

FUNCIONALIDAD Y OBSTRUCCIONISMO  
APUNTES SOBRE EL DERECHO PARLAMENTARIO  
DE ANDALUCIA (\*)

JUAN CANO BUESO

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. LA 'FUNCIONALIDAD' EN EL MARCO DE LA 'CRISIS' DE LA INSTITUCIÓN PARLAMENTARIA. — III. LA OPOSICIÓN COMO 'FUNCIÓN'.—IV. EL OBSTRUCCIONISMO PARLAMENTARIO.—V. FUNCIONALISMO Y OBSTRUCCIONISMO EN LA REGLAMENTACIÓN PARLAMENTARIA DE ANDALUCÍA.

---

(\*) El presente texto corresponde a la conferencia pronunciada por el autor en las Jornadas sobre «Parlamento y Sociedad en Andalucía», que, organizadas por el Parlamento de Andalucía, se celebraron en Granada los días 7, 8 y 9 de mayo de 1987.

## I. INTRODUCCIÓN

La presente exposición pretende ser un acercamiento dialéctico a la armonía y/o patología con que las relaciones políticas se desenvuelven dentro de la institución parlamentaria. El problema, de una enorme importancia para la propia supervivencia del sistema democrático, es tan antiguo como la existencia misma del parlamentarismo.

Pretendemos, sucintamente, contribuir a la divulgación de la mencionada cuestión a la que la doctrina española, sorprendentemente, ha dedicado un escaso interés (1). En consecuencia, planearemos inicialmente sobre el marco teórico general del problema para descender, posteriormente, a la concreción que el asunto encuentra en la reglamentación parlamentaria de Andalucía.

## II. LA 'FUNCIONALIDAD' EN EL MARCO DE LA 'CRISIS' DE LA INSTITUCIÓN PARLAMENTARIA

Entendemos por funcionalidad parlamentaria el conjunto de factores que contribuyen a que la Cámara desenvuelva con eficacia

---

(1) Una notable excepción la representa el trabajo de PÉREZ-SERRANO JAUREGUI, N.: *La obstrucción parlamentaria*, «Revista Española de Derecho Constitucional», año 3, núm. 8, mayo-agosto 1983, págs. 47 a 62. Una escueta referencia, debida al carácter general de la obra, puede encontrarse en SANTAOLALLA LÓPEZ, F.: *Derecho parlamentario español*, Editora Nacional, Madrid, 1984, págs. 177 a 179.

la tarea que institucionalmente el sistema le tiene reservada. Su resultante sería la fluidez en el tráfico de las relaciones parlamentarias; en consecuencia el principio va enderezado no sólo a que las relaciones se produzcan sin obstáculos graves, sino, y lo que no es menos importante, a que éstas se desarrollen dentro del recinto de las Cámaras; es decir: *en sede parlamentaria*.

Por otro lado, si el Parlamento es un órgano de institucionalización del conflicto de clases, cuanto más funcional éste se muestre y más fluidamente se comporte en el procedimiento de discusión y decisión de los asuntos más se lubrica el sistema político y, consecuentemente, aumentan las posibilidades de que la 'lucha de clases' o 'los contradictorios intereses en presencia', según se prefiera, se diriman por métodos pacíficos.

Si convenimos en que al menos los partidos políticos con representación parlamentaria (y bastantes de los que no la tienen) mantienen un *consensus básico* sobre la validez de dicho sistema político, el interés común a salvaguardar es la funcionalidad y operatividad de la Cámara y su centralidad y preponderancia en el esquema institucional.

Sin embargo, no podemos olvidar que el sistema parlamentario andaluz desenvuelve su actividad en un momento del desarrollo histórico en que es casi tópico aludir a la 'crisis' del parlamentarismo. Desligar los embates que la Institución andaluza soporta de los factores genéricos que en los distintos países han contribuido al debilitamiento de las Cámaras no es una posición rigurosa. Dicho en otras palabras, afirmar que el Parlamento de Andalucía está 'secuestrado' o que su tarea no trasciende a la ciudadanía e imputar inmediatamente a éste o aquel partido político la responsabilidad de tal disfunción puede ser una crítica política válida, pero es una incorrección histórica además de un grave error analítico.

En realidad, la 'crisis' de la 'centralidad' del Parlamento —o, más propiamente, la modificación estructural de las funciones de éste— trae causa de las transformaciones habidas en el Estado contemporáneo. Por ello, no es posible entender hoy la posición institucional del Parlamento sin efectuar una retrospectiva histórica a la búsqueda de las convulsiones habidas en el viejo Estado liberal

de Derecho. Coincidimos con LEIBHOLZ en que la mutación acaecida en el Estado liberal-representativo vendría caracterizada «por tres fases consistentes: la primera, en la usurpación y monopolización del Poder legislativo por el Parlamento; la segunda, en la paulatina transformación de éste como consecuencia de la conversión de la democracia liberal-representativa en 'Estado de partidos' radicalmente igualitario y democrático, en el cual los partidos políticos tienen que oponerse también a los intereses de fracción y la tercera, en la transformación en Estado de prestación y Beneficiencia social» (2).

