de articular estos cambios es a través de un estatuto de la oposición parlamentaria.

Aunque se ha destacado que la categoría de oposición parlamentaria no ha encontrado regulación a nivel constitucional o reglamentario, es oportuno destacar dos regulaciones de la figura del jefe de la oposición en España: 1) mediante una resolución de la Mesa del Congreso de los Diputados en 1982, pero que no tuvo

6. M. ARAGÓN REYES, *Constitución y control del poder: introducción a una teoría constitucional del control*, Ediciones Ciudad Argentina, 1995, p. 166.

7. Á. J. SÁNCHEZ NAVARRO, *La oposición parlamentaria*, cit., p. 293.

8. Ó. ALZAGA VILLAAMIL, *Comentario sistemático a la Constitución española de 1978*, Ediciones del Foro, Madrid, 1978, p. 512.

mucho recorrido y; 2) en la comunidad autónoma de Catalunya, inicialmente a través de un decreto en 2004 pero actualmente se encuentra en el art. 77 del reglamento parlamentario catalán. A este respecto, queremos arrojar luz sobre la problemática en torno a regular un estatuto para el jefe de la oposición –entendido como el líder del partido con mayor representación que no gobierna– en lugar de un estatuto para los grupos de oposición en general, en el que cabría contemplar alguna prerrogativa diferenciada para la oposición en sentido estricto.

Pues bien, la Comisión de Venecia desaconseja la formalización de un líder de la oposición en sistemas multipartidistas. De este modo, considera que no es constructivo, pues va en contra del principio de la igualdad de los diputados y, como ha ocurrido en nuestro sistema, 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”⁹.

Por estos motivos es más conveniente partir del concepto de oposición parlamentaria que hemos introducido en el apartado anterior. En el caso español, como defiende el profesor Sánchez Navarro, se traduce en los grupos parlamentarios que han votado en contra de la investidura¹⁰. 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. 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 las opciones que ofrece 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)¹¹.

9. 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.

10. Á. J. SÁNCHEZ NAVARRO, *La oposición parlamentaria*, cit., p. 32.

11. Cfr. 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.

Respecto al contenido concreto de las regulaciones, tanto del jefe de la oposición española como catalana, cabe destacar que ha sido principalmente de carácter simbólico. La institucionalización de la oposición debería perseguir la garantía de sus funciones, ya sea atribuyéndole nuevos derechos, prerrogativas o instrumentos, o bien otorgándole posiciones orgánicas que le permitan desempeñar mejor su papel. En contraste, se han regulado derechos financieros (como sueldo y financiación adicional), aspectos de protocolo y la atribución de medios personales. Sin duda, se trata de un contenido que puede resultar necesario, pero que resulta insuficiente.

Es cierto que la formalización de la figura del líder de la oposición no implica necesariamente una sistematización de todo su estatuto, sino que, a menudo, se limita a realizar un reconocimiento formal o a reforzar su papel. En el caso del Reino Unido, la formalización de un sueldo para el jefe de la oposición constituyó un reconocimiento de su función, que en esa época se basaba fundamentalmente en prácticas y convenciones. Es decir, no hacía más que reconocer jurídicamente una realidad política que llevaba operando desde hacía décadas. Como es natural, no es equiparable al caso español.

En nuestro sistema, como ya se ha defendido, es preciso formalizar un estatuto jurídico más detallado que corrija las deficiencias de la oposición parlamentaria. Una institución que apenas ha sufrido modificaciones en más de cuarenta años, lo que contrasta con los profundos cambios que ha experimentado el Parlamento, pues ha sufrido una auténtica revolución, y ha hecho crecer la distancia entre las normas parlamentarias y la sociedad actual.

