



## TESIS DOCTORAL

### *El filibusterismo en el Senado estadounidense*

**Autor:**

***Alfonso Cuenca Miranda***

**Director:**

***José Manuel Vera Santos***

**Programa de Doctorado en Ciencias Sociales y Jurídicas**

**Escuela Internacional de Doctorado**

2021



# **EL FILIBUSTERISMO EN EL SENADO ESTADOUNIDENSE**



<b>INTRODUCCIÓN: EL OBSTRUCCIONISMO PARLAMENTARIO .....</b>	<b>13</b>
<b>I. CONCEPTO DE OBSTRUCCIÓN PARLAMENTARIA. ELEMENTOS.....</b>	<b>14</b>
<b>II. CONFORMACIÓN HISTÓRICA DEL OBSTRUCCIONISMO .....</b>	<b>22</b>
<b>A) Obstruccionismo en el Parlamento liberal clásico .....</b>	<b>23</b>
<b>B) La edad de oro del obstruccionismo (1875-1939): la crisis del Parlamento liberal.....</b>	<b>24</b>
<b>1) El cénit del obstruccionismo: principales episodios .....</b>	<b>25</b>
a) Reino Unido .....	25
b) Francia .....	28
c) Alemania .....	28
d) Austria.....	30
e) Italia .....	31
f) España.....	31
g) Otros países.....	33
<b>2) La reacción frente al obstruccionismo.....</b>	<b>34</b>
<b>C) El obstruccionismo en los Parlamentos actuales .....</b>	<b>38</b>
<b>1) Principales tácticas obstruccionistas .....</b>	<b>38</b>
<b>2) Remedios contra el obstruccionismo.....</b>	<b>45</b>
<b>III. SIGNIFICACIÓN DEL OBSTRUCCIONISMO PARLAMENTARIO.....</b>	<b>49</b>
<b>EL FILIBUSTERISMO EN EL SENADO ESTADOUNIDENSE.....</b>	<b>53</b>
<b>I. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>55</b>
<b>A) ORIGEN DEL TÉRMINO.....</b>	<b>55</b>
<b>B) CONCEPTO .....</b>	<b>57</b>
<b>C) EL FILIBUSTERISMO COMO ELEMENTO CARACTERÍSTICO DEL SENADO Y SU VIGENCIA EN LA CÁMARA DE REPRESENTANTES .....</b>	<b>61</b>
<b>1) El filibusterismo en el Senado .....</b>	<b>61</b>
<b>2) El filibusterismo histórico en la Cámara de Representantes .....</b>	<b>63</b>

<b>II. ELEMENTOS DEL SISTEMA CONSTITUCIONAL NORTEAMERICANO CON INCIDENCIA EN EL FILIBUSTERISMO .....</b>	<b>68</b>
<b>A) EL EQUILIBRIO COMO PRINCIPIO BÁSICO EN LA CONSTITUCIÓN ESTADOUNIDENSE: LOS COMPROMISOS FUNDACIONALES Y EL PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE PODERES .....</b>	<b>68</b>
1) Los compromisos constitucionales .....	69
2) El principio de separación de poderes. La forma de gobierno presidencialista .....	76
<b>B) EL SISTEMA DE PARTIDOS Y SU INFLUENCIA EN LA DINÁMICA POLÍTICA. EL GOBIERNO DIVIDIDO .....</b>	<b>81</b>
<b>C) EL CONGRESO DE ESTADOS UNIDOS: ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO (ESPECIAL REFERENCIA AL SENADO) .....</b>	<b>92</b>
1) Bicameralismo perfecto pero especial .....	93
2) Organización.....	97
a) Órganos de gobierno .....	97
b) Órganos funcionales .....	102
3) Funcionamiento: el procedimiento parlamentario .....	105
a) El Derecho parlamentario estadounidense: caracteres y fuentes ..	105
b) Sesiones y debate .....	109
<b>D) EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO Y LA INTERVENCIÓN DEL SENADO EN LAS NOMINACIONES DE CARGOS FEDERALES COMO OBJETO DEL FILIBUSTERISMO .....</b>	<b>112</b>
1) El procedimiento legislativo en las Cámaras.....	112
a) Fase de iniciativa .....	115
b) Fase de Comisión .....	116
c) Fase plenaria .....	118
d) Las Conferencias bicamerales.....	121
e) La sanción o el veto presidencial .....	122
2) La intervención del Senado en la designación por el Presidente de cargos públicos.....	123
<b>III. HISTORIA DEL FILIBUSTERISMO EN EL SENADO ESTADOUNIDENSE ...</b>	<b>132</b>

A)	EL FILIBUSTERISMO EN EL PRIMER SENADO, 1789-1820 .....	133
1)	Condiciones o factores del Senado primitivo con incidencia en el filibusterismo .....	133
2)	Marco procedimental .....	135
3)	Principales casos de filibusterismo.....	138
B)	EL FILIBUSTERISMO EN EL SENADO ENTRE 1820 Y 1880.....	140
1)	Factores .....	141
2)	El marco procedimental: libertad de palabra y primeros ensayos contra el filibusterismo .....	143
3)	Principales casos de filibusterismo.....	147
C)	LA EDAD DE ORO DEL FILIBUSTERISMO <i>PRECLOTURE</i> EN EL SENADO:1880-1917 .....	155
1)	Factores .....	156
2)	Marco procedimental e intentos de frenar el filibusterismo .....	160
3)	Principales casos de filibusterismo.....	163
D)	EL FILIBUSTERISMO <i>POST-CLOTURE</i> : 1917-1970 .....	184
1)	Factores .....	184
2)	Marco procedimental: el cloture. ....	188
3)	Principales casos de filibusterismo.....	193
IV.	EL FILIBUSTERISMO EN LA ACTUALIDAD .....	221
A)	FACTORES .....	222
B)	MODALIDADES: DEBATE IRRESTRICTO Y FILIBUSTERISMO SILENCIOSO.....	228
1)	FILIBUSTERISMO EXPRESO: LA LIBERTAD DE DEBATE .....	228
2)	EL FILIBUSTERISMO SILENTE: LOS <i>HOLDS</i> .....	234
C)	EL <i>CLOTURE</i> .....	239
1)	PRESENTACIÓN DEL <i>CLOTURE</i> .....	242
2)	VOTACIÓN DE LA MOCIÓN DE CIERRE.....	245

