

LA OBSTRUCCION PARLAMENTARIA

NICOLAS PEREZ-SERRANO JAUREGUI

SUMARIO: I. EXPLICACIÓN DE PROPÓSITOS.—II. PARLAMENTARISMO Y ANTIPARLAMENTARISMO.—III. DEFINICIÓN DEL OBSTRUCCIONISMO.—IV. ACTORES DEL OBSTRUCCIONISMO.—V. MODOS DE PRACTICARLO.—VI. MODOS DE LUCHAR CONTRA ÉL: EL ANTIOBSTRUCCIONISMO.—VII. LAS MAYORÍAS CUALIFICADAS Y EL OBSTRUCCIONISMO.—VIII. DERECHO ESPAÑOL.—IX. REFLEXIONES FINALES.

I. EXPLICACIÓN DE PROPÓSITOS

Las presentes líneas tienen su origen en la conferencia que pronuncié en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo en agosto de 1981, dentro del ciclo «Problemas actuales de la institución parlamentaria». Estimé entonces, y sigo pensando hoy, que esta cuestión, que puede parecer abstrusa en un principio, no carece de interés.

De un lado, por el propio auge de lo parlamentario en sí y con carácter general, a pesar de las reiteradas manifestaciones que ponen de manifiesto su crisis, palabra que está casi constantemente en afirmaciones de quienes se ocupan, o nos ocupamos, de desentrañar la vida del Parlamento. Es cierto que su devenir y su actualidad no están exentos de problemas; pero no es menos real que a casi todos interesa cuanto ocurre en esa escenografía que, entre nosotros, tiene por antonomasia una representación casi geométrica: el hemiciclo.

Pero la cuestión de la obstrucción parlamentaria (y todo el mundo imagina qué es hacer obstrucción dentro del Parlamento) tiene motivos específicos que la hacen atractiva al estudioso.

Por una parte, hay que referirse al problema de la eficacia o ineficacia de la labor parlamentaria, del trabajo que realizan los representantes democráticamente elegidos. Es sabido que tanto desde el pueblo llano como desde las teorías y doctrinas más depuradas, se hace de continuo una crítica —muchas veces injusta, por no tener en la mano todos los datos— que se centra en la

ineficacia del Parlamento o en la ineptitud de la clase político-parlamentaria para resolver los muchos problemas que aquejan a las sociedades de nuestros días.

Y el obstruccionismo, como fácilmente puede comprenderse, no está lejos de contribuir a esa imagen de inoperancia. Así, un autor ha llegado a decir, y cito textualmente, que «pocos fenómenos han contribuido como éste al descrédito de los Parlamentos, porque no ha sido exclusivo de un partido determinado, ni de una Cámara, ni de un país, ni siquiera de un continente» (1). La extensión del fenómeno, cuando menos desde un punto de vista geográfico, no constituye precisamente una exigencia, sino más bien una circunstancia agravante de la responsabilidad de quienes la practican o fomentan. La primera imagen, por tanto, del obstruccionismo es la de un azote contra las Cámaras.

De otro lado, surge también de manera inmediata la idea de la representación. Y básicamente conectada con otra que de ella se deriva; a saber: la de si la representación se agota o no en la mayoría o en las mayorías. De ahí no hay más que un paso para afrontar otro problema, el de los derechos de las minorías, cuyo exponente máximo, creo yo, se da en el derecho parlamentario, aunque tenga igualmente aplicación en otros ámbitos del Derecho, como sucede con el mercantil y las sociedades anónimas; fenómeno nada extraño si se tiene en cuenta el influjo de los reglamentos parlamentarios en la regulación de ese tipo de sociedades en algunos países (2).

Téngase presente a esos efectos que durante muchos años se habló de la ley y de otros actos parlamentarios como expresión de la *volonté générale*, idea que expresa en el fondo una concepción igualitaria en la participación, pues todos deben contribuir a formar esa voluntad; aunque es bien sabido que en la práctica muchas veces acontecía lo contrario.

Así conectamos con otra idea. El tema del presente trabajo ha apasionado a bastantes autores por ser algo vivo, como lo es la libertad. Pues el obstruccionista, en uso de esos derechos atribuidos a las minorías, o incluso propios de ellas (ya aludiremos más tarde a la cuestión de si las mayorías hacen o no obstrucción); ejerce o dice ejercer su libertad, acaso única que le queda: de ahí la concepción de REDLICH, que llama al obstruccionismo «el medio de los desesperados» (3). Por ello, podríamos acaso afirmar, sin incurrir en excesos, que la obstrucción se revela en ocasiones como manifestación actualizada del derecho de resistencia, con pretensión de servir de exigencia parlamentaria para actitudes que, quizá en otros ámbitos, pudiesen considerarse delictivas.

(1) N. PÉREZ SERRANO: *Tratado de Derecho político*. Civitas, Madrid, 1976, página 795.

(2) N. PÉREZ SERRANO: «Naturaleza jurídica del Reglamento Parlamentario», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 105, 1959.

(3) *Recht und Technik des englischen Parlamentarismus*. Die Geschäftsordnung der House of Commons in ihrer geschichtlichen Entwicklung und gegenwärtigen Gestalt. Dunker und Humboldt, Leipzig, 1905.

Desembocamos de esta manera en otra noción no menos importante, en la que está inmerso el obstruccionismo. Me refiero al uso y al abuso de los derechos. Piénsese a este respecto que muchas de las construcciones y teorías doctrinales se asientan en esta base: el obstruccionismo implica siempre una utilización abusiva de los derechos; aunque casi siempre, y de manera simultánea, se hace referencia al conocido aforismo *qui iure suo utitur naeminem laedit*.

Después de lo dicho, cabe formular la siguiente pregunta: ¿qué yace en conjunto bajo todo lo anterior? A mi entender late la idea, aún sin perfilar en sus detalles, de lo que podemos denominar *teoría general de las relaciones parlamentarias*, de las que evidentemente el obstruccionismo es un exponente más.

