

AGRADECIMIENTOS

La presente obra es fruto de más de un lustro de investigación interrumpida por las ineludibles y gratificantes obligaciones laborales. Desde hace mucho tiempo, quizás de manera inconsciente desde que de niño viera con admiración “Caballero sin espada”, quise acercarme a la realidad de la Cámara parlamentaria más relevante del mundo, y, en concreto, a su institución más peculiar en términos históricos y actuales.

En un capítulo de agradecimientos son más los nombres omitidos que los que necesariamente figuran en el mismo. Por todo ello, pido perdón por adelantado a aquellos que no aparecen. Dicho capítulo debe comenzar ineludiblemente por los miembros del Tribunal de la tesis doctoral, base de esta obra, quienes tan benevolentemente juzgaran ésta. El mismo estuvo presidido por D. Eloy García, maestro de maestros, constitucionalista clásico en un mundo en el que desgraciadamente su inigualable visión holística de los problemas constitucionales, aunando profundos conocimientos históricos, filosóficos y jurídicos, es cada vez más una rara avis. Integrante también fue D. Carlos Vidal, uno de los más aquilatados expertos en materias de derecho comparado y electorales, cuyas observaciones siempre han sido sumamente útiles para quien esto escribe. Y, finalmente, D. Pablo Fernández de Casadevante, cuya juventud no le impide ya figurar como una de las promesas más descolantes en el inevitable relevo generacional en la disciplina que nos ocupa. A todos ellos mi más encarecido agradecimiento.

Gratitud que obligadamente ha de hacerse extensiva al director de la tesis doctoral, D. José Manuel Vera Santos, y por extensión a su alma mater, la Universidad Rey Juan Carlos, la cual tuvo a bien conceder a la tesis que sirve de base a la presente obra el premio extraordinario. Gracias al primero por su inestimable impulso, así como a sus sabios consejos, todos ellos acompañados de una humanidad como pocas pueden verse hoy.

En un capítulo más personal, seguramente el acreedor que ha de figurar primero en mi gratitud es Dolores Campos, colaboradora en el Senado y más tarde en el Congreso de los Diputados, sin quien, sencillamente, la obra no hubiera sido posible, afirmación, que por más estereotipada que pudiera parecer, en este caso es incontestable. Su pericia profesional y, sobre todo, su gran calidad humana, han presidido buena parte de los trabajos y los días de quien esto escribe.

Fácilmente se comprenderá que en el alumbramiento de una obra como la que el lector tiene en sus manos se hace imprescindible el estímulo, orientaciones y consejo de quienes aúnan la amistad con el autor y el conocimiento sobre la materia diseccionada. Así, son muchos los nombres de los colegas letrados de las Cortes y otros juristas que debieran citarse, los cuales, por economía procesal, que no afectiva, han de compendiarse en Eugenio de Santos, Alberto Dorrego, Tomás Iribarren y, en especial, Juan José Pérez Dobón, cuya lectura del borrador que ahora se presenta fue decisiva en su final alumbramiento. Mención aparte debe hacerse a dos ilustres compañeros de Cuerpo, tristemente desaparecidos hace pocos años, a quienes debo, si no la rectoría específica de la obra, sí unas enseñanzas, aprendidas en muchas horas de conversación (más callada por mi parte), que, por fortuna, nunca me abandonarán: Claro Fernández Carnicero y Fernando Santaolalla. Por otra parte, gracias a los servicios de documentación y biblioteca del Senado español, en particular a Ángel González Lara y a Iñaki Gómez de Luna, por la inestimable ayuda prestada en la pesquisa y obtención de las últimas fuentes y artículos sobre el tema.

El agradecimiento ha de hacerse extensible a los letrados de otros parlamentos, cuya guía ha sido inapreciable, destacando en especial al *ex parliamentarian* del Senado estadounidense Alan Frumin, cuya excelencia jurídica solo se ve superada por su extraordinaria talla humana.

Finalmente, en un capítulo más íntimo, a las cuatro personas citadas en la dedicatoria: Ana, Sebastián y mis padres. Todo se lo debo a ellos.

Madrid, 20 septiembre de 2023

INTRODUCCIÓN: EL OBSTRUCCIONISMO PARLAMENTARIO

La definición del filibusterismo dista de ser unívoca. En general, se suele referirse a aquél como la concreta plasmación del obstruccionismo parlamentario en Estados Unidos. En este sentido, su conceptualización no diferiría de la realizada en relación con el obstruccionismo parlamentario. No obstante, existe una segunda acepción más limitada del término filibusterismo, siendo precisamente aquella que lo identifica con una modalidad práctica del obstruccionismo parlamentario, que tendría en las Cámaras norteamericanas su más célebre y extendida concreción. En particular, según la misma, el filibusterismo sería aquel modo de obstruccionismo parlamentario consistente en la utilización irrestricta del turno de palabra, especialmente, en aquellos Parlamentos en los que no existe límite de tiempo en aquél, con el propósito de impedir o retrasar la adopción por la Cámara de una decisión.

En relación con lo apuntado, cabría afirmar que, si bien el filibusterismo inicialmente se identificó con los usos extenuantes de los turnos de palabra, lo cierto es que la propia evolución de la praxis parlamentaria hace que hoy en día la generalidad de los autores utilicen la expresión para englobar toda práctica obstruccionista producida en las Cámaras estadounidenses y, más en concreto, en el Senado, siendo esta la posición que se adoptará en el presente trabajo. En cualquier caso, se opte por una definición amplia o estrecha del filibusterismo, su análisis debe principiarse, indefectiblemente, con la teoría general del obstruccionismo parlamentario con el que se identifica (o en el que se incardina, en función de la opción que se elija). Con todo, es tal la peculiaridad de la «institución» norteamericana que ha de advertirse que el filibusterismo presenta en algunos aspectos matices o incluso rasgos propios que no permiten hablar de una identidad plena (si se permite el símil hablaríamos más bien de instituciones o prácticas mellizas, pero no gemelas), como se verá cuando se aborde el estudio concreto del filibusterismo en el Senado estadounidense en los capítulos posteriores de esta obra.

I. Concepto de obstrucción parlamentaria. Elementos

Son muchas las definiciones doctrinales que se han dado del obstruccionismo parlamentario, siendo todas ellas muy semejantes, distinguiéndose, en todo caso, por pequeños matices. Es ya clásica la definición de NIGRO del obstruccionismo parlamentario como «una actividad que asume un grupo minoritario para retrasar lo más posible, o impedir totalmente con medios artificiales, el desarrollo del trabajo parlamentario»¹. Por su parte, MOHRHOFF recoge una definición parecida, con algún elemento adicional referido al fin del mismo: «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»². Ya en nuestro país puede recogerse la definición dada por PÉREZ SERRANO-JÁUREGUI como «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»³.

Sin perjuicio de que posteriormente se analicen los elementos más destacados de las prácticas obstruccionistas⁴, llegados a este punto debe subrayarse que la noción de obstruccionismo parlamentario aparece caracterizada por dos notas, referidas, respectivamente, a los medios y al fin⁵.

Así, por lo que respecta a los primeros, ha de señalarse que, al margen de que (como se verá más adelante) el obstruccionismo puede tener modos violentos de plasmación, lo habitual es que la práctica obstruccionista suponga una utilización abusiva de los diversos recursos que los Reglamentos parlamentarios

¹ NIGRO, O. «L'ostruzionismo parlamentare», en *Studio di diritto publico*, Fratelli:Boca, Turín, 1918, p. 10.

² MOHRHOFF, F. «Ostruzionismo parlamentare», en *Novissimo Digesto italiano*, vol. 12. Turín: Utet, 1965, p. 289.

³ PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, N. «La obstrucción parlamentaria», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 3, nº 8, mayo-agosto 1983, p. 52.

⁴ Véase *ut infra* en el presente Capítulo.

⁵ NIGRO, O. («L'ostruzionismo parlamentare», *op. cit.*, pp. 38 y ss.) señala por su parte cuatro caracteres definidores del obstruccionismo: 1) Existencia de una organización *ad hoc* entre los miembros que lo acordaron; 2) Voluntad de obstaculizar el trabajo parlamentario en general, sea con medios técnicos, sea recurriendo a la violencia; 3) Finalidad de impedir, a cualquier precio, la aprobación de una ley o una medida concretas; y 4) Existencia de *animus iocandi* que se convierte en *animus nocendi*.

ponen a disposición de los parlamentarios y/o de los grupos en que estos se integran. De este modo, el obstruccionismo enlazaría, como se ha puesto de manifiesto, con el concepto de abuso de derecho o, por parentesco, con el de fraude de ley (en este caso de Reglamento). En relación con ello, debe señalarse que, en cualquier caso, no presupone necesariamente una laguna reglamentaria (en algunos supuestos sí), sino una ruptura de las reglas informales (o *gentlemen's agreements*) ínsitas en un ordenamiento tan lábil, tan caracterizado por su flexibilidad, como el parlamentario. De ahí, que el derecho parlamentario, más que ningún otro, por su propia naturaleza, sea un campo propicio para el surgimiento de prácticas obstruccionistas (si ninguna rama del ordenamiento puede tener una vocación de regulación exhaustiva de todos los supuestos a que pueda dar la realidad social sobre la que incide, el derecho parlamentario menos aún).

Por otra parte, el obstruccionismo parlamentario viene caracterizado por un elemento finalista. Este, en principio, no es otro que el impedir o retrasar la adopción de una decisión parlamentaria, ya sea en el final de un procedimiento o en un trámite dentro del mismo, cuya no consecución no permita su continuación. A pesar de que el obstruccionismo tenga su campo favorito de actuación en el procedimiento legislativo, su presencia puede detectarse en cualquier competencia de la Cámara en donde ésta deba adoptar una decisión: ratificación de tratado internacional, autorización al ejecutivo para la realización de determinados actos, y, especialmente, en aquellos nombramientos o propuestas de nombramiento en las que haya de intervenir la misma, sea de puestos internos de la Cámara (Presidentes o miembros de la Mesa o de las Comisiones), o de órganos constitucionales o de relevancia constitucional (Tribunales, órganos de gobierno del Poder Judicial, órganos fiscalizadores de las cuentas públicas, etc.). Asimismo, si bien el obstruccionismo aparece normalmente referido al ámbito de competencias políticas de la Asamblea, no cabe descartar su presencia en el campo de las decisiones de carácter administrativo adoptadas para el normal desarrollo de las primeras, como, por ejemplo, el nombramiento de determinados oficiales o puestos administrativos de las Cámaras o aspectos relacionados con los Diarios de Sesiones⁶.

