

**EL GRAN AUSENTE: POR UN  
ESTATUTO DE LA OPOSICIÓN  
POLÍTICA TRAS 40 AÑOS DE  
CONSTITUCIÓN**

JUAN JOSÉ RUIZ RUIZ

## SUMARIO

I. PREMISA. II. ¿EXISTE UNA GARANTÍA DE OPOSICIÓN?: LA DIFICULTAD DE DEFINIR UN ESTATUTO PROPIO PARA LA OPOSICIÓN. III. ESTAR EN LA OPOSICIÓN, ¿ES UN HECHO CONSTITUTIVO O UN ACTO DECLARATIVO? IV. EL CARÁCTER TESTIMONIAL DE LA MOCIÓN DE CENSURA. V. OBSTRUCCIONISMO BIDIRECCIONAL DE MAYORÍA-OPOSICIÓN. 1. En la función legislativa. 2. En la función de control. 3. En la investidura del Gobierno. VI. EL PAPEL DE LAS CONVENCIONES CONSTITUCIONALES. VII. LA PROLONGACIÓN DE LA CONTIENDA POLÍTICA MEDIANTE RECURSOS ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y MEDIANTE LOS GRUPOS DE COMUNICACIÓN AFINES. 1. Recursos ante el Tribunal Constitucional. 2. Grupos de comunicación. VIII. LAS FORMAS ALTERNATIVAS A LA OPOSICIÓN PARLAMENTARIA: LAS EXPERIENCIAS DE OPOSICIÓN CONSTITUCIONAL, DE OPOSICIÓN EXTRAPARLAMENTARIA, DE VOTO-PROTESTA, DE HUELGA Y DE ACUSACIÓN PENAL. 1. El voto-protesta. 2. La huelga. 3. La acusación penal. IX. BALANCE Y PERSPECTIVAS.

# EL GRAN AUSENTE: POR UN ESTATUTO DE LA OPOSICIÓN POLÍTICA TRAS 40 AÑOS DE CONSTITUCIÓN

JUAN JOSÉ RUIZ RUIZ<sup>1</sup>

## I. PREMISA

Abordando tanto el diagnóstico como la terapéutica de la actual crisis de la democracia representativa, Ángel Garrorena señalaba en la Ponencia que abría el Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España en 2014 que «en un Estado plural y democrático como es el nuestro no puede haber más contrapeso para la mayoría que la minoría ni puede existir más contrapoder oponible a aquélla que la oposición. En consecuencia creo que lo que procede hacer aquí es redefinir el papel de ésta. Y no, como a veces se sugiere, reforzando su posición mediante meros ajustes en el Reglamento parlamentario sino estableciendo en la Constitución un “Estatuto constitucional de las minorías”»<sup>2</sup>. La persistente ausencia de un estatuto constitucional para la oposición parlamentaria puede llegar a convertirse en una ceguera que agudice la desafección ciudadana en una época en la que los partidos *mainstream* con vocación de gobierno en la Unión Europea son «agents with two principals»<sup>3</sup>, es decir, agentes de dos instancias a veces contrapuestas, de un lado los electores, de otro las instituciones supranacionales, de modo que la brecha entre representantes y representados puede hacerse insalvable. Añádase a ello que la oposición parlamentaria post-crisis económica ya no se declina en singular, sino que la fragmentación electoral ha multiplicado sus sujetos. Concuera con dicha fragmentariedad la naturaleza

---

<sup>1</sup> Profesor Titular de Derecho Constitucional. Departamento de Derecho Público. Universidad de Jaén. Campus Las Lagunillas s/n. Edificio Ciencias Sociales y Jurídicas (D3). 23071 Jaén. Email: jjruiz@ujaen.es

<sup>2</sup> La Ponencia a que aludimos ha sido publicada en un volumen recopilatorio del propio autor: ÁNGEL GARRORENA MORALES, *Escritos sobre la democracia*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2015 y el párrafo que citamos es de la p. 201.

<sup>3</sup> Cfr. BRIGID LAFFAN, «Testing times: the growing primacy of responsibility in the Euro area», *West European Politics*, Vol. 37, n.º. 2, 2014, p. 276.

evolutiva de la forma de gobierno con arreglo a la cual se pueden alternar fases de democracia bipolar con las de democracia consociativa<sup>4</sup>. Se impone precisamente por ello como tarea futura la de proceder a una reconsideración e institucionalización de la oposición, no por ser la panacea para solucionar la desafección ciudadana o el distanciamiento entre representantes y representados<sup>5</sup>, sino para profundizar y regenerar la institución parlamentaria, adaptándola así a nuevas exigencias y a las tensiones generadas por el antiparlamentarismo, que no siempre se dirige contra la forma de gobierno, sino que en nuestro país, retomando una expresión de T. E. Frosini, adopta más bien la forma de un *j'accuse* contra el exclusivismo, la altivez, y las corruptelas de políticos<sup>6</sup>. No se trata por tanto con ello desde luego ni de instaurar un derecho a colegislar, o al obstruccionismo, o de atribuir poderes de veto, sino de reorientar la función de la oposición y dotarle de nuevos instrumentos, que pueden ir desde la revisión de las reglas de constitución de grupos parlamentarios, la presidencia de ciertas comisiones, o la creación de la Oficina del Jefe de la oposición<sup>7</sup>, al que se pueden reconocer facultades y derechos<sup>8</sup>, la calendarización de los plenos de control, o la fijación del orden del día. Pasaremos por ello revista al funcionamiento de los instrumentos de oposición parlamentaria, pero sin dejar de lado otras vías de poder ejercer la oposición política, estas últimas de carácter extraparlamentario.

<sup>4</sup> Cfr. GIUSEPPE DE VERGOTTINI, «Revisione dei regolamenti parlamentari e istituzionalizzazione dell'opposizione», en AUGUSTO CERRI, PETER HÄBERLE, IB MARTIN JARVAD, PAOLO RIDOLA, DJAN SCHEFOLD (a cura di), *Il diritto fra interpretazione e storia: liber amicorum in onore di Angel Antonio Cervati*, Vol. 2, Roma, Aracne, 2010, pp. 231-248.

<sup>5</sup> Cfr. PIEDAD GARCÍA ESCUDERO MÁRQUEZ, «La regeneración del Parlamento. El papel del Congreso, el Senado y los Parlamentos autonómicos», en ENRIQUE ARNALDO ALCUBILLA, PEDRO GONZÁLEZ TREVIJANO (dirs.), *En pro de la regeneración política de España*, Thomson-Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2015, p. 498.

<sup>6</sup> Cfr. TOMMASO EDOARDO FROSINI, «L'antiparlamentarismo e i suoi interpreti», *Rassegna parlamentare*, 2008-4, pp. 845-870.

<sup>7</sup> Se debe precisar no obstante que la figura de Jefe de la Oposición requiere ser tomada con prevención, pues si bien tiene todo su sentido en sistemas bipartidistas mayoritarios o en todo caso bipolares, su funcionalidad es más discutible allí donde la oposición se fragmenta en una pléyade de partidos minoritarios, hasta el punto que Pedro de Vega, calificaba de «aberración jurídica» la traslación de la figura de Jefe de la Oposición a una democracia no bipartidista. Vid. PEDRO DE VEGA, Voz «Oposición política», en MANUEL ARAGÓN REYES (coord.), *Temas básicos de Derecho Constitucional*, Madrid, 2001, p. 113. Con todo, la dificultad que plantea la atomización de los partidos de oposición es resuelta en sistemas parlamentarios como el británico atribuyendo al Presidente de la cámara resolver cualquier duda sobre qué grupo de oposición debe reputarse mayoritario (art. 10.3 de la *Ministers of the Crown Act* de 1937). De modo análogo, el art. 77 del Reglamento del Parlamento catalán atribuye a su Presidente la facultad de dictar una resolución «declaratoria» nombrando al Jefe de la oposición, quien en todo caso deberá ostentar la condición de Presidente de un Grupo parlamentario.

<sup>8</sup> El modelo ya clásico es el introducido en el art. 10 de la *Ministers of the Crown Act* británica de 1937, que formaliza la figura de líder de la oposición al objeto de asignarle una remuneración periódica. Cabe apuntar, no obstante, que en períodos de ausencia de bipolarismo, como en 1940 en el que se formó un gobierno de gran coalición ante la emergencia internacional, el Speaker de la Cámara baja suspendió la aplicabilidad del art. 10 de dicha ley. Cfr. MARIA ELENA GENNUSA, «Lo "statuto" dell'opposizione», *Le istituzioni del federalismo*, 1/2001, p. 246.

## II. ¿EXISTE UNA GARANTÍA DE OPOSICIÓN?: LA DIFICULTAD DE DEFINIR UN ESTATUTO PROPIO PARA LA OPOSICIÓN

No existe formalmente en la Constitución de 1978 un estatuto de la oposición, si por él entendemos un conjunto preciso de funciones y prerrogativas que delimiten un marco jurídico específico. A diferencia de otros textos constitucionales, cercanos como el portugués (art. 114.2 y 114.3 Constitución de 1976<sup>9</sup>, reformada posteriormente en 1997)<sup>10</sup>, o más recientes, como el francés que desde 2008 consagra dos preceptos a la oposición (arts. 48.5 y 51.1)<sup>11</sup>, el marroquí, que le dedica cuatro (arts. 10, 60, 69, 82 de la Constitución de 2011)<sup>12</sup>, el tunecino que solo le dedica uno (art. 59 de la Constitución de 2014), el colombiano (art. 112, Constitución de 1991, según redacción de 2015), o el ecuatoriano (art. 111 de la Constitución de 2008)<sup>13</sup>, la oposición parlamentaria no solo no ha obtenido ningún reconocimiento normativo en la Constitución de 1978 sino que tampoco encontramos dicho término en los Reglamentos de las cámaras de las Cortes Generales, a diferencia de países como Italia (arts. 16-bis.1, 24.3 y 24.7 del Reglamento de la *Camera dei Deputati* y arts. 53.3, 151-bis.4 del Reglamento del *Senato*), Bélgica (arts. 78.1 y 124.4 del Reglamento de la Cámara de Representantes) o en Alemania donde al menos se reconoce el *Oppositionszuschlag* como suplemento financiero de los grupos que no apoyan al Gobierno federal<sup>14</sup>. No se sigue de ahí sin embargo que la ausencia de la oposición en la Constitución de 1978 sea una anomalía para un texto constitucional de su generación.

Siendo cierto que una de las causas de esta falta incluso en los Reglamentos puede residir en la ausencia en la Constitución de cualquier referencia a su existencia, puede sorprender más que en el lenguaje normativo se desconozca casi por completo, salvo algunas excepciones, el término oposición. Aunque no existe referencia alguna en el articulado constitucional, ello no sería obstáculo para su introducción en la legislación nacional, como ya ha tenido lugar en el caso de Comunidades Autónomas

---

<sup>9</sup> Mediante Ley constitucional 1/97, de 20 de septiembre, Diário da República n.º 218/1997, Série I-A de 1997-09-20.

<sup>10</sup> Según el art. 114.2, «Se reconoce a la minoría el derecho de oposición democrática en los términos previstos por la Constitución y la ley». El art. 114.3 CP garantiza que «los partidos políticos representados en la Asamblea de la República y que no forman parte del Gobierno gozan, en particular, del derecho de ser informados regularmente y directamente por el Gobierno sobre la marcha de las principales decisiones de interés público».

<sup>11</sup> El art. 48.5 reserva a los grupos de oposición la fijación del orden del día de un Pleno al mes mientras que el art. 51.1 determina que los reglamentos de las cámaras deben reconocer derechos específicos a los grupos de oposición. Cfr. ARIANE VIDAL-NAQUET, «L'institutionnalisation de l'opposition. Quel statut pour quelle opposition ? », *Revue française de droit constitutionnel* 2009/1, n.º 77, pp. 153-173.

<sup>12</sup> Cfr. SANAE KASMI, «Le statut de l'opposition au Maroc», *Revue française de droit constitutionnel*, 2015/2, n.º 102, pp. 429-452.

<sup>13</sup> En Argentina, el art. 85 de la Constitución confía al partido mayoritario de la oposición el nombramiento del Presidente de la Auditoría General de la Nación.

<sup>14</sup> § 50 de la *Abgeordnetengesetz* (ley de miembros del Parlamento).

como Cataluña, primera Comunidad en dotarse de un estatuto para el jefe de la oposición mediante reforma del reglamento del Parlament de 8 de julio de 2015<sup>15</sup>, cuyo art. 77 le concede ciertos derechos y facultades<sup>16</sup>. No hay tampoco a nivel estatal un texto de referencia que reagrupe los derechos y garantías de los grupos y partidos minoritarios con o sin representación parlamentaria, por lo que su estatuto jurídico debe extraerse sobre todo a partir de los reglamentos parlamentarios y a partir de la legislación sectorial correspondiente, especialmente la electoral y la legislación de partidos políticos.