3) DE LA APROBACIÓN DE <i>CLOTURE</i> A LA VOTACIÓN DE LA MEDIDA OBSTRUIDA: EFECTOS DEL <i>CLOTURE</i> .....	247
D) OTRAS RESTRICCIONES AL FILIBUSTERISMO.....	251
1) <i>TWO-TRACK SYSTEM</i> .....	251
2) <i>FAST TRACK SYSTEM</i> . EL PROCEDIMIENTO DE RECONCILIACIÓN .....	252
a) Organización administrativa y legislación delegada.....	254
b) Tratados comerciales.....	256
c) <i>War Powers Act</i> .....	257
d) Materia presupuestaria. Los <i>bills</i> de reconciliación .....	258
E) EVOLUCIÓN .....	263
V. PERSPECTIVAS DE FUTURO: ¿HACIA UNA REFORMA DEL FILIBUSTERISMO?.....	284
A) PROPUESTAS DE REFORMA DEL FILIBUSTERISMO.....	284
1) Supresión del filibusterismo .....	284
2) Eliminación de la posibilidad de obstruir la aprobación de mociones para proceder .....	285
3) Reducción de la mayoría requerida para la aprobación del cierre del debate.....	286
4) Exigencia del filibusterismo “parlante” o físico .....	288
5) Otras propuestas de reforma .....	289
B) VÍAS PARA APROBACIÓN DE UNA EVENTUAL REFORMA DEL FILIBUSTERISMO: LA MODIFICACIÓN DE LA REGLA XXII Y LAS OPCIONES NUCLEAR Y CONVENCIONAL.....	291
1) Aprobación de la reforma mediante la modificación de la Regla XXII de las Rules del Senado .....	291
2) La llamada opción nuclear: el cambio de las reglas al comienzo de la legislatura .....	292
3) La opción convencional.....	294
C) PERSPECTIVAS DE FUTURO .....	299
VI. EL DEBATE SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL FILIBUSTERISMO .	302



A)	ARGUMENTOS EN CONTRA DE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL FILIBUSTERISMO .....	302
1)	LA EXIGENCIA DE LA SUPERMAYORÍA NO PREVISTA EN LA CONSTITUCIÓN .....	303
2)	LA VINCULACIÓN FRENTE A POSTERIORES SENADOS .....	307
B)	ARGUMENTOS EN FAVOR DE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL FILIBUSTERISMO .....	316
C)	IMPUGNABILIDAD O INIMPUGNABILIDAD DE LA REGLA XXII Y DEL FILIBUSTERISMO ANTE LOS TRIBUNALES DE JUSTICIA .....	321
VII.	VALORACIÓN DEL FILIBUSTERISMO.....	332
A)	ARGUMENTOS EN CONTRA DEL FILIBUSTERISMO .....	332
1)	Parálisis del sistema político .....	332
2)	Desprestigio de la institución y alejamiento del ciudadano .....	334
3)	Demasiado poder en manos de uno o pocos individuos .....	336
4)	Favorece intereses minoritarios o muy locales en perjuicio del conjunto de la Nación .....	338
5)	El filibusterismo ya no tendría nada que ver con la libertad de palabra .....	339
6)	Otros países hace tiempo que adoptaron medidas drásticas para evitar el filibusterismo .....	340
B)	ARGUMENTOS EN FAVOR DEL FILIBUSTERISMO .....	341
1)	El filibusterismo es un instrumento de protección de las minorías .....	341
2)	El filibusterismo es un instrumento eficaz en pro del compromiso político y los acuerdos interpartidistas.....	344
3)	El filibusterismo refuerza el papel del senador individualmente considerado .....	347
4)	El filibusterismo es un elemento identificador de la esencia del Senado estadounidense y uno de sus principales instrumentos de poder en su relación con otras instituciones. ....	349
5)	El filibusterismo actuaría como instrumento de defensa de los pequeños Estados.....	351
6)	El filibusterismo opera en ocasiones como instrumento de defensa de los intereses de la mayoría de la población .....	353

7) La eventual supresión del filibusterismo provocaría más males que beneficios.....	355
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>357</b>
<b>APÉNDICES.....</b>	<b>375</b>
I) NORMAS DEL SENADO CON RELEVANCIA PARA EL FILIBUSTERISMO.	377
A) REGLA VI. <i>QUORUM</i> . REQUERIMIENTO DE SENADORES AUSENTES	377
B) REGLA XIX.- DEBATE .....	378
C) REGLA XXII. PRECEDENCIA DE MOCIONES .....	380
II) TABLA CRONOLÓGICA DE ASPECTOS PROCEDIMENTALES CONECTADOS CON EL FILIBUSTERISMO EN EL SENADO DE ESTADOS UNIDOS .....	385
III) GLOSARIO DE TÉRMINOS CONECTADOS CON EL FILIBUSTERISMO .....	387
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>391</b>

# **INTRODUCCIÓN: EL OBSTRUCCIONISMO PARLAMENTARIO**



# 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”*<sup>1</sup>. 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”*<sup>2</sup>. Ya en nuestro país puede recogerse la definición dada por PEREZ 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”*<sup>3</sup>.

Sin perjuicio de que posteriormente se analicen los elementos más destacados de las prácticas obstruccionistas<sup>4</sup>, llegados a este punto debe subrayarse que la noción de obstruccionismo parlamentario aparece caracterizada por dos notas, referidas, respectivamente, a los medios y al fin<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> NIGRO, O. “L`ostruzionismo parlamentare”, en *Studio di diritto publico*, Fratelli:Boca, Turín, 1918, p. 10.

<sup>2</sup> MOHRHOFF, F. “Ostruzionismo parlamentare”, en *Novissimo Digesto italiano*, vol. 12. Turín: Utet, 1965, p. 289.

<sup>3</sup> PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, N. “La obstrucción parlamentaria”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 3, nº 8, mayo-agosto 1983, p. 52.

<sup>4</sup> Véase *ut infra* en el presente Capítulo.

<sup>5</sup> 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) Fin de impedir, a cualquier precio, la

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 ponen a disposición de los parlamentarios y/o de los grupos. 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

---

aprobación de la ley o de la medida concretas; y 4) Existencia de *animus iocandi* que se convierte en *animus nocendi*.