De otro lado, tal y como se ha expresado, el fin del obstruccionismo no es indefectiblemente el impedir una de las decisiones referidas, sino que, en ocasiones, lo que se pretende es «únicamente» retrasar la decisión final de la Cáma-

⁶ Véase *ut infra* Capítulo III, A. 3) de la presente obra.

ra y ello con el propósito principal de atraer el foco de atención mediático y ciudadano. Como se analizará, esta de hecho es en la actualidad la finalidad más frecuente del obstruccionismo en las escasas ocasiones en que se produce: llamar la atención con el objetivo de que el electorado tome nota de cara a las siguientes elecciones o, incluso, con el propósito de que, surgido un debate paralelo al parlamentario, el desgaste del gobierno haga que este reconsidere su actitud, reformulando el proyecto inicial presentado.

Señalados los dos elementos esenciales del obstruccionismo, debe hacerse referencia a otros dos elementos adicionales (si bien uno de ellos sería la concreción de otro definido como esencial): los actores y los modos.

Así, por lo que respecta a los actores del obstruccionismo, éste normalmente es protagonizado por la/s minoría/s parlamentarias. Ello enlaza con el propósito o fin del obstruccionismo: retrasar o impedir una decisión de la Cámara, esto es, de la mayoría de la misma. De esta manera, se ha podido decir que el obstruccionismo es el arma de las minorías frente a una mayoría cada vez más omnipotente, por mor de lo establecido en los modernos reglamentos parlamentarios.

Con todo, el obstruccionismo puede estar protagonizado por otros sujetos. En este sentido, puede deberse a la acción u omisión del propio elemento funcional de la Cámara, si bien son muy raras dichas ocasiones. Más frecuente ha sido históricamente el obstruccionismo realizado por sujetos extraños al Parlamento, especialmente por el público, generalmente desde las tribunas. Así, no han faltado episodios de alteración del orden de las sesiones como consecuencia de tumultos causados desde las tribunas, singularmente en períodos de gran eferescencia política, como es el caso de las etapas revolucionarias. De ahí que los reglamentos de las Cámaras suelen regular esta cuestión previendo, dentro de los poderes de policía de los Presidentes, la expulsión de quienes desde las tribunas interrumpen el normal desarrollo de las sesiones⁷. De otra parte, puede darse también la obstrucción «ciudadana» desde el exterior de la Cámara, sea amenazando con irrumpir en la misma o, incluso, impidiendo la entrada al recinto parlamentario de determinados representantes. Esta última modalidad se produjo durante las sesiones de la Convención revolucionaria francesa que supusieron la liquidación de la Gironda y la inauguración del terror. Más recientemente, en España se ha asistido a un episodio similar, objeto de pronunciamiento condena-

⁷ Así lo disponen, en nuestro país, los artículos 107 del Reglamento del Congreso de los Diputados y 39 del Reglamento del Senado.

torio por los tribunales de justicia⁸. Precisamente, en relación con lo apuntado, en numerosos ordenamientos se prevé una zona de seguridad en los alrededores de las Cámaras en las que están prohibidas manifestaciones o concentraciones ciudadanas⁹, previsión no contemplada expresamente en el caso español (sí existe una plasmación indirecta de lo comentado en el propio texto constitucional al prescribir el artículo 77.1 del mismo la prohibición de presentación directa de peticiones por manifestaciones ciudadanas).

Finalmente, a pesar de lo que pudiera pensarse en un principio, el obstruccionismo puede ser practicado por la mayoría parlamentaria y, en su caso, por el gobierno (como emanación de aquella, en las formas de gobierno parlamentarias). Así, no existe una ecuación entre minoría y obstruccionismo. En primer término, pueden darse situaciones de ausencia de mayorías claras o de gobierno de coalición, en las que distintos grupos de la Cámara que en conjunto supongan la mayoría de la misma se concierten para obstruir una determinada medida. De otro lado, incluso en escenarios de mayorías y gobiernos estables es posible la praxis obstruccionista por parte de los mismos, aplazándose la adopción de determinadas medidas que no se juzguen convenientes para los intereses de aquéllos. En este caso, a diferencia de lo que sucede en el protagonizado por las minorías, entre los fines del obstruccionismo practicado por la mayoría no se halla el de atraer la atención del público sobre un concreto asunto, sino más bien lo contrario.

Los modos de concreción del obstruccionismo son, como se apuntara, muy diversos. Cabría distinguir en primer término entre la modalidad técnica y la física¹⁰. Por lo que respecta a la modalidad física del obstruccionismo, generalmente acompañada de violencia¹¹, es la practicada por sujetos extraños a la

⁸ Caso de los altercados producidos en las inmediateces del Parlamento catalán en junio 2011, que dieron finalmente lugar a ocho condenas impuestas por el Tribunal Supremo por infracción de lo dispuesto en el art. 498 del Código Penal (Sentencia Sala de lo Penal de 17 de marzo de 2015), sentencia «confirmada» por el Tribunal Constitucional, en su sentencia 133/2021, de 24 de junio, que deniega el amparo a los condenados por aquella.

⁹ Véase SAINZ MORENO, F., «Reuniones y manifestaciones ante la sede de los Parlamentos», en *Cuadernos de Derecho Público*, INAP, Madrid, nº 15 (en-abr 2002), pp. 45-76, y SANTAOLALLA LÓPEZ, F., «El derecho de manifestación ante el Parlamento», en *Revista de Derecho Político*, nº 91 (sept-dic 2014), pp. 13-42.

¹⁰ Así lo hacen KELSEN, H. (*Teoría General del Estado*. Madrid-Barcelona-Buenos Aires, Editorial Labor, 1934, p. 448) y MOHRHOFF, F. (en «Ostruzionismo parlamentare», *op. cit.*, pp. 290-291).

¹¹ Véase BERTOLINI, G. *Ostruzionismo parlamentare*, en *Enciclopedia del Diritto*, XXXI, 1981, pp. 483-484.

Cámara¹², aunque tampoco faltan casos de «utilización» por parlamentarios, en contextos de radical enfrentamiento y de ausencia de un parlamentarismo consolidado¹³. Algunos de sus ejemplos ya han sido señalados, debiendo centrarnos en la modalidad estricta de obstruccionismo (hasta el punto de que algún autor descarta incluir dentro del concepto de obstruccionismo las prácticas que conllevan empleo de violencia).

El obstruccionismo técnico tiene también numerosas «posibilidades», casi tantas como trámites prevén los reglamentos. Con todo, la praxis (especialmente la correspondiente al parlamentarismo clásico) permite señalar algunas de ellas como más frecuentes.

En un primer grupo, se encontrarían aquellas prácticas que afectarían y se desarrollarían en el debate parlamentario, siendo éste el campo natural del obstruccionismo. Así, en primer término, y ante todo, el uso «irrestricto» de la palabra, mediante intervenciones prolongadísimas o a través de la utilización en una misma sesión de múltiples turnos de palabra por un mismo orador o varios concertados. Otra modalidad «típica» sería la conformada por múltiples peticiones de comprobaciones de *quorum* (generalmente de votación), cuestión que enlaza con la de los denominados «*quorums* evanescentes» (tan frecuentes en Estados Unidos), modalidad no estrictamente técnica, pues implicaría el absentismo parlamentario, impidiendo alcanzar los *quorums* de presencia y/o votación requeridos para adoptar válidamente determinados acuerdos. Otro método posible es la petición reiterada de votaciones en su modalidad nominal, con el tiempo adicional que ello conlleva. Instrumento también clásico de obstruccionismo son las reiteradas peticiones de lectura de determinados documentos, conectados o no directamente con el objeto del debate, así como la petición reiterada de intervención por supuestas alusiones.

¹² Como sucediera el 6 de enero de 2021 con la violenta irrupción en el Capitolio de manifestantes que dio lugar a la suspensión de la sesión del Congreso para la proclamación de los resultados de las elecciones presidenciales de noviembre de 2020.

¹³ Una modalidad «física», que comparte con el obstruccionismo su fin de atraer la atención de la opinión pública y la ruptura de las reglas tradicionales de la cortesía parlamentaria, si bien se desarrolla al margen del procedimiento parlamentario, es la «ocupación» del hemiciclo de la Cámara por parlamentarios opuestos a una determinada medida del gobierno o de la propia mayoría durante un tiempo más o menos prolongado en el que no hay sesión, normalmente durante las horas nocturnas. A este respecto cabe citar los casos protagonizadas por los demócratas en la Cámara de Representantes estadounidense en 2018 (en oposición a la política republicana sobre el control de armas) y por los senadores italianos de la Liga Norte en 2020 (en protesta por la gestión del gobierno en relación con la crisis sanitaria derivada del Covid-19).

En un segundo grupo se hallarían las tácticas no conectadas directamente al debate. Entre las más utilizadas en su día destaca la presentación masiva de enmiendas que, si bien tiene efectos indudables en el debate, también retrasa la dinámica parlamentaria por la labor de calificación y de estudio que ha de hacerse de las mismas con carácter previo al debate. También se incluiría en este grupo la presentación «compulsiva» de recursos ante determinadas decisiones de los órganos rectores de la Cámara o de sus Comisiones, recursos de orden interno (ante el propio órgano rector) o/y, en su caso ante órganos jurisdiccionales o de control de constitucionalidad.