En efecto, es históricamente conocido cómo se suprimió en Europa el viejo dualismo Parlamento-Corona al privar a ésta (o a la Presidencia republicana, en su caso) de poder político propio; se reforzó el papel de la Cámara con la introducción del sistema de gobierno parlamentario que homogeiniza mayoría parlamentaria y Gobierno y donde éste necesita para instituirse la confianza de aquélla; y se calificó, en fin, al Parlamento como soberano dotado de poder omnímodo con la sola y clásica limitación de 'convertir a un hombre en mujer o viceversa'.

En el viejo Estado liberal la legislación ocupaba un lugar de preeminencia entre las diversas actividades estatales, pues a la ley estaban subordinados tanto los jueces y magistrados como el Gobierno y la Administración. En rigor el legislador sólo se sometía a la Constitución, pero en su mano estaba la propia modificación de ésta. El Parlamento se nutría de diputados que, dotados de cierto 'status' personal y de especial consideración y respetabilidad, se consideraban representantes de la Nación entera, encarnaban la 'voluntad general' y tomaban sus decisiones con ilimitada libertad. En el Estado constitucional liberal se estimaba que sólo los diputados, libres de trabas y consignas, podían formar la voluntad estatal sin estar sometidos a la vejatoria condición de delegados. En consecuencia, a través de la capacidad de convicción y persuasión, de la habilidad oratoria, en suma, deberían los Parlamentos, mediante un libre intercambio de opiniones, producir el compromiso político que se expresaría en forma de mandato del legislador con carácter

---

(2) LEIBHOLZ, G.: *Problemas fundamentales de la democracia moderna*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1971, pág. 38.

general y abstracto. Pero ocurrió que este Parlamento liberal representativo, concebido como un lugar de encuentro y de intercambio de opiniones entre la propia burguesía, fue perdiendo su misma base social con la irrupción de las masas obreras organizadas y la emancipación política de los desposeídos, a través de la generalización del sufragio. La técnica de la representación, adecuada a una capa social homogénea —la burguesía—, se vio distorsionada como principio organizativo al tener que integrar intereses divergentes y aun opuestos a los inicialmente previstos. La disfuncionalidad se resolvió al postularse los partidos como elementos sustantivos de la acción social y política.

La transformación de la democracia liberal representativa en una democracia de partidos supondrá una mutación del papel del Parlamento. Como ha escrito KAMMLER «como órgano de una opinión pública política y crítica de la sociedad burguesa, el Parlamento servía tanto para la fundamentación legislativa del poder como para el control crítico de la praxis del poder. Pero, puesto que bajo las condiciones de la sociedad industrial del capitalismo desarrollado, la opinión pública puede reivindicar menos que nunca el rango de un colectivo crítico y políticamente eficaz del ejercicio del poder, desaparece la función del Parlamento como foro de discusión políticamente decisivo, para convertirse en un foro de manifestación, esto es —afirma el propio KAMMLER recogiendo palabras de LEIBHOLZ—: «en un lugar... en donde se dan cita los delegados militantes de los partidos, para dar constancia de unas decisiones que ya han sido tomadas con anterioridad en los comités o en los congresos de los partidos» (3).

El Parlamento decimonónico ejercía la función legitimadora del sistema en tres niveles distintos: a) plasmando instrumentalmente la soberanía popular; b) presentándose como el momento en que se concreta la racionalidad y universalidad burguesa; c) explicitando las relaciones sociales de producción capitalista, o, si se prefiere, dando actuación a la ley capitalista del valor. El siglo xx viene a conocer la plenitud de una realidad social diferente montada sobre una nueva fundamentación económica y política, que supone una

---

(3) KAMMLER, J.: *El Estado social*. En ABENDROTH, J. y LENK, K.: *Introducción a la ciencia política*, Anagrama, Barcelona, 1971, pág. 111.

lógica institucional distinta, y que termina por socavar, a fuer de pura incoherencia, los cimientos del parlamentarismo liberal-representativo (crisis del mandato representativo; crisis del carácter de generalidad y universalidad de la ley; crisis, en fin, de las funciones clásicas del Parlamento, especialmente de la legislativa y la de control) (4). Todo ello en un contexto en que la tajante separación entre sociedad civil y Estado va a ser sustituida, de un lado, por un proceso de socialización del Estado (que pasa de mero espectador de los procesos económicos y sociales a Estado interventor en los mismos), y, de otro, por una estatalización de la sociedad por cuanto el ejercicio del poder se va a articular a través de partidos, sindicatos y asociaciones de todo tipo que vienen a sustituir a la clásica y desorganizada opinión pública burguesa.

La verdadera transformación estructural del Parlamento vendría, así, de la mano de la irrupción del partido político en la Cámara, pues frente a aquellos diputados de carácter representativo que atendían al 'interés general' sin más coacción que su 'consciencia' se alza el diputado elegido en las listas de un partido político, integrado en un organigrama reglamentado de Grupo parlamentario y comprometido imperativamente con el programa electoral sometido al voto de los ciudadanos. La aparición del partido político como instancia de intermediación pone al descubierto dos monumentales ficciones: de una parte, el mito del mandato representativo trucado en imperativo por mor de la disciplina parlamentaria; de otra, y en el terreno de las funciones, la ilusoria actividad de control de la Cámara, imposible de cumplimentar al ser la misma mayoría parlamentaria la que controla al Gobierno. Ello se materializa en una flagrante crisis de la clásica división de poderes que vendrá sustituida por una tensión entre mayoría y minoría (5).