Ahora bien, el que no exista un sujeto jurídico dotado de un estatus propio, no quiere decir que sea correcto deducir de aquí la inexistencia o el desconocimiento de la oposición como hecho político con trascendencia jurídica. Desde este punto de vista, es cierto que el ordenamiento constitucional español se sigue guiando por las tradicionales categorías de los partidos políticos y los grupos parlamentarios, pero esto en ningún modo implica que no exista un conjunto de garantías de la oposición. En efecto, en la medida en que las prerrogativas y garantías que el ordenamiento reconoce a las minorías (partidos o grupos), desempeñan la misma función que un estatuto de oposición.

En coherencia con lo dicho anteriormente, el estatuto jurídico deducible en España para la oposición parlamentaria no reconoce ni garantiza derechos distintos a los que disfruta la mayoría parlamentaria, lo cual tiene por consecuencia que cualquier iniciativa o voto de la oposición quede bloqueado o neutralizado por la mayoría, dado que su tamaño la hace irrelevante numéricamente. El control y crítica de la oposición como sustrato de la función parlamentaria no trasciende así más que a los debates y preguntas, pero en el plano decisorio y de inspección de la mayoría parlamentaria, la oposición, si está en minoría, se encuentra condenada de antemano a ver frustradas sus propuestas, estériles frente a una mayoría mecánica.

Puesto que ni la Constitución hace mención en sentido estricto, ni tampoco la legislación, la oposición es una categoría política que comprende a todos aquellos grupos parlamentarios que no han votado la investidura de un Presidente de Gobierno o que en el curso de la legislatura han votado retirar la confianza parlamentaria al mismo. En la jurisprudencia constitucional se ha aplicado en la protección de los derechos de las minorías parlamentarias un enfoque muy ligado a los derechos fundamentales del cargo público representativo, sin recurrir a la noción de estatuto de oposición.

La pertenencia a la oposición no lleva por tanto aparejada el reconocimiento de un estatus específico con derechos o facultades distintos a los que las cámaras reconocen por igual a todos los grupos parlamentarios. Evidentemente se debe partir

---

<sup>15</sup> BOPC 664/10.

<sup>16</sup> El art. 77.4 señala como «atribuciones» que el Jefe de la oposición podrá ser consultado sobre los asuntos de mayor importancia por iniciativa del President de la Generalitat y que puede proponer mejoras en la acción de Gobierno, mientras que el art. 77.5 le otorga el tratamiento de «honorable», un orden en el protocolo, una retribución y medios materiales.

de la idea de que la función de impulso político y de legislación en una democracia mayoritaria debe corresponder siempre a la mayoría. En tal sentido, ningún estatuto de oposición podría permitir desnaturalizar el principio mayoritario más que cuando la aprobación de normas por mayorías cualificadas exija integrar el voto de la oposición<sup>17</sup>.

Es posible sin embargo conciliar la garantía de unos derechos específicos de oposición con el principio mayoritario, en la medida en que esos derechos no están dirigidos a influir en el Poder Ejecutivo ni a vetar o bloquear sus propuestas, sino a dar efectividad a una moderna concepción del principio de separación de poderes que impida la ausencia de control y la concentración de poder resultante de la agregación del gobierno a su mayoría parlamentaria<sup>18</sup>. La elaboración de un estatuto para la oposición se convierte así en una garantía constitucional de limitación del poder. Evidentemente, no se trata de garantizar la oposición-función, sino lo que De Vergottini denomina «oposición-institución»<sup>19</sup>, concebida como institución simétrica al Gobierno, no necesariamente identificada con un único Jefe de la oposición, sino que admitiría otras articulaciones como la de un Consejo de la oposición, presidido por el grupo mayoritario de la oposición, solución explorada por ejemplo en Italia.

La regulación de un marco normativo que delimite el campo de acción de la oposición no parece que en principio contradiga ninguna exigencia democrática. Más bien debe entenderse como una traducción en el plano normativo de los principios que fundan una democracia mayoritaria pluralista. Es más, existen opiniones doctrinales que entienden como más respetuoso con los principios democráticos el reconocimiento de un régimen particular y diferenciado para los grupos de oposición que garantice derechos frente a la mayoría para evitar que la fuerza numérica pueda imponerse en determinados casos, como el de la creación de comisiones de investigación<sup>20</sup>.

Aunque no existe a nivel normativo una misión específicamente encomendada a la oposición, es consustancial al Estado democrático el ejercicio de la función de control al gobierno y al partido de la mayoría a través de formas muy variadas. Junto a ello, por convención constitucional, la oposición juega un papel fundamental en el diseño de políticas de Estado tales como la política exterior, la política educativa, la política de justicia, la política territorial y la política antiterrorista. Se ha defendido no obstante en estos años de la conveniencia de que una futura reforma constitucional

---

<sup>17</sup> Cfr. JUAN FERNANDO LÓPEZ AGUILAR, *La oposición parlamentaria y el orden constitucional*, CEC, 1988, p. 102.

<sup>18</sup> Vid. ROSARIO SERRA CRISTÓBAL, «Pequeñas minorías y control parlamentario», *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, n.º 21, 2009, p. 107.

<sup>19</sup> Cfr. GIUSEPPE DE VERGOTTINI, «Il regime della opposizione», en P. CALDERISI, F. CINTIOLI e G. PITRUZZELLA, *La Costituzione promessa*, Rubbettino, Catanzaro, 2004, p. 34.

<sup>20</sup> Cfr. CARLOS ORTEGA SANTIAGO, «La flexibilidad de la función parlamentaria de control: excursus sobre los procedimientos de otorgamiento y denegación de la confianza parlamentaria al Gobierno», en FRANCESCO PAU i VALL, *Parlamento y Control del Gobierno*, Aranzadi, Pamplona, 1998, p. 188.

separara las grandes políticas públicas del juego de mayoría-oposición y la contingencia electoralista mediante la limitación de mandatos, pues ello aseguraría una alternancia que iría en beneficio de una mayor autonomía a la esfera de la burocracia pública y de los grandes consensos<sup>21</sup>. Los pactos suscritos entre el partido del Gobierno y el principal partido de la oposición han impulsado grandes acuerdos por ejemplo, en torno al diseño territorial del Estado o en torno a la unidad de los demócratas frente al terrorismo interior y exterior. Otros ejemplos de pactos han versado sobre la violencia de género.

No puede tampoco olvidarse que las minorías tienen en el Tribunal Constitucional un garante en la protección de aquellas posiciones minoritarias de la sociedad que merecen protección a través de la vertiente objetiva de los derechos fundamentales.

Los derechos de oposición se encuentran garantizados por el máximo rango normativo que confiere la Constitución. En el texto constitucional, tanto los derechos políticos, de participación, de libertad de expresión, de reunión, de asociación, de información y de ejercicio de cargo representativo, conforman un primer núcleo de derechos garantizados a la oposición. Junto a dichos derechos, la regla de adopción de los acuerdos, la creación de comisiones son otras tantas garantías incluidas en la Constitución.

En el rango infraconstitucional los derechos de la oposición tienen su *locus* en los reglamentos de las cámaras y en los actos de los órganos rectores de las mismas. Pero no se recogen exclusivamente en los reglamentos de los órganos parlamentarios, ya que también se regulan en la legislación electoral y de partidos. Hay que señalar también la existencia de usos parlamentarios y de resoluciones interpretativas de los órganos de dirección de las asambleas. Este tipo de resoluciones pueden tener gran importancia en el ejercicio de los derechos de la oposición, pues tienen cierta eficacia normativa. Las resoluciones interpretativas pueden ser aprobadas por los Presidentes u otros órganos de dirección de las Cámaras, como la Mesa o la Junta de Portavoces. Se trata de acuerdos que sirven para interpretar los reglamentos parlamentarios o, en casos extremos, suplir sus lagunas en espera de que sean reformados<sup>22</sup>. A partir de las Sentencias 118/1988, de 20 de junio, y 119/1990, de 21 de junio, la jurisprudencia ha clarificado que este tipo de actos pueden ser enjuiciados en sede de amparo constitucional. El Tribunal Constitucional garantiza de este modo que este tipo de resoluciones o de disposiciones no innoven o contradigan el contenido el reglamento que, formalmente, se limitan a interpretar o integrar.

---

<sup>21</sup> Cfr. ANTONIO PORRAS NADALES, «Contra la perpetuación», *El Ciervo*, n.º 707, Febrero de 2010, p.

<sup>22</sup> *Vid.* FRANCISCO JAVIER EZQUIAGA GANUZAS y ALEJANDRO SAIZ ARNAIZ, «Lagunas reglamentarias y función supletoria del Presidente del Congreso de los Diputados. (A propósito de la Resolución de la Presidencia del Congreso de 9 de septiembre de 1986, sobre organización y funcionamiento del Grupo Parlamentario Mixto)», *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 17, enero-abril. 1987, p. 15.

El Tribunal Constitucional se ha ocupado de las garantías y derechos de la oposición solo cuando puedan verse afectados derechos fundamentales de los parlamentarios, al entender que «a este Tribunal no le corresponde el control de cualesquiera alteraciones o irregularidades que se produzcan, dentro del ámbito parlamentario en las relaciones políticas o institucionales entre Legislativo y Ejecutivo»<sup>23</sup>, pues el ejercicio de las funciones gubernamentales son «susceptibles de control político y parlamentario no son «revisables en general desde las consideraciones de corrección jurídica, so riesgo de pretender una judicialización inaceptable de la vida política, no exigida, en modo alguno, por la Constitución»<sup>24</sup>.

Aun así el TC ha considerado esencial a un sistema democrático que no «se coloque a ciertos representantes en condiciones inferiores a otros, pues si es necesario que el órgano representativo decida siempre en el sentido querido por la mayoría, no lo es menos que se ha de asignar a todos los votos igual valor y se ha de colocar a todos los votantes en iguales condiciones de acceso al conocimiento de los asuntos y de participación en los distintos estadios del proceso de decisión»<sup>25</sup>.

En los últimos años no se ha observado alteraciones sustanciales en cuanto a los derechos de la oposición parlamentaria. No obstante se debe hacer referencia a los reiterados intentos de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados en los últimos años, todos ellos frustrados quizás no tanto por la falta de acuerdo, sino por vincular el acuerdo a otros tipos de acuerdos o por la coyuntura política o electoral del momento<sup>26</sup>.

Donde se puede observar una cierta evolución es en el ejercicio del derecho de manifestación, donde se han producido modificaciones legislativas que han sido muy criticadas y contestadas por las fuerzas de oposición. En concreto, la nueva Ley Orgánica 4/2015, de 31 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana prevé sanciones de hasta 600.000 euros para infracciones muy graves, como por ejemplo participar en «reuniones o manifestaciones, no comunicadas, en instalaciones en las que se prestan servicios básicos para la comunidad o en sus inmediaciones» (art. 35.1). Ello quiere decir que la sanción de una reunión de protesta frente a un hospital o en un campus universitario está equiparada a la de las reuniones prohibidas si no media comunicación previa, requisito que la Constitución exige en su art. 21 solo para reuniones en lugares de tránsito.

El ejercicio de la oposición parlamentaria lleva aparejado a su vez el ejercicio de derechos que gozan del máximo rango de protección constitucional. Casi lo mismo cabría decir de la oposición extraparlamentaria, pues la libertad de expresión (art. 16 CE), de asociación, el derecho de reunión y de manifestación (art. 22 CE) están incluidos dentro del Capítulo II del Título I de la Constitución y por tanto le es aplicable el nivel máximo de garantías previsto en el art. 53 CE.

---

<sup>23</sup> STC n.º 196/90, de 29 de noviembre, FJ 6.º

<sup>24</sup> ATC n.º 426/90, de 10 de diciembre, FJ 3.º

<sup>25</sup> STC 32/1985, de 6 de marzo, FJ 3.

<sup>26</sup> Cfr. ÁNGEL SÁNCHEZ NAVARRO, «Representación nacional y grupos parlamentarios en el Congreso de los Diputados», *Cuadernos de pensamiento político*, n.º 12, oct.-dic. 2006, p. 100.

Asume especial relevancia en el caso de la oposición parlamentaria el derecho al ejercicio del cargo público representativo del art. 23.2 CE. Al tratarse de un derecho de configuración legislativa, su contenido se concreta en todo un haz de facultades que reconoce el reglamento de cada cámara<sup>27</sup>. Aunque el rango normativo de los reglamentos parlamentarios sea el de una ley, el menoscabo al derecho del cargo de parlamentario sigue estando protegido por el recurso directo ante el TC<sup>28</sup>.

### III. ESTAR EN LA OPOSICIÓN, ¿ES UN HECHO CONSTITUTIVO O UN ACTO DECLARATIVO?

La oposición en el sistema constitucional español viene definida por la forma de gobierno y la expresión de la confianza parlamentaria en el momento puntual de la investidura. Se establece un nexo objetivo que tiene vocación de permanencia durante la Legislatura ya que, salvo quiebra de la cohesión o de la disciplina de partido en la mayoría gubernamental, el voto de investidura instaura una confianza que solo puede quedar desmentida por una moción de censura o una cuestión de confianza. De este modo, eventuales abstenciones o votos en contra de medidas impulsadas por el Gobierno no determinan por sí solas la adscripción de diputados o senadores a la oposición.