IV. UNA PROPUESTA DE FORMALIZACIÓN DE UN ESTATUTO DE LA OPOSICIÓN EN EL DERECHO ESPAÑOL

Para que la oposición pueda desempeñar sus funciones no basta con otorgarle una serie de instrumentos; es necesario garantizar previamente un espacio y tiempo razonables para que pueda operar en la esfera parlamentaria. Por ello, resulta oportuno comenzar el análisis con la elección y composición de los órganos de las Cámaras. A continuación, dentro de lo que denominamos condiciones generales del funcionamiento de las Cámaras, se tratarán la potestad de convocatoria, el calendario de trabajo, el orden del día y el uso de la palabra en los debates. Estudiadas estas condiciones básicas, se abordarán la participación en el procedimiento legislativo y presupuestario, la función de control, los acuerdos entre la oposición, la mayoría y el Gobierno, y el control de constitucionalidad y el referéndum.

En primer lugar, respecto a la composición de los órganos de las Cámaras, es necesario diferenciar entre la elección del presidente y la composición de la Mesa, por un lado, y la del resto de las comisiones, por otro:

1) La Comisión de Venecia recomienda que el presidente de la Cámara sea una figura unificadora e institucional¹². Por ello, también sugiere que 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; sin embargo, las convenciones y prácticas corrigen este predominio mayoritario para dotar a la figura de neutralidad. En España, la composición exacta de la Mesa depende de la voluntad de los grupos parlamentarios para alcanzar consensos. Por un lado, la regulación de los reglamentos establece el dominio de la mayoría, tanto en la presidencia de la Cámara como en la Mesa (arts. 36 a 38 RCD y arts. 5 a 10 RS). Por otro lado, el método de elección de la Mesa permite la representación de diferentes grupos parlamentarios.

Sin embargo, en las últimas legislaturas en España hemos asistido a un deterioro de las relaciones entre los partidos políticos, en las que ha primado el conflicto sobre el consenso. Esto ha provocado una sobrerrepresentación en la Mesa de algunos grupos que apoyan a la mayoría, alterando la proporcionalidad. En este contexto, sería conveniente reformar los reglamentos de las Cámaras, ya sea mediante la exigencia de mayoría cualificada u otras fórmulas que garanticen –o al menos fomenten– la cooperación entre mayoría y oposición. Esto lo hemos traducido en dos propuestas: respecto al presidente de la Cámara, inspirándonos en el sistema italiano, se podrían regular dos votaciones con mayoría cualificada de tres quintos y un mecanismo antibloqueo de mayoría absoluta en la tercera votación; y, en relación con la Mesa, primero, mediante una propuesta consensuada de todos los grupos parlamentarios y, en caso de no alcanzarse a tiempo, una designación por parte del presidente de la Cámara en función de su representación, que sería votada por mayoría cualificada de tres quintos, con un mecanismo antibloqueo de mayoría absoluta en la segunda votación.

2) En cuanto a las comisiones, la regulación española cumple en general con la recomendación de la Comisión de Venecia de establecer una representación proporcional que permita a los grupos de oposición tener una presencia adecuada¹³. Sin embargo, esto se matiza porque el método de elección de sus Mesas es el mismo que el utilizado para la de las Cámaras (art. 41 RCD y art. 53.3 RS), por lo que debería reformarse en el mismo sentido. Asimismo, la Comisión de Venecia recomienda otorgar la presidencia de comisiones de peso significativo a la oposición, como ocurre en el Reino Unido, donde se asignan al grupo de la oposición oficial las presidencias del Committee on Standards y del Committee

12. VENICE COMMISSION, CDL-AD(2019)015, *Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist*, cit., párr. 85.

13. VENICE COMMISSION, CDL-AD(2009)025-e, *Opinion of the Rules of Procedures of the Assembly of «the former Yugoslav Republic of Macedonia»*, 2009, párr. 18; 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.

of Public Accounts. En España, eso se garantizaba anteriormente con la práctica de otorgar las comisiones de presupuestos y RTVE.

Recientemente, dicha práctica ha caído en desuso -excepto en el Senado- y se ha sustituido por un intercambio entre grupos en un Congreso de los Diputados muy fragmentado y con mayorías ajustadas. Por tanto, consideramos conveniente regular, dentro de un estatuto de la oposición, la asignación de estas dos comisiones al grupo parlamentario con mayor representación opositora. De esta forma, también se evitaría la práctica de asignar la comisión de presupuestos del Senado al segundo partido con más representación, lo que la puede dejar en manos del grupo parlamentario del Gobierno.