No se precisa decir que este nuevo 'Estado de partidos' no es el viejo liberalismo clásico cuya eficacia ahora se cuestiona para resolver los complicados problemas de la sociedad industrial avan-

---

(4) DE VEGA, P.: *Parlamento y opinión pública*. En *Parlamento y sociedad civil*. Coordinación a cargo de M. A. Aparicio. Publicaciones de la Universidad de Barcelona, 1980, pág. 17.

(5) DE VEGA, P.: *Parlamento y opinión pública*. En *Parlamento y sociedad civil*, *op. cit.*, pág. 17.

zada. El viejo Estado liberal pivotaba sobre los valores de la libertad, la propiedad individualista, la 'igualdad jurídica' y la participación en la determinación de la voluntad estatal a través del sufragio. El individualismo en todas sus esferas y, como consecuencia de éste, el abstencionismo estatal y la justicia conmutativa eran sus señas de identidad. Pero la expansión capitalista y el desarrollo económico han producido una mutación estatal que, si bien se mira, no es sino una readecuación funcional que mantiene el sistema de producción, pero modifica el de distribución. Y así, nos es dado decir con GARCÍA-PELAYO que «mientras que el Estado tradicional se sustentaba en la justicia conmutativa, el Estado social se sustenta en la justicia distributiva; mientras que el primero asignaba derechos sin mención de contenido, el segundo distribuye bienes jurídicos de contenido material; mientras que aquél era fundamentalmente un Estado legislador, éste es, fundamentalmente, un Estado gestor a cuyas condiciones han de someterse las modalidades de la legislación misma; mientras que el uno se limitaba a asegurar la justicia legal formal, el otro se extiende a la justicia legal material. Mientras que el adversario de los valores burgueses clásicos era la expansión de la acción estatal, para limitar la cual se instituyeron los adecuados mecanismos —derechos individuales, principio de legalidad, división de poderes, etc.— en cambio, lo único que puede asegurar la vigencia de los valores sociales es la acción del Estado... Allí se trataba de proteger a la sociedad del Estado, aquí se trata de proteger a la sociedad por la acción del Estado» (6).

El despliegue de la actividad del Estado social de Derecho va a producir dos consecuencias de hondas repercusiones estructurales:

1.<sup>a</sup> *Una creciente presencia del Poder Ejecutivo* debida a la multiplicación de los fines y tareas del Estado. Todo ello propiciado por el aumento, en vía administrativa, de la intervención pública en la vida económica con su correlato, en la vía jurídica, del incremento de las técnicas de deslegalización y la proliferación de las reservas de reglamento, derivado de la necesaria celeridad y prontitud con que el Gobierno debe adoptar decisiones incompatibles

---

(6) GARCÍA-PELAYO, M.: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Alianza Editorial. Madrid, 1982, págs. 26-27.

con la relativa lentitud de los procedimientos parlamentarios. La imagen de este Estado social de Derecho, vigente en las democracias occidentales más avanzadas, configura, por contraposición al viejo Estado liberal de Derecho, un Estado distribuidor donde, de nuevo en palabras de GARCÍA PELAYO, «la dirección y regulación de lo que podríamos llamar la empresa económica nacional por parte del Estado supone la transformación de éste de un 'Estado (predominantemente) legislativo'... en un 'Estado predominantemente administrativo o de prestaciones' o, quizá, más bien en un Estado 'manager' de la sociedad nacional» (7). Al ser la función prioritaria del Estado más la de *actuar* que la de legislar se produce el fenómeno de que se traslada el *lugar* de la decisión del Parlamento a las instancias gubernamentales y administrativas (8). El Parlamento queda así desplazado de la dirección política tanto por la Administración (que actúa en la sociedad desde el Estado) como por los partidos y asociaciones (que actúan en el Estado desde la sociedad), produciéndose desde aquélla un incremento desmesurado de la potestad reglamentaria a la vez que el Gobierno genera la práctica totalidad de los proyectos de ley que consigue imponer y aprobar sin dificultad en el Parlamento a través del tentáculo del grupo parlamentario de la mayoría. «En esta situación —dirá KAMMLER— la fracción mayoritaria constituye el 'poder ejecutivo legislador'. Por consiguiente el Gobierno, la fracción mayoritaria y la burocracia estatal forman una unidad política que tiene en cuenta la importancia real de los partidos y rompe el marco institucional del parlamento» (9). La Cámara, cabe decir, continúa ejerciendo la crítica del Gobierno y canalizando aspiraciones de la sociedad a través de los partidos, pero el Gobierno refuerza su posición institucional al contar con los gabinetes de expertos y recursos técnicos suficientes capaces de garantizar respuestas inmediatas y concretas a las demandas ciudadanas, recursos y respuestas lejos del alcance del Parlamento que se mueve con demasiada pereza en esta nueva dinámica institucional. Esta primacía del Gobierno en la trama institucional viene en cierta forma legitimada por la propia transformación del sentido del voto

---

(7) GARCÍA-PELAYO, M.: *Op. cit.*

(8) RAMÍREZ, M.: *La participación política*, Tecnos. Madrid, 1985, pág. 34 y siguientes.