Criterio cualificante por tanto para formar parte de la mayoría que sostiene al Gobierno es el voto favorable en la sesión de investidura del Presidente del Gobierno en la que la cámara baja del Parlamento otorga su confianza. De ahí resulta que un elemento esencial de la oposición es su hostilidad al Gobierno, que puede manifestarse en ese momento inicial y constitutivo. El voto de investidura funciona por tanto como una primera herramienta para identificar cuáles son los grupos de oposición al gobierno. En consecuencia, no es suficiente para otorgar la condición de grupo de oposición aplicar el criterio numérico que divide la cámara en grupo mayoritario y grupo no mayoritario, pues es de todo punto evidente que un grupo no mayoritario puede votar favorablemente la investidura del Gobierno y hasta formar parte de él cuando medien pactos de investidura o de legislatura.

En 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. Por ello es consustancial al sistema parlamentario español la irrelevancia de actos declarativos que formalicen la pertenencia a la oposición, ni existe un registro de grupos de oposición. En efecto,

---

<sup>27</sup> Contra la naturaleza de derecho fundamental del ejercicio de funciones parlamentarias, *vid.* PALOMA BIGLINO CAMPOS, «Las facultades de los parlamentarios ¿Son derechos fundamentales?», *Revista de las Cortes Generales*, n.º 30, 1993.

<sup>28</sup> Cfr. JOSÉ MANUEL VERA SANTOS, «El control en amparo de las resoluciones parlamentarias», *Revista de las Cortes Generales* 1998, n.º 43, p. 34.

el acto que concede relevancia a la pertenencia a la oposición es en principio el voto en la investidura del Presidente del Gobierno, o en la retirada de la confianza en una moción de censura o en una cuestión de confianza. La oposición se formaliza a partir por tanto del sentido del voto en el otorgamiento o en retirada de la confianza al Presidente del Gobierno. En ambos casos el voto tiene la naturaleza de un acto declarativo que tiene además vocación de permanencia, por lo que sus consecuencias alcanzan al voto en contra de textos legislativos, incluida la ley de presupuestos. El voto puntual u ocasional a favor de un proyecto de ley del Gobierno no convierte a un partido o grupo de oposición en aliado del Gobierno, sino que la naturaleza de algunos textos legislativos como los tratados internacionales o las leyes orgánicas por ejemplo, pueden ser consensuadas por el Gobierno con algún grupo de la oposición, sin que ello implique que dicho grupo se integre en la mayoría parlamentaria de la cámara. Téngase además en cuenta que la pertenencia a la oposición en el sistema parlamentario español se identifica con la adscripción de todo un partido o de un grupo parlamentario. Se trata por tanto en principio de una decisión colectiva que nace de no apoyar la investidura del Presidente de Gobierno. La disciplina de voto de los grupos parlamentarios dificulta además que se puedan producir decisiones individuales contrarias a la dirección del partido y del grupo parlamentario<sup>29</sup>.

En cierto modo, el término oposición tiene como función la de agrupar a un conjunto de sujetos parlamentarios diferenciados de la mayoría de gobierno, noción que es consustancial a los sistemas de gobierno parlamentario. Es correcto en este sentido afirmar que la oposición puede ser utilizada como sinónimo de ciertos sujetos parlamentarios, incluso a pesar de no haber obtenido un reconocimiento normativo. Así pues, un primer criterio que sirve para diferenciar a los grupos de oposición de la mayoría de gobierno es por consiguiente el de posibilitar con su voto afirmativo la investidura del Gobierno, resultando de este modo irrelevante otro tipo de consideraciones como la existencia de pactos de legislatura o un pacto para apoyos puntuales en determinadas leyes, o el voto favorable a leyes o resoluciones concretas.

Puesto que la oposición en el ordenamiento español se encuentra asociada a la forma de gobierno, entendiéndose como oposición al Gobierno, se tiende a identificar exclusivamente la oposición con los grupos parlamentarios en el Congreso de los Diputados, dado que es esta cámara la que otorga la investidura al Presidente del Gobierno, de modo que todos aquellos grupos que no han votado a favor en la investidura quedan englobados dentro de la oposición. Ahora bien, la concentración de la oposición en el Congreso de los Diputados no excluye que los grupos de oposición, que no son mayoría en esta cámara, actúen como oposición política desde otras instituciones políticas en las que son mayoría. Así sucede con los Gobiernos y Parlamen-

---

<sup>29</sup> Cf. MANUEL SÁNCHEZ DE DIOS, «La disciplina de voto en los grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados», *Revista de las Cortes Generales*, n.º 39, 1996, pp. 183-210.

tos de Comunidades Autónomas, y en menor medida con la Federación Española de Municipios y Provincias.

De hecho, la descentralización territorial del Estado en España ha permitido diferenciar tantas oposiciones como subsistemas de gobierno existen. La autonomía de Comunidades Autónomas, de Diputaciones y Ayuntamientos se traduce en mayorías de gobierno controladas por asambleas en las que se integran las minorías que actúan como oposición política.

Sin embargo, se debe destacar que incluso en las instituciones regionales o locales, en las que la oposición puede o no coincidir con la oposición a nivel nacional, se suelen producir votaciones en clave de política nacional que ponen de manifiesto que el partido de oposición a nivel nacional persigue los mismos objetivos de desgaste del Gobierno nacional y de presentar medidas alternativas a las que adopta el Gobierno de la nación.

Cuando el grupo mayoritario de oposición en el Congreso tiene la mayoría en el Senado, esta cámara deviene una institución de oposición a la mayoría parlamentaria en la cámara baja, normalmente, ejerciendo cierto obstruccionismo mediante la oposición del veto a los textos que recibe del Congreso para lo cual debe reunir la mayoría absoluta<sup>30</sup>. Así pues, en el Senado, las fuerzas y grupos parlamentarios de la cámara alta que en el Congreso son la oposición a la mayoría de gobierno, no pierden esa adscripción en la cámara alta, incluso aunque sean el grupo de la mayoría en esta cámara. Lógicamente pueden paralizar iniciativas o derrotar a la mayoría gubernamental en la segunda cámara, pero esta actividad se encuadra dentro de la actividad de oposición al Gobierno.

Por tanto en el sentido ya apuntado, en el sistema parlamentario español no se exige para pertenecer a la oposición ningún tipo de acto declarativo de cada grupo, ya sea expreso o presunto. Tampoco existe restricción alguna a los grupos para permanecer en la oposición, pues los derechos y facultades son los mismos durante toda la legislatura para todos los grupos, variando únicamente su amplitud según la fuerza numérica de los grupos. La inexistencia de derechos específicos de oposición hace por tanto que todos los grupos se encuentren sometidos a un mismo régimen jurídico.

En cuanto a los parlamentarios, su adscripción a la oposición se produce de manera automática a partir del momento en que manifiestan la voluntad de integrarse en un determinado grupo parlamentario, solo condicionada a la aceptación por el jefe del grupo. Los reglamentos de las dos cámaras del Parlamento obligan a todos los parlamentarios a pertenecer a un grupo (art. 25 del Reglamento del Congreso, art. 30 del Reglamento del Senado), por lo que el parlamentario individual tiene reconocida tanto la libertad de crear grupos que reúnan los requisitos reglamentarios como la de adscribirse a los ya creados, pero no puede permanecer como parlamentario aislado. Ahora bien, dicha libertad no es plena, ya que con la intención de vincular los grupos parlamentarios a los partidos, el art. 23.2 del Reglamento del Congreso dispone que

---

<sup>30</sup> Cfr. Sobre este aspecto JUAN JOSÉ RUIZ RUIZ, *El veto del Senado*, CEPC, Madrid, 2007.

«en ningún caso pueden constituir Grupo parlamentario separado diputados que pertenezcan a un mismo partido» y a su vez el Reglamento del Senado dispone que «los senadores que hayan concurrido a las elecciones formando parte de un mismo partido, federación, coalición o agrupación no podrán formar más de un Grupo parlamentario» (art. 27.3)<sup>31</sup>. No obstante, no se trata de una restricción total a la libertad de diputados y senadores, ya que si bien de una fuerza electoral no pueden surgir dos grupos parlamentarios distintos, los parlamentarios electos pueden libremente incorporarse al grupo que deseen. De este modo, la identificación entre fuerza electoral y grupo parlamentario, que parece inspirar los citados preceptos reglamentarios, queda algo atenuada<sup>32</sup>.

La combinación de excepciones contempladas para disponer de un Grupo parlamentario propio ha permitido que haya un número elevado de Grupos muy minoritarios, la mayor parte perteneciente a partidos nacionalistas, que se benefician así del trato igualitario atribuido por el Reglamento a los Grupos.

Cuestión distinta es la posibilidad de cambiar de grupo durante la legislatura, facultad que pueden ejercer los parlamentarios a título individual sin más restricción que la de ser aceptados o en su caso para pasar a formar parte del Grupo mixto, único grupo receptor al que poder cambiarse en cualquier momento para el Congreso de los Diputados (art. 27.1 Reglamento del Congreso). Por sus reglas constitutivas, el Grupo Mixto está llamado a ser, —y suele serlo—, el grupo que aglutina a una pluralidad de partidos enfrentados entre sí en listas electorales diferentes<sup>33</sup>.

La figura del parlamentario no adscrito no ha obtenido reconocimiento en los reglamentos de las cámaras del Parlamento nacional. Únicamente ha tenido existencia en Parlamentos autonómicos como el de Cataluña y de Navarra, que no establecieron en sus inicios la existencia de un Grupo Mixto, y optaron por incorporar la figura del diputado no adscrito. Sin embargo, esta figura ha sido abandonada posteriormente, siendo sustituida, en ambos reglamentos, por el Grupo Mixto<sup>34</sup>.

Así pues, no existe tampoco registro alguno en el que deba quedar constancia de la adscripción de los grupos parlamentarios a la mayoría de gobierno o a la oposición. En el sistema parlamentario de la CE, al no reconocerse derechos específicos que sean privativos y distintos de los grupos que ejercen la oposición, existe una igualdad formal de derechos y facultades cuyo ejercicio se gradúa en función de la fuerza numérica de cada grupo, sin que se derive de ello un régimen distinto o particular.

<sup>31</sup> Cfr. JOSÉ MARÍA MORALES ARROYO, *Los Grupos parlamentarios en las Cortes Generales*, CEC, 1990, p. 138.

<sup>32</sup> Cfr. BEATRIZ TOMÁS MALLÉN, *Transfuguismo parlamentario y democracia de partidos*, CEPC, Madrid, 2002, p. 245.

<sup>33</sup> Cfr. PABLO OÑATE, «Congreso, grupos parlamentarios y partidos», en ANTONIA MARTÍNEZ (ed.), *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*, Tecnos, Madrid, p. 104.

<sup>34</sup> Cfr. GONZALO ARRUEGO RODRÍGUEZ, «Sobre la constitucionalidad del “diputado no adscrito”», *Revista española de derecho constitucional*, n.º 99, 2013, pp. 99-124.

El conjunto de facultades, derechos y deberes de los grupos que integran la oposición se reconoce por igual a todos ellos. Por tanto el reconocimiento de un estatuto jurídico a los grupos parlamentarios no está estrictamente ligado a su fuerza numérica, ya que ésta solo repercute en la amplitud o extensión con que pueden ejercer sus facultades, en cuestiones tales como la ordenación de los debates, en la distribución del tiempo, en el número de representantes en los órganos internos de la cámara y en la asignación de una subvención proporcional.

Incluso en el grupo más minoritario, que de manera residual aglutina a todos aquellos parlamentarios que por su escasa representación no pueden formar grupo propio, se permite que se distribuyan el tiempo y las intervenciones en los debates, de manera que cada uno pueda expresar su propia especificidad. El Grupo Mixto constituye por tanto una garantía más del pluralismo político constitucionalizado en el art. 1.1 de la Constitución, y al mismo tiempo resulta el instrumento parlamentario más idóneo para que diputados y senadores sin grupo ideológico afín puedan plantear sus propias iniciativas parlamentarias que, de otra manera, no podrían impulsar más que con el apoyo de parlamentarios sujetos a disciplina de partido, lo cual ciertamente se antoja inverosímil. En este sentido, los reglamentos parlamentarios no imponen estrictamente que cada partido forme un grupo parlamentario, lo cual tiene en principio como consecuencia la posibilidad de formar este grupo mixto con independencia de la pertenencia a un partido, por lo que existe cierto margen dentro de los grupos de oposición al reconocerles como sujetos parlamentarios autónomos. Precisamente éste es uno de los problemas que se ha tratado de solventar para respetar el pluralismo es el de los diputados que en el seno del Grupo Mixto son minoritarios y ven dificultado el exteriorizar una posición ideológica independiente a la del resto de miembros<sup>35</sup>. Se ha procedido por ello a algunas modificaciones reglamentarias a fin de reconocer la figura de las agrupaciones parlamentarias, a las que se ha dotado de cierto margen de autonomía en el seno del Grupo Mixto. A través de esta figura se consigue dar participación ordenada e independiente a la pluralidad de voces que configuran el Grupo Mixto, cuando está constituido por diputados elegidos en listas electorales diferentes y con programas políticos opuestos.