En estas relaciones, que, por decirlo con terminología de LÖWENSTEIN, son intraórgano, se nos desvela un amplio campo de posiciones, formas de comportamiento y sistemas de colaboración y oposición: desde las presencias hasta las ausencias y abandonos; el consenso; los pactos de legislatura o sobre materia determinada; la concentración en los gobiernos; simples apoyos parciales y momentáneos; la legislación o institucionalización de la oposición y un largo etcétera. Como campo específico de análisis, esta teoría general de las relaciones parlamentarias resulta ciertamente atractiva, pero en este momento no hago más que dejarla apuntada, para, acto seguido, afirmar que el obstruccionismo es un factor más de la misma, a veces consecuencia de relaciones de enemistad u hostilidad, en otras ocasiones manifestación de absentismo parlamentario, con alguna frecuencia elemento que obliga a la negociación y al pacto.

También es necesario, dentro del presente apartado, hacer una referencia, por breve que sea, al procedimiento parlamentario, sin el que obstruccionismo y hasta el propio Parlamento carecerían casi de sentido. Y ello porque es precisamente en la esfera del procedimiento donde suele hacer mayor acto de presencia el obstruccionismo o con todo su arsenal, al que más adelante aludiremos.

Todas estas razones me empujaron a escoger el tema y a desarrollarlo, primero en una conferencia y ahora mediante estas líneas. Con la finalidad, además, de demostrar que el Parlamento, aunque aquejado de problemas y objeto de multitud de críticas, es todavía hoy institución viva, no esclerotizada, ni agonizante.

Permitáseme decir, por último, dentro de esta explicación de propósitos, que la conferencia inicial ha sido enriquecida en buena medida y actualizada, en cuanto al derecho vigente se refiere, pues con posterioridad a la misma se han aprobado los Reglamentos del Congreso de los Diputados (de 10 de febrero de 1982), y del Senado (aprobado el 26 de mayo de 1982), lo que hacía imprescindible que las referencias se hiciesen ya a estos reglamentos definitivos, a la vez que se los enjuiciaba con respecto a su postura favorable o contraria al obstruccionismo parlamentario.

II. PARLAMENTARISMO Y ANTIPARLAMENTARISMO

El denominado «tráfico normal» ha servido para delimitar el ámbito específico de algunas ramas dentro del tronco del Derecho. Así ha ocurrido con lo administrativo y lo mercantil para realizar el oportuno deslinde con respecto a lo estrictamente civil.

Pues bien, creo que también puede hablarse de un cierto tráfico normal en la vida parlamentaria, lo que nos serviría para delimitar científicamente el ámbito propio del Derecho parlamentario. Y también, y es lo que ahora interesa, para poner de manifiesto la existencia de unas relaciones normales y continuadas del Parlamento y dentro del parlamentarismo; estas relaciones en última instancia nos darían una visión amplia del parlamentarismo o del régimen parlamentario, y de ahí, por derivación negativa, del antiparlamentarismo y de las desviaciones del régimen parlamentario.

Estas relaciones son, a nuestro juicio, de dos tipos. Unas son interórganos: El Parlamento se relaciona con el Poder Ejecutivo y con el Poder Judicial; otras son intraórgano, como antes anunciábamos. A su vez, estas últimas pueden ser enunciadas de la siguiente manera:

- Mayoría-minoría o minorías.
- Minorías entre sí.
- Mayoría-Gobierno.
- Minoría o minorías-Gobierno.

Alguien podrá observar, incluso maliciosamente, que el Gobierno es mencionado no sólo en las relaciones interórganos, sino también en el capítulo de las relaciones dentro del órgano parlamentario. Pues bien, no se trata de un error, sino algo completamente lógico dentro del sistema parlamentario, sobre todo si se tiene en cuenta que el Gobierno muchas veces contribuye a formar la voluntad del órgano parlamentario.

Una vez dicho esto, podríamos afirmar, en sentido lato, que parlamentarismo sería todo lo que contribuye a que las indicadas relaciones de tráfico normal se desarrollen sin obstáculos y a que se desarrollen dentro del recinto de las Cámaras, precisión esta última que considero de capital importancia.

Por el contrario, y en igual sentido amplio, afirmaríamos que el antiparlamentarismo, cuya doctrina general resta aún por hacer y estudiar en España, sería toda actitud o método cuya finalidad primaria o última consiste en impedir que dichas relaciones se desarrollen con normalidad.

Y si de lo que se trata es de ir perfilando nociones, parece a todas luces obvio que el obstruccionismo está inmerso en el antiparlamentarismo. Aunque rápidamente hay que apresurarse a afirmar que dicho silogismo no es válido si la premisa mayor o el punto de referencia son los derechos que se reconocen en el Reglamento de las Cámaras, pues en bastantes ocasiones la obstrucción es perfectamente reglamentaria. Y acaso habría que hacer desde este momento una distinción, siguiendo a los clásicos, que nos llevaría a una nueva trilogía en la materia: obstrucción *secundum reglamentum*, *contra reglamentum* o *praeter reglamentum*.

Pero vayamos un poco más adelante en nuestro recorrido.

III. DEFINICIÓN DEL OBSTRUCCIONISMO

Llegados a este punto, conviene que busquemos una definición del obstruccionismo parlamentario, como acción y simultáneo efecto de la obstrucción, para, en sucesivos apartados, ocuparnos de perfilar quiénes son sus actores, cómo se practica, medios para luchar contra él, así como de algún problema adicional, como es el que plantea la exigencia de mayorías cualificadas y su relación con el obstruccionismo, para acabar haciendo una referencia a nuestro Derecho positivo vigente.

Comencemos por el diccionario de nuestra lengua. Según él, obstruccionismo es el «ejercicio de la obstrucción en asambleas deliberantes», a lo que añade que es una «táctica enderezada a impedir o retardar los acuerdos» (4).