(9) KAMMLER, J.: *El Estado social, op. cit.*, pág. 111.



que hoy no sirve tanto para designar a unos concretos diputados sino para la elección de un grupo de gobierno encabezado por un líder que acometerá un determinado programa inspirado en una concepción global de la sociedad. Ello facilita que el Gobierno tienda a sentirse —y a percibirse— también legitimado democráticamente en cuanto elegido por el pueblo.

2.<sup>a</sup> *Una insuficiencia de la participación política basada en el sufragio periódico.* En el Estado liberal burgués los ciudadanos se limitaban básicamente a participar en el proceso electoral a efectos de configurar un Parlamento que mediante leyes expresara la voluntad estatal; en cambio, en el Estado social, junto al derecho individualizado de los ciudadanos a la participación, aparecen los grupos y asociaciones de intereses propios del tejido de la sociedad organizacional (10) que tienen como misión mediatizar las decisiones políticas y económicas de gobierno a través de un fluido diálogo con las tecno-burocracias correspondientes. Estamos, así, en presencia de una *extraparlamentarización de la información, la negociación y el diálogo* entre las organizaciones que representan intereses sectoriales y/o de clase, de un lado, y el poder político de otro.

En efecto; la existencia de organizaciones colegiadas representativas (de carácter bien corporativo, bien de clase) institucionalizadas u operantes de facto en la vida económica facilita la negociación directa con el Gobierno en detrimento de las tareas de *mediación* de intereses sociales que los parlamentarios del diecinueve realizaban y de las tareas de *intermediación* propias de los partidos políticos en el parlamentarismo del siglo xx, cuestión tanto más grave si se tiene en cuenta que los grupos de oposición vienen así privados de cualquier posibilidad de intervención que tienda a modificar la decisión del Ejecutivo. Aparece así el Parlamento como sede de ratificación de decisiones negociadas extraparlamentariamente. Estos acuerdos, pactos y comportamientos secretos surgidos en el ámbito de la estricta privacidad eliminan la publicidad del Parlamento y son notoriamente perjudiciales para el prestigio de éste.

Pero es que la erosión de semejante disfuncionalidad no sólo

---

(10) GARCÍA-PELAYO, M.: *Op. cit.*, pág. 92 y sigs.

afecta al prestigio de las instituciones sino que altera el propio principio democrático sobre el que las normas deben desenvolverse, pues esta actividad en la privacidad entre los vértices de las organizaciones representativas de concretos intereses y las burocracias rectoras arrojan como resultado que los intereses dominantes de la sociedad capitalista se conviertan en decisiones políticas. A este resultado se llega tras una progresiva relegación de los representantes políticos por parte de los 'expertos' formalmente neutrales que, so capa de la complejidad técnica de los asuntos, se han auto-investido de la capacidad de adoptar decisiones o de condicionar las mismas con su informe o dictamen. De este manera la actividad de las asociaciones y grupos de presión se desenvuelve en la antesala parlamentaria y queda sustraída al control público. Y aun cuando aquéllas y éstas traspasan los umbrales de la Cámara, sus impulsos no se dirigen ya al Parlamento en tanto que institución representativa cuanto al partido político, única, quizá última instancia articuladora que, desde un proyecto político global, puede evitar el neocorporativismo atomizado y la desagregación social a que nuestra sociedad propende.

La cuestión, como se comprenderá, tiene un profundo saber anti-democrático: a) en el cuadro general porque la opinión pública y el Parlamento-institución materializan rituales exotéricos que sirven de legitimación ante un público confundido y desorientado por las técnicas del 'marketing', convertido en elector-consumidor e incapaz de distinguir en un bosque cada vez más desideologizado. Este efecto del elector degradado a la situación de consumidor apolítico no es sino un reflejo de que «las leyes del desarrollo que determinan el capitalismo organizado, también tienen validez para la estructura del sistema de los partidos» (11), b) por lo que se refiere al partido político porque las nociones de complejidad y tecnificación redundarán en el reclutamiento de los parlamentarios y dirigentes reforzando más si cabe la oligarquización de las organizaciones cuyas cúspides jerárquicas devendrán más autónomas e incontrolables.

---

(11) KAMMLER, J.: *El Estado social*, op. cit., pág. 120.

### III. LA OPOSICIÓN COMO 'FUNCIÓN'

El incremento del diálogo entre las partes marcha paralelo a la atenuación del papel del Parlamento en los conflictos sociales y al debilitamiento del papel de la oposición parlamentaria, debilitamiento que está conectado a la acentuación de la reducción de los límites de contraposición ideológica y programática de los partidos parlamentarios, lo que es exponente de un desarrollo político con un extenso 'consensus básico' sobre los valores político-constitucionales, sobre el sentido del pluralismo social y político y sobre las garantías que deban observarse en el uso del poder. Y es que el esquema de relación entre los partidos parlamentarios determina el papel que la oposición está llamada a desempeñar por cuanto sólo el 'esquema conflictual' parece otorgarle plenamente un papel constructivo y dinamizador por la vía de la formulación de direcciones programáticas alternativas en el desarrollo de las funciones de control parlamentario y que se terminan sometiendo al juicio del electorado en el momento de la renovación de la representación política.