#### IV. EL CARÁCTER TESTIMONIAL DE LA MOCIÓN DE CENSURA

De entre los instrumentos que dispone la oposición, la moción de censura es el que se presta a ser utilizado en raras ocasiones, dada la dificultad en construir una mayoría absoluta alternativa a la mayoría de investidura y la necesidad de proponer un candidato unitario a la presidencia del Gobierno<sup>36</sup>. Esta percepción no ha deja-

---

<sup>35</sup> Cfr. ANDONI ITURBE MACH, *El Grupo Mixto y sus problemas*, en MANUEL ALBA NAVARRO et al., *Sujetos de derecho parlamentario*, Parlamento Vasco, 2001, pp. 265-359.

<sup>36</sup> Cfr. CARLOS ORTEGA SANTIAGO, *La flexibilidad de la función parlamentaria de control: excursus sobre los procedimientos de otorgamiento y denegación de la confianza parlamentaria al Gobierno*, op. cit., p. 201.

do de acentuarse cada vez más, hasta llegar a arrinconar este mecanismo entre los menos favorables para ejercer la oposición. De hecho, en 40 años sólo se han presentado tres mociones de censura, con la finalidad de promover al candidato alternativo antes que provocar el recambio gubernamental. Las tres mociones de censura han sido rechazadas, si bien la moción del grupo parlamentario socialista al gobierno de UCD presidido por Adolfo Suárez en 1980 se estima que consiguió el propósito de desgastar al Gobierno y de lanzar exitosamente al candidato alternativo a la carrera presidencial.

Como ha explicado Torres del Moral, «la moción de censura ya no es lo que era, es decir, ya no sirve para lo que servía: censurar al Gobierno con la posibilidad de que triunfe parlamentariamente una alternativa al mismo sin necesidad de aguardar años a que se convoquen elecciones»<sup>37</sup>. De ahí su propuesta para introducir la responsabilidad individual de los ministros, que si bien no se encuentra expresamente prevista en el texto constitucional, tendría encaje en diversos preceptos constitucionales, como el principio de responsabilidad de los poderes públicos (art. 9.3); la responsabilidad de las personas refrendantes de los actos regios, habitualmente los ministros (art. 64.2); y la responsabilidad de los miembros del Gobierno por su gestión (art. 98.2). Bastaría para introducir este nuevo mecanismo de responsabilidad individual proceder a una reforma del Reglamento del Congreso que regule el procedimiento adecuado o bien asumir el procedimiento ya existente para las mociones de reprobación, solo que dotando de eficacia jurídica la adopción de una censura individual imponiendo la dimisión del Ministro censurado.

## V. OBSTRUCCIONISMO BIDIRECCIONAL DE MAYORÍA-OPOSICIÓN

En estas cuatro décadas, más que de un obstruccionismo de las minorías<sup>38</sup>, se ha practicado un obstruccionismo de la mayoría parlamentaria gubernamental, en especial en el ejercicio de los mecanismos de control al Gobierno<sup>39</sup>.

### 1. En la función legislativa

Si bien la atribución por igual a todos los grupos parlamentarios de la facultad de poder iniciar el procedimiento legislativo podría considerarse una garantía de la oposición, la mayoría puede restringir dicha facultad en el trámite de toma en consideración en el que se expone y debate en la cámara si autoriza el inicio del procedi-

---

<sup>37</sup> Cfr. ANTONIO TORRES DEL MORAL, «Censurar, ¿para qué?», *El Mundo*, 13 de junio de 2017.

<sup>38</sup> De este modo, es habitual la superposición de dos obstruccionismos, el mayoritario y el minoritario. Cfr. FRANCISCO JAVIER GARCÍA ROCA, «Puede rechazar el control parlamentario un Gobierno en funciones?», en ELVIRO ARANDA ÁLVAREZ (coord.), *Lecciones constitucionales de 314 días con el Gobierno en funciones*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, p. 145.

<sup>39</sup> Vid. MARÍA JOSEFA RIDAURA MARTÍNEZ, *El obstruccionismo parlamentario en las Cortes Generales: Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n.º 9-10, 1995, pp. 245-263.

miento, lo que permite rechazar en origen cualquier propuesta que no pertenezca al grupo mayoritario, laminando de este modo la capacidad de iniciativa reconocida a la oposición<sup>40</sup>.

Respecto a los textos legislativos con origen en el Gobierno, el Reglamento del Congreso, que es la cámara de primera lectura en el procedimiento legislativo ordinario, dispone que no es necesario el trámite de la toma en consideración y se envían directamente a la comisión que corresponda. Ello evita que se pueda celebrar un debate en el Pleno en el que la oposición exteriorice a la opinión pública su toma de posición. El único modo de forzar un debate inicial en el Pleno de la cámara baja es presentar una enmienda a la totalidad, solicitar la devolución del proyecto al Gobierno o proponer un texto alternativo, ya que en estos tres supuestos el Reglamento establece que se celebre un debate de totalidad en el Pleno sobre la oportunidad, los principios y el espíritu del proyecto de ley (arts. 110 y 112 del Reglamento del Congreso). Si el debate de totalidad inicial en el Pleno no llega a celebrarse, es cierto que la oposición cuenta con el debate final sobre el Dictamen de la Comisión Legislativa, lo cual subsana en parte la falta del debate inicial de totalidad. No obstante este debate permite solo un turno a favor y otro en contra de una duración de quince minutos para cada enmienda (art. 74.2 y 112.2 del Reglamento del Congreso), con el derecho de los grupos de oposición a fijar su posición consumiendo un turno de solo diez minutos art. 73.2 del Reglamento).

Cuando se delega en una comisión legislativa del Congreso la discusión y aprobación de proyectos o proposiciones de ley (art. 75 de la Constitución), la oposición no goza de la facultad de poder devolver al Pleno la decisión final.

El papel de la oposición se ve igualmente debilitado por relación a las normas que con rango de ley puede aprobar el Gobierno. El Decreto-Ley es dentro de estas normas de procedencia gubernamental la más utilizada. La intervención que tiene la oposición se reduce a exponer sus puntos de vista alternativos en un debate de totalidad en el Pleno y en votar en bloque sobre la vigencia indefinida del Decreto Ley más allá de 30 días o su derogación. No existe por tanto la posibilidad de presentar o debatir enmiendas, salvo la reiteración de su contenido en un proyecto de ley posterior. La convalidación del Decreto Ley por otra parte tiene lugar por mayoría simple, por lo que la capacidad de la oposición para oponerse a la misma es muy reducida<sup>41</sup>.

El abuso del Decreto-Ley alcanzaba su nivel extremo durante la X Legislatura (2011-2015), en la que la crisis económica produjo efectos devastadores, al alcanzarse el récord de decretos-leyes, que se situaba en 75, llegando de este modo a impo-

---

<sup>40</sup> En realidad, se trata más bien de una propuesta de iniciativa, ya que se debe superar el trámite de toma en consideración. Cfr. MANUEL ARAGÓN REYES, *La iniciativa legislativa*, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 16, enero-abril, 1986, p. 298.

<sup>41</sup> Cfr. ANA M. CARMONA CONTRERAS, «Los efectos de la convalidación parlamentaria del Decreto-Ley. Análisis crítico», en F. PAU I VALL, *Parlamento y Control del Gobierno*, Aranzadi, Pamplona, 1998, p. 388.

nerse la urgencia como método legislativo<sup>42</sup>. La extremosidad en el abuso del Decreto-Ley ha llevado incluso a plantearse la continuidad de los perfiles constitucionales esta forma de legislación urgente<sup>43</sup>.

En tiempos más recientes hemos conocido un obstruccionismo gubernamental ejercido mediante una multiplicidad de vetos presupuestarios sobre las iniciativas legislativas de los grupos de oposición<sup>44</sup>. En efecto, durante el año 2017 el Gobierno llegaba a bloquear hasta 70 iniciativas de la oposición apoyando su veto en el argumento de que las propuestas afectaban a los Presupuestos del Estado.

## 2. *En la función de control*

En la regulación de los mecanismos de control ordinario se favorece el obstruccionismo de la mayoría. En el caso de las interpelaciones se da prioridad a unas respecto a otras tanto en el Congreso de los Diputados como en el Senado. En la cámara baja se da prioridad a las interpelaciones de los Diputados de Grupos parlamentarios o a las de los propios Grupos parlamentarios que en el correspondiente período de sesiones no hubiesen consumido el cupo resultante de asignar una interpelación por cada diez diputados o fracción pertenecientes al mismo (art. 182.2 del Reglamento del Congreso). También en las preguntas se otorga prioridad a las presentadas por diputados que todavía no hubieran formulado preguntas en el Pleno en el mismo período de sesiones (art. 88.2 del Reglamento del Congreso), y lo mismo ocurre en el Senado (art. 163.3 del Reglamento del Senado). La mayoría disponía así de la posibilidad de usar las preguntas con fines obstruccionistas. Ahora bien, a partir de la VIII Legislatura (2004-2008), se ha introducido una práctica parlamentaria por la que el grupo parlamentario de la mayoría no debe plantear más de una cuarta parte de las preguntas orales de cada Pleno<sup>45</sup>.

En la cámara alta, se da prioridad a las interpelaciones presentadas por los senadores que hubieran utilizado menos este derecho en el correspondiente período de sesiones y cuando concurra esa circunstancia en dos o más interpellantes, se dará preferencia al que pertenezca al grupo parlamentario de mayor importancia numérica (art. 172 del Reglamento del Senado). De ambos reglamentos se deduce que los parlamentarios de la mayoría son los que menos uso harán de las interpelaciones, por lo que gozarán de la prioridad cada vez que quieran obstaculizar momentos del perío-

---

<sup>42</sup> Cfr. ANA DÍAZ DE MERA RODRÍGUEZ, «Gobierno de la crisis. Uso y abuso del Decreto-ley», *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.º 24, Junio 2011, p. 154.

<sup>43</sup> Cfr. MANUEL ARAGON, *Uso y abuso del Decreto-Ley. Una propuesta de reforma constitucional*, Iustel, Madrid, 2016.

<sup>44</sup> Cfr. ISABEL GIMÉNEZ SÁNCHEZ, «Veto presupuestario del Gobierno: ¿mecanismo de bloqueo parlamentario?», *Agenda Pública*, 26 de Octubre de 2016.

<sup>45</sup> Cfr. ELVIRO ARANDA, «Transformaciones en los instrumentos de control parlamentario», *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 19, 2007, p. 112.

do de sesiones en que la oposición intensifique su control. Algo parecido puede decirse de la organización de los turnos de debate de las interpelaciones en el Congreso de los Diputados, ya que el Reglamento contempla que pueda participar un representante por cada grupo, a excepción del grupo interpelante, quien tras la primera intervención y una eventual réplica no interviene más (art. 184 RC). Ello permite que tras el miembro del Gobierno intervenga siempre un diputado del grupo de la mayoría parlamentaria, que viene en su auxilio sin que tenga la posibilidad de intervenir el grupo de quien procede la interpelación, lo cual evita el debate del miembro de la oposición con el Gobierno. Igualmente si la interpelación va seguida de una moción para establecer la posición de la cámara, su contenido dependerá de la voluntad de la mayoría. Se prohíbe además que en el mismo orden del día se pueda incluir más de una interpelación del mismo grupo parlamentario, lo cual restringe la capacidad de la oposición.

La valorización de la oposición en el terreno normativo tiene que ser puesta en relación con todas las disposiciones que tienen como finalidad la protección de las minorías parlamentarias. Desde este punto de vista, existe todo un conjunto de reglas y mecanismos que favorecen tanto la integración de la oposición en los órganos de representación parlamentaria, así como la consulta a los portavoces de los grupos parlamentarios de oposición. Entre los primeros puede mencionarse la exigencia de representación proporcional en los órganos de dirección de las cámaras así como en las comisiones tanto legislativas como de investigación o estudio. Entre los segundos, pueden mencionarse el procedimiento de ronda de consultas que corresponde llevar a cabo al Rey con carácter previo a la propuesta de un candidato a la Presidencia del Gobierno, y también las mayorías exigidas para el nombramiento de numerosos órganos constitucionales o de relevancia constitucional, entre los que sobresalen los magistrados del Tribunal Constitucional, el Defensor del Pueblo, los miembros del Consejo General del Poder Judicial, el Director y el Consejo de Radio Televisión Española.

Existen no obstante reglas y procedimientos que pueden obstaculizar la labor de la oposición. Este es sin duda el caso de la creación y presidencia de las comisiones de investigación. Con los actuales Reglamentos parlamentarios la creación de comisiones de investigación exige su aprobación por el Pleno, por lo que es necesario el consentimiento del grupo de la mayoría, que siempre es reacia a poner en marcha estas comisiones que pretenden controlar la gestión de actividades del Gobierno más expuestas a la crítica. Buena prueba del obstruccionismo mayoritario para aprobar una comisión de investigación es que desde 2004 (comisión del 11M) hasta 2017 (comisión sobre el uso partidista del Ministerio del Interior) no se ha podido crear ninguna, es decir durante trece años.