Es, a nuestro juicio, una definición válida, pero incompleta, pues el obstruccionismo, esa palabra «no bella», como dijera SANTANGELO SPOTO (5), no sólo abarca maniobras contra la toma de acuerdos, sino que también se dirige en no pocas ocasiones contra la propia deliberación.

Uno de los más completos y mejores tratadistas en la materia, ORESTE NIGRO, afirmaba que el «obstruccionismo es una actitud que asume un grupo de minoría para retardar al máximo posible o impedir del todo con medios artificiales el desarrollo del trabajo parlamentario y se podría compendiar en la afirmación práctica de este principio elemental: el pretendido derecho de la mitad menos uno de imponer su voluntad a la mitad más uno» (6).

Esta definición sí parece más comprensiva, pero, de un lado, afirma que el obstruccionismo utiliza medios artificiales, cuestión que es puesta en tela de juicio por cuantos no ven en él más que el uso legítimo de unos derechos amparados por el Reglamento parlamentario (incluso por las prácticas y usos) y, de otro lado, aborda una de las cuestiones que me gustaría tratar más adelante: la de si sólo hacen obstrucción las minorías o si, por el contrario, también las mayorías la practican.

El maestro POSADA, por su parte, afirmaba que «tiene en política este término una significación estricta, aplicándose al conjunto de medios y recursos empleados por las minorías para dificultar o impedir que las mayorías tomen determinados acuerdos» (7); me remito a este respecto al comentario hecho en el párrafo anterior y a lo que se dirá en el apartado IV del presente trabajo.

Acaso tampoco sea despreciable la toma de posición de otro clásico en la materia, SONNINO, que decía que la obstrucción es la «negación práctica del principio básico de las instituciones representativas; o sea, el derecho de la mayoría legal de decidir después de haber oído las distintas opiniones» (8).

(4) Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, 1970, p. 933.

(5) I. SANTANGELO SPOTO, véase *Ostruzionismo*, en *Enciclopedia Giuridica Italiana*, tomo XII, parte 2.ª, 1915, p. 1273.

(6) ORESTE NIGRO: «L'ostruzionismo parlamentare», en *Stucio di diritto pubblico*. Fratelli: Bocca, Turín, 1218, p. 10.

(7) A. GONZÁLEZ POSADA: Véase «Obstruccionismo», en *Nueva Enciclopedia Jurídica*, 1904, p. 749.

(8) SIDNEY SONNINO: «I decreti-legge e la riforma della procedura parlamentare», en *Nuova Antologia*, 16, IX, 1899.

doctrina ésta que me parece bastante acorde con lo que debe ser la esencia de la institución parlamentaria.

Interesante, por ser especialista en temas parlamentarios, resulta la opinión de MOHRHOFF, para el cual el obstruccionismo consiste en la «actividad de un grupo de minoría que trata de retardar o impedir sistemáticamente la labor legislativa, la discusión y el voto de la ley, a fin, como dice VIRGA, de reclamar la atención de la opinión pública o de determinar un cambio de convicción en el seno de la propia mayoría parlamentaria» (9).

Por último, dentro de este apartado relativo a la definición del obstruccionismo, hemos de hacer mención a otros dos conceptos que están de hecho implícitos en cuanto llevamos dicho: de una parte, que estamos en presencia de una patología parlamentaria y de una enfermedad que afecta fundamentalmente al procedimiento en todas sus fases; con razón ha podido decir MANZELLA que el «obstruccionismo es la elefantiasis de la discusión parlamentaria» (10). De otra parte, la idea del abuso del derecho, al que se refiere un autor ya citado, cuando apunta que el obstruccionismo «constituye un abuso flagrante de los derechos otorgados por el Reglamento a las minorías, con ofensa a la dignidad y al prestigio de la institución parlamentaria» (11). Como podrá fácilmente comprenderse, a esta última afirmación se opondrán aquellos que consideran la obstrucción como el resultado de un uso legítimo de los derechos; baste recordar, con TERZI, que en el actuar obstruccionista, aunque acaso de forma artificiosa, está latente la más estricta legalidad de todos los instrumentos jurídicos puestos a disposición de los parlamentarios por las normas de los reglamentos internos, por las leyes y por la Constitución (12). Claro está que en no pocas ocasiones se cuidará de no violar la letra del derecho en cuestión; pero entonces estaremos en presencia de lo que el gran tratadista MICELI llamaba la «observancia farisaica» de los preceptos reglamentarios (13).

Aunque resulte arriesgado y suponga adelantar conceptos o ideas que iremos desgranando en los sucesivos apartados, creo que podría darse la siguiente definición: es el método o la actitud consciente de todo sujeto parlamentario que, dentro o fuera del recinto de las Cámaras, impide o trata de impedir, con los medios legales o reglamentarios a su alcance, el desarrollo de las normales relaciones parlamentarias.

Es cierto que una definición, si es correcta, no requiere aclaraciones ulteriores. Pero habida cuenta que en la misma hay referencias a cuestiones que veremos más adelante, acaso no sea imprudente puntualizar cuanto sigue. En primer término, hemos de subrayar la actitud consciente que preside a nuestro juicio todo actuar obstruccionista. En segundo lugar,

(9) FEDERICO MOHRHOFF: Véase «Ostruzionismo parlamentare», en *Novissimo Digesto Italiano*, p. 289 del correspondiente volumen. Véase también H. MASSON: de *L'obstruction parlementaire*, M. Bonneville, Montauban, 1902, especialmente p. 17.

(10) ANDREA MANZELLA: *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 1977, p. 178.

(11) I. SANTANGELO SPOTO: *Ostruzionismo*, op. cit., p. 1289.

(12) «La tecnica dell'ostruzionismo e dell'antiostruzionismo», en *Rivista trimestrale di scienza politica e dell'amministrazione*, citado por S. Tosi, en p. 236 de su manual *Diritto Parlamentare*, Giuffré, Milán, 1974.