Como ya se indicara anteriormente, la mayoría, y, por añadidura, el gobierno pueden ser artífices del obstruccionismo. En este caso el mismo tiene plasmaciones específicas, pues, por lo general, no empleará las tácticas clásicas de obstruccionismo acabadas de exponer. Ello se explica por el carácter velado, oculto o disimulado que tiene el obstruccionismo gubernamental, no practicado abiertamente y ni mucho menos confesado (a diferencia de lo que sucede en la mayoría de las ocasiones en el realizado por la minoría parlamentaria). En este sentido, tal y como se ha señalado más arriba, las prácticas obstruccionistas gubernamentales se producen más por omisión que por acción. Así, han sido frecuentes los retrasos o dilaciones en la remisión a las Cámaras de distintas iniciativas obligadas, como son los casos de un proyecto de ley recogido en el texto constitucional como necesario para poner en funcionamiento una institución o un determinado mecanismo, de una candidatura a miembro de un órgano cuya designación o propuesta corresponde a las Cámaras, de un determinado informe (normalmente a una Comisión) sobre un determinado sector o actividad considerado como un elemento de juicio necesario para que la Cámara lleve a cabo sus funciones (principalmente, la de control, aunque también puede tratarse de la legislativa), etc. Por otra parte, en otros casos el obstruccionismo del gobierno aparece conectado a las facultades que en numerosos ordenamientos tiene el ejecutivo en relación con determinados aspectos de la dinámica parlamentaria. Nos referimos a la potestad de incluir un asunto con carácter preferente en el orden del día de una sesión (normalmente plenaria) y a la facultad de intervenir en cualquier momento del debate. Finalmente, ha de indicarse que la mayoría en cuanto tal también tiene modos «propios» de practicar el obstruccionismo, normalmente mediante su inacción, como sería el caso, ya señalado, del retraso en la designación de los miembros de las Comisiones, o mediante la no inclusión de un asunto en el orden del día.

Para concluir con el análisis de los modos obstruccionistas debe dejarse constancia de que algunos autores¹⁴ han añadido a las prácticas enumeradas hasta el momento dos plasmaciones específicas: el obstruccionismo practicado en los sistemas bicamerales por una Cámara respecto de la otra, y el planteamiento de recursos de inconstitucionalidad contra leyes, especialmente en aquellos casos en que tiene efectos suspensivos (como sucede con el recurso previo de inconstitucionalidad en el sistema español). Respecto a ello, no dejan de plantearse serias dudas en relación con su posible calificación como tácticas obstruccionistas. Así, en relación con los Parlamentos bicamerales, en la mayoría de supuestos no cabría propiamente hablar de obstrucción ante el ejercicio por una de ellas de sus funciones constitucionales reconocidas (por ejemplo, respecto a la no aprobación de un texto legislativo por una de ellas), si bien no cabe descartar algunos supuestos ciertamente muy «patológicos», como sería, por ejemplo, en el ámbito español, el caso de la no aprobación del Presupuesto de Cortes Generales por el bloqueo (sin presentación de alternativa) de la Mesa del Senado. Por otra parte, respecto a la presentación de recursos previos de inconstitucionalidad, si la suspensión no es automática (aneja a la admisión del recurso) no cabe hablar de obstruccionismo, pues ante demandas claramente inconsistentes el Tribunal inadmitirá de plano el recurso o, en todo caso, denegará efectos suspensivos a la admisión del recurso¹⁵. Es decir, si existe una base razonable de controversia e interpretación jurídicas que hayan de ser resueltas por el Tribunal, no parece que deba concluirse que la presentación del recurso pueda ser calificada como temeraria y, por tanto, como obstruccionista.

¹⁴ Caso de PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, N. «La obstrucción parlamentaria», *op. cit.*, pp. 56-57.

¹⁵ En el caso de España, el único recurso previo hoy contemplado es el interpuesto contra proyectos de Estatutos de Autonomía y de reforma de los mismos, introducido en el artículo 79 de la LOTC por la reforma operada a través de la LO 12/2015, de 22 de septiembre. Dicho recurso tiene carácter suspensivo respecto a la continuación de los trámites necesarios para la entrada en vigor del Estatuto o de su reforma (se interpone contra el texto definitivo aprobado por las Cortes Generales en un plazo de tres días desde la publicación en el BOCG). En un sentido análogo cabría citar la posibilidad de que las Cámaras «retrasen» la celebración de un Tratado internacional mediante el requerimiento al Tribunal Constitucional para que se pronuncie sobre si existe o no contradicción entre éste y la Constitución, contemplada en el artículo 95 de la Norma Fundamental.

II. Conformación histórica del obstruccionismo

El obstruccionismo parlamentario ha sido un fenómeno consustancial a la existencia de la institución parlamentaria. Los casos de obstruccionismo en los Parlamentos anteriores a la edad dorada del parlamentarismo liberal son muy escasos. Suele citarse como antecedente remoto del obstruccionismo parlamentario la intervención durante un día entero de Catón Uticense en el Senado romano, en el contexto de su enfrentamiento contra César¹⁶. Efectivamente, en las asambleas primitivas el obstruccionismo tenía como vía principal el uso prolongado de la palabra, estando ausentes otros modos más sofisticados, toda vez que no existía un procedimiento legislativo con la complejidad del actual.

Con todo, no puede hablarse de obstruccionismo en sentido estricto sino a partir de la conformación del Parlamento en sentido moderno, a raíz de la revolución inglesa del siglo XVII (en las islas) y de la Revolución francesa en el continente. Desde entonces pueden distinguirse tres grandes etapas en la conformación del obstruccionismo, en cierto modo paralelas a la propia evolución de los Parlamentos.

¹⁶ Así, en el año 60 a. C., ante el deseo de César de que el Senado aprobara una «exención» de la ley que exigía la presencia física en Roma de un candidato al consulado (César, revestido aun de *imperium* tras su campaña de Hispania hasta la celebración del correspondiente triunfo, se había detenido, como exigía la ley romana, a las puertas de la ciudad), Catón el Joven obstaculizó la aprobación de la medida por la cámara patricia. Para ello aprovechó la prescripción que prohibía al Senado prolongar sus sesiones más allá de la puesta de sol, impidiendo la votación de la propuesta. La táctica fue efectiva: forzado a elegir, César renunciaría al triunfo, concurriendo en las elecciones a cónsul (alcanzando finalmente el cargo en el 59 a. C.). Catón reeditaría dicha táctica en episodios posteriores. Así, en el año 59 a. C., trató de impedir la aprobación de un proyecto de reforma agraria patrocinado por el entonces cónsul César. La táctica fue una vez más el uso irrestricto de la palabra con el fin de dilatar la votación ante la inminente toma de posesión del *fascēs* (consulado efectivo) por el colega de César en el consulado para dicho año (éste, Marco Calpurnio Bibulus, se oponía a la medida). César, consciente de la maniobra, ordenó el arresto del senador, si bien, ante la protesta popular y senatorial, Catón fue finalmente liberado. Con todo, aquél conseguiría su propósito, eludiendo al Senado, al llevar la medida al Comicio o Asamblea de las Tribus, donde sería aprobada. Véase GOLDSWORTHY, A. César, *la biografía definitiva*. Esfera de los Libros, 2007, pp. 65 y ss. También, CUENCA MIRANDA, A. «Senatus Populusque Americanus: las reminiscencias del Senado republicano romano en la Cámara Alta estadounidense», en *España: una democracia parlamentaria. Libro homenaje al profesor Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa* (ÁLVAREZ VELEZ, M. I. et DE MONTALVO, F. coords.). Universidad Pontificia Comillas, 2022.

A) OBSTRUCCIONISMO EN EL PARLAMENTO LIBERAL CLÁSICO

En la primera etapa de los Parlamentos modernos se computan algunos casos de obstruccionismo, si bien de carácter aislado.

Por lo que respecta a Inglaterra se ha querido ver en la tramitación de algunos casos de *impeachment* los antecedentes del obstruccionismo. Así, lo recordó el propio Gladstone en un debate con un diputado obstruccionista, citando los casos Fizzharris (1681), Danby (1679) y Hastings (1789). Asimismo, se ha señalado la presencia de lo que podríamos denominar como «obstruccionismo acelerador», llevado a cabo mediante el pataleo ruidoso en la Cámara, con el fin, no de retrasar una medida, sino de abreviar o poner fin a una intervención que se estimase superflua o aburrida¹⁷. Con todo, ha de considerarse como el primer caso claro de obstruccionismo el protagonizado en 1831 por dos diputados, Robert Peel y Wilson Crooker, adalides de la oposición *tory* al proyecto de reforma electoral presentado por los *whigs* (que se aprobaría definitivamente un año más tarde). Durante quince días Peel pronunció 48 discursos y Crooker 67. En una sola noche llegaron a presentar más de nueve mociones, en una sesión maratónica levantada a la siete de la mañana (y reanudada a las dos de la tarde).

Por lo que respecta al continente, el primer obstruccionismo es principalmente de tipo físico-violento, siendo prototípico al respecto el practicado en el período revolucionario francés. Así, la Constitución de 1791 incluía la pena de ocho días de arresto domiciliario para los diputados que con intemperancia y violencia obstaculizaren la discusión de una ley¹⁸, medida que hubo de endurecerse posteriormente como consecuencia de la radicalización y degeneración del clima político-parlamentario, con conductas como el impedir el paso a determinados diputados que acudían a votar o la propia destrucción de la urna de votación para invalidar la misma¹⁹.

Pero, como insistimos, se trata en este primer período de supuestos aislados, por no concurrir las notas que explican la edad dorada del obstruccionismo, que analizamos a continuación.

¹⁷ Así, MOHRHOFF, F. «Ostruzionismo parlamentare», *op. cit.*, p. 291.

¹⁸ Véase VERA SANTOS, J. M. *Las Constituciones de Francia*. Tirant lo Blanch, 2004.

¹⁹ SANTANGELO SPOTO, I. *Ostruzionismo*, en Enciclopedia Giuridica Italiana, tomo XII, parte 2.^a, 1915, p. 1276.

B) LA EDAD DE ORO DEL OBSTRUCCIONISMO (1875-1939): LA CRISIS DEL PARLAMENTO LIBERAL

El último período del parlamentarismo liberal bien puede calificarse como de Arcadia del obstruccionismo, erigiéndose éste simultáneamente como síntoma y causa de la crisis en ciernes que comienza a asolar al sistema parlamentario. En ello influyen diversos factores, destacando, especialmente, la irrupción progresiva de las masas en la vida política con la extensión del sufragio y la aparición en la escena parlamentaria de nuevos partidos que vienen a romper el bipartidismo hasta entonces imperante y que, en buena medida, se configuran como fuerzas antisistema. En ello influye el hecho de que, por mor de un sistema electoral todavía en parte corrupto, y de la no configuración aun del sufragio como universal, dichas fuerzas, claramente minoritarias en la aritmética parlamentaria, utilizarán el megáfono del obstruccionismo para hacerse oír²⁰. Ello sucederá, particularmente, en relación con aquellas iniciativas gubernamentales que pretendan consolidar el *statu quo* liberal o, incluso, cortar el paso a las nuevas fuerzas (a través, por ejemplo, de reformas electorales que consolidaran la posición de las fuerzas políticas mayoritarias).