(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 Sesiones<sup>6</sup>.

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 Cámara 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.

---

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



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 efervescencia 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 sesiones<sup>7</sup>. 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 condenatorio por los tribunales de justicia<sup>8</sup>. 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 ciudadanas<sup>9</sup>, 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).

---

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

<sup>8</sup> Caso de los altercados producidos en las inmediaciones 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).

<sup>9</sup> 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.

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 juzgen convenientes para los intereses de aquéllos. En este caso, a diferencia de lo que sucede en el practicado 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 física<sup>10</sup>. Por lo que respecta a la modalidad física del obstruccionismo, generalmente acompañada de violencia<sup>11</sup>, es la practicada por sujetos extraños a la Cámara<sup>12</sup>, aunque tampoco faltan casos de “utilización” por parlamentarios, en contextos de radical enfrentamiento y de ausencia de un parlamentarismo consolidado<sup>13</sup>. Algunos de sus ejemplos ya han sido señalados, debiendo

---

<sup>10</sup> 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).

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

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> 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 recientes 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).

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 “irrestringido” 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. Modo 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.

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 autores<sup>14</sup> 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 recurso<sup>15</sup>. 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.

---

<sup>14</sup> Caso de PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, N. “La obstrucción parlamentaria”, op. cit., pp. 56-57.

<sup>15</sup> 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 César<sup>16</sup>. 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.

---

<sup>16</sup> 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.

## 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 aburrida<sup>17</sup>. 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 las 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 ley<sup>18</sup>, medida que hubo de endurecerse posteriormente como consecuencia de la radicalización y degeneración del clima político-parlamentario, con conductas como el impedir

---

<sup>17</sup> Así, MOHRHOFF, F. “Ostruzionismo parlamentare”, op. cit., p. 291.

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

el paso a determinados diputados que acudían a votar o la propia destrucción de la urna de votación para invalidar la misma<sup>19</sup>.

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.

## **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 oír<sup>20</sup>. 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).

---

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

<sup>20</sup> 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).



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

## **1) El cénit del obstruccionismo: principales episodios**

### **a) Reino Unido**

El excursus 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 (cercana 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 escauceos 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'Donnell 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 cenit<sup>21</sup> 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 comentados<sup>22</sup>. 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'Donnell y Gladstone. Durante 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 menos 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

---

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

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

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 1899<sup>23</sup>).

---

<sup>23</sup> 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 obstruccionismo<sup>24</sup>. 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

---

<sup>24</sup> Véase SANTANGELO SPOTO, I. "Ostruzionismo"..., op. cit. pp. 1284-1285.

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 Reichstag 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 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 Cámara<sup>25</sup>.

#### d) Austria

En el Imperio Austro-Húngaro 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 Bohemia<sup>26</sup>. A partir de ahí los grupos progermanos en la Dieta imperial adoptarán el obstruccionismo parlamentario como estrategia para forzar la derogación del decreto<sup>27</sup>. 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 diputados, 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 gabinete<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> Véase SANTANGELO SPOTO, I. “Ostruzionismo”..., op. cit., p. 1282.

<sup>26</sup> 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).

<sup>27</sup> 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.

<sup>28</sup> 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*”.

#### 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 Ferri<sup>29</sup>. 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 iniciativa<sup>30</sup>.

#### 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 liberales<sup>31</sup>. Otra característica propia del obstruccionismo clásico en nuestro país<sup>32</sup> es que el mismo tuvo lugar no únicamente en la Cámara Baja sino también en el Senado.

---

<sup>29</sup> Véase MOHRHOFF, F. "Ostruzionismo parlamentare"..., op. cit. pp. 292-293.

<sup>30</sup> NIGRO, O. "L' ostruzionismo...", op. cit. pp. 191 y ss.

<sup>31</sup> 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.

<sup>32</sup> Particularidad subrayada por NIGRO, O. ("L' ostruzionismo...", op. cit., pp. 109-122).

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 uninominales<sup>33</sup>.

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).

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

---

<sup>33</sup> 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.



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 al segundo a retirar 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 llamativos<sup>34</sup>.

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 tensiones territoriales lingüísticas presentes en dicho Dominio. Así, para

---

<sup>34</sup> Véase MOHRHOFF, F. Ostruzionismo parlamentare”, op. cit. pp- 292-293.

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 sesión<sup>35</sup>.

## **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

---

<sup>35</sup> JELLINEK, G. “Parliamentary obstruction”, en *Political Science Quarterly*, vol. XIX, 1904, p. 581).

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 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 tramitación<sup>36</sup>. 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 “*cangaroo*”, 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 obstruccionismo. 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.

---

<sup>36</sup> 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*”.

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 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 Local<sup>37</sup>. 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 (comenzado el 26 de abril) de la propia propuesta 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*

---

<sup>37</sup> 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.

*consentir discusión a tal propuesta, el señalamiento del día en que haya de concluir la votación de dicho dictamen...”<sup>38</sup>.*

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 señalado<sup>39</sup>, 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.

---

<sup>38</sup> 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 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.”*

<sup>39</sup> 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.

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 guillotina<sup>40</sup>.

## **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, 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 obstruccionistas<sup>41</sup>.

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

---

<sup>40</sup> 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<sup>a</sup>. 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.

<sup>41</sup> 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.

muy restrictivamente los tiempos de intervención, incluso la posibilidad de hacer uso de la palabra<sup>42</sup>. Sin embargo, no faltan ejemplos en algunos Parlamentos, como el austríaco, o en 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 mismos<sup>43</sup>). Incluso en el propio Reino Unido, no faltan 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*<sup>44</sup> y a la flexibilidad y ausencia de reglas estrictas de debate en la Cámara de los Lores<sup>45</sup>.

---

<sup>42</sup> En dicha línea general se situarían las Cámaras españolas. Además del protagonismo de los portavoces de los grupos parlamentarios en los turnos de palabra, destacan 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, existiendo 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 había aconsejado unos requisitos menos rigurosos en relación con la presencia de los parlamentarios.

<sup>43</sup> 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 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.

<sup>44</sup> 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. 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 aquella 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

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 postal<sup>46</sup>.

---

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 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.