(13) V. MICELI: *Diritto costituzionale*, 2.ª edic., Milán, 1913, p. 772.

cuando hablo de sujetos, me estoy refiriendo a cuanto luego diré en el apartado que se refiere a los actores del obstruccionismo. Destaco, en tercer término, la consideración de que el obstruccionismo puede realizarse también fuera del Parlamento, haciendo, por ejemplo, apelación a recursos ante otros órganos constitucionales. De otra parte, cuando aludo a la utilización de los medios legales o reglamentarios, trato de poner de manifiesto que la denominada obstrucción violenta o física debería quedar fuera de la definición y, por último, al referirme al desarrollo de las normales relaciones parlamentarias, estoy pensando no sólo en cuanto he dicho al respecto en las líneas precedentes, sino también en el desarrollo por el Parlamento de sus funciones más típicas y normales, la legislativa y la de control sobre el Gobierno.

IV. ACTORES DEL OBSTRUCCIONISMO

Cuando nos adentramos en este apartado, las incógnitas que trataremos de despejar son las siguientes: la obstrucción, ¿la hacen sólo las minorías?, ¿procede exclusivamente del interior del Parlamento?, ¿quién hace, en puridad, obstrucción parlamentaria?

Vayamos apuntando ideas para lograr resolver los problemas enunciados. Si creemos a SANTANGELO SPOTO, el obstruccionismo excluye «cualquier medio externo», es sólo hecho interno y «realizado por el Diputado o por el Senador» (14). Y ya hemos tenido ocasión de ver, con motivo de las definiciones transcritas más arriba, que hay bastantes opiniones favorables a la existencia de un único actor de la obstrucción, la minoría o las minorías.

Pero ¿podemos darlo por cierto? Sinceramente, creo que no. Y bastaría una aseveración para demostrarlo: el concepto de mayoría, igual que el de minoría, tiene carácter relativo, lo cual lleva muchas veces, con los números en la mano, a hablar de la minoría mayoritaria o de la mayoría minoritaria. No se puede operar, a mi juicio, con esta relatividad.

Y a pesar de que PERTICONE afirma que el «obstruccionismo es una violencia que el Gobierno sufre y que la mayoría debe tolerar» (15), la realidad es muy otra, por lo que tanto CALAMANDREI (16), como más recientemente BASSANINI (17) y BOCACCINI (18) hablan ya sin ambages de la obstrucción practicada por las mayorías.

A mi juicio, no sería torpe clasificar los posibles actores del obstruccionismo en parlamentarios (diputados, senadores e incluso Gobierno, que, como antes apuntamos, contribuye a menudo a formar la voluntad de órganos de la Cámara) y no parlamentarios (entre los que inicialmente

(14) I. SANTANGELO SPOTO: Véase *Ostruzione*, op. cit., pp. 1275 y 1276.

(15) G. PERTICONE: «Parlamentarismo e antiparlamentarismo nel post-Risorgimento», en *Nouve questioni di storia del Risorgimento e dell'Unità*, vol. II, Milán, 1961, p. 649.

(16) P. CALAMANDREI: L'ostruzionismo di maggioranza, en *Il Ponte*, 1955, IX.

(17) M. BASSANINI: «L'ostruzionismo della maggioranza, l'ostruzionismo parlamentaire e il principio della discontinuità dei lavori legislativi», en *Relazioni Sociali*, 1967.

(18) G. BOCACCINI: *Sistema politico e regolamenti*, Giuffrè, Milán, 1980.

podríamos incluir, para hacer después el correspondiente análisis, a los funcionarios de las Cámaras, a las que visitan desde las tribunas las sesiones de Cortes y a todos aquellos que consiguen o intenten perturbar la actividad de las Asambleas de manera violenta, y ello sin perjuicio de cuanto dijimos para expresamente dejar fuera de la definición a estas actitudes que se han denominado de obstrucción física o material).

Se podrá argüir que esta concepción, que incluye también a personas no parlamentarias como posibles actores del obstruccionismo, es excesivamente amplia. Y casi con toda seguridad mi detractor tendrá razón. Pero en todo caso habremos avanzado ya un poco respecto a las teorías clásicas, al incluir también a las mayorías entre los actores, refutando las tesis de otros autores y del propio NIGRO, cuando afirmaba textualmente que «no puede hablarse de obstruccionismo auténtico y verdadero por parte de la mayoría» (19). Y piénsese que la cuestión no es baladí, pues ese mismo autor llegaba a afirmar que «en el ejercicio de la fuerza que representa el número, la mayoría ejercita un derecho propio, el de que la propia voluntad sea ley» (20).

En el presente apartado puede también extraerse otra conclusión en torno a la obstrucción: los sujetos que la ejercitan varían según la composición político-numérica de las Cámaras. Con una mayoría clara y estable, la tendencia lógica será la de que las minorías actúen de manera obstruccionista. Por el contrario, si en una Cámara no existe una nítida mayoría o ésta no es estable, la mayoría y hasta el propio Gobierno, cuando los demás grupos actúen de consuno, podrán proceder de manera obstruccionista.

El profesor SÁNCHEZ AGESTA ha dicho recientemente que «un régimen democrático de carácter parlamentario en que el Gobierno es responsable ante las Cámaras, debe tener en cuenta el sistema de partidos que configuran el Parlamento... Cuando el Parlamento está integrado por más de tres partidos, ningún partido tendrá mayoría. Los Gobiernos de concentración son muy complejos, porque requieren algo más complicado que un programa de Gobierno. Requieren el acuerdo de varios programas diversos y, de hecho, si la concentración es muy amplia, suprimen el control de la oposición» (21).

Al hilo de estas expresivas palabras y de cuanto hemos ido apuntando, cabe, a mi juicio, sentar las siguientes presunciones: no existe ecuación de igualdad entre obstrucción y oposición; la obstrucción es propia, sin embargo, de países democráticos, en que existe oposición parlamentaria; por último, toda esta cuestión queda conectada y en dependencia del sistema de partidos y del sistema de grupos parlamentarios existentes en cada momento en una Cámara.