Como se insistirá en el presente trabajo, la proliferación de prácticas obstruccionistas, y su concreta modalidad, depende en gran parte del sistema de partidos. Este rasgo fue particularmente visible en la etapa abordada. La entrada en el Parlamento de fuerzas anteriormente extrasistema o, incluso, antisistema, descabalará una estructura jurídico-constitucional y, por ende, parlamentaria, articulada sobre la base del bipartidismo conservadores-liberales. Los nuevos partidos con asiento parlamentario y que van a protagonizar el obstruccionismo son, con carácter general, representantes de las nuevas masas que acceden al sufragio o en puertas del mismo, significativamente, partidos socialistas o de izquierda. Con todo, no es esta la única caracterización presente, ya que en algunos países las nuevas fuerzas que «distorsionarán» el «mar de la tranquilidad» del parlamentarismo liberal son partidos de representación territorial, minoritarios en el conjunto del Estado en el que se insertan (caso destacado de los nacionalistas irlandeses en Westminster).

El análisis de este período debe partir de la exposición, en primer término, de los casos de obstruccionismo más significativos en el Derecho Comparado

²⁰ No obstante, la explicación señalada no es aplicable por igual a todos los países (caso de Reino Unido) e incluso en otros las causas son muy distintas (caso estadounidense, como se verá en su momento).

(excluyendo, por el momento, su plasmación norteamericana), para, finalmente, abordar, las reacciones que frente al mismo dieron lugar a los remedios anti obstruccionistas que se articularon en los principales países.

1) EL CÉNIT DEL OBSTRUCCIONISMO: PRINCIPALES EPISODIOS

a) *Reino Unido*

El excursio sobre los más importantes y célebres episodios de obstruccionismo debe comenzar ineludiblemente por Reino Unido. El mismo fue protagonizado por la minoría irlandesa con asiento en los Comunes, en el contexto de la lucha de éstos por la concesión de una mayor autonomía (cerca a la independencia) en favor de la isla. En concreto, será entre 1877 y 1881 cuando la denominada «brigada irlandesa», capitaneada por Parnell, practique un amplísimo catálogo de medidas obstruccionistas, llegando a peligrar la propia funcionalidad de la Cámara. El Parlamento victoriano de caballeros se transformó así en una Cámara de emboscadas.

Los primeros escarceos serios comenzaron en 1878 con la discusión parlamentaria sobre el reparto de África del Sur, teniendo continuación dos años más tarde con el ataque de O'Donell a propósito del asesinato del marqués de Leitrim y la contestación de Parnell en relación con el Discurso de la Corona.

En 1881 el obstruccionismo británico alcanza su cenit²¹ con ocasión de la discusión parlamentaria del proyecto de ley de protección de personas y bienes en Irlanda (formalmente, dos proyectos, el *Protection of Person and Property Bill* y el *Peace Preservation Bill*). Las maniobras comenzaron el 25 de junio cuando el premier Gladstone propuso a la Cámara la declaración de urgencia de los proyectos comentados²². A partir de ahí se sucedieron en el uso de la palabra treinta diputados irlandeses, finalizando sus intervenciones a las nueve de la noche. Cuando ya se anunciaba la división, tomó la palabra Biggar, quien comenzó a leer documentos ajenos a la cuestión. Ante la desobediencia a las advertencias del *Speaker*, éste finalmente le expulsa, pero a continuación toma la palabra Healy, quien exige la readmisión de su compañero de grupo. Se suceden diversas intervenciones, entre ellas las de O'Donell y Gladstone. Durante

²¹ En ese año se llegarían a pronunciar en 154 días un total de 3.828 discursos.

²² Para todo el episodio, véase HANDCOCK, M. D. *English historical documents, 1874-1914*. Routledge, Londres, 1977, pp. 81-87.

toda la noche se asistiría a una extenuante batalla dialéctica entre los *home rulers* (apoyados por algunos radicales como Cowen) y los miembros del gobierno, relevándose sus respectivos miembros. Al día siguiente se repitieron los discursos interminables, entre ellos el del propio Gladstone durante más de cuatro horas. Reanudada la sesión el lunes 31 de enero, la misma se extendió toda la tarde y noche. A las cinco de la mañana, los obstruccionistas, aprovechando que el *Speaker* había dejado su puesto al *deputy speaker* (de menor carácter y brío que el primero), intensificaron el fuego de artillería. Así, tras una durísima intervención de Healy de más de dos horas y media, le suceden otros veinticuatro oradores. Se llega así a la medianoche del día siguiente, cuando un diputado conservador, Smith, pide la palabra, en cuyo uso estaba Parnell, rechazando el *deputy speaker* la petición. En señal de protesta los diputados conservadores presentes, unos setenta, abandonan el hemiciclo.

La discusión proseguiría durante toda la noche, hasta que, a las nueve de la mañana del miércoles, mientras Biggar continuaba leyendo documentos ajenos a la cuestión, el *Speaker* interrumpió su intervención, anunciando que, estando el asunto ampliamente discutido (durante 5 días, con períodos de 42 horas ininterrumpidas), la cuestión iba a ser sometida a votación. El *Speaker* denegó todas las peticiones de palabra que se solicitaron y sometió a votación en primera lectura los denominados *coercion bills*. Ante ello, los irlandeses, comandados por MacCarthy (número dos del grupo), comenzaron a gritar «privilegio», y, ante la firmeza de la presidencia, optan por abandonar la Cámara (con previa inclinación a la maza del *Speaker* conforme salen). Reanudada en la tarde la sesión, los *home rulers* presentaron diversas declaraciones y propuestas de mociones de protesta contra la decisión del *Speaker*. Tras veinte intervenciones de los *MPs* obstruccionistas, se somete a votación una moción por la que se calificaba la conducta y decisiones del *Speaker* como contrarias a los privilegios de la Cámara, siendo rechazada por 278 contra 44 votos. No obstante, en la sesión del jueves los *home rulers* saldrían a su última batalla. Apenas tomada la palabra por Gladstone, le interrumpe el diputado Dillon invocando una cuestión de orden. El *Speaker* le deniega la palabra y ante sus reiteradas protestas le expulsa del hemiciclo. A continuación, la escena se repite con otros 33 *MPs* irlandeses con el mismo resultado. Con la aprobación de la moción de urgencia, que rompía toda tradición parlamentaria, comenzaba una nueva época (con todo, algunos rescoldos del pasado obstruccionismo subsistirían, siendo de nuevo sus protagonistas los diputados irlandeses, como sucediera en 1882 y 1899²³).

²³ Véase MOHRHOFF, F. «L'obtruzionismo parlamentare», *op. cit.* p. 292.

b) *Francia*

En comparación con otros países, en Francia no puede hablarse de una generalización del obstruccionismo, toda vez que desde sus comienzos el régimen constitucional dio síntomas de apertura, no existiendo propiamente fuerzas extrasistema. Las escasas escenas de obstruccionismo vendrán protagonizadas, principalmente, por los socialistas, llegados al Parlamento en los comienzos de la III República. Se tratará, en todo caso, de un obstruccionismo de carácter no estrictamente técnico, sino a medio camino entre éste y el físico, en el contexto de un enfrentamiento de tono intenso.

Suelen citarse dos episodios destacados de obstruccionismo²⁴. El primero de ellos data de 1897, a propósito de la polémica suscitada por la asistencia del Presidente de la República al funeral religioso por las víctimas del incendio de los almacenes «Printemps». Los diputados socialistas en la asamblea se dirigieron en tono amenazante y violento contra el Gobierno lo que dio lugar a la entrada de la fuerza pública en el Pleno y a la expulsión del diputado en cuestión. El segundo caso se produjo un año más tarde (aunque se reproduciría con mayor o menor virulencia en los años posteriores), al hilo de la discusión sobre el asunto Dreyfuss y el célebre artículo de Zola al respecto, llegándose a las manos entre diputados socialistas y conservadores. Finalmente, cabe citar también el obstruccionismo practicado por la oposición parlamentaria en 1913 respecto al proyecto gubernamental de reforma electoral.

c) *Alemania*

En la Alemania guillermina se produjeron numerosos casos de obstruccionismo. La causa principal debe radicarse en el advenimiento político de los socialdemócratas, si bien en el caso alemán hay que añadir un factor propio, como es el claro contraste entre un sistema autocrático oficial y un Parlamento progresivamente democratizado, en el que todas las fuerzas políticas van a unir sus voces reclamando una capacidad de «*indirizzo*» efectiva frente a un ejecutivo omnipotente (baste recordar al respecto la célebre disputa entre el Parlamento prusiano y Bismarck a propósito de la competencia sobre el Presupuesto).

Cabe citar en primer lugar la escena obstruccionista contemplada en 1882 cuando un grupo de cuatro diputados se alternaron concertadamente en el uso

²⁴ Véase SANTANGELO SPOTO, I. «*Ostruzionismo*», *op. cit.* pp. 1284-1285.

de la palabra durante cuatro sesiones con la discusión bizantina de si les era permitido a los diputados hablar descubiertos (sin sombrero) en el propio hemiciclo parlamentario. Más interés reviste el episodio (por lo demás, el más célebre) ocurrido en 1897 como reacción frente al proyecto gubernamental de Ley de Asociaciones, proyecto que restringía más aún la posibilidad de constituir las mismas. Especialmente interesante es la unidad de acción establecida como respuesta entre los socialdemócratas y el centro católico, este último mayoritario en el Reichstag (unos porque veían peligrar su posibilidad de seguir creciendo en el marco de la legalidad y otros por no verse arrinconados frente a los protestantes). El obstruccionismo y la férrea oposición encontrada llevarían al Gobierno a retirar la propuesta, mas no a renunciar a ella, ya que la presentaría con aplicación circunscrita a Prusia ante la Dieta de Berlín. Allí encontraría también la respuesta obstruccionista: así, el primer artículo del proyecto se discutió durante trece sesiones, interviniendo solamente cuatro oradores; el artículo tercero recibiría 72 enmiendas, debatidas en el transcurso de ocho sesiones. Un año más tarde se asiste a nuevas maniobras dilatorias, en esta ocasión con motivo de la presentación de un proyecto sobre policía de viviendas (o habitacional), con más de 87 enmendantes, tres de los cuales consumieron con sus intervenciones tres sesiones del Reichstag. En 1902, una propuesta de reforma del Reglamento de dicha Cámara terminará con la expulsión de cinco diputados por interrumpir el desarrollo de la sesión. En 1911, será una propuesta gubernamental de reforma de la ley electoral la que encontrará el firme rechazo de los socialdemócratas, cuyos 32 diputados se alternaron en el uso de la palabra con discursos no «pertinentes» sobre la función del Presidente de la Cámara²⁵.

d) *Austria*

En el Imperio austrohúngaro el obstruccionismo tuvo como trasfondo los conflictos entre los diversos territorios y minorías del mismo. El episodio más sonado tuvo lugar en 1897, como consecuencia de la aprobación de un decreto del gobierno del conde Biadeni por el que se declaraba la lengua eslava como cooficial (junto con el alemán) en Bohemia²⁶. A partir de ahí los grupos proger-

²⁵ Véase SANTANGELO SPOTO, I. «Ostruzionismo», *op. cit.*, p. 1282.