<sup>45</sup> 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.

<sup>46</sup> 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 motivo. Con todo, 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. 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 excepcionales, 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)<sup>47</sup>. 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 de reforma de la

---

<sup>47</sup> 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 hasta la votación de la enmienda referida a la “última calle” (Zorra Street) hasta seis días después.

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 France<sup>48</sup>. 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)<sup>49</sup>. 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 país<sup>50</sup>.

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 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

---

<sup>48</sup> 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.

<sup>49</sup> 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.

<sup>50</sup> Así, TORRES MURO, 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<sup>a</sup>.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.

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 la misma.

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, normalmente mediante 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 Loes 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 siguiente reunión del órgano<sup>51</sup>. De otro lado, no han faltado casos en los que la comprobación del *quorum* ha sido pedida por la mayoría para poner en evidencia a la oposición (caso del Senado de Australia).

Entre otros métodos obstruccionistas menos frecuentes y más particulares de cada país pueden citarse: el recabamiento de dictámenes de órganos externos (caso de la Cámara Baja belga en relación con el Consejo de Estado, suspendiendo la solicitud de dictamen las deliberaciones plenarios sobre el asunto); la presentación de peticiones públicas (caso de Canadá); o la solicitud de sesiones secretas (caso de la Cámara de los Comunes, en la que cualquier miembro puede pedir votación para que una sesión pública se transforme en secreta, empleando la votación quince minutos)<sup>52</sup>.

## **2) Remedios contra el obstruccionismo**

Como ya se ha subrayado, el obstruccionismo es algo residual en los parlamentos contemporáneos, en el contexto del parlamentarismo racionalizado. En este sentido, tanto a nivel constitucional, reglamentario de las asambleas como por vía de resoluciones o incluso la práctica, son numerosos los diques articulados para impedir las prácticas obstruccionistas, destacando al respecto las normas relativas la disciplina parlamentaria.

---

<sup>51</sup> Artículo 78 del Reglamento del Congreso de los Diputados. En el Senado no se establece plazo máximo de posposición de la votación en una misma sesión, correspondiendo la decisión al Presidente (artículo 93 del Reglamento del Senado). Por otra parte, sólo en esta última Cámara aparece prevista (art. 93.2 RS) la presentación por los Grupos Parlamentarios o diez senadores (cinco en Comisión) de peticiones de comprobación de quórum (el Presidente podrá hacerlo oficio en el caso de votaciones que exijan mayorías cualificadas).

<sup>52</sup> Adicionalmente, cabe citar como táctica eventualmente empleada con el fin de dilatar la tramitación de una medida la exigencia de utilización de una de las lenguas cooficiales minoritarias en un país, dado el tiempo requerido para la pertinente traducción. En este sentido, en diversas ocasiones en Nueva Zelanda se ha visto la exigencia de votaciones en maorí como una táctica para dilatar la aprobación de una propuesta contestada: así, en el año 2000 en relación con un proyecto sobre el desempleo, y en 2009 respecto a un proyecto sobre gobierno local al que se presentaron miles de enmiendas que hubo que votar (y traducir) en maorí.

Así, por lo que respecta al uso abusivo de la palabra, cabe destacar los siguientes remedios: a) La guillotina: o establecimiento de fechas límite para el debate de una iniciativa, ya sea estableciendo plazos parciales o/y un plazo final pasado el cual ha de someterse aquélla a votación. La mayoría de los Parlamentos contemplan en sus reglamentos esta posibilidad (Reino Unido<sup>53</sup>, Irlanda, Japón, España<sup>54</sup>...); b) Cierre del debate o clausura: a solicitud de un miembro o una parte de los mismos se somete a votación la terminación del debate y el sometimiento a votación de la iniciativa. Se encuentra prevista también en la mayoría de ordenamientos parlamentarios, con distintas variantes: así, en Reino Unido la propia moción de cierre no es debatible<sup>55</sup>, o en el caso de Dinamarca y Bélgica puede ser propuesto por el Presidente<sup>56</sup>; c) Moción para que un parlamentario no pueda tomar o continuar en el uso de la palabra, normalmente decidido por la presidencia en los casos de una utilización claramente abusiva de aquélla por parte de un parlamentario; d) Declaración de urgencia de un proyecto, presente también en la mayoría de países (Grecia, Australia, España<sup>57</sup>...); e) Retirada de la palabra por la

---

<sup>53</sup> Se trataría del conocido como “*allocation of time orders*”. Véase ERSKINE MAY. *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*. 20th edit. Butterworths, 1983, pp. 454-463.

<sup>54</sup> Se prevé en el artículo 118.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados español (no así en el del Senado). De acuerdo con dicha norma la Presidencia, oídas la Mesa y la Junta de Portavoces, podrá fijar de antemano el tiempo máximo de debate de un proyecto, distribuyéndolo entre las intervenciones previstas y procediéndose, una vez agotado, a las votaciones que quedaren pendientes.

<sup>55</sup> ERSKINE MAY, op. cit. pp.451-454.

<sup>56</sup> En España, la moción de cierre del debate sólo está prevista en el caso del Senado, siendo el Pleno quien decide la cuestión, de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 174 c) y 181 de su Reglamento. El último artículo mencionado establece que dicha moción, que gozará de preferencia en su tramitación sobre cualquier otra, podrá presentarse en cualquier debate por parte de un grupo parlamentario o de 25 senadores (o 10 en Comisión), cabiendo un turno a favor y otro en contra por cinco minutos, votándose seguidamente. Asimismo, se añade que si la moción fuera rechazada no se podrá reiterar.

En el Congreso de los Diputados, de conformidad con lo establecido en el art. 76 del Reglamento, el cierre del debate podrá acordarlo siempre la Presidencia, de acuerdo con la Mesa, cuando estimare que un asunto está suficientemente debatido, pudiendo acordarlo también a petición de un Grupo Parlamentario. También en la Cámara Alta se admite que el cierre del debate sea acordado por el Presidente, tras consultar a la Mesa (art. 126 del Reglamento del Senado).