Por lo demás, antes hacía referencia al posible proceder obstruccionista de otros agentes. De una parte, la burocracia parlamentaria, los funcionarios de las Cámaras; en este punto, y para no hacer alegaciones *pro domo*, prefiero que el problema se enjuicie desde fuera. De otro lado, los visitantes e invitados a sesiones de Cortes (podría incluso aludir a imágenes que están

(19) O. NIGRO: *L'obstruzionismo parlamentare*, op. cit., p. 34.

(20) O. NIGRO: *L'obstruzionismo parlamentare*, op. cit., pp. 35 y 36.

(21) L. SÁNCHEZ AGESTA: «Sistema político de la Constitución española de 1978», en *Ensayo de un sistema*. Editora Nacional, Madrid, 1980, p. 55.

en la mente de todos, de personas que irrumpen violentamente en una Cámara); con respecto a esta cuestión, diré que no es casual que desde hace mucho tiempo exista en los sucesivos Códigos Penales una regulación de delitos cuya tipificación está en el hecho de irrumpir o intentar interrumpir el trabajo de las Cámaras. Incluso la actual Constitución se ha ocupado tangencialmente de ello al regular el derecho de petición: en el artículo 77.1 queda prohibida la presentación directa de peticiones a las Cámaras por manifestaciones ciudadanas.

En toda esta regulación del Código Penal y de la propia Constitución, y asimismo en los poderes de policía que se atribuyen a los presidentes de las Cámaras está clara, a mi entender, la intención de luchar contra el posible obstruccionismo de agentes no parlamentarios.

V. MODOS DE PRACTICAR EL OBSTRUCCIONISMO

Llega el momento ahora de ver cuáles son las manifestaciones fundamentales del obstruccionismo. Para ello hemos de tener siempre presente cuál es la finalidad que éste persigue: obstaculizar o impedir que se desarrolle una deliberación o que se tome un acuerdo.

Y como pòrtico de este apartado, he de decir algo mencionado de pasada con anterioridad: a mi juicio, el obstruccionismo carece de un campo acotado o específico de actuación, por lo que puede producirse tanto en el ámbito legislativo como en el del control político sobre el Gobierno y la Administración.

Son tremendamente gráficas las expresiones de MANZELLA. «un grupo de parlamentarios discuten todos de todo y por todo el tiempo posible» (22), o de nuestro SALMERÓN, al hacer esta declaración netamente obstruccionista cuando se discutía, en febrero de 1906, la Ley llamada de Jurisdicciones: «Pediremos votaciones nominales y no dejaré de hacer uso de ninguno de los derechos reglamentarios» (23).

De esta manera casi cualquier método es válido para hacer obstrucción. C. SCHMITT afirmaba que «toda materia, según el grado de intensidad con que se presente, puede convertirse en política». Igual podríamos decir de los derechos que el Reglamento concede a los parlamentarios, a los grupos y al Gobierno: todos pueden convertirse en métodos obstruccionistas, según el uso que de ellos se haga. Pero tratemos de hacer un elenco más ordenado de los modos de practicarlo.

Acaso, y de nuevo con POSADA, lo primero sea señalar numerosísimos ejemplos «en los que aparecen combinados el obstruccionismo expreso con la pereza y lentitud de nuestro falseado régimen parlamentario» (24). ¡Cuánta razón tenía el maestro! Después de tres cuartos de siglo nos sigue pasando lo mismo.

(22) A. MANZELLA: *El Parlamento*, op. cit., p. 176.

(23) Lo recuerda A. GONZÁLEZ POSADA, véase *Obstruccionismo*, op. cit., p. 749.

(24) A. GONZÁLEZ POSADA, véase *Obstruccionismo*, op. cit., p. 751.

Si, como se ha afirmado, el obstruccionismo se concreta principalmente en un modo hábil de interpretar, aplicar las normas, reglamentarias o legales, por las que se rige la vida de una asamblea, o en provocar desórdenes en la misma para defenderse de una mayoría (o de una minoría) y vencerla o simplemente para hacer imposible o ineficaz su labor (25), rápidamente podremos observar que hay dos modos principales de practicarlo, a los que ha aludido casi toda la doctrina: como dirían KELSEN (26) o MOHRHOFF (27), hay una obstrucción técnica y otra física o, si se prefiere, con palabras de BISCARETTI, técnica y material (28).

Aparte de lo dicho anteriormente al respecto, supongo que no existen dudas acerca del significado y de las formas de operar de la obstrucción física o violenta y no debe requerir explicaciones adicionales. Es, en palabras de NIGRO, la manifestación de una simple indisciplina individual o colectiva.

Conviene, sin embargo, detenerse, aunque sea brevemente, en contemplar los modos de actuar de la obstrucción técnica, a la que también se puede llamar reglamentaria. Esta obstrucción, en opinión de JELLINEK, plantea de forma amenazadora la propia subsistencia del régimen parlamentario, ya que «favorece el *imperium* y no a la *libertas*, puesto que destruye los fundamentos de la libertad política» (29).

¿Cuáles son estos métodos de la obstrucción reglamentaria o técnica? En primer lugar, el abuso de la palabra: CATÓN UTICENSE, ya en el Senado de Roma, habló un día entero contra JULIO CÉSAR, y desde entonces el método se ha practicado por doquier, aunque la imagen más viva y actualizada por virtud de los medios de comunicación modernos la tenemos del Congreso de Norteamérica, en donde el filibusterismo se ha practicado con profusión. En segundo lugar, las peticiones reiteradas e injustificadas de quórum para deliberar y votar. Las solicitudes de votación nominal. La presentación masiva de enmiendas, de propuestas de orden del día y de modificaciones del mismo. El absentismo que impide las votaciones o como método de presión política. Propuestas de la más variada índole, presentadas con el fin de distraer los debates y resoluciones de su curso normal. También en los regímenes bicamerales la obstrucción que puede llevar a cabo una de las Cámaras frente a la otra, a lo que coadyuvan los sistemas de lanzadera entre ellas. Y, por fin, algo ya apuntado de pasada y dentro de la obstrucción practicada hacia afuera del Parlamento, como puede ser el recurso al Tribunal Constitucional. Este problema tiene especial relevancia si se contempla desde las características que a la cuestión da el artículo 79 de nuestra Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, reguladora del Tribunal Constitucional, pues se trata de un recurso previo de inconstitucionalidad contra proyectos de Estatutos de Autonomía y de Leyes orgánicas, que puede ser interpuesto por quienes están legitimados para el recurso *ex post* y cuyo pronunciamien-

(25) *Ibid.*, p. 749.