²⁶ El escritor estadounidense Mark Twain fue testigo directo de los episodios obstruccionistas y del crispado clima político austríaco, abordados en su ensayo «Stirring Times on Austria» (1898).

manos en la Dieta imperial adoptarán el obstruccionismo parlamentario como estrategia para forzar la derogación del decreto²⁷. Así, con motivo de la tramitación del proyecto de ley de seguro obligatorio, se demandaron en una sesión siete votaciones nominales, un diputado (Lücher) hizo uso de la palabra durante doce horas seguidas, 72 diputados intervinieron en defensa de otras tantas enmiendas, etc. La sesión del 18 de junio fue dantesca, con peleas físicas entre los parlamentarios, un grupo de los cuales llegó a agredir a los taquígrafos con el fin de impedirles registrar el curso del debate, mientras que otros procedieron a beber en el propio hemiciclo. La lucha política se saldó con el cierre del Parlamento durante unos meses. Reanudadas las sesiones, las tácticas dilatorias volvieron a escena, llevando finalmente a la dimisión del gabinete²⁸.

e) *Italia*

El más célebre caso de obstruccionismo en el parlamento liberal italiano es el producido en 1899 a propósito de la discusión parlamentaria del proyecto de modificación de la ley de seguridad pública y prensa promovido por el gobierno Pelloux, siendo protagonizado por los 13 diputados socialistas de la Cámara, capitaneados por Enrico Ferri²⁹. La tramitación en segunda lectura fue objeto de múltiples tácticas dilatorias por los diputados mencionados: cuestiones previas, discursos interminables, votaciones nominales, aluvión de enmiendas... llegándose al obstruccionismo físico (rotura de urna incluida) en la sesión del 30 de junio. Otro episodio obstruccionista a mencionar es el acaecido en la tramitación de una reforma financiera en 1914 (proyecto Salandra, con el fin de financiar la intervención en Libia), protagonizado por la minoría socialista contraria a la iniciativa³⁰.

²⁷ Con la peculiaridad, pues, frente a la definición canónica del obstruccionismo, de que no se dirigía a impedir la aprobación de una ley concreta, sino a la derogación de una medida ya aprobada mediante la obstaculización de otros proyectos legislativos.

²⁸ SANTANGELO SPOTO, I. (Ostruzionismo», *op. cit.*, p. 1283) se lamenta de que el Imperio no tuviera en Badeni la firmeza de carácter que mostrara Gladstone en su lucha contra los «*home rulers*».

²⁹ Véase MOHRHOFF, F. «Ostruzionismo parlamentare», *op. cit.* pp. 292-293.

³⁰ NIGRO, O. «L'ostuzionismo...», *op. cit.* pp. 191 y ss.

f) *España*

El obstruccionismo en España también fue protagonizado, normalmente, por parlamentarios pertenecientes a fuerzas políticas extrasistema, esto es, aquellas no integrantes del turno bipartidista de la Restauración. Como consecuencia de la creciente desunión en el seno de los dos grandes partidos del turno, del cambio de comportamiento electoral debido al arraigo de los candidatos en los distritos y de la creciente movilización social de las masas, republicanos, socialistas y catalanistas pudieron encontrar asiento en las Cámaras e iniciar una campaña de acoso y derribo al turno entre conservadores y liberales³¹. Otra característica propia del obstruccionismo clásico en nuestro país³² es que el mismo tuvo lugar no únicamente en la Cámara Baja sino también en el Senado.

El primer caso destacado de obstruccionismo se produjo en 1893 a raíz de la decisión del Gobierno de aplazar las elecciones municipales (basada en la falsedad de los datos del censo), lo que conllevó la airada reacción de los diputados republicanos. Remitido el texto aprobado por el Senado, las maniobras obstruccionistas de los referidos diputados dieron lugar a la denominada «sesión permanente», pues, comenzando el 10 de mayo, se extendió hasta la noche del día 12. Así, se pretendió iniciar el debate a las dos y cincuenta del día 10, no entrándose en el mismo hasta las tres de la tarde del día siguiente, ya que la minoría opositora planteó múltiples cuestiones incidentales, preguntas al gobierno, lectura de artículos del Reglamento y otros documentos... hasta 27 votaciones uninominales³³.

Los siguientes jalones dignos de mención fueron las obstrucciones al proyecto de reforma financiera de Fernández Villaverde en 1899 y al de reforma de la Ley de Jurisdicciones en 1906 (este último protagonizado por los radicales republicanos).

³¹ FERNÁNDEZ MERA, V. «La reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados en 1918: la lucha contra la obstrucción», en *Cuadernos de Derecho Público*, nº 11 (sept-dic 2000), pp. 146-147. Dicha autora señala 1913 como fecha clave en el proceso descrito.

³² Particularidad subrayada por NIGRO, O. («L'obstruccionismo...», *op. cit.*, pp. 109-122).

³³ Salmerón, en una de sus intervenciones, llegó a señalar: «...decimos al Gobierno, a la mayoría y a la faz del país, que estamos dispuestos a hacer obstrucción hasta donde lleguen todos los medios reglamentarios y hasta donde alcancen nuestras fuerzas, para impedir que ese proyecto de ley prospere. No necesitáis decirnos que venimos a hacer obstrucción, lo declaramos nosotros; y no sólo lo declaramos, sino que lo justificamos, y el país declarará que tenemos perfecta razón.». DSCD, de 10 de mayo de 1893, p. 667.

La presentación de una reforma tan novedosa e importante como la conocida como Ley Maura, por la que se transformaba el régimen de la administración local en España, dio lugar también al obstruccionismo, en este caso por los liberales, empleándose más de año y medio en la tramitación del proyecto de ley en el Congreso de los Diputados (desde junio de 1907 a febrero de 1909).

El capítulo financiero-presupuestario será el campo de una serie de obstruccionismos que tuvieron lugar a lo largo de 1916 en el Congreso, encabezados por la minoría catalana (la Lliga pretendía presionar para obtener mayores transferencias para la Mancomunidad catalana). Así, el proyecto de ley impulsado por Santiago Alba por el que se establecía una contribución directa a los beneficios societarios y particulares dio lugar a un encarnizado enfrentamiento aderezado con tácticas dilatorias que motivó finalmente el cierre de las Cortes por Romanones (el propio proyecto fue retirado). La lucha entre Cambó y Alba continuó al hilo de la discusión presupuestaria, llevando el obstruccionismo del primero a que el político liberal retirase el proyecto (finalmente, se votaría y aprobaría el de 1915, pues el de 1916 no era sino la prórroga del de aquél).

g) *Otros países*

Como se ha indicado anteriormente, el obstruccionismo fue un fenómeno más o menos extendido en el período analizado, por lo que su presencia se detecta en otros muchos países, seleccionándose al respecto los casos más significativos o llamativos³⁴.

Entre estos últimos destaca el acaecido en Bélgica en 1899, cuando en protesta por la tramitación de una nueva ley electoral, la minoría llevó a cabo un obstruccionismo sonoro con instrumentos musicales y cánticos como la «Marsellesa» o el «O van den Peereboom».

No por su carácter precisamente pacífico cabe citar el que tuvo lugar en Hungría en 1904, cuando el grupo parlamentario independentista húngaro, en rechazo del sistema de provisión de los cargos militares en el Imperio, protagonizó escenas de violencia, tras negarse a abandonar la Cámara, mediante el lanzamiento del mobiliario contra la guardia. En el mismo teatro húngaro, se señala como paroxismo del obstruccionismo el suicidio en la Cámara del diputado Kovacs en protesta por la política del primer ministro, el conde Tisza.

Canadá no se vio libre del obstruccionismo, teniendo éste su origen en las

³⁴ Véase MOHRHOFF, F. «Ostruzionismo parlamentare», *op. cit.* pp- 292-293.

tensiones territoriales lingüísticas presentes en dicho Dominio. Así, para impedir la aprobación de la ley que permitía a los católicos organizar su propio sistema de escuelas, los diputados anglófonos practicaron el obstruccionismo, mediante intervenciones interminables que incluían la lectura de la Biblia. Relacionada con la cuestión lingüística en 1896, la crisis de las escuelas de Manitoba provocó que la sesión parlamentaria en los Comunes durase 180 horas, con la transformación de la Cámara en auténtico dormitorio, con camas incluidas. A nivel provincial, en 1893 en la Asamblea de British Columbia un diputado obstruccionista intervino durante 26 horas.

Finalmente, cabe subrayar que ningún ámbito geográfico se vio libre del obstruccionismo. Así, baste indicar que en Chile un solo parlamentario intervino durante diez días de sesión³⁵.

2) LA REACCIÓN FRENTE AL OBSTRUCCIONISMO

La utilización frecuente de las tácticas obstruccionistas dio lugar a la búsqueda e implantación de remedios o antídotos frente a las mismas. Se trataba de garantizar la adopción por las Cámaras de las decisiones encomendadas constitucionalmente (principalmente, la aprobación de proyectos de ley) en unos tiempos razonables.

Como en tantas otras cuestiones, el Parlamento británico fue pionero en esta cuestión, sirviendo de modelo a las posteriores reformas reglamentarias que se articularon en otros países.