Tampoco en la elección de la presidencia del resto de comisiones se favorece la labor de oposición, dado que en el Parlamento español el Presidente de la Comisión se elige por separado al del resto de comisiones. La elección aislada de la presidencia de la comisión aboca a que ésta recaiga en un parlamentario del grupo

de mayoría<sup>46</sup>. En otros sistemas, donde las presidencias de las comisiones se distribuyen de manera global aplicando un criterio proporcional que asegura la presidencia de un determinado número de comisiones por grupos de la oposición. Igualmente, la elección separada del Vicepresidente y Secretario de las comisiones, favorece que la Mesa de la cámara esté monopolizada por el grupo de mayoría, pues de este modo se hará con los tres puestos de la Mesa<sup>47</sup>. En cambio, solo si se adoptara la elección conjunta de Vicepresidente y de Secretario con limitación del voto a un solo nombre por cada parlamentario, uno de los dos puestos al menos correspondería a un grupo de la oposición. En el caso de que las presidencias se repartieran proporcionalmente para evitar que la oposición tuviera mayoría en la Mesa, se podría establecer una doble Vicepresidencia, con votación separada de la Secretaría, de modo que el grupo mayoritario pueda tener una Vicepresidencia y la Secretaría.

Si bien es cierto que las reglas para la creación de comisiones de investigación permiten a las minorías parlamentarias su solicitud, la decisión de crearlas se deja también en ambas cámaras en manos de la mayoría<sup>48</sup>, pero no solo la mayoría controla su creación, sino que una vez creadas, controla también su funcionamiento y los propios acuerdos, debido a que la composición debe de respetar la importancia numérica de los grupos en la cámara y las decisiones se adoptan aplicando el voto ponderado (art. 52.3 del Reglamento del Congreso, art. 100.4 del Reglamento del Senado)<sup>49</sup>.

Las peticiones de comparecencia de los miembros del Gobierno previstas en el art. 110.1 de la Constitución, pueden ser solicitadas por la oposición ya que pueden solicitarlo dos grupos parlamentarios en la Junta de Portavoces o un quinto de la cámara si lo solicita el Pleno (art. 203.1 del Reglamento del Congreso), pero la aprobación de la comparecencia corresponde a la Mesa de la cámara y la Junta de Portavoces en manos de la mayoría<sup>50</sup>. De manera similar las sesiones informativas ante comisiones del Congreso de los Diputados debe solicitarlo la comisión correspondiente por mayoría (art. 202.1 RC), al igual que en el Senado (art. 66.2 RS).

<sup>46</sup> Cfr. ANA GUDE FERNÁNDEZ, *Las Comisiones parlamentarias de investigación*, Universidad de Santiago de Compostela, 2000, p. 189.

<sup>47</sup> Cf. EDUARDO VÍRGALA FORURIA, «Las Comisiones parlamentarias en las Asambleas Legislativas autonómicas», *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n.º 3, 1993, p. 76.

<sup>48</sup> La propuesta de este tipo de comisiones se encuentra regulada en el art. 52 del Reglamento del Congreso, según el cual, «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».

<sup>49</sup> Cfr. IGNACIO ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, «Cuestiones resueltas y cuestiones pendientes en el régimen jurídico de las Comisiones de Investigación», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 1, 1998, pp. 123-181.

<sup>50</sup> Cf. ÁNGEL L. SANZ PÉREZ, «La Junta de Portavoces como órgano parlamentario», *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, ISSN 1575-5312, n.º 19, 2008, p. 286.

Hay un principio general que iguala en derechos a todos los grupos parlamentarios de oposición con independencia de su composición numérica. Este principio general de igualdad de los grupos determina que por ejemplo en los debates generales del Pleno, tales como el «debate sobre el estado de la Nación» o en los debates de investidura del Presidente del Gobierno, disponen del mismo tiempo el líder de la oposición que los grupos minoritarios (la mayoría de ellos nacionalistas) a pesar de que el grupo mayoritario de oposición posea quince, veinte o cuarenta veces más votos que el de los grupos minoritarios. Puede igualmente señalarse como paradójico que el líder de un partido nacional, que es la tercera fuerza más votada en España, se vea relegado a intervenir por detrás de todos los grupos minoritarios nacionalistas a los que duplica o triplica en votos, pero que sin embargo le preceden en el debate por su fuerza numérica en diputados<sup>51</sup>. Las distorsiones del sistema electoral marcan también la formación de Comisiones ya que grupos menores, con 3 diputados están presentes en todas las Comisiones.

Respecto a la composición de comisiones parlamentarias, nuestro ordenamiento parlamentario ha adoptado como principio general la desigual designación de sus miembros por parte de los grupos parlamentarios atendiendo a criterios de proporcionalidad numérica respecto a la composición del Pleno<sup>52</sup>. El derecho de las minorías a estar representadas en ellas consiste, según ha reconocido el Tribunal Constitucional «en obtener tantos puestos en las comisiones como resulte proporcionalmente de la importancia numérica del Grupo en la cámara, no en disponer de puestos en todas las comisiones permanentes»<sup>53</sup>.

En cuanto a la presidencia de comisiones, no hay ninguna norma que imponga el reparto de presidencias de manera proporcional, de manera que ha habido legislaturas en que la mayoría gubernamental ha ocupado todas las presidencias mientras que en otras ha existido un reparto más o menos proporcional. Ni la Constitución ni el Reglamento hacen referencia a la exigencia de representar a los diferentes grupos parlamentarios en la Mesa de las cámaras o de las comisiones. Solo el voto limitado para elegir a los miembros de la mesa, ofrece en ambos casos algunas posibilidades de estar representadas a las minorías, pero ha resultado claramente insuficiente para asegurar la representación a los diferentes grupos, especialmente cuando la diferencia de escaños entre los dos grupos mayoritarios y el resto es muy grande. De hecho, es habitual que los grupos minoritarios obtengan representación en la mesa gracias a los acuerdos con alguno de los dos grupos mayoritarios<sup>54</sup>.

---

<sup>51</sup> Vid. ÁNGEL SÁNCHEZ NAVARRO, *Representación nacional y grupos parlamentarios en el Congreso de los Diputados*, op. cit., p. 102.

<sup>52</sup> Se trata de un criterio no constitucionalizado, a pesar de los esfuerzos en sede constituyente por introducirlo. Cfr. ALBERTO ARCE JANÁRIZ, *Creación, composición y órganos directivos de las Comisiones parlamentarias*, en JUAN CARLOS DA SILVA OCHOA (ed.), *Las Comisiones parlamentarias*, Vitoria, 1994, p. 287.

<sup>53</sup> STC 214/1990, de 20 de diciembre, F.J. 6.

<sup>54</sup> Cfr. BEATRIZ VILA RAMOS, *Los sistemas de comisiones parlamentarias*, CEPC, 2004, p. 340.

Por lo que se refiere al órgano rector de las cámaras, la Mesa, su elección tiene lugar en un momento en el que no hay constituidos todavía grupos parlamentarios, dado que su elección se lleva a cabo en la sesión constitutiva de las cámaras (art. 36 Reglamento del Congreso) o en la sesión en que se constituye interinamente o definitivamente el Senado (arts. 4.1 y 5.1 RS). Aun así los reglamentos de ambas cámaras cuentan con mecanismos que garantizan un cierto pluralismo en la composición de la Mesa de modo que reflejen de manera limitada su composición política. Solo los Presidentes de cada cámara son elegidos por sufragio mayoritario (art. 37.1 Reglamento del Congreso, art. 7 del Reglamento del Senado). El resto de miembros de la Mesa de ambas cámaras se eligen por voto limitado. De este modo el Presidente pertenecerá generalmente a la fuerza política mayoritaria en la cámara, mientras que los vicepresidentes y secretarios se distribuirán decrecientemente entre las fuerzas de menos representación en la cámara gracias al sistema de voto limitado establecido, que obliga a emitir un voto sobre cuatro puestos en los casos de vicepresidentes y secretarios del Congreso (art 37 del Reglamento del Congreso), y un voto sobre dos en los casos de los vicepresidentes en el Senado y dos sobre cuatro para los secretarios de la cámara alta. Más allá por tanto de garantizar el pluralismo y la proporcionalidad en la composición de la Mesa de las cámaras y en las comisiones no hay una prerrogativa o derecho reservado a la oposición en sentido estricto.

En relación a la composición de las Mesas de las cámaras, el Tribunal Constitucional ha señalado en su STC 141/1990 que «la elección del criterio de representación proporcional, para asegurar el pluralismo, ha de encontrar también reflejo en la estructuración de los órganos del Parlamento», de modo que esta tradición de nuestro parlamentarismo, «aun no habiendo sido reconocida expresamente por la Constitución, debe entenderse también como una exigencia derivada de la misma para asegurar el pluralismo democrático y de proporcionalidad representativa».

### 3. *En la investidura del Gobierno*

En España son muy escasos los casos en los que una coalición se crea antes de las elecciones. La práctica demuestra que los partidos han tendido a ganarse pactos de legislatura después de las elecciones a la vista de los apoyos necesarios para la investidura del Presidente del Ejecutivo. En líneas generales los partidos que no forman parte de dichos pactos de gobierno se suelen mantener en la oposición durante toda la legislatura, pero no siempre, ya que cuando no se gobierna en coalición, sino con pactos puntuales de legislatura, partidos que inicialmente se encontraban en la oposición han dado su apoyo a determinadas leyes o medidas aun sin entrar formalmente en la estructura de gobierno.

Asimismo, bajo el actual régimen constitucional se carece de la tradición de gobiernos de gran coalición o de coaliciones multipartidistas como las que se han conocido en Alemania o en Italia. De hecho es el único país de la OCDE junto con Rusia y Rumanía que nunca he tenido gobiernos de coalición. Son en cambio bastan-

te frecuentes los pactos de legislatura, que suele comprometer en torno a un programa de gobierno a partidos en principio no coaligados.

Sin embargo estrictamente hablando, la oposición no suele participar en el Gobierno, a pesar de que ha llegado a plantearse tal posibilidad durante las Legislaturas de crisis económica (X, XI y XII) para hacer frente a la crisis financiera, de déficit público y de deuda soberana que ha afectado España. En cualquier caso, fuera de pactos de legislatura, en ciertos momentos críticos de la legislatura partidos de oposición han apoyado leyes para garantizar la sostenibilidad presupuestaria del Estado<sup>55</sup>.

La posibilidad de crear un gobierno de coalición se ha intensificado con la irrupción de *challenger parties*, partidos anti-sistema que antes no existían<sup>56</sup>. Este es el caso de «Podemos» una formación que inició su andadura proponiendo no una reforma constitucional, sino un proceso constituyente que sentara las bases de un nuevo Estado y que entienda el actual sistema político y sus instituciones como el entramado de una casta privilegiada que nada tiene que ver con los intereses de la ciudadanía y que solo busca las prebendas, los privilegios y el modo de enriquecerse<sup>57</sup>.

La reciente experiencia de la ausencia de investidura de un Gobierno en la XI Legislatura se transformó en un cúmulo de debilidades encontradas, tanto por parte del partido mayoritario en el Congreso como del resto de partidos de la oposición. Durante todo el tiempo de formación del gobierno una actitud común unificó a todos los partidos, que no era sino la de dejar pasar el tiempo, con el consiguiente bloqueo de la gobernación del país. En lugar de la política, lo que triunfó fue la no-política, provocando así por primera vez la existencia de un *hung Parliament*.

La crisis abierta con la prolongada ausencia de candidato para la investidura a la Presidencia del Gobierno abría la perspectiva del *sopravvivere senza Governo*, bien conocida en otros países como Bélgica, Italia o más recientemente Alemania. Así pues en 2016 por primera vez en estas cuatro décadas de Constitución, la permanencia del Gobierno en funciones se dilataba hasta extremos desconocidos, lo cual propició que durante este período el Gobierno tuviera que adoptar decisiones de política exterior e interior que iban más allá de la llamada gestión ordinaria, planteándose entonces la cuestión de si la oposición podía ejercer su función de control de un Gobierno cesante. La doctrina mayoritariamente se inclinaba por la tesis favorable al control político del Gobierno en funciones dentro de unos límites. Los

---

<sup>55</sup> Este fue el caso de Convergència i Unió respecto al Decreto-Ley 8/2010 de 20 de mayo de 2010 sobre medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

<sup>56</sup> Vid. SARA B. HOBOLT, *The Rise of Challenger Parties in the Aftermath of the Euro Crisis*, paper, nov. 2015.