(26) HANS KELSEN: *Teoría General del Estado*, trad. española, p. 448.

(27) F. MOHRHOFF, véase *Ostruzionismo parlamentare*, op. cit., pp. 290-291.

(28) PAOLO BISCARETTI: *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1965, p. 376.

(29) G. JELLINEK: «Parliamentary Obstruction», en *Political Science Quarterly*, 1904, volumen XIX, p. 587.

to, como dice el último apartado del citado artículo 79, no prejuzga la decisión del propio Tribunal Constitucional en los recursos que pudieren interponerse tras la entrada en vigor con fuerza de Ley del texto impugnado en la vía previa.

Ahora bien, si es cierto, como afirma POSADA, que el obstruccionismo es considerado como «un vicio y como un peligro del régimen constitucional, especialmente del parlamentario, y también como una garantía para evitar la tiranía de las mayorías» (30), es bien cierto también que éstas realizan un tipo de obstrucción diferente a los contemplados, que podríamos conceptuar como obstrucción práctica, pues es la práctica o el uso parlamentario quien la impone: piénsese por vía de ejemplo en el supuesto, que puede darse, de que el grupo mayoritario consiga todas las presidencias de las Comisiones y, de consuno con los correspondientes ministros a los que aquéllas apoyan y, jugando con el orden del día, consigan atrasar la tramitación de un proyecto de ley o de una proposición de ley, proponer casi *sine die* la contestación del Gobierno a una pregunta con respuesta oral en Comisión que resulte inoportuna para el Gabinete, etc.

Por último, digamos, en conexión con el antes apuntado obstruccionismo larvado, que en múltiples ocasiones la obstrucción se plantea como simple amenaza, que no llega a plasmarse con la realidad al conseguir antes su objetivo.

VI. MODOS DE LUCHAR CONTRA ÉL: EL ANTI OBSTRUCCIONISMO

Si utilizamos una terminología hegeliana o posthegeliana, la tesis sería la obstrucción, la antítesis la antiobstrucción y la síntesis el correcto funcionamiento del Parlamento y el uso adecuado de los derechos reglamentarios.

Detengámonos ahora en los modos de luchar contra la obstrucción. Naturalmente, como dice ZAGREBELSKY, «nadie practica el obstruccionismo por el gusto de hacerlo» (31). Igualmente podríamos afirmar que nadie debe utilizar prácticas antiobstruccionistas si ningún grupo, diputado o senador, hace uso de la obstrucción; aunque esta aseveración de buena intención no siempre sea cierta en la práctica.

Dos formas clásicas ha habido para luchar contra la obstrucción. De una parte, el canguro, que consiste en atribuir al Presidente de la Cámara (o de la correspondiente Comisión) la facultad de saltar series enteras de enmiendas, votando sólo las más significativas, y la guillotina, que consiste en limitar la discusión, fijando periodos de tiempo preestablecidos para partes diversas de un proyecto, procediéndose acto seguido a las correspondientes votaciones.

(30) A. GONZÁLEZ POSADA, véase *Obstruccionismo*, op. cit., p. 750.

(31) G. ZAGREBELSKY: «Ostruzionismo parlamentare dell'opposizione e della maggioranza. Uso degli articoli 30, 44, 65 e 92 del Regolamento», en *Il Parlamento nella Costituzione e nella Realtà*, Giuffrè, Milan, 1979, p. 394.

Si ciertamente, como recogíamos hace un momento, la palabra obstrucción no es bella, qué duda cabe que tampoco lo son aquellas que designan esos métodos para luchar contra ella, que nos recuerdan a animales casi ortopédicos o a ingenios mecánicos, ideados mesiánicamente para las cabezas de aristócratas franceses del XVIII.

Un poco de historia acaso no sea impertinente en este momento. La guillotina, parlamentariamente hablando, surge en Inglaterra con ocasión del *Irish Crime Bill* en 1887. La obstrucción de diputados irlandeses, recuerda entre nosotros HERRERO (32), había dado lugar a que se invirtieran en la discusión de aquel proyecto cinco días en la primera lectura, siete en la segunda y, hasta el momento en que se acordó, quince en la Comisión de la Cámara Plena. El Gobierno propuso que al final de la siguiente semana el *chairman* ordenase la práctica de las votaciones necesarias para terminar la tramitación en Comisión. Por sus efectos tajantes (*trenchant operation* en palabras de LOWELL.) al procedimiento se la llamó guillotina. Resultó eficaz, pero tenía el inconveniente de que se concentraba la discusión en las primeras disposiciones del proyecto, dejando sin ella a las posteriores, que podían ser igual de importantes o más que las iniciales. Para obviarlo, se utilizó posteriormente la *closure by compartments*, aplicada por primera vez al *Home Rule Bill* de 1893, en el que se fijaron una serie de fechas tope para celebrar las votaciones de un cierto número de textos en cada una de ellas.

Pero estos procedimientos, con ser clásicos, no son los únicos que ha ido decantando la práctica. Esta, en proceso semejante al que se ha producido con el Poder Ejecutivo, ha ido perfilando con el tiempo presidencias fuertes, dotadas con grados poderes capaces de acabar con la obstrucción y, siguiendo el modelo inglés, presidencias neutrales que velan más por el prestigio de los poderes de la institución parlamentaria que por intereses de los partidos.