Con todo, es necesario poner de relieve la enorme trascendencia que para la funcionalidad del sistema tiene no sólo la institucionalización de la oposición política, sino, la consideración de la *oposición como función* constitucional necesaria para el correcto funcionamiento del sistema.

En los esquemas del parlamentarismo que merecen llamarse tal no es concebible una función de gobierno (o, si se quiere, de dirección política) si paralelamente no está garantizada una función de oposición, en un juego que, por hipótesis debería permitir «la formación de las decisiones políticas mediante procedimientos dialéctico-contradictorios de los cuales mayoría y minoría fuesen a un tiempo protagonistas» (12).

Desde esta perspectiva la función de la oposición estribaría en ofrecer sus alternativas y programas a cuestiones concretas de gobierno en una explicitación de lo que podríamos llamar dirección

---

(12) DE VERGOTINI, G.: *Le funzioni delle assemblee parlamentari*. Arnaldo Forni Editore. Bologna, 1975, pág. 18.

política de la oposición (la oposición como 'alternativa'). Pero esta cuestión de '*dirección alternativa*' no siempre tiene porqué dirimirse en términos de antítesis, pues puede ocurrir que la oposición actúe en posiciones negativas manifestando puramente su disenso y obstaculizando (o por lo menos no contribuyendo) al proceso de formación de decisiones. Aparece aquí ya la disfuncionalidad conocida como 'obstruccionismo parlamentario' del que nos ocuparemos en seguida.

La primera actitud, el concepto de 'oposición como alternativa', va ligado, obviamente, al principio de 'alternancia de poder'. Sin embargo, no todas las alternativas están por la rotación de la mayoría (pues existen partidos antisistema) y no siempre la alternativa está en condiciones de producir el efecto de la rotación (por la propia debilidad de la oposición).

Si excluimos la oposición antisistema —que no está presente en el Parlamento de Andalucía— la función de la oposición como alternativa presupondría un grado de organización de ésta capaz de diseñar un programa de acción que pueda contraponerse al de la propia mayoría y percibirse así por el electorado. La función de oposición como propuesta de '*dirección política alternativa*' —que persiga la rotación de la mayoría— constituye quizá el más importante elemento identificador de la forma de gobierno parlamentario entendida como solución organizativa de un régimen democrático que permita el gobierno de la mayoría en el pleno respeto a los derechos de las minorías y que consienta y asegure a estas últimas (las minorías) la posibilidad jurídica y práctica de transformarse a su vez en mayoría, y, por ende, en Gobierno.

#### IV. EL OBSTRUCCIONISMO PARLAMENTARIO

Institucionalizada la oposición política y normalizado el juego entre Gobierno-mayoría y minoría es necesario un paso más. Se requiere que los actores en presencia desenvuelvan sus relaciones políticas con *lealtad* al sistema. Cuando se produzcan determinados comportamientos patológicos, entendidos como técnicas dilatorias —si no destructivas— de la vida de la Cámara, nos encontraremos

situados ante una grave disfunción que amenaza con paralizar el sistema: se trata del denominado 'obstruccionismo parlamentario' (13).

El obstruccionismo en la 'praxis' parlamentaria viene definido como la actividad que consiste, específicamente, en obstaculizar el normal curso de los procedimientos, ejercitada con método, precisamente por quienes estén legitimados para participar en el ejercicio de dicha actividad, y encaminada a impedir la consecución de los fines a los que el procedimiento se ordena, es decir, conseguir la formación de la voluntad de la Cámara en torno a una cuestión en discusión.

Si la naturaleza de los medios de los que se sirve el obstruccionismo es procedimental sus agentes tienen que ser titulares de poderes de dirección e impulso parlamentario, bien como personas físicas (diputados e incluso los miembros del Consejo de Gobierno, sean parlamentarios o no), bien como órganos o articulaciones de la Cámara (comisiones, ponencias, mesas e, incluso, la propia Presidencia).

Existen diversas *clases* de obstruccionismo:

1.º *Atendiendo al elemento subjetivo*, junto al clásico obstruccionismo de minoría hay otro de mayoría, como también lo hay de órganos o articulaciones internas de la Cámara, e, incluso, del propio Consejo de Gobierno.

2.º *En relación a los medios empleados*, se habla de obstruccionismo 'técnico' si se vale del uso abusivo de instrumentos reglamentarios, o 'físico' (también llamado 'material') si utiliza medios ilícitos y con frecuencia violentos (rumores, tumultos, interrupciones, etc.).

3.º *Atendiendo a su alcance*: 'episódico' o 'incidental', 'táctico' (o con fines transaccionales) y 'sistemático' (si va dirigido, por principio, a impedir el trabajo de la Cámara utilizando pertinaz e indis-

---

(13) Para una visión general de esta figura puede consultarse la voz 'Ostruzionismo parlamentare' en Enciclopedia del Diritto. Tomo XXXI, Giuffrè, Milano, 1981, pág. 476 y sigs.

crimínadamente cuantas argucias permitan retrasar el derecho de la mayoría a deliberar y votar).

Por lo que se refiere al *lugar* del obstruccionismo, si tal se acomete mediante instrumentos reglamentarios y sólo por quienes están legitimados para intervenir en los procedimientos, éste no puede ser otro que la sede parlamentaria (Pleno, comisión, ponencia, etcétera).