<sup>57</sup> El Reglamento del Congreso señala que la Mesa podrá acordar la reducción de plazos hasta un máximo de su mitad (art. 91), contemplándose de manera particular para el procedimiento legislativo (art. 93). En el caso del Senado la propia Constitución (art. 90.3) contempla la posible declaración de urgencia en la tramitación de leyes, reduciéndose el plazo de dos meses a 20 días naturales (art. 133-136 RS).

presidencia si considera que la cuestión está suficientemente debatida (Francia, Irlanda, España<sup>58</sup>, Reino Unido...).

En relación con las explicaciones de voto, en muchos Parlamentos no se contempla dicha posibilidad, de cara a agilizar el debate, mientras que en otros únicamente se permite con posterioridad a la votación y, por tanto, a la eventual aprobación o rechazo de la iniciativa (casos, por ejemplo, de Alemania y Holanda)<sup>59</sup>.

Por lo que respecta a la posible utilización obstruccionista de la presentación de mociones o cuestiones incidentales, en muchos Parlamentos está prevista la imposibilidad presentar mociones idénticas o similares a otras previas (Asamblea Nacional de Francia, Cámara de Representantes de Australia, Cámara de los Comunes de Canadá, Senado de España<sup>60</sup>), en otros se establece la posibilidad de su rechazo por el propio presidente cuando estime que su propósito es meramente dilatorio (Cámara de los Comunes británica, Grecia), y en otros el presidente puede decidir que se sometan a votación sin debate (Cámara de Representantes de Bélgica). También se prevé la retirada de la palabra ante presentaciones abusivas de cuestiones de orden (Francia, Reino Unido).

En cuanto a la presentación masiva de enmiendas, muchos reglamentos prevén la posibilidad de que el presidente pueda seleccionar aquellas enmiendas que se someten a debate, el conocido como *cangaroo* (Reino Unido<sup>61</sup>, Irlanda, Canadá, España<sup>62</sup>). En algunos casos puede establecerse la

---

<sup>58</sup> Artículos 76 y 126 del Reglamento del Congreso de los Diputados y del Senado, respectivamente, ya referidos.

<sup>59</sup> En el caso del Congreso de los Diputados español el artículo 89 de su Reglamento contempla las explicaciones de voto al verificarse una votación o conjunto de votaciones sobre un mismo asunto, pero permitiéndolas solo a los grupos parlamentarios y no a los diputados individualmente considerados (por un tiempo máximo de cinco minutos). En el Senado no se contempla dicho trámite por su Reglamento.

<sup>60</sup> El artículo 175 del Reglamento del Senado señala que podrá rechazarse la inclusión en el orden del día de mociones no incidentales idénticas a las ya votadas por el Senado en el mismo período de sesiones.

<sup>61</sup> ERSKINE MAY. *Treatise on the Law...*, op. cit. pp. 466-467.

<sup>62</sup> El artículo 118.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados señala que la Presidencia de la Cámara, oídas la Mesa y la Junta de Portavoces, podrá ordenar los debates y las

no admisión de enmiendas, como sucede con el procedimiento de lectura única en España<sup>63</sup>, o en el Senado italiano cuando se une la cuestión de confianza a la aprobación de un proyecto de ley.

El antídoto más efectivo contra el obstruccionismo practicado a través de múltiples votaciones es el establecimiento del voto electrónico. Además, en determinados ordenamientos se puede limitar el número de votaciones (así, en Francia cuando el Gobierno lo solicite respecto a sus proyectos<sup>64</sup>). Incluso en algunos ordenamientos en donde se acude con frecuencia al voto por división, también puede haber límites (caso de los Comunes británicos, cuyo speaker puede acordar en determinados supuestos que la votación se realice desde los escaños mediante el sistema de “alzados y sentados”).

En relación con la presentación de múltiples interpelaciones cabe indicar que en la mayoría de los Parlamentos se establece un número limitado de las mismas a tramitar por sesión. Además, en algunos casos (Bélgica) se prevé el rechazo de interpelaciones coincidentes con otras en el mes siguiente a la tramitación de éstas. En lo relativo a la solicitud de *hearings* en Comisión con fines dilatorios, algunos ordenamientos como el alemán limitan la posibilidad de pedir la comparecencia de un experto o autoridad por segunda vez en relación con un proyecto de ley, a menos que el mismo haya sufrido una modificación.

De otra parte, las peticiones de comprobación de *quorum* están limitadas en algunos Parlamentos, destacando el caso australiano, en donde la solicitud infundada del mismo puede dar lugar a la suspensión del parlamentario solicitante.

---

votaciones por artículos, o bien, por materias, grupos de artículos o de enmiendas, cuando lo aconseje la complejidad del texto, la homogeneidad o interconexión de las pretensiones de las enmiendas o la mayor claridad en la confrontación política de las posiciones. En sentido similar se pronuncia el artículo 124 del Reglamento del Senado, si bien en referencia a la votación, sin hacer mención expresa a su aplicación al debate.

<sup>63</sup> Artículo 150 del Reglamento del Congreso de los Diputados y artículo 129 del Reglamento del Senado.

<sup>64</sup> Artículo 44 de la Constitución.



Finalmente, debe subrayarse que en muchos casos el control o barrera más efectivo del obstruccionismo en la actualidad es el público (que tiene, además, la posibilidad de conocer en directo las conductas obstruccionistas en un Parlamento abierto plenamente a las cámaras hoy en día). Así, si en determinados casos una conducta obstruccionista puede ser entendida por la opinión pública, en la mayoría de las ocasiones (especialmente si se prolonga excesivamente en el tiempo, se acude con frecuencia a tácticas dilatorias o se refiere a una medida de especial trascendencia y/o urgencia) la valoración será negativa.