La primera reacción frente a las maniobras de la «brigada irlandesa» se produjo en la sesión de 27 de julio de 1877, cuando el *Speaker* de los Comunes aprueba una Resolución por la que «*todo miembro que voluntaria y persistentemente obstruya la discusión sin justa y razonable causa será considerado culpable de ofensa a la Cámara*». Dos años más tarde, ante la insuficiencia de la medida, se plantea la necesidad de reformar las *Standing Orders* para establecer el cierre del debate, lo cual dio lugar a una violenta reacción por parte de la minoría irlandesa (la propuesta partió del diputado Raikes). Finalmente, las normas reglamentarias son modificadas en 1880, incorporándose a las mismas la posibilidad conferida al *Speaker* de rechazar las mociones que considerara dilatorias. Con todo, dicha facultad no fue objeto de utilización por el *Speaker* en un primer

³⁵ JELLINEK, G. «Parliamentary obstruction», en *Political Science Quarterly*, vol. XIX, 1904, p. 581).

momento, lo que provocó que, tal y como ya se ha referido, en la discusión de los proyectos irlandeses de 1881 Gladstone solicitara la declaración de urgencia en su tramitación³⁶. Posteriormente, en 1887, con ocasión de la discusión del *Criminal Law Amendment (Act) Bill*, se aplicó por vez primera un «ensayo de guillotina». De este modo, se facultaba al *Speaker* para fijar un día y hora determinada para la finalización del debate, transcurrida la cual se pasaría a la votación. Con todo, esta fórmula comportaba el inconveniente de que podía haber partes de un proyecto que se quedaran sin debatir, por lo que, a partir de 1893, con ocasión de la tramitación del *Home Rule Bill*, se articuló la denominada «*cloture by compartments*», de tal manera que se fijaban topes temporales máximos parciales para la discusión de determinadas partes de un proyecto. Un remedio adicional contra el obstruccionismo fue articulado en 1909 (y establecido con carácter permanente desde 1919), a propósito de la tramitación del *Finance Bill* de dicho año, implantándose el denominado «*cangoroo*», por el que el *Speaker* podía seleccionar de entre todas las enmiendas presentadas aquellas que se sometieran a discusión o debate.

En un plazo de treinta años, pues, los Comunes habían inventado la vacuna (o, mejor dicho, las vacunas) del obstruccionismo³⁷. En poco tiempo las mismas se «importarían» por los Parlamentos de otros países, los cuales, ya en el nuevo siglo, adoptarían la panoplia de medidas implantadas en Westminster. Todo ello en el contexto de los primeros pasos del denominado parlamentarismo racionalizado (culminado tras la II Guerra Mundial), proceso por el cual, ante la inestabilidad gubernamental que determinadas regulaciones constitucionales y reglamentarias favorecían, se articularían diversos instrumentos que apuntalasen a unos ejecutivos desarmados en muchas ocasiones frente a Parlamentos crecientemente hostiles y atomizados. Tales fueron los casos de países como Francia, Italia o la propia España. En relación con nuestro país, conviene

³⁶ La iniciativa, finalmente aprobada, establecía que «*si se presenta ante la Cámara la propuesta de que un proyecto de ley se declare urgente, y la apoyan cuarenta miembros, el presidente propondrá inmediatamente la cuestión, que no podrá ser objeto de enmiendas ni de discusión. Sea decisiva o no la votación, se procederá a otra por división, y si alcanza una mayoría de, al menos, tres cuartos, los poderes de la Cámara para regular las diversas fases de discusión de un proyecto serán conferidos al presidente, hasta que éste considere que la urgencia ha cesado*».

³⁷ Si bien el empleo de la clausura y del «*cangoroo*» fueron aceptados si mucha oposición, la utilización de la guillotina no dejó de suscitar un intenso debate, como sucediera en el período anterior a la I Guerra Mundial, aplicándose entre 1887 y 1913 en la tramitación de veinte proyectos legislativos. PALMER, J. «Allocation of Time. The Guillotine and Voluntary Timetabling». *Parliamentary Affairs*, 1970, p. 233.

detenerse en la semblanza de la principal reforma que supuso el comienzo del fin del obstruccionismo, encarnada en la modificación del Reglamento del Congreso en 1918.

La misma fue impulsada por el Gobierno de concentración presidido por Maura, teniendo este último muy presente el recuerdo del obstruccionismo practicado contra «su» Ley de Administración Local³⁸. La articulación de la propuesta del ejecutivo se llevó a cabo, no obstante, mediante la presentación por el diputado Sánchez Guerra, el 17 de abril, de una proposición de ley de reforma del reglamento, en la que además de la lucha contra el obstruccionismo (su propósito principal) se incluía la creación de Comisiones por Ministerios y la limitación de las enmiendas que supusieran aumento de los gastos presupuestarios.

El debate de la propia propuesta (comenzado el 26 de abril) dio lugar a sonados episodios de obstruccionismo por parte de las minorías que se oponían frontalmente a la reforma. Así, Azzati pudo señalar que *«lo que se hace es dar una sangría al anémico»*, calificándose a la guillotina que se pretendía introducir como *«régimen de garrote vil»* por el diputado independiente Barcia y Trelles. Finalmente, tras sufrir dos modificaciones durante su tramitación, la controvertida reforma se aprobaría el 14 de mayo. El nuevo artículo 112 del Reglamento del Congreso disponía: *«A instancia de siete o más diputados, o bien a la del Gobierno, el Presidente, durante la discusión de un dictamen, podrá proponer a la votación del Congreso, sin admitir enmienda ni consentir discusión a tal propuesta, el señalamiento del día en que haya de concluir la votación de dicho dictamen...»*³⁹.

³⁸ En el discurso de presentación ante las Cámaras, el 22 de marzo de 1918, Maura dejó claro que la reforma del Reglamento era una de las preocupaciones prioritarias de su gobierno.

³⁹ El referido artículo añadía *«... El Congreso no tomará acuerdo sobre la expresada propuesta hasta la sesión siguiente a aquella en que se haya formulado. Será preciso, para que se considere válido el acuerdo, que se hallen presentes ciento cuarenta diputados. La discusión del dictamen, sea su estado cual sea, quedará cerrada lo más tarde en la sesión precedente a la del día señalado, y en esta última se terminarán las votaciones que el dictamen ocasione, entendiéndose por este efecto prorrogada indefinidamente. Desde que esté acordado el antedicho señalamiento se observarán en la deliberación acerca del dictamen a que él se refiera las reglas siguientes: Primera. Hasta la votación definitiva, caso de poderse realizar seguidamente, ningún otro asunto será tratado durante las horas dedicadas al orden del día en cada sesión, a reserva de aumentarlas con prórrogas o sesiones extraordinarias. Segunda. A propósito de cada artículo o cada parte del dictamen en que haya de recaer votación, no se podrán discutir ni votar más de dos enmiendas, las que como más divergentes entre sí señale el Presidente. Tercera. Acerca de cada artículo o cada parte del dictamen que sea asunto de votación, ningún Diputado usará por segunda vez la palabra por más de quince minutos y sólo para estrictas rectificaciones*

Durante la tramitación se planteó el debate de si lo aprobado era una guillotina o respondía a la noción de *cloture* recogida en otros ordenamientos. Lo cierto es que, materialmente se trata de la guillotina, si bien, como se ha señalado⁴⁰, se adoptan adicionalmente elementos de la clausura por compartimentos implantada años atrás en los Comunes. Así se aprecia, por ejemplo, en la facultad conferida al Presidente de distribuir el tiempo hasta la votación del dictamen. Incluso, se constatan elementos propios del *cangaroo* en la potestad presidencial para seleccionar discrecionalmente las enmiendas más importantes entre las presentadas a cada artículo.

Ha de precisarse que la «presencia» del nuevo artículo 112 del Reglamento jugó como elemento disuasorio frente a la proliferación de obstruccionismos en el futuro. Con todo, alguno hubo que requirió la aplicación del mencionado precepto. Así, en 1919 en relación con la tramitación del proyecto de Presupuesto, en 1921 con ocasión de la tramitación del proyecto de ley de contrato de explotación del monopolio de tabaco, y, en ese mismo año, en relación con el proyecto de ley de ordenación bancaria y regulación del privilegio de emisión del Banco de España.

Posteriormente, durante la República, ha de subrayarse que el reglamento de las Cortes Constituyentes de 1931 no recogió la guillotina, sino una figura identificada con el cierre del debate. No obstante, en 1934, con ocasión de la aprobación del nuevo reglamento, se reintrodujo la guillotina⁴¹.

C) EL OBSTRUCCIONISMO EN LOS PARLAMENTOS ACTUALES

En los parlamentos actuales el margen para el obstruccionismo es muy estrecho, incluso en algunos países inexistente. Las Constituciones y reglamentos parlamentarios posteriores a la II Guerra Mundial continuaron la senda abierta,

de hecho o concepto. Cuarta. A fin de distribuir equitativamente el término señalado, el Presidente podrá reducir el número de los turnos ordinarios. Quinta. No se accederá a las lecturas que autoriza el artículo 150.»

⁴⁰ TOMÁS VILLARROYA, J. «La reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados en 1918», en *Revista del Instituto de Ciencias Sociales*, nº 21 Madrid, 1973, p. 56.

⁴¹ Para un mayor detalle, véase HERRERO, V. «Sobre el nuevo Reglamento de las Cortes», en *Revista de Derecho Público*, tomo IV, 1935, p. 141; y RIDAURA MARTÍNEZ, M.^a J. «La lucha contra el obstruccionismo parlamentario: los orígenes históricos de la guillotina parlamentaria y su establecimiento en España» en *Homenaje a Joaquín Tomás Villarroya*, tomo II. Fundación Valenciana de Estudios Avanzados, 2000, pp. 990-1.

profundizando en la racionalización parlamentaria. Así, identificado el obstruccionismo con el descrédito de la institución parlamentaria y la crítica hacia el parlamentarismo anteriores a la contienda, se quiso, por todos los medios, reforzar la estabilidad y, por así decirlo, los cauces normales de actuación en el Parlamento. Dicho dato, junto con otros factores que más tarde se analizarán, explican la escasísima presencia de maniobras obstruccionistas en los Parlamentos actuales (con la excepción del Senado estadounidense, claro es).

1) *Principales tácticas obstruccionistas*

Con todo, en los pocos casos en los que sucede, cabe identificar las siguientes tácticas obstruccionistas⁴².