Detenciones arbitrarias, secuestros, actos violentos dirigidos contra parlamentarios o miembros del Consejo de Gobierno fuera de la sede indicada, aun con la específica finalidad de impedir el iter procedimental, no son, en propiedad, manifestaciones de obstruccionismo.

En cuanto al *tiempo*, el fenómeno debe producirse entre el inicio y el fin de la sesión, si bien existe otra serie de maniobras de naturaleza obstruccionista que pueden producirse antes del comienzo o de la finalización de ésta.

La *finalidad* de la obstrucción es, obviamente, impedir y obstaculizar el curso normal de un procedimiento parlamentario preestablecido.

Por lo que hace a los *medios*, tratando de impedir o retrasar al máximo la fase de deliberación y aprobación final del objeto principal, la obstrucción opera sobre dos planos:

1) *En el interior del procedimiento*, prolongando los tiempos de discusión o planteando artificiosas cuestiones incidentales ajenas al objeto principal de la deliberación.

2) *En el exterior*, imposibilitando la regular composición del órgano, bien por no haber designado los miembros del mismo, bien por la pura inasistencia impidiendo la obtención del quórum de constitución. La ausencia de convocatoria o la manipulación del orden del día pueden ser expresión de obstruccionismo presidencial y de mayoría.

Finalmente, y por lo que se refiere a la *legitimidad* del fenómeno obstruccionista, debe señalarse que existen, desde luego, límites al

mismo: el respeto a las reglas de procedimiento y el rechazo al obstruccionismo 'físico'.

En cuanto al obstruccionismo 'técnico', la doctrina está dividida dependiendo de la hipótesis que se avance inevitablemente conectada a premisas políticas. Desde mi punto de vista es factible afirmar la legitimidad del obstruccionismo cuando, superadas las garantías jurídico-constitucionales, se opriman o se tiendan a conculcar las libertades fundamentales y los derechos de las minorías. Se configura, así, como una especie de 'derecho de resistencia' frente a los abusos de la mayoría (MARTINES), que se considera legítimo para abatir una mayoría que ya no se corresponde con la realidad (FERRACCIU), o que viola los derechos de las minorías (KELSEN), o que tiende a impedir medidas inconstitucionales, impopulares o inoportunas (FERRACCIU, DELL'ACQUA, BASSANINI, MORTATI), o a remediar lagunas del sistema de tutela de garantías constitucionales (DELL'ACQUA, BASSANINI).

Situados en el terreno de lo jurídico cabría decir que la utilización de una disposición reglamentaria que disciplina la organización y el funcionamiento de la Cámara para fines diversos y, aun, opuesto a los previstos por el esquema normativo, asimila el obstruccionismo al fraude de ley o de reglamento.

En realidad estamos ante una cuestión metajurídica y propiamente política en la que es difícil medir con parámetros jurídico-constitucionales la legitimidad de una práctica obstruccionista concreta.

Difícil y complicada tarea incumbe a la Presidencia para encontrar el necesario equilibrio y la ajustada compensación, pues, junto al fundamental deber de proteger a las 'minorías' está el no menos importante de facilitar a la 'mayoría' el cumplimiento del programa electoral votado por los ciudadanos. Y la línea que separa el ejercicio de los derechos de la 'mayoría' de su abuso es tan sutil como la que separa la tarea de oposición de las maniobras obstruccionistas.

## V. FUNCIONALISMO Y OBSTRUCCIONISMO EN LA REGLAMENTACIÓN PARLAMENTARIA DE ANDALUCÍA

Llegados a este punto de la exposición conviene ya referirnos al cuadro normativo en el que se desenvuelven las relaciones parlamentarias en la Cámara andaluza, a fin de escrutar —desde luego sin ánimo de exhaustividad— los principales elementos funcionales (antiostruccionistas) y disfuncionales (ostruccionistas) que se encuentran flotando en la superestructura jurídica de la iglesia de San Hermenegildo (14).

El Reglamento del Parlamento de Andalucía pertenece al género clásico de reglamentación parlamentaria que, surgida tras la entrada en vigor de la Constitución de 1978, tiene una clara intencionalidad racionalizadora y antiostruccionista.

1. En primer lugar, cabe destacar, de conformidad con la filosofía constitucional y estatutaria, y por ende, también reglamentaria, la preocupación por la *estabilidad gubernamental* y la *potenciación de la capacidad de acción del Ejecutivo, sobre todo, en materia económica*. En efecto:

a) Respecto de la primera cuestión cabe destacar las dificultades y requisitos para articular la denominada moción de censura constructiva (propuesta, al menos, por la cuarta parte de los diputados, inclusión simultánea de candidato a Presidente, período de enfriamiento entre la presentación y la votación, mayoría absoluta para su aprobación, prohibición de presentación a los signatarios de otra moción en el mismo período de sesiones, etc.), así como la previsión estatutaria de la disolución anticipada de la Cámara.

b) Respecto de la segunda cuestión el Proyecto de Ley de presupuestos de la Junta de Andalucía goza de preferencia general en la

---

(14) Para el lector no avisado, se trata de la sede provisional del Parlamento de Andalucía, donde por cierto estuvieron reunidas las Cortes desde el 23 de abril hasta el 11 de junio de 1823, cuando Fernando VII buscó refugio de la expedición denominada los 'Cien Mil Hijos de San Luis' que, bajo el mando del Duque de Angulema, se proponía derrotar el régimen constitucional vigente en España desde 1820 y restablecer la monarquía absoluta.