<sup>57</sup> Vid. *amplius*, ANDRÉS BOIX PALOP, «Organización de los contrapoderes: sobre las (limitadas) posibilidades de participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos en el modelo constitucional español», en IGNACIO GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ (coord.), *La democracia indignada. Tensiones entre voluntad popular y representación política*, Comares, Granada, 2014, pp. 93-117.

apoyos constitucionales que se han esgrimido para fundamentar el ejercicio de un control sobre un Gobierno en funciones pretenden rebatir la idea de que se trata de un Gobierno privado de la confianza parlamentaria que la cámara no estaría en grado de poner en cuestión porque se habría extinguido. Que el control no pueda ejercerse por una pretendida confianza cesante queda en primer lugar desmentido por la función de control que el art. 66 CE asigna al Senado, cámara que no participa de relación fiduciaria alguna con el Gobierno y que formando parte de las Cortes Generales tiene encomendado el control de la acción de gobierno. Asimismo el art. 110.1 CE remarca que las Cámaras y sus comisiones pueden reclamar la presencia de los miembros del Gobierno, sin distinguir si se trata de un Gobierno investido o cesante<sup>58</sup>. Por otro lado, un Gobierno cesante no puede ser objeto de moción de censura, por lo que negar un control ordinario puede abocar a un Gobierno al que, sabiéndose irresponsable políticamente, se le daría la oportunidad de emprender medidas, ya sin los contrapesos existentes cuando gozaba de la confianza de la cámara, lo que equivale a instaurar en ciertos aspectos un poder omnímodo, una tiranía en palabras de García Roca<sup>59</sup>.

## VI. EL PAPEL DE LAS CONVENCIONES CONSTITUCIONALES

Existen convenciones constitucionales de gran importancia para los derechos de la oposición, como es la celebración anual del Debate del estado de la Nación en el Congreso de los Diputados. El Presidente del Gobierno aprovecha este debate para hacer balance de su gestión y presentar medidas de impulso y de gran relieve para la acción política del gobierno<sup>60</sup>. Los líderes del resto de las fuerzas políticas con representación parlamentaria intervienen para contraponer al discurso de gestión del Presidente sus propuestas, sus críticas y su balance de la acción del Gobierno. La agilidad y amplitud de los temas que se pueden tratar en el Debate del Estado de la Nación lo han convertido en el debate estrella de las sesiones de control y en un momento central en la vida parlamentaria. Sin embargo, la práctica parlamentaria no alcanza a la fijación de su fecha de celebración, por lo que es el Gobierno quién decide unilateralmente cuándo se celebra. Ello concede una indudable ventaja al Gobierno y su mayoría frente a la oposición, pues la posibilidad de elegir cualquier fecha permite situarlo en momentos en que puede pasar más desapercibido a la opinión

---

<sup>58</sup> Vid. JAVIER GARCÍA FERNÁNDEZ, «El Gobierno en funciones ante el control del Congreso», *Abora*, n.º 29, 15-21 de Abril de 2016, p. 3.

<sup>59</sup> Vid. J. GARCÍA ROCA, «Puede rechazar el control parlamentario un Gobierno en funciones?», *op. cit.*, p. 147.

<sup>60</sup> Cfr. JORGE LOZANO MIRALLES y JUAN JOSÉ RUIZ RUIZ, «Las funciones no legislativas de las Cortes españolas», en RENZO DICKMANN y SANDRO STAIANO (dirs.), *Le funzioni parlamentari non legislative. Studi di Diritto Comparato*, Giuffrè, 2009, p. 132.

pública o adecuarlo a la consecución de resultados u objetivos del programa de gobierno para partir con ventaja y rentabilizar el debate ante el electorado<sup>61</sup>.

Otra convención desarrollada en los últimos años en el ámbito parlamentario es la de la sesión de control del Presidente del Gobierno en el Senado para responder a las preguntas de los grupos de oposición. Esta sesión de control no figura en el Reglamento de la Cámara y por tanto no tiene garantizada su existencia ni su periodicidad, pero se viene desarrollando de manera regular, solo con interrupciones por motivos de agenda.

Asimismo, entra dentro de las convenciones constitucionales la celebración, desde 2004, de la Conferencia de Presidentes Autonómicos, que integra a los Presidentes de todas las Comunidades Autónomas y las dos ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Tiene un formato muy abierto que permite abordar los más diversos temas con carácter anual, a pesar de lo cual, no todos los años ha sido convocada. Esta cumbre o foro de Ejecutivos se convierte en una ocasión idónea para el diálogo interinstitucional, pero constituye asimismo una ocasión de ejercer la oposición territorial frente al Gobierno de la Nación por parte de aquellas Comunidades Autónomas gobernadas por partidos que a nivel nacional están en la oposición<sup>62</sup>.

Puede asimismo encuadrarse entre las convenciones que el líder o líderes de la oposición sean llamados por el Rey para ser escuchados o para informarle en determinados asuntos, así como su lugar en determinados actos protocolarios y mantener audiencias con el Monarca. Viene practicándose asimismo un diálogo informativo del Presidente del Gobierno con el líder o jefe de la oposición que suele ser informal y alejado del foco mediático. Entra dentro de lo que puede considerarse un diálogo institucional en el que no se trata de alcanzar acuerdos sino tan sólo de mantener un intercambio de impresiones o de proporcionar información relevante para los intereses nacionales. Existen además canales de diálogo mucho menos frecuentes entablados con ocasión del ofrecimiento de pactos de Estado por parte del Gobierno o del interés gubernamental en consensuar determinadas leyes o iniciativas.

## VII. LA PROLONGACIÓN DE LA CONTIENDA POLÍTICA MEDIANTE RECURSOS ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y MEDIANTE LOS GRUPOS DE COMUNICACIÓN AFINES.

### *1. Recursos ante el Tribunal Constitucional*

Desde el ángulo de los procesos de constitucionalidad de las leyes, se aprecia un nivel de juridificación en el tipo de consecuencias que tiene el ejercicio de la oposición

---

<sup>61</sup> Cf. ÁNGEL SÁNCHEZ NAVARRO, *La oposición parlamentaria*, Congreso de los Diputados, 1997, p. 211.

<sup>62</sup> Cfr. JOSÉ ANTONIO MONTILLA MARTOS, «El marco normativo de las relaciones intergubernamentales», en MARÍA JESÚS GARCÍA MORALES, JOSÉ ANTONIO MONTILLA MARTOS y XAVIER ARBÓS MARÍN, *Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonomico*, CEPC, 2006, p. 94.

mediante la interposición de recursos de inconstitucionalidad contra ciertas normas. En efecto, la garantía del control jurisdiccional de las leyes se muestra mucho más efectiva que las garantías de control político no solo por las consecuencias jurídicas que puede comportar, sino porque estamos ante el único instrumento de que dispone la oposición en el que se reconoce una capacidad de decisión autónoma a las minorías que escapa al obstruccionismo de la mayoría. De modo que, si bien la mayoría parlamentaria tiene libertad de acción política, que no puede ser impedida por la oposición si ésta es minoritaria, la garantía jurisdiccional viene a ser una garantía externa a la mayoría que, en base a un parámetro objetivable, impide arbitrariedades y protege el pluralismo.

La legitimación a estos efectos es bastante amplia pues, además de 50 diputados y de 50 senadores para impulsar el enjuiciamiento constitucional, se extiende esa legitimación a los órganos autonómicos, lo cual implica que, si por su reducido número en el Parlamento nacional o por falta de respaldo de otras fueras una fuerza política, no tiene legitimidad por sí sola para interponer el recurso de inconstitucionalidad, puede que aun siendo minoritaria en la esfera nacional esa fuerza política sea mayoritaria en la esfera autonómica, pudiendo activar el control de constitucionalidad de las leyes desde el Parlamento de una Comunidad Autónoma o desde un Gobierno autonómico. Ahora bien, la legitimación procesal de las instituciones autonómicas tiene un carácter más restringido, ya que quedan excluidas de esa legitimidad para impugnar las leyes de la propia Comunidad autónoma y el resto de leyes autonómicas, por lo que solo se pueden impugnar leyes estatales, si bien esta restricción no deriva de la Constitución, sino del art. 32.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Aun así el recurso de inconstitucionalidad supone la institucionalización de una vía adicional para la protección de las minorías políticas<sup>63</sup>.

## 2. Grupos de comunicación

La libertad de prensa no puede separarse de la titularidad de los medios de comunicación, y entre estos ocupa un lugar muy destacado la televisión. Por ello, dado el papel que juegan estos medios en la formación de una opinión pública libre, la libertad de televisión se asimila a una libertad claramente dotada de una dimensión institucional<sup>64</sup> y de una naturaleza prestacional<sup>65</sup>. De ahí que se haya rodeado a esta libertad de un conjunto de garantías que el Tribunal Constitucional se ha encargado de poner de manifiesto: i) la Constitución autoriza a declarar la televisión como ser-

---

<sup>63</sup> Cf. JOSÉ ANTONIO MONTILLA MARTOS, *Minoría política y Tribunal Constitucional*, Trotta, Madrid, 2002, p. 97.

<sup>64</sup> Cfr. FRANCISCO BASTIDA FREIJEDO, «La jurisprudencia constitucional de los noventa sobre la televisión», en JAVIER CREMADES GARCÍA (coord.), *Derecho de las telecomunicaciones*, 1997, pp. 1033-1066.

<sup>65</sup> Vid. FRANCISCO JAVIER GARCÍA ROCA, «Límites constitucionales al legislador de la televisión», en José Asensi Sabater, *Ciudadanos e instituciones en el constitucionalismo actual*, Tirant, 1997, p. 434.

vicio público pues se debe asegurar la actividad televisiva sin interrupciones por su carácter esencial para la comunidad; ii) se debe preservar por ello el pluralismo informativo; iii) se ha de permitir el acceso en condiciones de igualdad al derecho de suministrar información, de manera que los poderes públicos deben de ordenar un acceso igualitario a un bien limitado; iv) existe la obligación de impedir el monopolio privado de los medios informativos para garantizar el derecho de los ciudadanos a recibir una información plural, ello debido a que la estricta libertad de empresa no garantiza suficientemente ese derecho por los inevitables obstáculos fácticos a la existencia de un mercado.

Por otra parte, el derecho a la información según la interpretación que ha recibido del Tribunal Constitucional, engloba una doble vertiente: por una parte el derecho a ser informado sin que el Estado pueda en ningún caso manipular la información que los ciudadanos tienen derecho a conocer, al mismo tiempo que lo impide también a los particulares. La segunda vertiente obliga a dar a conocer a la opinión pública información veraz, libre, efectiva, objetiva y plural, de tal forma que la censura previa se halla absolutamente vetada por el texto constitucional. Los hechos de los que se informe han de ser ciertos, o al menos se deben de haber contrastado diligentemente. Pero ello no impide que la información tenga un sesgo político que permite que la existencia de una pluralidad de medios para garantizar al ciudadano el derecho a recibir la información por el medio de comunicación por él elegido, sin que quepa un único cauce de conocer la información. No debe confundirse por tanto la pluralidad de medios con la pluralidad de cada medio<sup>66</sup>. Pero aquí es donde se sitúa el talón de Aquiles del modelo de concentración de grupos de comunicación, que se convierten en determinantes de corrientes de opinión, de manera que, lejos de ser independientes, como ha escrito Gurutz Jauregui, los grupos mediáticos «se autoerigen en dueños del juego político» de modo que los gobiernos ya no son responsables ante el pueblo o el parlamento, sino ante los medios de comunicación y las empresas de sondeos<sup>67</sup>.

Siendo así que el tratamiento normativo de la información y de los medios de comunicación forma parte del combate político, tanto el Gobierno como la oposición tendrán un especial interés en influir o al menos mediatizar la transmisión de la información que les afecta. Indirectamente el Gobierno puede condicionar el sesgo informativo mediante el otorgamiento de licencias a grupos mediáticos supuestamente afines o autorizando fusiones de grupos de comunicación<sup>68</sup>.

<sup>66</sup> Cfr. TEODORO GONZÁLEZ BALLESTEROS, «Los medios de comunicación como instrumento de control del Gobierno», en FRANCISCO PAU I VALL (coord.), *Parlamento y comunicación (nuevos retos)*, Madrid, 2005, p. 101.

<sup>67</sup> Vid. GURUTZ JAUREGUI, «Algunos retos del sistema democrático español ante el siglo XXI», en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Jordi Solé Tura*, Vol. I, Cortes Generales, Madrid, 2008, p. 142.

<sup>68</sup> Cfr. GERMÁN FERNÁNDEZ FARRERES, *Acceso a los medios de comunicación social privados y pluralismo informativo*, en JOAQUÍN TORNOS MÁS (coord.), *Democracia y medios comunicación*, Tirant, 2002, pp. 151-170.

El art. 20.3 de la Constitución española no solo reconoce el derecho a crear medios de comunicación audiovisual, sino que garantiza también el derecho de acceder a los medios de comunicación públicos a los grupos sociales y políticos significativos. En consecuencia, el art. 20.3 de la Constitución es un mecanismo de garantía del pluralismo interno y del ejercicio de la libertad de expresión y de información en términos de igualdad para todo grupo significativo.

Existe un Mandato-Marco para la Corporación RTVE, publicado el 30 de junio de 2008 y aprobado por los Plenos del Congreso de los Diputados y del Senado en cumplimiento del artículo 4 de la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la Radio y la Televisión de Titularidad Estatal. En el art. 25 de este Mandato-Marco se contiene la obligación de prestar cobertura informativa del Congreso de los Diputados, del Senado y de los distintos grupos políticos representados en la Cortes Generales, así como de los distintos Gobiernos y Parlamentos territoriales, de acuerdo a cumplimiento estricto de los principios de pluralismo y neutralidad y teniendo en cuenta el interés informativo. Los telediarios de TVE distribuyen el minutaje de su información parlamentaria siguiendo el criterio de «los tres tercios»: un tercio para el gobierno, un tercio para el partido que lo sustenta y un tercio para la oposición.