### III. SIGNIFICACIÓN DEL OBSTRUCCIONISMO PARLAMENTARIO

El obstruccionismo parlamentario ha podido ser definido como “la elefantiasis de la discusión parlamentaria”<sup>65</sup>. Y, efectivamente, desde un punto de vista estrictamente formal, lo es. En este sentido, aparecería como una patología ínsita a la propia naturaleza de la institución parlamentaria. Si como señala REDLICH el gobierno parlamentario no es sino “*the government by talking*”, es consustancial al mismo que en ocasiones pueda producirse un alargamiento enfermizo del propio debate, más allá de unos límites razonables. El salto cualitativo se produce cuando el referido alargamiento se realiza de manera completamente consciente o deliberada con el fin de retrasar o impedir la aprobación de una decisión parlamentaria. En este sentido, ya se ha señalado cómo el obstruccionismo surge históricamente como un arma de determinadas minorías en el contexto de la transformación del parlamentarismo liberal clásico ante determinadas medidas que perseguían perpetuar el sistema oligárquico-bipartidista imperante. Por ello, en un primer momento se pudo calificar el obstruccionismo como una versión moderna del clásico derecho de

---

<sup>65</sup> MANZELLA, A. *Il Parlamento*. Il Mulino, Bolonia, 1977, p. 178.

resistencia. Así, ante un sistema que pretendía seguir excluyendo a actores que reclamaban su lugar en el escenario (actores que además se decían representantes de la mayor parte de la población), las minorías parlamentarias hacen uso de las posibilidades abiertas por el procedimiento parlamentario para retrasar la aprobación de medidas que se consideraban perjudiciales y, sobre todo, llamar la atención ante la situación creada.

El advenimiento del Estado democrático con el reconocimiento del carácter universal del sufragio hará que el obstruccionismo deje de tener cabida en los Parlamentos y, sobre todo, justificación posible. Con todo, ha de tenerse presente que en determinados contextos no podrá realizarse una valoración absolutamente condenatoria del fenómeno. Así, en los modernos sistemas parlamentarios en donde la asamblea se ha convertido en muchas ocasiones en un mero ejecutor de las indicaciones emitidas por los ejecutivos y en la que los instrumentos de control de este último aparecen muy capitidismuidos, el obstruccionismo bien puede calificarse como el último y desesperado intento de control de la mayoría por parte de una minoría cuyo margen normal de actuación es muy reducido. En cualquier caso, la cuestión enlaza con otra de mayor alcance, si cabe, como es la referida a la función y naturaleza de la institución parlamentaria en nuestros días. En este sentido, resulta claro que el Parlamento debe ser ante todo deliberación o espacio de debate, de exposición pública de posiciones y propuestas políticas por parte de los diversos grupos representativos de las corrientes sociales de opinión. Ciertamente, la conformación de los modernos ágoras públicas, principalmente medios de comunicación y redes telemáticas, hacen que dicho papel de la institución parlamentaria se halle muy difuminado en la actualidad. No obstante, debe reconocerse que la rigidez de los reglamentos (especialmente los continentales) respecto a las posibilidades de debate e intervención de los diputados no contribuye en demasía a recuperar el protagonismo que tuvieron los duelos parlamentarios de antaño.

Bien es verdad, frente a lo anterior, que el Parlamento también es y debe ser centro de decisión ya que, al menos formalmente, le corresponde adoptar al mismo, por su propia naturaleza e importancia en el sistema institucional de

poderes, las decisiones más importantes para la colectividad (Constituciones, reserva de ley...). Por ello no parece en principio conveniente permitir un debate irrestricto que retrase más allá de lo razonable la decisión final de la Cámara (máxime en las ocasiones en que el debate se alarga con el único propósito de impedir dicha decisión). Este sería un lujo que los Estados de Bienestar contemporáneos no podrían permitirse, dadas las exigencias en cuanto al número de intervenciones y, más recientemente, respecto a la inmediatez con la que en muchas ocasiones deben adoptarse las respuestas para que sean efectivas. Sin embargo, también podría contraargumentarse señalándose que, en tanto la decisión es adoptada en la práctica totalidad de ocasiones *extra portas* o, mejor dicho, por el Gobierno, sin que la versión final difiera en demasía del proyecto inicial presentado por el mismo, han de privilegiarse al máximo las posibilidades del debate, dado que precisamente el mismo, junto con el control, aparece como la función principal de los Parlamentos actuales. Ha de buscarse, pues, el punto de equilibrio, claramente inclinado en su conformación actual hacia uno de los lados de la balanza.

Ante la situación descrita no es descartable imaginar escenarios en donde la respuesta obstruccionista no pueda ser censurada sin más. Como se ha indicado, el obstruccionismo aparecerá en determinadas coyunturas como el postrer grito de socorro proferido por una minoría que aspira a convertirse en la mayoría de mañana. A ello debe añadirse que precisamente en las sociedades modernas el obstruccionismo es quizás la única manera de poner el foco mediático en el Parlamento, de conseguir que el pase privado de las sesiones se abra verdaderamente al público (o, mejor dicho, que haga al público entrar en la sala). Y ello se explica en buena parte por la propia configuración del obstruccionismo. Ante una situación en la que los medios de comunicación tienden a centrar la atención en lo patológico, en lo escandaloso o llamativo, el obstruccionismo se configura como un formidable reclamo para los mismos.

El obstruccionismo parlamentario ha provocado todo tipo de valoraciones sobre el mismo, predominando en todo caso las negativas<sup>66</sup>. En cualquier caso, la concreta valoración del fenómeno dependerá del contexto cultural y geográfico en el que nos hallemos, y sobre todo, del concreto momento histórico en el que realice su valoración. A este respecto ya hemos visto cómo la explicación y los caracteres del mismo no son los mismos en función del tiempo histórico de referencia. En los Parlamentos del siglo XXI, en pleno proceso de cuestionamiento-comienzo de redefinición del modelo representativo clásico, no es descabellado concluir que un obstruccionismo razonable, teniendo por el mismo el episódico (reservado a propuestas o medidas de gran trascendencia), limitado (sometido a límites) y táctico (en ningún caso violento) no puede, sin más, ser objeto de absoluta condena, máxime cuando el campo de juego actual es muy estrecho. Como se ha llegado a señalar, *“el obstruccionismo no es sino un tributo que debe pagarse por la libertad, por uno de los grandes logros del parlamentarismo, que es la freedom of speech”*<sup>67</sup>.

---

<sup>66</sup> En el grupo de autores claramente contrarios al obstruccionismo cabe citar, entre otros, a NIGRO, O. (“L’ostruzionismo parlamentare”, op. cit., p. 9), quien califica el obstruccionismo de “amenaza para el orden social”, y a JELLINEK, G. (“Parliamentary obstruction”..., op. cit. p. 587), para quien *“en la lucha histórica mundial entre el poder y la libertad la obstrucción no es aliada de la libertad, sirviendo al imperium y no a esta última, dado que destruye los cimientos de la libertad política”*.