tramitación respecto a las demás iniciativas (artículo 127.1) (15), las enmiendas al mismo que supongan minoración de ingresos requerirán la conformidad del Consejo de Gobierno para su tramitación (artículo 127.4), igualmente, las enmiendas a cualquier proyecto de ley que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirán también la conformidad del Consejo de Gobierno para su tramitación (artículo 122.1) y, en fin, y por las mismas razones, el Consejo de Gobierno puede oponerse a la tramitación de una proposición de ley si ésta implicara aumento de los créditos o disminución de los ingresos del presupuesto en vigor (artículo 122.2).

2. En la órbita funcionalista y, por ende, antiobstruccionista se incardina la configuración de una Presidencia fuerte a efectos de conducción del debate, que ostenta además el monopolio en la interpretación del Reglamento, y que claramente se orienta hacia una neutralidad beligerante, pues frente al 'Presidente super-partes' *versus* Presidente de la mayoría se abre camino, día a día, ese hombre de la Constitución y del Estatuto, titular no ya de abstractos poderes arbitrales sino de precisos intereses político-constitucionales y jurídico-estatutarios.

3.3.1. El uso abusivo del turno de palabra ha sido, posiblemente, la práctica más típicamente obstruccionista de cuantas conoce el parlamentarismo comparado. Esta situación caótica, en la que todos hablan de todo, y que se ilustra históricamente cuando CATÓN UTICENSE habló un día entero contra JULIO CÉSAR en el Senado de Roma, no tiene posibilidad en el marco normativo actual. En efecto, el Reglamento es minucioso al establecer la prevención de tasar los procedimientos, tanto en lo que corresponde a los sujetos que tienen derecho a intervenir como en lo que se refiere a los tiempos disponibles para ello. Las llamadas a la *cuestión* y al *orden* contribuyen a centrar y a ordenar el debate. El decaimiento del derecho a usar la palabra si el diputado no está presente, la prohibición de interrumpir al orador, la prohibición de debatir con la Presidencia la inter-

---

(15) Tanto este artículo como cuantos en lo sucesivo se citan son todos ellos referidos al Reglamento del Parlamento de Andalucía aprobado en sesión celebrada los días 2 y 3 de noviembre de 1982 («B.O.P.A.», núm. 12 de 12 de noviembre de 1982).

pretación del Reglamento y, sobre todo, la posibilidad por parte de ésta, de acuerdo con la Mesa, de decidir el cierre de una discusión cuando entienda que el asunto está suficientemente debatido son todas ellas medidas abiertamente conducentes a evitar el 'filibusterismo' parlamentario (Vid. artículos 75, 76, 77, 81, 103, 104 y 105).

3.2. En materia de votaciones tienen matriz antiobstruccionista:

- La presunción de la existencia de quórum una vez celebrada la votación (artículo 83.2);
- La exigencia de mayoría simple, como criterio general de validez de los acuerdos (artículo 84);
- La prohibición de interrumpir la votación, de entrar o salir de la sesión y de solicitar la palabra durante la misma (artículo 85);
- La generalización de la votación ordinaria, agilizada en los últimos tiempos por los sistemas de electrificación e informatización del voto (artículo 89).

3.3. El conjunto de mecanismos antiobstruccionistas se completa con una serie de medidas y procedimientos específicamente encaminados a abreviar las deliberaciones y conseguir con prontitud un pronunciamiento de la Cámara. Entre ellos cabe destacar:

- La tramitación de un proyecto de ley por el sistema de lectura única (artículo 132).
- La tramitación por el procedimiento de urgencia ordinaria de los artículos 98 y 99 (por el que se reducen los plazos, como mínimo, a la mitad) o de urgencia extraordinaria (artículo 72.4 y Resolución de la Presidencia regulando la tramitación de las interpelaciones y preguntas de urgencia).
- La delegación en las Comisiones de la competencia legislativa plena (artículos 130 y 131).
- La fijación de un plazo ordinario para la presentación de enmiendas (quince días), para que la Ponencia evacue el

Informe (quince días) o para que la Comisión dictamine el proyecto o proposición de ley (dos meses).

- La utilización del denominado procedimiento de 'guillotina' del artículo 119.2 segundo, mediante el cual la Presidencia, de acuerdo con la Mesa y oída la Junta de Portavoces, puede fijar de antemano el tiempo máximo de debate de un proyecto y distribuir el mismo entre las intervenciones previstas, procediendo sin más trámite a las votaciones pendientes.

Por lo que se refiere a la conformación de los órganos de la Cámara es teleológicamente una medida antiobstruccionista la configuración, en forma de *deber* jurídico, de la obligación que tienen los diputados de asistir a las sesiones del Pleno del Parlamento y de las Comisiones (artículos 13), deber cuyo incumplimiento de forma reiterada y sin justificación puede acarrearle la pérdida de alguno o de todos los derechos conferidos en los artículos 6 al 9 del Reglamento, entre los que, no se olvide, están los derechos de contenido económico.