En cuanto a las campañas electorales, la regulación vigente privilegia a las formaciones ya asentadas, al establecer el art. 61 LOREG que la distribución de espacios gratuitos para propaganda electoral se hace atendiendo al número total de votos que obtuvo cada partido, federación o coalición en las anteriores elecciones equivalentes (art. 61 LOREG). Para los partidos sin representación parlamentaria la Junta Electoral permite que, aunque no hayan conseguido representación parlamentaria, puedan ser considerados como «grupo político significativo» siempre que haya obtenido un mínimo del 5% de votos, y de este modo será tenido en cuenta en la distribución de espacios gratuitos en los medios.

#### VIII. LAS FORMAS ALTERNATIVAS A LA OPOSICIÓN PARLAMENTARIA: LAS EXPERIENCIAS DE OPOSICIÓN CONSTITUCIONAL, DE OPOSICIÓN EXTRAPARLAMENTARIA, DE VOTO-PROTESTA, DE HUELGA Y DE ACUSACIÓN PENAL

La oposición política no se reduce a la oposición parlamentaria, sino que es patente la existencia de una oposición extraparlamentaria al Gobierno. Existe además la tendencia a que los partidos de oposición a nivel nacional que gobiernan al mismo tiempo en las Comunidades Autónomas ejerzan su oposición al Gobierno central no solo mediante declaraciones o críticas en los medios, sino también practicando una suerte de obstruccionismo a las normas emanadas del Gobierno o del propio Parlamento central, a veces a través de medidas que se solapan, o en otras ocasiones retrasando su puesta en práctica o recurriendo no solo ante el Tribunal Constitucional determinadas normas con rango de ley, sino también los reglamentos ante la juris-

dicción administrativa. Este segundo nivel de oposición puede denominarse *oposición territorial* y da lugar, más que a una oposición entre gobiernos, a una prolongación de la oposición entre partidos, puesto que no son cuestiones que pueden entrar dentro de la normal conflictividad territorial que enfrenta en ocasiones a partidos de distinto signo o incluso de unas mismas siglas, sino que se trata de la prolongación de la contienda política nacional haciendo de los gobiernos autonómicos un mismo frente junto al partido de oposición<sup>69</sup>.

Fuera de las instituciones representativas, debe apuntarse la intensificación del ejercicio de la oposición extraparlamentaria como fenómeno más reciente durante la crisis económica desde 2010, e incluso el fortalecimiento de la oposición constitucional, entendida como oposición al actual régimen constitucional, o al propio Estado, como se ha puesto de manifiesto con el *procés* independentista catalán desde 2012. Es significativa a este respecto la acuñación de la terminología de partidos constitucionalistas y no constitucionalistas como modo de diferenciar la *oposición política* de la *oposición constitucional*. Mientras determinadas fuerzas o movimientos han carecido de representación parlamentaria, han encauzado la oposición a la Constitución a través de protestas, manifestaciones, concentraciones, asambleas ciudadanas o incluso acampadas. Igualmente ha cobrado gran protagonismo el auge de la oposición extraparlamentaria en tertulias políticas televisivas de gran impacto mediático, lo cual ha dado lugar a la aparición de fuerzas políticas, pues al liderazgo mediático ha seguido una alta expectativa de voto en sondeos que después se han visto posteriormente traducida en votos en las urnas en procesos electorales europeo y autonómicos en primera instancia. Especialmente ha sido en la segunda década de los dos mil, cuando los modos de ejercer la oposición se han trasladado a movilizaciones populares y asambleas ciudadanas (movimientos anti-desahucio, anti-hipoteca, etc.). Asimismo, en estos años de plomo, la aparición en tertulias televisivas de contenido político, especialmente las que se emiten en *prime-time* de audiencia, dos nuevos partidos que inicialmente no contaban con representación parlamentaria en las Cortes Generales experimentaron un crecimiento espectacular en cuestión de pocos meses (Podemos y Ciudadanos), primero en sondeos y encuestas de opinión, y después obteniendo representación en los sucesivos procesos electorales a nivel autonómico y europeo, primero y a nivel nacional después.

Ni en el texto constitucional ni en la legislación se contempla la posibilidad de ejercer la desobediencia civil, si bien en el proceso constituyente hubo intentos por introducirlo en la Constitución, a imitación de la Constitución alemana<sup>70</sup>. No obstante se debe distinguir el derecho de resistencia del derecho de desobediencia civil. Dentro del primero tradicionalmente se vienen englobando dos supuestos: los que amparan la resistencia frente a la ilegitimidad de un régimen o frente a su deriva

<sup>69</sup> Cfr. FRANCESC PALLARÉS, «Sistema de partidos y sistema político: Un marco general de interrelaciones en contextos multinivel», en FRANCESC PAU I VALL, *Parlamento y partidos políticos*, Tecnos, Madrid, 2006, p. 48.

<sup>70</sup> Cfr. JUAN FERNANDO LÓPEZ AGUILAR, *La oposición parlamentaria y el orden constitucional*, *op. cit.*, p. 151.

antidemocrática, y aquellos otros supuestos de resistencia a la autoridad justificada en la defensa de un régimen legítimo o frente a órdenes o mandatos contrarios al orden constitucional.

En la desobediencia civil la oposición a la autoridad no pretende cuestionar la legitimidad de un sistema político, ni pretende su cambio, sino que se trata de casos de resistencia a la obediencia frente a injusticias que suelen afectar a un determinado colectivo o sector social, o para favorecer cambios normativos que manifiestan una determinada concepción de la sociedad. Es dentro de este ámbito en el que la desobediencia civil se asienta sobre la aceptación del reconocimiento de que los gobernantes se pueden equivocar o incluso que de manera involuntaria se produzcan actuaciones injustas desde el punto de vista de la justicia social<sup>71</sup>. Se abre así la posibilidad de pequeños actos de resistencia que no buscan obtener una ventaja personal o dañar los derechos o bienes de otros, sino que su propósito se agota en reivindicar la existencia de posiciones ideológicas distintas de las dominantes que apoyan ciertos sectores sociales, a pesar de tener que padecer por ello las sanciones previstas por infringir el ordenamiento jurídico. En este apartado de acciones, se debe reseñar la extensión de los escraches a determinados políticos.

A pesar de la inexistencia a nivel constitucional de un derecho a la desobediencia civil, se ha venido registrando lo que puede denominarse una resistencia cívica, la puesta en práctica de este tipo de desobediencia o resistencia en los últimos años, tanto en su vertiente activa como pasiva, que ha ido ampliándose especialmente en el caso de grupos de ciudadanos independentistas, junto a otros que han surgido con la fase aguda de la crisis económica, como el boicot a los desahucios<sup>72</sup>. Se debe no obstante diferenciar en todo caso este tipo de comportamientos de la objeción de conciencia<sup>73</sup>.

### 1. *El voto-protesta*

El voto en España en estos cuarenta años no ha sido obligatorio en ningún tipo de convocatoria electoral. El voto en blanco como forma de oposición no se ha ejercido sino como respuesta al llamamiento de plataformas o partidos que han hecho campaña por este tipo de voto como forma de mostrar su descontento o su oposición con el sistema político vigente. El valor de este tipo de voto en blanco es el de expresar la deslegitimación del sistema político existente.

---

<sup>71</sup> Cfr. LUIS LÓPEZ GUERRA, «Algunas consideraciones sobre el derecho de resistencia: insurrección, resistencia, y desobediencia civil», en AA.VV., *Constitución y Derecho Público. Estudios en homenaje a Santiago Varela*, Tirant, Valencia, 1995, p. 275.

<sup>72</sup> Cfr. MANUEL ATIENZA RODRIGUEZ, «Los desahucios, los jueces y la idea de Derecho», *El Cronista del Estado social y democrático de derecho*, n.º 37, 2013.

<sup>73</sup> Cfr. JOSÉ ANTONIO ESTÉVEZ ARAUJO, *La constitución como proceso y la desobediencia civil*, Madrid, Trotta, 1994.

En las ocasiones en que ningún movimiento o fuerza social ha pedido el voto en blanco su significado era más bien interpretado como simple indiferencia hacia la política o bien equidistancia respecto a la oferta política en las elecciones. El voto en blanco se interpreta en estos otros supuestos como una forma de protestar contra los partidos, pero no necesariamente contra el sistema<sup>74</sup>.

El sistema de partidos ha gozado de cierta estabilidad si bien la situación comienza a invertirse a partir de la segunda década de los años dos mil, en la que nacen nuevos partidos con un significativo respaldo electoral, por lo que casi de modo constante ha venido experimentando mutaciones. Sin embargo la aparición de nuevos partidos bajo el régimen constitucional de 1978 no parece atribuible a claves como las tensiones centro-periferia o el discurso antieuropeo. En los últimos años de vigencia constitucional, y en particular a partir del movimiento 15-M en 2011, se vive un fenómeno de surgimiento de partidos que pretenden regenerar la política y las instituciones y que algunos engloban dentro del fenómeno de los populismos<sup>75</sup> o partidos anti-sistema, inicialmente apoyados en eslóganes antes que en programas coherentes y estructurados<sup>76</sup>. Si en los albores del nuevo siglo Cascajo podía escribir que «a veces ha dado la impresión que los partidos políticos eran incapaces de utilizar el Congreso de los Diputados como lugar y sede de las funciones de control y de orientación política» y que «en ocasiones esta sede no ha sabido ser oportuno dique frente a las recurrentes mareas de la demagogia y el populismo»<sup>77</sup>, en los años siguientes esa percepción no creemos que haya disminuido.

El fuerte mensaje de regeneración de estos nuevos partidos se ha encontrado estrechamente conectado a su interés en presentarse ante la opinión pública como un conglomerado de movimientos populares, definidos como los nuevos contrapoderes<sup>78</sup>, sin embargo se ha comprobado en ciertos casos que el liderazgo se ejerce desde arriba, aun cuando las direcciones de estos partidos han conseguido implicar a sus votantes y simpatizantes a través de «círculos», permitiéndoles tener una

<sup>74</sup> Cfr. JOAN FONT, CLEMENTE NAVARRO, MAGDALENA WOJCIESZAK y PAU ALARCÓN, *Democracia sigilosa en España? Preferencias de la ciudadanía española sobre las formas de decisión política y sus factores explicativos. Opiniones y actitudes*, n.º 71, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2012. Cfr. asimismo PHILIPPE BLACHER et BRUNO DAUGERON, «Vote blanc : avancée démocratique ou non-sens électoral ?», *Recueil Dalloz*, n.º 11, 2014, pp. 673-674.

<sup>75</sup> Cfr. HANSPETER KRIESI and TAKIS S. PAPPAS (eds.), *European Populism in the Shadow of the Great Recession*, EPR Press, Colchester, 2015.

<sup>76</sup> Cfr. EVA ANDUIZA, IRENE MARTÍN y ARACELI MATEOS, *El 15M y las elecciones generales de 2011*, en E. ANDUIZA, A. BOSCH, L. ORRIOLS y G. RICO, *Elecciones generales 2011*, CIS, 2014, p. 157.

<sup>77</sup> Vid. JOSÉ LUIS CASCAJO CASTRO, «El Congreso de los Diputados y la forma de gobierno en España», en ANTONIA MARTÍNEZ (ed.), *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*, *op. cit.*, p. 31.

<sup>78</sup> Cfr. RAMÓN ADELL ARGILÉS, «El poder de los contrapoderes», en IGNACIO GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ (coord.), *La democracia indignada. Tensiones entre voluntad popular y representación política*, *op. cit.*, p. 126.

experiencia de participación desde abajo<sup>79</sup>. Cabe recordar que la ley Orgánica del Régimen Electoral General establece los principios mínimos que los partidos deben cumplir en su funcionamiento configurando así una regulación básica en la que lo único no modificable estatutariamente es la existencia de una asamblea general y la garantía de que los órganos directivos de los partidos sean provistos por sufragio libre y secreto tienen potestad para desarrollar en sus estatutos mecanismos de selección de candidatos<sup>80</sup>.

Bajo el actual régimen electoral los votos en blanco a quienes puede perjudicar es a los partidos minoritarios, ya que los votos en blanco se contabilizan en el total de sufragios emitidos, cifra sobre la cual se calcula la distribución de escaños de modo que en aplicación de la barrera electoral, pueden dificultar el llegar al listón mínimo para computar en la asignación de escaños. En las elecciones al Congreso de los Diputados, un partido necesita el 3% del total de votos válidos en la circunscripción donde se presente para poder obtener representación.

La desafección se viene observando desde 2008 cuando se registraron 500.000 votos en blanco en la Cámara Alta y 280.000 en el Congreso de los Diputados. En las elecciones legislativas de 2011, el voto en blanco alcanzó 1,2 millones de papeletas en el Senado (elegido en listas abiertas) y 300.000 papeletas en el Congreso de los Diputados. Es conocido el lema «no nos representan» de ciertos movimientos sociales que se ha propagado especialmente a partir de 2011 y que apunta a la existencia de deficiencias jurídico-constitucionales en la representación como causa de la desafección<sup>81</sup>.