En segundo lugar, en lo relativo a las condiciones generales del funcionamiento de las Cámaras:

1) Cabe empezar resaltando que, como se ha destacado anteriormente, en el ordenamiento español las minorías no pueden convocar una sesión extraordinaria. Por ello, atendiendo a la recomendación de la Comisión de Venecia, sería conveniente regular en el estatuto una minoría cualificada para que la oposición pueda convocarla¹⁴. Se regula en el art. 73.2 CE y su desarrollo en los arts. 61.2 RCD y 70.1 RS.

2) En cuanto a la fijación del calendario de trabajos y del orden del día (arts. 67-68 RCD y 69-83 RS), la Comisión de Venecia insta a que la oposición desempeñe un papel significativo en las decisiones procedimentales para evitar el dominio de la mayoría. La Comisión recomienda formalizar minorías cualificadas o reservar un tiempo semanal para que la oposición pueda incluir asuntos en el calendario de trabajos y en el orden del día¹⁵. En el ordenamiento español predomina abrumadoramente la mayoría, que puede imponer su criterio cuando lo estime pertinente, sin apenas garantías para los grupos de oposición. En el actual contexto de crisis, cobra mayor relevancia una regulación que impida que, en situaciones de polarización, se niegue el espacio político legítimo al adversario. A nuestro juicio, dos propuestas inspiradas en el caso británico cumplirían este propósito. En primer lugar, la posibilidad de exigir un debate ante el pleno o, en su caso, la comisión, para tratar el orden del día¹⁶. En segundo lugar, establecer una reserva para los grupos de oposición¹⁷. Por una parte, los grupos de oposición podrían representar en los debates aquellos intereses que no encuentran cauce para ser tratados con mayor profundidad, dejando constancia de su alternativa política ante la ciudadanía. Por otra parte, se garantizaría que

14. *Ibid.*, párr. 93.

15. *Ibid.*, párr. 97.

16. M. HUTTON Y OTROS, *Erskine May: Parliamentary Practice*, cit., párr. 19.18.

17. *Ibid.*, párr. 18.13.

podrían abordar los asuntos que consideran cruciales para su oposición. Esto debería formar parte del estatuto de la oposición.

3) Respecto a la distribución del tiempo de intervención, la Comisión de Venecia recomienda otorgar más tiempo a la oposición en los proyectos de ley o, alternativamente, dividir el tiempo equitativamente entre la mayoría y la oposición¹⁸. En el derecho parlamentario español, el correcto funcionamiento del uso de la palabra depende, en gran medida, del rol institucional y neutral de los presidentes de las Cámaras. A la regulación expresa del Reglamento del Congreso de los Diputados se añade una cláusula de flexibilidad que permite a la Mesa, junto con la Junta de Portavoces, introducir cambios (arts. 73-74 RCD). Proponemos dos reformas que, respetando el margen de flexibilidad del presidente de la Cámara, podrían incluirse en el estatuto de la oposición para garantizar su función: 1) iniciar los debates generales con el grupo de oposición de mayor representación numérica y concluirlos con el grupo mayoritario del Gobierno; 2) conforme a lo que propone la Comisión de Venecia, otorgar más tiempo a los grupos de oposición en debates propuestos por el Gobierno o la mayoría o, en su defecto, garantizarles el mismo tiempo de intervención.

En tercer lugar, en lo relativo al procedimiento legislativo y presupuestario, es oportuno valorar tres posibles modificaciones:

1) Es fundamental reformar la operatividad de los mecanismos de evaluación ex ante para que los grupos parlamentarios de oposición puedan estar debidamente informados. Siguiendo la recomendación de la Comisión de Venecia sobre la necesidad de que los grupos de oposición tengan acceso razonable a los informes, sería conveniente regular en el estatuto de la oposición una minoría cualificada que permita solicitar los informes del Consejo de Estado y del Consejo General del Poder Judicial¹⁹.