Así, por lo que respecta al uso irrestricto del turno de palabra sólo en algunos Parlamentos hay margen para el mismo, ya que la mayoría regulan muy restrictivamente los tiempos de intervención, incluso la posibilidad de hacer uso de la palabra⁴³. Sin embargo, no faltan ejemplos en algunos Parlamentos, como la Cámara de los Comunes canadiense, debido a la previsión de que algunas intervenciones no tengan límite temporal (las del Gobierno y el líder de la oposición, así como la de los parlamentarios que debatan con los mismos⁴⁴) o, hasta hace no mucho, el parlamento austríaco-

⁴² Para todo este apartado véase «Obstruction of parliamentary proceedings» en *Constitutional and Parliamentary Information*. Association of Secretaries General of Parliaments, 1st series, n.158, 2nd half 1989, pp. 231-275.

⁴³ En dicha línea general se situarían las Cámaras españolas. Además del protagonismo de los portavoces de los grupos parlamentarios en los turnos de palabra, destaca la tasación estricta de los tiempos de intervención. En el Congreso de los Diputados la regla general (art. 74.1 RCD) es que en el debate sólo quepan un turno a favor y en contra, de diez minutos de duración máxima cada uno, tiempos que se amplían a 15 minutos, con intervención de los restantes grupos parlamentarios en el caso de los debates de totalidad (art. 74.2 RCD). En el Senado no existe una regla general, habiendo mayores oportunidades de intervención, aunque con tiempos igualmente tasados (por ejemplo, 15 minutos en relación con los vetos, ex art. 121.1 RCD). Esta regulación, en especial, la establecida en el Reglamento de la Cámara Baja, ha llevado a autores como SANTAOLALLA LÓPEZ a calificar la misma como «desconfiada y restrictiva, afectando a la función política de los debates» (*Derecho Parlamentario español*, Dykinson, 2ª ed. p. 235), quien añade que en todo caso una configuración más libre del debate habría aconsejado unos requisitos menos rigurosos en relación con la presencia de los parlamentarios.

⁴⁴ A ello cabe añadir las mayores posibilidades obstruccionistas de la tramitación en Comisión, en donde no existen tiempos acotados para el debate. Así, en el Parlamento canadiense cabe

co⁴⁵. Incluso en el propio Reino Unido, cabe citar ejemplos residuales de este tipo de obstruccionismo gracias a los resquicios procedimentales subsistentes en la Cámara de los Comunes en relación con los *private members bills*⁴⁶ y a

citar como ejemplos de intervenciones prolongadas con fines dilatorios las protagonizadas por el diputado conservador Luwiski en 2006 y 2008 (con intervenciones de dos y seis horas, respectivamente) con el fin de obstruir la tramitación de una proposición para ratificar el Protocolo de Kyoto y una investigación parlamentaria sobre la financiación de su partido, respectivamente. De otra parte, en el mismo país, en 2014 dos diputados intervinieron durante más de ocho horas con el fin de retrasar la tramitación de un proyecto de ley gubernamental de reforma electoral.

⁴⁵ Así, hasta 1996 no existían límites temporales en la duración de las intervenciones de los miembros del Consejo Nacional. Fue a raíz de un episodio obstruccionista, protagonizado por una diputada del partido verde, contraria la aprobación de un proyecto de ley sobre etiquetado de madera tropical, en el que hizo uso de la palabra durante 10 horas y 35 minutos (el discurso más largo pronunciado en el parlamento austríaco) cuando se modificó el Reglamento de la Cámara estableciéndose un tiempo máximo de intervención de 20 minutos. Por otra parte, puede añadirse que tampoco existían límites hasta hace poco tiempo en la Asamblea Nacional portuguesa respecto a la duración en el uso de la palabra. Con la reforma su Reglamento en 1993 se introdujeron efectivos antidotos contra el obstruccionismo, si bien hasta el año 2007 subsistiría la posibilidad de que al comienzo de las sesiones plenarias, antes de entrar en la tramitación del orden del día, los diputados intervinieran sobre cualquier asunto, lo que provocó que en algunas ocasiones no se entrara en la agenda hasta bien avanzada la tarde (en cualquier caso, el obstruccionismo en Portugal ha sido muy infrecuente, más allá de algunos episodios en la década de los setenta y ochenta y algunos en fechas recientes).

⁴⁶ En Reino Unido, si bien su parlamento fue el primero en introducir límites al obstruccionismo y las posibilidades de éste aparecen muy limitadas, todavía subsisten algunas posibilidades de obstruccionismo mediante el uso prolongado de la palabra. Es el caso de los conocidos como *Private Member Bills*, para cuyo debate se reservan días concretos (muy limitados) del calendario legislativo (normalmente los viernes). Al tratarse de iniciativas de *backbenchers* es más difícil que cuenten con el respaldo necesario para la aprobación de una moción de cierre, por lo que no es del todo infrecuente que la eventual oposición a una proposición de ley de este tipo se manifieste a través del obstruccionismo mediante intervenciones extensas con el fin de consumir la sesión sin que aquélla se someta a votación. Cabe citar diversos ejemplos recientes de filibusterismo parlante exitoso en relación con los *private member bills*: así, en enero de 2012 conservadores y nacionalistas escoceses bloquearon mediante intervenciones irrestrictas una proposición por la que se pasaba al huso horario central europeo; el protagonizado en noviembre de 2014 por dos diputados en relación con una proposición por la que se pretendían prohibir los desahucios por impago, o el llevado a cabo en 2016 por un diputado frente a una proposición por la que se exoneraba de pagar el parking de los hospitales al personal sanitario. Puede citarse también el protagonizado en 2007 por dos diputados liberales frente a una proposición que excluía de la aplicación de la Ley de libertad de información a los miembros del Parlamento. Tras hacer uso de la palabra durante cinco horas, se terminó la sesión sin someter aquel a votación; en cualquier caso, comoquiera que en la siguiente sesión dedicada a los *private member bills* no había ninguno adicional «en cola», finalmente pudo

la flexibilidad y ausencia de reglas estrictas de debate en la Cámara de los Lores⁴⁷.

Otra forma posible de obstruccionismo es aquel que se realiza mediante la sucesión de múltiples explicaciones de voto. Muchos Parlamentos ni siquiera prevén esta posibilidad, si bien en algunos está contemplada. Así, en el Bundestag alemán se recurrió a esta táctica en 1983 en relación con la decisión sobre el «incremento» de la presencia alemana en la OTAN, cuando 24 diputados procedieron sucesivamente a explicar el sentido de su voto. En el Senado italiano, también se ha asistido a esta táctica, ya que, si bien la explicación del voto sólo está conferida a los portavoces de los grupos parlamentarios (por quince minutos cada uno), también les está permitido al resto de parlamentarios cuando su voto no coincida con el mayoritario del grupo. En ocasiones, se recurre a la abstención formal (que no material) para poder intervenir y dilatar la adopción de una decisión. En Canadá también se ha recurrido a esta modalidad obstruccionista, cabiendo citar al respecto, como ejemplo ilustrativo, las intervenciones en 2011 de 103 diputados de la oposición explicando su posición con cada votación relativa a un proyecto de ley en el que se regulaban las condiciones contractuales de los trabajadores del sector postal⁴⁸.

someterse a votación. Las limitaciones de los *private member bills* en el sentido descrito han provocado que la Cámara haya estudiado en varias ocasiones la reforma del procedimiento aplicable a los mismos, si bien hasta la fecha no se ha llegado a alcanzar acuerdo alguno.

⁴⁷ La falta de reglas estrictas en relación con el debate en la Cámara de los Lores (y la preponderancia de las convenciones y la cortesía parlamentaria en la misma) ha permitido en raras ocasiones la práctica del obstruccionismo parlante con el fin de retrasar la aprobación de un proyecto o proposición. En cualquier caso, toda vez que las atribuciones de la Cámara Alta en el procedimiento legislativo aparecen muy constreñidas por la *Parliament Act* (1911 y 1949), la potencialidad de la táctica descrita aparece muy limitada. Con todo, no faltan ejemplos en los que, dada la premura legislativa, el obstruccionismo de los lores puede ser relevante. Así, cabe mencionar el llevado a cabo en enero 2011 por varios lores «laboristas» frente al proyecto por el que se regulaba el cambio del sistema electoral a la fórmula de voto alternativo (en lugar de la clásica mayoritaria británica), dado que el plazo señalado por la Comisión Electoral para la celebración del referéndum sobre el mismo finalizaba el 5 de mayo. En esa ocasión las intervenciones prolongadas de los lores obstruccionistas dieron lugar a escenas más propias del Senado estadounidense cuando, tras ocho días de debate, se dispusieron camas de campaña y avituallamiento para que los exhaustos parlamentarios pudieran descansar.

⁴⁸ El período de sesiones, que finalizaba el 23 de junio, no pudo cerrarse sino el día 25 (con una duración de la sesión de 58 horas) debido a la dilación provocada por la táctica referida, teniendo en cuenta que cada explicación del voto podía extenderse por 30 minutos. Finalmente, el proyecto se sometió a votación final y se aprobó.

Por lo que respecta a la utilización de mociones procedimentales o incidentales con fines dilatorios, se ha recurrido a la misma en los ordenamientos en los que los Reglamentos no prevén límites al respecto. Así, por ejemplo, en la Cámara de los Comunes de Canadá su presentación se ha realizado en relación con determinadas iniciativas tramitadas con antelación a las del Gobierno (que ocupan la parte final de una sesión), toda vez que cada sesión tiene una duración determinada con antelación. De este modo, en 1986, a propósito de la tramitación de una ley para modificar la legislación sobre patentes, se presentaron catorce mociones incidentales, algunas de las cuales eran claramente obstruccionistas. En el Bundestag alemán se asistió a un episodio similar en el mismo año, cuando pocos minutos antes de expirar el plazo de presentación, se presentaron 110 mociones de este tipo, con la finalidad de retrasar el debate sobre una controvertida ley reguladora del pasaporte y el documento nacional de identidad. En otros parlamentos, si bien el recurso a este tipo de maniobras es muy raro, teóricamente la puerta a las mismas está abierta, al no existir límites reglamentarios (caso de las Cámaras Bajas de Reino Unido y Francia y de las dos japonesas).