Como afirma NIGRO, alguno de los métodos requiere soluciones políticas o reformas de los Reglamentos (33). Abundando en alguna de estas ideas, acaso lo más relevante de nuestros días, en la materia que nos ocupa, sea contemplar la preocupación por la estabilidad de los Gobiernos, con la carga antiobstruccionista que ello comporta y, de otra parte, la antiobstrucción en cuestiones económicas, igualmente fruto de potenciar la capacidad de obrar de los Gabinetes.

Dentro del primer aspecto destaca la regulación, muchas veces prolija en las Constituciones y en los Reglamentos parlamentarios, de los requisitos necesarios para presentar una moción de censura, mas si ésta tiene constitucionalmente el carácter de constructiva: número mínimo de parlamentarios que deben suscribirla, necesidad de proponer simultáneamente un candidato a Presidente del Gobierno, lapso que debe mediar entre la presentación y el momento en que se vota, restricciones con objeto de que los firmantes puedan presentar otra dentro del mismo período de sesiones y un largo etcétera.

(32) VICENTE HERRERO: «Sobre el nuevo Reglamento del Congreso», publicado en separata de la *Revista de Derecho Público*. 1932, pp. 67 y 68.

(33) O. NIGRO: *L'ostruzionismo parlamentare*. op. cit., pp. 553 y 575.

Por lo que respecta al antiobstruccionismo en materia económica, señalemos que es también una preocupación en aumento y trae consigo el someter a proposiciones de ley y a enmiendas a un cúmulo de exigencias que impidan alterar la política económica del Gobierno y el ciclo del presupuesto por él elaborado: es expresivo a este efecto el artículo 134 de nuestra Constitución, el cual, combinado con los preceptos que a la cuestión dedican los Reglamentos de las Cámaras, hace del Ejecutivo una fortaleza casi inexpugnable en materia económico-parlamentaria.

Y, por supuesto, el arsenal de métodos antiobstruccionistas quedaría incompleto si no mencionáramos todos aquellos procedimientos que, de una u otra manera, tienden a abreviar el debate o a conseguir con prontitud un pronunciamiento: el procedimiento de urgencia, la fijación de tiempos cortos para deliberación y votación de las Cámaras Altas (véase el expeditivo artículo 90 de nuestra Constitución, que, en lo que se refiere a actividad legislativa del Senado como Cámara de segunda lectura, le concede sólo dos meses o veinte días naturales, según sea procedimiento ordinario o de urgencia), la restricción de supuestos de votaciones por papeletas y públicas por llamamiento, la creciente aplicación de las votaciones electrónicas y las fórmulas de delegación de la facultad legislativa plena en las Comisiones.

VII. LAS MAYORIAS CUALIFICADAS Y EL OBSTRUCCIONISMO

Difícil problema es el que se suscita con esta cuestión. ¿Qué relación existe entre obstrucción y exigencia de mayorías cualificadas o reforzadas? Pues es sabido que para determinados asuntos, los textos constitucionales o reglamentarios exigen que los acuerdos en las Cámaras se adopten por mayoría absoluta de los miembros de éstas, o por dos tercios, o por tres quintos, etc.

Convendría, en primer término, explicar el porqué de esta exigencia. A mi juicio, y ya se trate de nombramiento de personas o de acuerdos sobre temas legislativos, la finalidad es conseguir un amplio respaldo en torno a la votación, para dar al resultado un matiz suprapartidista, lo cual no deja de ser curioso en sistemas como los actuales, en los que los partidos se configuran como elemento esencial, como instrumentos fundamentales para la formación y manifestación de la voluntad popular y de la participación en la vida del Estado.

Las dificultades comienzan desde el momento en que se atisba que las minorías pueden no prestar su apoyo si no existe simultáneamente una contraprestación. El pacto, la transacción, se imponen y tanto las mayorías como las minorías ceden parte de sus exigencias en aras a la concordia. Y piénsese que, en última instancia, todo deriva de una cierta concesión de la mayoría, que se autolimita en sus facultades, de manera que la mitad más uno no sea un todo frente a la mitad menos uno, que es la fácil ejemplificación de matemática complaciente a la que tantas veces se acude.

En pura hipótesis de trabajo sólo cabe, a mi juicio, sentar dos conclusiones válidas en esta materia: en primer lugar, que en este terreno es mucho más fácil que se produzca el juego obstruccionista y, tanto por parte de la minoría como de la mayoría y del Gobierno. Y, en segundo término, que la mayor o menor homogeneidad de la Cámara en cuestión será la piedra de toque para resolver las dificultades.

Nuestra Constitución y algunas leyes de desarrollo de la misma han sido generosas en la previsión de adopción de acuerdos mediante mayorías cualificadas: en el Congreso se requiere mayoría absoluta (aparte de para elegir Presidente de la Cámara en primera vuelta) para aprobar leyes orgánicas y para que prospere una moción de censura. También los Reglamentos del Congreso, del Senado y de las Cortes Generales precisan de mayoría absoluta. Y, por la que se refiere a otros nombramientos, los miembros del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial, que eligen las Cámaras, han de obtener los tres quintos de los votos de diputados y senadores y dos tercios los del Consejo de Administración del Ente Público RTVE. Y las dificultades habidas para lograr los resultados previstos para esos y otros supuestos, como el Defensor del Pueblo o los censores de cuentas del Tribunal de Cuentas, son de todos conocidas, por lo que creo que no debo insistir más sobre este punto.

VIII. DERECHO ESPAÑOL

No es difícil, tras lo que hasta el momento hemos analizado, hacer un pequeño recorrido por nuestro Derecho vigente en materia de obstrucción y antiobstruccionismo parlamentario.

Tras un estudio pormenorizado de los textos, llego a la conclusión, desde luego personal y sujeta a cualquier otra mejor fundada, siguiente: el saldo es netamente antiobstruccionista, sobre todo tras la aprobación de los Reglamentos definitivos del Congreso y del Senado. Esta conclusión puede extraerse con cierta facilidad de la contemplación detenida (buscando, sobre todo, la teleología de los preceptos) de los artículos del nuevo Reglamento del Congreso.