2) 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, respecto a los proyectos de ley, el Gobierno puede evitar que se debatan públicamente en el pleno al delegar competencias a las comisiones (arts. 112 y 148 RCD). En este punto, sería conveniente que los grupos de oposición, como ocurre en el Reino Unido, pudieran forzar un debate público en el pleno.

3) Por último, en el procedimiento presupuestario, se cumple la exigencia de la Comisión de Venecia de posibilitar las enmiendas²⁰. Sin embargo, consideramos

18. 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.

19. *Ibid.*, párr. 80.

20. VENICE COMMISSION, CDL-AD(2019)015, *Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist*, cit., párr. 104.

que se debe dotar a la oposición de más medios y tiempo para formular enmiendas informadas sobre el texto presentado.

En cuarto lugar, si nos centramos en los instrumentos de control, la Comisión de Venecia enfatiza que deben ser accesibles para los grupos de oposición, ya sea directamente, como en el caso de las preguntas, o mediante el establecimiento de una minoría cualificada, como en las interpelaciones o las comisiones de investigación²¹. En el Parlamento español, los grupos de oposición pueden ejercer la iniciativa de uso de los instrumentos ordinarios: solicitudes de información (arts. 109 CE, 7 RCD y 20.2 RS) comparecencias de los miembros del Gobierno (arts. 110.1 CE, 202 y 203 RCD y 66 RS) preguntas (arts. 111.1 CE, 185-190 RCD y 160-169 RS) interpelaciones (arts. 111.1 CE, 180-184 RCD y 170-173) o mociones o proposiciones no de ley (193-195 RCD y 174-181 RS). Sin embargo, no se puede obviar que su operatividad depende de su inclusión en el orden del día, que está en manos de la mayoría. Por otra parte, la comisión de investigación (arts. 76.1 CE, 52 RCD y 59 RS) es un instrumento importante que, en nuestro ordenamiento, para 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.

En quinto lugar, en cuanto a los acuerdos entre la oposición, la mayoría y el Gobierno:

1) En el nombramiento de instituciones independientes, la elección debe servir para seleccionar a los más capacitados técnicamente, pero con bloqueos mutuos a candidatos que puedan estar excesivamente politizados. La finalidad es mantener la independencia y el prestigio profesional de la institución. En España, debe denunciarse que la lógica de cuotas atenta contra la garantía de dichos organismos y es necesario plantear mecanismos de antibloqueo efectivos. La mayoría cualificada, por lo tanto, está bien configurada para que la oposición parlamentaria, como contrapeso a la mayoría y el Gobierno, pueda participar en el nombramiento de los cargos. También se cumple la recomendación de la Comisión de Venecia de, ante la falta de acuerdo, mantener *ad interim* a los miembros cuyo mandato ha caducado²².

2) Por otro lado, las reformas constitucionales deben llevarse a cabo con un consenso sustancial, evitando programas maximalistas²³. En el caso español, debe

21. *Ibid.*, párr. 122-138.

22. 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.

23. 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.

destacarse que consideramos que el procedimiento de lectura única no es el más adecuado para reformas complejas, como la de 2011. No obstante, en lo que respecta a las recomendaciones de la Comisión de Venecia, todas las reformas se han llevado a cabo con un acuerdo sustancial. Sin embargo, no ha habido capacidad para alcanzar un consenso sobre cuestiones de máxima importancia, como la modificación del Senado o la sucesión a la Corona. Por último, las decisiones de Estado, especialmente en política exterior, deberían tomarse con la necesaria cooperación con la oposición en sentido estricto, de modo que la posición española no cambie con cada nuevo Gobierno. Y en lo relativo a la amnistía y a la cesión de competencias consideramos que sería adecuado formalizar una mayoría cualificada para forzar el consenso con la oposición parlamentaria en sentido estricto.