Por el contrario, entre los autores que sostienen una opinión más positiva (o menos peyorativa, si se quiere) del obstruccionismo, destaca KELSEN, H., para quien *“sin embargo no es posible rechazarla en absoluto como incompatible con el sistema de mayorías, ya que este sistema no puede identificarse con el dominio de las mismas. En efecto, la obstrucción ha sido muchas veces un medio, no de hacer imposible en absoluto la formación de voluntad parlamentaria, sino de obligarla a seguir la dirección de un compromiso, de una transacción entre la mayoría y la minoría”* (Teoría General del Estado. Editorial Labor, Barcelona-Madrid-Buenos Aires, 1935, p. 448). Ya en nuestro país cabe recoger la posición de LUCAS VERDÚ, P. (“Obstruccionismo parlamentario”, en Nueva Enciclopedia Jurídica. Seix, Barcelona, 1986, vol. XVIII, p. 310), para quien *“cabe un cierto obstruccionismo encaminado a convencer a la mayoría que reflexione sobre las características, contenido y alcance de sus medidas. Rebasados estos límites y en la medida en que se tergiversan las reglas del juego y se abusa de ellas, entonces la obstrucción parlamentaria es antidemocrática e ilícita”*.

<sup>67</sup> PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, N. “La obstrucción parlamentaria”, cit., p.62.

# **EL FILIBUSTERISMO EN EL SENADO ESTADOUNIDENSE**



# I. INTRODUCCIÓN

## A) ORIGEN DEL TÉRMINO

El término filibusterismo es de origen holandés: así, a partir de la década de 1580 la palabra *vrijbouter* (combinación de *wrij* y *buit*) designa a aquellos que vivían del botín capturado a otros, principalmente bucaneros en los mares americanos. La difusión del término se debió en gran medida a su inclusión en la obra escrita por el neerlandés John Oexmelin “De Americaensche Zee-Roovers”, publicada en 1678 y traducida pronto al francés y al español, y más tarde al inglés. *Virjbouter* (filibustero) se transformó en inglés en *flibutor*, primero, y más tarde en *freebooter* (término empleado ya en dicha lengua en 1726 para designar a piratas y bucaneros). La palabra inglesa *flibutor* fue importada más tarde por los franceses como *flibustier*, antes de pasar definitivamente a nuestro idioma como filibustero<sup>68</sup> (en español las pequeñas embarcaciones usadas por los piratas de las Indias Occidentales eran conocidas como *filibot*). A mediados del siglo XIX el término “filibustero” se aplicó en Estados Unidos a aquellos aventureros nacionales que (no siempre movidos por consideraciones completamente altruistas) fomentaron diversas insurrecciones en América Central y el Caribe<sup>69</sup>.

A pesar de que el filibusterismo es identificado como una de las señas de identidad del Senado norteamericano, la primera vez que tal término se utilizó como sinónimo de obstrucción legislativa o, más ampliamente, parlamentaria, fue en la Cámara de Representantes de dicho país, concretamente, en la sesión del 3 de enero de 1853. El contexto (de ahí su origen) era un debate acerca del manejo por el gobierno de la crisis habida con España a raíz de la expedición filibusterista a Cuba protagonizada por varios sureños, que pretendían la incorporación de la isla a la Federación (saldada

---

<sup>68</sup> CARVER, C. M. “Word Histories: Filibuster”. *Atlantic Monthly*, vol. 272, n. 5, nov. 1993, p. 164. También, “Filibuster” en *Online Etymology Dictionary* (acceso 16 oct. 2019).

<sup>69</sup> Las mayores expediciones al respecto fueron las protagonizadas por Narciso López (de Nueva Orleans) en Cuba (1850-1) y William Walker (californiano) en el Estado mejicano de Sonora (1853-4) y en Nicaragua (1855-8).

con la captura de varios de ellos y el pago del correspondiente rescate a España). En la sesión referida, el representante por Carolina del Norte William Venable, a pesar de pertenecer al partido demócrata (crítico con la política no intervencionista de los *whigs*), censuró las expediciones filibusteristas (en este sentido, señaló que Cuba podría incorporarse en un futuro a la Unión sólo si España lo consentía). Tras su intervención pidió la palabra el congresista demócrata Albert. G. Brown, de Misisipi, quien censuró a Venable su equiparación de los compatriotas expedicionarios con bucaneros, a lo que éste negó haber realizado tal acusación, señalando que sólo había defendido la no intervención. En su réplica Brown señaló: *“cuando vi a mi amigo levantado en el otro lado del hemiciclo filibustereando (filibustering), como pensé, contra los Estados Unidos, rodeado como estaba de admiradores whigs, no supe qué pensar. Me pareció que había abandonado formalmente a sus viejos amigos defensores de los derechos de los Estados, habiéndose pasado definitivamente a los Whigs”*<sup>70</sup>.

En el Senado, el término aparece por vez primera en los debates parlamentarios en 1863. Ante la objeción planteada por los republicanos respecto a la posposición de una votación, el senador demócrata Lazarus Powell replicó: *“Observo que nos imputan que nuestro propósito es hacer lo que comúnmente es llamado filibusterismo”*<sup>71</sup>. Llama la atención que el senador calificara como de práctica común el filibusterismo en fecha tan temprana como 1863, cuando en tal fecha no se había producido un número significativo de filibusterismos<sup>72</sup>.

---

<sup>70</sup> *“When I saw my friend standing on the other side of the House filibustering, as I thought, against the United States, surrounded, as he was, by admiring Whigs, I did not know what to think. It seemed to me he had taken formal leave of his old State-Rights friends, and gone over to the Whigs”*. Congressional Globe, 32nd Congress, 2d Session 190 (1853).

<sup>71</sup> *“I look upon that as an imputation that our object was to do what is commonly called filibustering”*. Congressional Globe 37<sup>th</sup> Congress, 2<sup>nd</sup> session 1437 (1863).

<sup>72</sup> Seis en el cómputo ofrecido por FISK, C. et CHEMERINSKY, E. “The filibuster”, *Stanford Law Review*, vol. 49, 181, 1997, p. 193.