Comencemos por enunciar aquellos que, en mi opinión, pueden dar lugar a prácticas obstruccionistas:

- El artículo 7, en conexión con el 44, en la medida en que pueden dar lugar a una proliferación de solicitudes de informe a la Administración por parte de diputados y Comisiones.
- El artículo 31.2, que prevé la solicitud de reconsideración por la Mesa de un acuerdo de calificación o tramitación, que debe ser resuelta definitivamente por la Mesa, oída la Junta de Portavoces, mediante resolución motivada.
- El artículo 68, referente a las alteraciones del orden del día.

- El artículo 70.5, relativo a uso de la palabra por el Gobierno.
- El artículo 72, que regula la petición de observancia del Reglamento.
- Los artículos 78 y 79, que afectan al quórum.
- El artículo 91, referente a la posibilidad de que los plazos reglamentarios sean prorrogados por la Mesa de la Cámara, aunque la prórroga no pueda ser superior a otro tanto del plazo.
- El artículo 112, de acuerdo con el cual los debates de totalidad deben realizarse en el Pleno de la Cámara.
- El artículo 149, que se refiere a la avocación por el Pleno de asuntos de carácter legislativo.
- El artículo 156, que hace una nueva regulación de las enmiendas a la totalidad de los tratados internacionales.
- El artículo 157, que prevé el mecanismo contemplado en el 95.2 de la Constitución, sobre requerimiento previo al Tribunal Constitucional en relación con la constitucionalidad de alguna de las estipulaciones de un tratado internacional.
- Los artículos 204 a 206, referentes a nombramientos.

Vayamos ahora con los preceptos del Reglamento del Congreso (casi idénticos podrían encontrarse en uno y otro campos en el del Senado) que parecen traer una inspiración antiobstruccionista:

- El artículo 15, que fija el deber de asistencia a las sesiones.
- El artículo 31, en sus apartados 1.º, 6.º y 7.º, cuando menos, que atribuye a la Mesa toda competencia residual y las de programar las líneas generales de actuación de la Cámara, fijar el calendario de actividades del Pleno y de las Comisiones para cada período de sesiones y coordinar los trabajos de sus distintos órdenes.
- El artículo 43.3, que establece un plazo de dos meses para que las Comisiones concluyan la tramitación de cualquier asunto.
- El artículo 67.3, que autoriza al Gobierno a pedir que en una sesión concreta se incluya un asunto con carácter prioritario, siempre que haya cumplido los trámites reglamentarios que le hagan estar en condiciones de ser incluido en el orden del día.
- El artículo 70, en conexión con los que llevan los números 102 a 104, reguladores de las llamadas a la cuestión y al orden.
- El artículo 76, que prevé el cierre de una discusión.
- El artículo 80, que prohíbe la interrupción de las votaciones.
- Los artículos 85 y 87, 1.º y 2.º, que restringen la aplicación de las votaciones públicas por llamamiento y por papeletas.
- El artículo 89, que reduce los supuestos en que cabe la explicación de voto.
- El artículo 91, de acuerdo con el cual la Mesa puede reducir los plazos.
- Los artículos 93 y 94, reguladores del procedimiento de urgencia.
- El artículo 105, relativo a los poderes de policía de la Presidencia.
- El artículo 111, en conexión con el 133 y siguientes, todos ellos atinentes a enmiendas en materias económicas.
- El artículo 115.2, de los poderes de la Presidencia para ordenar el debate en una Comisión.

- El artículo 118, sobre idéntica materia, referido al Presidente del Congreso.
- El artículo 148, que establece una amplia presunción de competencia legislativa plena para las Comisiones.
- El artículo 150, en el que se regula el procedimiento de lectura única.
- El artículo 155.4, en virtud del cual el acuerdo del Congreso referente a los tratados previstos en el artículo 94.1 de la Constitución debe adoptarse en el plazo de sesenta días.
- El artículo 165, que prescribe la inmediatez del acuerdo de la Cámara en sus pronunciamientos referentes a los estados de alarma, excepción y sitio.
- Los artículos 175 y 179, sobre la moción de censura.

Junto a esta prolija enumeración, permítasenos asimismo decir que el indicado espíritu antiobstruccionista del nuevo Reglamento es perceptible también, con respecto al de 1977, en la mayor agilidad que se da al proceso de constitución de la Cámara, de los Grupos y de las Comisiones, en el menor número de éstas y en la menor generosidad en los tiempos que se fijan para el uso de la palabra. El elenco, por lo visto, es amplio y creo que no requiere ulteriores explicaciones.

IX. REFLEXIONES FINALES

Y termino ya. Si la obstrucción, en sentido fisiológico, supone una amenaza de parálisis del órgano animal, en términos parlamentarios el obstruccionismo implica una amenaza de parálisis del órgano social (34).

Es verdad, y de nuevo recordamos a SANTANGELO SPOTO, que «las formas reglamentarias que toda la Cámara se impone como procedimiento de actividad ordenada, constituyen otras garantías para la nación, para cada uno y para todos, gobernantes y gobernados» (35).

Pero en ningún caso el Reglamento debe ahogar la libertad. Y el obstruccionismo no es sino un tributo que debe pagarse por la libertad, por uno de los grandes logros del parlamentarismo, que es la *freedom of speech*. No en balde recordaba E. MAY que «a la libertad de la discusión se la ha respetado con rara paciencia y abnegación y en ningún lugar los principios de libertad y de paciencia han sido tan rigurosamente aplicados como en el recinto del Parlamento».

(34) O. NIGRO: *L'ostruzionismo parlamentare*, op. cit., p. 9.

(35) I. SANTANGELO SPOTO, véase *Ostruzionismo*, op. cit., p. 1275. Pueden consultarse también TABACCHI: *L'ostruzionismo parlamentare nella dottrina nella prassi costituzionale*, Montecitorio, 1952, número 12, y MELONI: *L'ostruzionismo parlamentare*, Snnali Univers. Maccrata, 1951, p. 178.