## 2. *La huelga*

Aunque las huelgas políticas están prohibidas, ello no es obstáculo para que determinadas huelgas tengan el carácter de acción de protesta y de confrontación a la política del gobierno en las que participa la oposición parlamentaria y extra-parlamentaria. No están prohibidas tampoco las huelgas durante la campaña electoral.

Así pues, en determinadas circunstancias la huelga ha devenido por tanto un arma de oposición política como lo atestiguan los llamamientos de los partidos de oposición a secundar las jornadas de huelga general o de huelga en sectores claves para la agenda de la oposición, como puede ser la educación, la Universidad, la sanidad, el transporte o la cultura o cuando afectan al bienestar social y el empleo, como la reforma

---

<sup>79</sup> Cfr. JOAN SUBIRATS, *Otra Sociedad ¿Otra Política? De « no nos representan » a la democracia de lo común*, Icaria, Barcelona, 2011.

<sup>80</sup> Vid. JOSÉ IGNACIO NAVARRO MÉNDEZ, *Partidos políticos y « democracia interna »*, CEC, Madrid, 1999.

<sup>81</sup> Cfr. MIGUEL ÁNGEL PRESNO LINERA, «Causas jurídico-constitucionales de la desafección ciudadana hacia el sistema representativo», en ROSARIO TUR AUSINA, *Problemas actuales de Derecho Constitucional, en un contexto de crisis*, Comares, Granada, 2015, pp. 137-161.

del mercado de trabajo, las pensiones, la edad de jubilación, la presión fiscal, o las coberturas sociales. En estos 40 años de vigencia de la Constitución de 1978 se han convocado 11 huelgas generales, dos de ellas en el mismo año (2012) habiendo sido convocada otra el año anterior (2011), lo que denota un especial período de conflictividad generada por recortes de prestaciones sociales. Ahora bien, más allá de la explotación de la conflictividad social que puede realizar la oposición, es cierto que la huelga es un derecho que ha cumplido una función democratizadora.

### 3. *La acusación penal*

Entre los procedimientos que difícilmente pondrá en marcha la oposición por lo que tienen de extraordinarios, se puede citar el de acusación penal del Presidente del Gobierno por delitos de traición o contra la seguridad del Estado. La acusación en estos casos corresponderá exclusivamente al Congreso de los Diputados, por iniciativa de al menos una cuarta parte de sus miembros y con la aprobación de la mayoría absoluta de la cámara (art. 102.2 CE).

El Tribunal Supremo descartó en su día la admisibilidad del ejercicio de la acción popular frente a dos miembros del Gobierno para acusarles de un delito de participación en una guerra sin cumplir con lo dispuesto en la Constitución, varios delitos cometidos contra personas y bienes protegidos en caso de conflicto y uno de malversación impropia de fondos públicos<sup>82</sup>. Así pues, según el Tribunal Supremo, conforme al artículo 102.2 de la Constitución, la acusación contra el Presidente y demás miembros del Gobierno por determinados delitos sólo puede ser instada por el Congreso de los Diputados y siempre a través los trámites previstos en el artículo 102, lo que excluye en consecuencia el ejercicio de una acción popular.

Un impulso sin embargo a ejercer la acusación en los tribunales por parte de la oposición ha venido dado por la reforma del Código Penal mediante la Ley Orgánica 5/2010 de 22 de junio que ha introducido la responsabilidad penal de las personas jurídicas, lo cual ha permitido que partidos de la oposición se personen como acusación popular en causas penales que afectan al partido del Gobierno. Paradigmático a estos efectos ha sido el denominado «caso Gürtel».

## IX. BALANCE Y PERSPECTIVAS

A pesar del carácter garantista que esencialmente permea los derechos de los grupos parlamentarios minoritarios, en la norma constitucional existe gran prevención frente a un uso desestabilizante o demagogo de ciertos mecanismos. Por un lado, se ha excluido la posibilidad de iniciar una reforma constitucional mediante el ejercicio de la iniciativa popular, lo que excluye que mediante una recogida de firmas se

---

<sup>82</sup> Auto de 19 de mayo de 1999.

puede proponer una reforma o revisión del texto constitucional. Asimismo queda excluida la posibilidad del referéndum abrogativo de leyes o cualquier otro tipo de normas. Tampoco una propuesta de convocatoria de referéndum consultivo se podrá plantear mediante la recogida de firmas. Sí se reconoce en la Constitución la posibilidad de plantear un referéndum en la ratificación de las reformas ordinarias a la Constitución siempre y cuando lo soliciten en cualquiera de ambas cámaras al menos la décima parte de sus miembros(art. 167.3 CE).

Si algo se está comprobando en las últimas Legislaturas desde 2011 es que el Parlamento no es la única tribuna de la oposición y seguramente tampoco es la principal, al menos en lo que se refiere a la accesibilidad al electorado y en cuanto a la comunicación pública. Puede por tanto afirmarse que la representación parlamentaria no es la única manera de ejercer la oposición, pues la resonancia de los mensajes que como estrategia se pretenden proyectar en el electorado, hoy en día se ha trasladado en gran parte a las redes sociales y medios audiovisuales<sup>83</sup>. Hay que seguir suscribiendo el diagnóstico que realizaba en su día García Herrera cuando afirmaba que «la función de control se ha trasladado a instancias ajenas a la propia Cámara y es actualizada por los medios propios de la sociedad de la información. La virtualidad del control depende y es condicionado de (*sic*) la incisividad de los medios de comunicación»<sup>84</sup>. Ello es así porque el plano fundamental en el que actúa la oposición política no es el de la acción (disminuida por su condición minoritaria), sino el de su afirmación en la opinión pública. De ahí que como ha explicado Guzzetta en una democracia mayoritaria la finalidad de la oposición es la de comunicar y ganar credibilidad, para lo cual tiene que hacerse inteligible y coherente a la opinión pública<sup>85</sup>.

Ahora bien, que la oposición tenga necesariamente un relevante papel en la generación de procesos de *responsiveness*, mediante la transmisión de flujos de criticidad al espacio público, no significa que no sea conveniente constitucionalizar un estatuto de oposición que incluya nuevos derechos ligados a la celebración de debates y a la función de control. En particular, en la línea ya iniciada por el Reglamento del Parlament catalán, podría reconocerse una serie de derechos al Jefe de la oposición, entre los que se pueden concebir algunos como la facultad de proponer Plenos monográficos o extraordinarios o la obligación de ser consultado por el Presidente de la cámara en la fijación de fechas de celebración de los Plenos o sobre el cumplimiento en tiempo de determinados nombramientos<sup>86</sup>. Además de institucionalizar esta figura, por lo

<sup>83</sup> Cfr. JAVIER TORET, *Tecnopolítica: la potencia de las multitudes conectadas. El sistema red 15M, un nuevo paradigma de la política distribuida*, UOC-IN3, Barcelona, 2013.

<sup>84</sup> Vid. MIGUEL ÁNGEL GARCÍA HERRERA, «Mayoría, minoría y control parlamentario», en AA. VV., *Problemas actuales del control parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, p. 220.

<sup>85</sup> Cfr. GIOVANNI GUZZETTA, «La fine della centralità parlamentare e lo statuto dell'opposizione parlamentare», en STEFANO CECCANTI e SALVATORE VASALLO (a cura di), *Come chiudere la transizione*, Il Mulino, Bologna, 2004, p. 309.

<sup>86</sup> Cfr. IMMA FOLCHI BONAFONTE, «Los debates de política general y monográficos», en FRANCESC PAU I VALL (coord.), *Parlamento y Control del Gobierno*, Aranzadi, Pamplona, 1998, pp. 241-253.

demás, se podrían reservar, en línea con lo que ya reconocen otros ordenamientos, plenos una vez al mes con el orden del día fijado por la oposición o atribuir automáticamente la Presidencia de algunas comisiones a la oposición entre ellas y necesariamente las comisiones de investigación. O, como propone Garrorena, atribuir en exclusiva la solicitud de comparecencias informativas a la oposición, así como la designación de un comisionado de la oposición para determinadas cuestiones<sup>87</sup>.

En cualquier caso, se perfilan en el horizonte nuevas amenazas con las informaciones falsas o trucadas (*fake news*), de las que ya se ha tenido experiencia reciente con informaciones e imágenes aparecidas en la jornada de intento de celebración del ilegalizado referéndum de independencia de Cataluña el 1 de Octubre de 2017. En este sentido, la interferencia en procesos electorales, como ocurrió en las elecciones a la Presidencia de Estados Unidos en 2016<sup>88</sup>, o recurriendo a la difusión de desinformación mediante la combinación de mentiras con informaciones trucadas, o, como ha ocurrido en la elección presidencial de mayo de 2017 en Francia, difundiendo en la jornada de reflexión miles de archivos de correos electrónicos relativos al candidato favorito en las encuestas, falsos en gran parte<sup>89</sup>, representan una amenaza para que los procesos democráticos no se vean adulterados y un riesgo, ya que puede ser utilizado como un recurso más por movimientos interesados en inclinar la balanza hacia la oposición.

**Title:**

The great absent: for a Statute of Political Opposition after 40 years of Constitution

**Summary:**

I. Foreword. II. Is there an opposition guarantee?: The difficulty in defining an statute for opposition. III. Being in the opposition, is it a constitutive fact or a declarative act? IV. The irrelevant character of the motion of censure. V. Bidirectional obstructionism of majority-opposition. 1. Over legislation. 2. Over the scrutiny function. 3. Over the investiture

---

<sup>87</sup> GARRORENA MORALES, *Escritos sobre la democracia*, *op. cit.*, p. 202.

<sup>88</sup> Cfr. ODNI (Office of the Director of National Intelligence), «Assessing Russian Activities and Intentions in Recent US Elections: The Analytic Process and Cyber Incident Attribution», Intelligence Community Assessment, (January 6, 2017).

<sup>89</sup> Cfr. ADAM NOSSITER *et al.* «Hackers Came, but the French Were Prepared», *The New York Times* (May 9, 2017).

of the Government. VI. The role of constitutional conventions. VII. The prolongation of the political contest by means of appeals to the constitutional court and through the supportive media corporations. 1. Appeals to constitutional court. 2. Media corporations. VIII. Alternative forms to the parliamentary opposition: the experiences of constitutional opposition, extra-parliamentary opposition, vote-protest, strike and criminal prosecution. 1. The vote-protest. 2. The strike. 3. The criminal prosecution. IX. Balance and perspectives.

**Resumen:**

Dando por sentado que en un Estado plural y democrático como es el nuestro no puede haber más contrapeso para la mayoría que la minoría ni puede existir más contrapoder oponible a aquélla que la oposición. La ausencia de un estatuto constitucional para la oposición parlamentaria debiera ser una ceguera puede agudizar la desafección ciudadana en una época en la que los partidos *mainstream* con vocación de gobierno en la Unión Europea son «agents with two principals», es decir, agentes de dos instancias a veces contrapuestas, de un lado los electores, de otro las instituciones supranacionales, de modo que la brecha entre representantes y representados puede hacerse insalvable. Añádase a ello que la oposición parlamentaria post-crisis económica ya no se declina en singular sino que la fragmentación electoral ha multiplicado sus sujetos. Se impone por tanto como tarea futura la de proceder a una reconsideración e institucionalización de la oposición, No se trata con ello desde luego ni de instaurar un derecho a colegislar, o al obstruccionismo, o de atribuir poderes de veto, sino de reorientar la función de la oposición y dotarle de nuevos instrumentos, que pueden ir desde la revisión de las reglas de constitución de grupos parlamentarios, o la creación de la Oficina del Jefe de la oposición, al que se pueden reconocer facultades y derechos, la calendarización de los plenos de control, o la fijación del orden del día.

**Abstract:**

Assuming that in a plural and democratic state such as the Spanish one, there cannot be more counterbalance to majority than minority nor it can there be more counterbalance to the opposition than majority. The absence of a constitutional statute for the parliamentary opposition can become a blindness that could aggravates citizen disaffection at a time when the mainstream parties with a vocation for government in the European Union are «agents with two principals», that is, agents of two instances sometimes opposed, on one side the electors, on the other the supranational institutions, so that the gap between representatives and represented can become insurmountable. Furthermore, the post-economic crisis parliamentary opposition is no longer declined in singular but, because of electoral fragmentation it has multiplied its subjects. It is therefore necessary as a future task to proceed to a reconsideration and institutionalization of the opposition. The focus is not on establishing a

right to co-legislate, or to obstructionism, or to attribute veto powers, but to reorient the function of the opposition and provide it with new instruments, which can range from the revision of the rules for the constitution of parliamentary groups, or the creation of the Office of the Chief of the opposition, to which faculties and rights can be recognized, the scheduling of plenary sessions of control, or fixing the order of business.

**Palabras clave:**

Oposición, Gobierno parlamentario, Crisis de la democracia, Control parlamentario

**Key words:**

Opposition, Parliamentary government, Crisis of democracy, Parliamentary control