Por último, tanto el control de constitucionalidad como el referéndum deben ser instrumentos complementarios al control parlamentario de la oposición. En cuanto al control de constitucionalidad, la configuración está correctamente diseñada para ser utilizada por la oposición en sentido estricto. Un cambio menor sería modificar el número de diputados que pueden interponerlo por porcentajes, lo que garantizaría cierta estabilidad ante variaciones en el número de representantes. Respecto al referéndum, consideramos que, siguiendo la recomendación de la Comisión de Venecia, sería conveniente que una minoría de diputados pudiera tener la iniciativa para debatir su necesidad, pero que la decisión final recaiga en la mayoría absoluta²⁴.

V. CONCLUSIONES

En definitiva, consideramos necesario establecer en España un estatuto que regule y reconozca a los grupos parlamentarios que voten en contra de la investidura como oposición parlamentaria. Este estatuto no pretende ser una recopilación exhaustiva de todas las normas relativas a la oposición, sino un instrumento focalizado en corregir aquellas dinámicas que se han identificado como perjudiciales para el desempeño eficaz de sus funciones. Para ello, su integración en los reglamentos de las Cámaras se presenta como el camino más adecuado, lo que requerirá, en algunos casos, una reforma constitucional.

En un contexto de crisis constitucional, donde existe el riesgo de generar desafección hacia la democracia constitucional y, como consecuencia, de aumentar la oposición de carácter antisistema, resulta imprescindible realizar un diagnóstico preciso tanto de los problemas como de las soluciones. Como se ha intentado argumentar, el estado de la oposición parlamentaria constituye uno de los indicadores fundamentales en este análisis. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos

24. 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.

realizados desde la doctrina para otorgar un estatuto jurídico claro a la oposición parlamentaria, estas propuestas no han encontrado hasta el momento una concreción normativa efectiva.

A nuestro juicio, el contexto polarizado de la política actual no permite -ni aconseja- llevar a cabo reformas sustanciales. Un estatuto de la oposición parlamentaria debería ser necesariamente fruto de un acuerdo, como mínimo, entre el partido mayoritario del Gobierno y la oposición en sentido estricto. Ello requiere abandonar la concepción política de amigo-enemigo, superar una visión cortoplacista y elevar la mirada del interés particular al interés general (bien común).

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

ALZAGA VILLAAMIL, Ó., *Comentario sistemático a la Constitución española de 1978*, Ediciones del Foro, Madrid, 1978.

ARAGÓN REYES, M., *Constitución y control del poder: introducción a una teoría constitucional del control*, Ediciones Ciudad Argentina, 1995.

DELGADO RAMOS, D., «Una propuesta de estatuto para el jefe de la oposición en España: reflexiones a partir del derecho comparado», *Revista General de Derecho Público Comparado*, n.º 36, 2024, pp. 405-434.

DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M., «Artículo 37», en *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*, 2, Congreso de los Diputados, Madrid, 2023, pp. 290-310.

HUTTON, M.; NATZLER KCB, D.; HAMLYN, M.; LEE, C.; MAWSON, C.; POYSER, C.; y otros, *Erskine May: Parliamentary Practice*, 25th.

JOHNSON, N., «Opposition in the British Political System», *Government and Opposition*, vol. 32, n.º 4, 1997, pp. 487-510.

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.

MATHIOT, A., *The British Political System*, Standford University Press, 1958.

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.

REQUEJO RODRÍGUEZ, P., *Democracia parlamentaria y principio minoritario: la protección constitucional de las minorías parlamentarias*, Ariel, Barcelona, 2000.

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.

SARTORI, G., «Opposition and Control: Problems and Prospects», *Government and Opposition*, vol. 1, n.º 2, 1966, pp. 149-154.

TUDELA ARANDA, J., *El Parlamento en tiempos críticos. Nuevos y viejos temas del Parlamento*, Marcial Pons, Madrid, 2020.

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.

VENICE COMMISSION, CDL-AD(2009)025-e, Opinion of the Rules of Procedures of the Assembly of «the former Yugoslav Republic of Macedonia», 2009.

- 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).
 - 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.
 - 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).
-