La proliferación de planteamientos de cuestiones de orden también es una vía obstruccionista. Cabe destacar al respecto el caso canadiense, en cuya cámara baja en 1986 una propuesta gubernamental de alargar en verano el período de sesiones dio lugar a diversas cuestiones de orden, cuyo debate se prolongó durante más de tres días. En la Asamblea Nacional francesa, toda vez que las cuestiones de orden interrumpen el debate, hay precedentes de utilización de las mismas con fines dilatorios, si bien el Presidente puede retirar la palabra si advierte tal propósito. Así, cabe citar que en 1985, en el debate de un proyecto sobre la jornada laboral se presentaron 21 cuestiones de orden que consumieron un total de seis horas, táctica que también adquiriría notoriedad años más tarde, cuando en 1999 fue empleada para obstruir (la defensa de la cuestión consumió 5 horas y 25 minutos) la tramitación de una proposición de ley relativa al conocido como pacto de solidaridad (lo que dio lugar a una reforma del Reglamento, que ha terminado por limitar los tiempos de intervención en las mociones procedimentales). Finalmente, debe indicarse que en la Knesset israelí son relativamente frecuentes, aunque, sin embargo, cuentan con límites (un minuto de intervención y presentación por escrito).

Otro medio obstruccionista es la presentación de numerosas enmiendas, con el fin de retrasar la votación final sobre el proyecto o proposición. De hecho, se trata de una de las escasas ventanas de oportunidad para la obstrucción en los Parlamentos actuales, consiguiendo retrasar (y, en algunos casos excep-

cionales, impedir) la aprobación de una medida como consecuencia de la necesaria calificación jurídica y el propio tratamiento documental de las enmiendas, así como de las votaciones adicionales que su presentación origina. En la Cámara de los Comunes de Canadá cada miembro puede presentar un número ilimitado de enmiendas, lo que ha dado lugar a episodios obstruccionistas. Así, en 1983 las múltiples enmiendas presentadas a un proyecto de ley concerniente al transporte del cereal desde el Oeste llevaron a 16 días de debate de las mismas (consumiendo más de un mes). Similares tácticas se emplearon para entorpecer la tramitación de otras leyes polémicas como las relativas al transporte nacional (1987) y a las lenguas oficiales (1988)⁴⁹. En la Asamblea Nacional francesa también se han empleado tácticas similares. El debate de 10 enmiendas consume aproximadamente una hora, lo que hace que en una semana puedan discutirse unas 1.000 enmiendas. De este modo, entre los casos más llamativos de obstrucción por esta vía cabe citar los relativos a los proyectos de ley de nacionalización de grandes compañías, en 1981 (con 1.483 enmiendas), de educación superior, en 1983 (con 2.204 enmiendas), de prensa, en 1984 (con 2.598 enmiendas), de órganos de gobierno de Renault, en 1987 (con 3.800 enmiendas), de reforma de los sistema electorales para los elecciones regionales y al Parlamento Europeo, en 2003 (con más de 13.000 enmiendas) y

⁴⁹ La maniobra obstruccionista referida también se ha empleado en las Asambleas de las provincias canadienses. Un ejemplo «interesante» de ello fue el que se produjo en el Parlamento de Ontario en 1997, a propósito de un proyecto por el que se englobaba en la metrópoli de Toronto a diversos municipios que gozaban hasta la fecha de entidad propia. El principal partido de la oposición (NDP o Partido Nacional Democrático) presentó más de 12.000 enmiendas. Las nuevas posibilidades ofrecidas por la tecnología informática permitieron que cada una de ellas viniera referida a una concreta calle de cada uno de los municipios afectados, siendo idénticas en lo demás, exigiéndose en las mismas la consulta pública de los habitantes de la respectiva vía. El debate y votación de las enmiendas dieron lugar a una sesión extensa en la que se produjeron varios curiosos episodios. Así, tras dos días de debate, los diputados que sostenían al gobierno provincial permitieron inadvertidamente la aprobación de una de las enmiendas (lo que hubiera dilatado la aprobación de la medida hasta la consulta a los vecinos de la calle de un municipio referida en esa enmienda), finalmente dejada sin efecto por la presentación y aprobación urgente de otra que implicaba de facto la supresión de la misma. De otro lado, y dado que conforme al Reglamento de la Asamblea de Ontario las enmiendas han de leerse en voz alta y de forma completa por el *Clerk*, el *Speaker*, cuando aún se encontraban en la tramitación de las enmiendas referidas a calles cuya denominación comenzaba por la letra «E», decidió que al coincidir en todo lo demás no era necesario leer cada enmienda *in extenso* (solo el nombre de la calle). Con todo, no se llegó a la votación de la enmienda referida a la «última calle» (*Zorra Street*) hasta seis días después.

de reforma de la financiación de las pensiones de jubilación, también en 2003 (con más de 6.000 enmiendas). El récord absoluto en el empleo de este método lo ostentan las 137.537 enmiendas presentadas en agosto de 2006 a un proyecto de ley de reforma del sector energético por el que reducía la participación del Estado francés en la Compañía Gaz de France⁵⁰. Finalmente, en fechas recientes cabe mencionar el obstruccionismo entablado a comienzos de 2020 contra el proyecto de reforma del sistema de pensiones (con cerca de 40.000 enmiendas presentadas)⁵¹. De otro lado, como se ha indicado, los esporádicos episodios de obstruccionismo en los Parlamentos actuales suelen recurrir a esta vía (Reino Unido, Islandia, Austria, Italia...), tal y como se ha señalado respecto a nuestro país⁵².

En tanto en cuanto determinadas modalidades de votación tienen una duración prolongada, la petición y realización de las mismas puede ser utilizada como método obstruccionista. Ello sucede, particularmente, en relación con las votaciones nominales o en aquellos sistemas (principalmente anglosajones) en que se realiza por división. Este último es el caso de Canadá, en donde se une la estipulación de que en el caso de votaciones no previstas

⁵⁰ De un 80 % a un 34 %, con el fin de hacer posible la fusión con la compañía Suez. Del total de enmiendas aludidas 43.725 fueron presentadas por el grupo socialista y 93.676 por el comunista.

⁵¹ El obstruccionismo frente al proyecto impulsado por el Presidente Macron tuvo un efecto parcial al provocar la introducción de algunas modificaciones en el mismo por parte de la mayoría, si bien la invocación del artículo 49.3 de la Constitución (confianza ligada a la aprobación de un proyecto de ley) permitió salvar el obstruccionismo en la Cámara Baja.

⁵² Así, TORRES MUÑOZ, I. («El obstruccionismo, un arma de las minorías». *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, Madrid, nº 83, 1994, p. 373-374) señala como caso paradigmático en nuestro país del empleo de la táctica obstruccionista señalada lo ocurrido durante la tramitación de la Ley Orgánica del Derecho a la Educación en 1982. En la fase del Congreso se llegaron a presentar por el principal grupo de la oposición 4.373 enmiendas, que «ocuparon» 1.427 páginas del Boletín Oficial de las Cortes, reiteradas en su mayoría en la tramitación en el Senado, en el que el plazo de dos meses establecido constitucionalmente pendía como espada de Damocles. Ello dio lugar a la aprobación de una Norma supletoria por la que se confería al Presidente la facultad de agrupar los votos particulares para su debate y votación. Además, se habilitó en la Cámara Alta todos los días y horas de la semana para la tramitación, celebrándose sesiones los sábados y domingos (terminando alguna cerca de las cinco de la madrugada). Junto al caso señalado, el autor mencionado («El obstruccionismo», *op. cit.* p. 373) y RIDAURA MARTÍNEZ, M.^a J. («La lucha contra el obstruccionismo parlamentario», *op. cit.*, p. 992) también citan como ejemplo de maniobra obstruccionista la presentación de múltiples enmiendas al proyecto de ley de despenalización del aborto de 1985 por parte del Grupo de Alianza Popular.

inicialmente ha de avisarse a todos los diputados (mediante campanas o timbre) por un tiempo de treinta minutos. De esta forma, en tanto en cuanto las sesiones tienen una duración fija, la oposición puede retrasar la aprobación en la misma de una medida propuesta por el Gobierno, como ocurriera en 1988 con la solicitud de quince divisiones. En la Cámara de los Comunes británica el sistema de voto por división también ha sido el resorte de maniobras obstruccionistas, teniendo en cuenta que cada votación por dicho sistema consume un tiempo de entre 10 y quince minutos. En el Bundestag alemán la utilización de tarjetas de votación en algunas ocasiones ha dado lugar a episodios obstruccionistas cuando se ha pedido su empleo en relación con enmiendas individualizadas (en algunos casos, se ha acordado incluir todas las enmiendas en una misma tarjeta, pudiendo el diputado expresar su voto singularmente referido a cada una de ellas). Finalmente, cabe citar el caso japonés, constatándose supuestos de votación en urna que se han prolongado casi cinco horas, debido a la tardanza de los parlamentarios en acudir hacia el hemiciclo.

La tramitación en Comisión puede ser también el terreno en donde se produzcan tácticas obstruccionistas. En Alemania, los *hearings* o audiencias se han utilizado en ocasiones para retrasar la aprobación del dictamen de un proyecto de ley. En la Knesset israelí se han descrito casos de *navettes* o reenvíos de proyectos entre diversas Comisiones con el fin de diferir la aprobación de los mismos. En España, el trámite de Comisión ha sido empleado en ocasiones por el Gobierno o la mayoría para diferir o incluso enterrar un proyecto o proposición cuya aprobación no conviene o no se ve necesaria, no siendo, además, una práctica infrecuente la ampliación reiterada del plazo de presentación de enmiendas.

Un método clásico de obstruccionismo ha sido el relativo al *quorum*, bien mediante las reiteradas peticiones de comprobación del mismo (o de los mismos, pues puede haberlos de presencia y de votación), bien mediante la práctica del absentismo con el fin de que no concurra el referido *quorum*. En el Parlamento Europeo si se comprueba que no existe *quorum* el asunto se pospone hasta la siguiente sesión. En Francia, en tal caso, la votación tendría lugar una hora más tarde o, en determinados supuestos, al día siguiente. En la Cámara de los Lores existe un *quorum* mínimo de treinta miembros en las votaciones por división (en el resto es de tres), y ante la falta de aquél se pasa al siguiente asunto del orden del día. En España, la falta de *quorum* (mitad más uno del órgano correspondiente) da lugar a la posposición de la votación por un máximo de dos horas, y de subsistir su ausencia se somete el asunto de decisión en la si-