4. Vista esta panorámica de normas y procedimientos, de marcado acento funcionalista, cuyo denominador común estriba en la agilización de los trámites que faciliten la formación de la voluntad de la Cámara sin menoscabo de la libertad para deliberar y discutir, veamos ahora aquellas disposiciones o situaciones con contenido potencialmente obstruccionista y cuya práctica consciente conduciría a impedir el cumplimiento de las funciones encomendadas a la Cámara.

Distingamos, en primer lugar, entre una obstrucción física y otra técnica:

La *obstrucción física*, en palabras de KELSEN, «es aquella que para paralizar el mecanismo parlamentario, recurre a la aplicación directa o indirecta de medios de violencia» (16). Entre ellas estaría la promoción por los diputados de altercados graves, el desenvolvimiento de conductas violentas e incluso, el abandono masivo, o sufi-

---

(16) KELSEN: *Teoría general del Estado*, Editora Nacional, México, 1979, pág. 448.

cientemente significativo, del Salón de sesiones por parte de diputados de la oposición.

En cuanto a la *obstrucción técnica* o reglamentaria, consiste en la utilización de disposiciones jurídicas para fines diversos y, aun, opuestos a los previstos por el esquema normativo.

Son potencialmente comportamientos obstruccionistas, abstracción hecha de quienes los realicen, los siguientes:

- La petición desmedida e injustificada por parte de los diputados (artículo 7) o de las Comisiones (artículo 43) de solicitudes de información al Consejo de Gobierno, particularmente cuando éstas son imprecisas o no están suficientemente acotadas.
- Paralelamente, la no contestación a dichas solicitudes por parte del Consejo de Gobierno, la tardanza en las mismas o las respuestas vacías, esquivas o insuficientes.
- El retraso injustificado en la convocatoria de Comisiones de control o sesiones informativas solicitadas por la oposición (artículo 41).
- Las alteraciones del orden del día de los órganos, sin causa motivada que lo justifique, y aun la propia conformación de éstos, pues que el listado de temas a debatir que propone la Presidencia necesite para su perfección la voluntad concordante de la Junta de Portavoces equivale a poner en manos de la mayoría la posibilidad de controlar el flujo parlamentario (artículos 72 y 73).
- El abuso del derecho que el Consejo de Gobierno tiene de hacer uso de la palabra, siempre que lo solicite (artículo 75.5).
- La hipersensibilidad en la percepción de las alusiones que puede derivar en una verdadera rémora para la libertad de expresión (*freedom of speech*) (artículo 76).
- La reiterada solicitud de la observancia del Reglamento, o de lectura de normas y documentos supuestamente conducentes a la ilustración del debate y, en general, cuantas cuestiones de orden o de carácter incidental se efectúen con el ánimo de perturbar la buena marcha del procedimiento (artículo 77).

- La comprobación del quórum previo a cada votación (artículo 83.2) o la solicitud injustificada de la votación pública por llamamiento o secreta (artículo 90).

- La solicitud sistemática de la ampliación de los plazos, en particular para la presentación de enmiendas (artículo 111.1 en relación con el 96).

- La presentación rutinaria de enmiendas a la totalidad a la inmensa mayoría de los proyectos de ley sin que muchas veces exista justificación política (por carencia de proyecto alternativo) ni reglamentaria (por ausencia de motivación en relación con «la oportunidad, los principios o el espíritu del proyecto de ley», tal como exige el artículo 111.3).

- El mantenimiento sistemático, a través de todo el *iter* legislativo y hasta el Pleno, de la práctica totalidad de las enmiendas particulares presentadas a los proyectos de ley.

5. No forma parte del objeto de la presente exposición la imputación de posibles comportamientos obstruccionistas a ninguno de los actores de la 'praxis' parlamentaria andaluza. Antes al contrario, se impone la prudencia necesaria para, a la vista del esquema teórico general y de la reglamentación parlamentaria particular, abstenerse de señalar conductas concretas que fueren subsumibles bajo tal calificación. Establecido el cuadro de referencia, quede al buen criterio de cada cual la conclusión.

Sin embargo, no debería finalizar mi reflexión sin una idea importante, a modo de recapitulación: la supuesta ineficacia, debilitamiento o 'secuestro' del papel de la Cámara no trae causa, a mi juicio, de las normas contenidas en el Reglamento de la Cámara, perfeccionables sin duda, pero dotadas de la suficiente elasticidad como para conseguir la funcionalidad de la Institución parlamentaria; ni tampoco debe buscarse en el comportamiento de los actores (gobierno-mayoría-minoría) que defienden sus posiciones dentro de las reglas del juego. Indáguese antes bien, en las transformaciones del Estado contemporáneo y el surgimiento del 'Estado de partidos', pues, como dice GARCÍA-PELAYO, los grupos parlamentarios son hoy «componentes orgánicos del Parlamento y subunidades de la organización de los partidos, dicho de otro modo, constituyen una pene-

tración de la organización del partido en la estructura del Parlamento» por lo que «el Pleno no es el *locus* de la decisión... sino el *locus* de legitimación de las decisiones tomadas por los grupos parlamentarios, con la consecuencia de que las intervenciones en su seno tienen un valor testimonial más dirigido a la opinión pública que a sus colegas» (17).

---

(17) GARCÍA-PELAYO, M.: *El Estado de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1986, pág. 94 y sigs.