## B) CONCEPTO

Tal y como se señalara más atrás<sup>73</sup>, el término filibusterismo en un sentido estricto hace referencia al obstruccionismo parlamentario consistente en la utilización de turnos prolongados de palabra con el fin de diferir o incluso impedir la votación de una medida. Por extensión, en ocasiones se ha utilizado el término para incluir otras modalidades de obstrucción parlamentaria en Estados Unidos. En este sentido, puede hablarse del filibusterismo en sentido estricto, identificado con el obstruccionismo “articulado” mediante el uso prolongado de la palabra, mientras que en sentido amplio incluiría además otras tácticas dilatorias<sup>74</sup>.

La táctica filibusterista por antonomasia (hasta el punto de que el filibusterismo se identifica con la misma, tal y como se ha señalado) es el uso de la palabra por tiempo ilimitado, sea por un senador o por varios senadores coordinados con un mismo propósito. La utilización prolongada de los turnos de palabra provoca como mínimo el retraso en la votación de la medida obstruida. En algunos casos puede llegar incluso a impedirla, bien porque el período de sesiones (*session*) o la legislatura (*Congress*) llegue a su fin, bien porque la mayoría decida “arrojar la toalla”, abandonando su propósito inicial de aprobar la medida en cuestión. Esto último puede deberse al deseo por parte de la mayoría de aprobar otras medidas que no pueden ser debatidas y votadas en tanto continúe el filibusterismo sobre la inicial o, en su caso, a la comprobación

---

<sup>73</sup> Véase *ut supra* Capítulo Introductorio, apartado I, de esta obra.

<sup>74</sup> Para FISK et CHEMERINSKY (*The Filibuster...*, op. cit. p. 183) el filibusterismo, en términos generales, es el uso estratégico del retraso para bloquear una ley, obstruir una nominación, forzar una enmienda u obligar al Senado a adoptar cualquier otro tipo de acción (“*Generally speaking, a filibuster is a strategic use of delay to block legislation, to obstruct a nomination, to force an amendment, or to prompt other Senate action*”). Por su parte, KOGER (*Filibustering: a Political Historic of Obstruction in the House and Senate*. The University of Chicago Press, 2010, p. 16) lo define como una conducta legislativa, o la amenaza de tal conducta, dirigida a dilatar una decisión colectiva para obtener una ganancia estratégica (“*a legislative behavior, or a threat of such behavior, intended to delay a colective decisión for strategic gain*”). BELL (*Filibustering in the U. S. Senate*. Cambria Press, 2010) lo define como un esfuerzo para retrasar o impedir intencionadamente que tenga lugar una medida, nominación o actividad procedimental (an effort “*to intentionally delay or prevent any measure, nomination or procedural activity from taking place*”). Por su parte, BONDURANT (“The Senate filibuster: the politics of obstruction”. *Harvard Journal on Legislation*, vol. 48, p. 467.) mantiene un concepto estricto de filibusterismo, señalando que el mismo es un abuso intencionado del privilegio de debate ilimitado (“*a filibuster is an intentional abuse of the privilege of unlimited debate*”).

de que existe una fuerte oposición política (y, eventualmente ciudadana) a la aprobación de la misma.

El obstruccionismo “parlante” (*talking filibuster*), en su versión clásica, desencadena lo que se conoce como *war of attrition*, esto es, una guerra de desgaste entre los filibusteristas y la mayoría deseosa de aprobar una medida<sup>75</sup>. El filibusterismo clásico tenía entre sus variables importantes la capacidad física de resistencia. Por lo que se refiere a los filibusteristas, ya que les obligaba a hacer uso de la palabra sin pausa alguna y ni siquiera el alivio físico que supone el poder sentarse (prohibido en las Cámaras estadounidenses para los oradores); por su parte, la mayoría antiobstruccionista, para precisamente no dar descanso a los filibusteristas, solía adoptar como táctica el mantener abierta la sesión las veinticuatro horas (de tal manera que los filibusteristas no pudieran descansar), lo que exigía por su parte la presencia de un *quorum* mínimo de parlamentarios para evitar que la Cámara suspendiera la sesión hasta el día siguiente (en la que los parlamentarios obstruccionistas retomarían el uso de la palabra). De ahí, las fotografías clásicas que muestran a senadores en pijama, ya que dormían en sus despachos o en los lobbies de los plenos, en espera de ser llamados para la correspondiente comprobación de *quorum*.

Junto con el filibusterismo en sentido estricto, cabe destacar dos tácticas adicionales de carácter obstruccionista que han sido (y todavía lo son aún hoy, si bien con carácter muy ocasional) empleadas en las Cámaras estadounidenses. En primer término, hay que mencionar la presentación de mociones con fines dilatorios. En este sentido, debe tenerse en cuenta que la presentación de una moción llevará consigo, en su caso, el pertinente debate (excluido, en embargo para determinados tipos de mociones) y, sobre todo, su votación. Es precisamente esta última la que produciría el efecto dilatorio

---

<sup>75</sup> Si bien, como se verá (Capítulo III de esta obra), algunos de los filibusterismos del siglo XIX llegaron a prolongarse durante días o incluso semanas, el record individual de la más prolongada intervención en el Congreso de Estados Unidos lo ostenta el senador Strom Thurmond, quien hizo uso de la palabra durante 24 horas y 18 minutos en el contexto del obstruccionismo protagonizado por la minoría sureña contra el proyecto de ley de derechos civiles de 1957.

eventualmente buscado, ya que si un quinto de la Cámara respectiva así lo acuerda la votación habrá de realizarse necesariamente mediante el método conocido como *roll call*, o por llamamiento. Tal y como se expondrá con mayor profundidad más adelante<sup>76</sup>, cabe subrayar que los *roll calls* suelen consumir mucho tiempo (cada uno de ellos entre diez y cuarenta y cinco minutos), por lo que la presentación de reiteradas o múltiples mociones con fines dilatorios pueden llegar a retrasar considerablemente la tramitación de una medida. A lo señalado cabe añadir que determinadas mociones tienen una tramitación privilegiada (como la moción de suspensión o cierre de la sesión)<sup>77</sup>, pudiendo llegar a interrumpir el debate o trámite que esté teniendo en lugar en la Cámara en el momento de su presentación, lo que multiplica exponencialmente su potencial dilatorio.

Otra táctica obstruccionista englobada en el filibusterismo entendido en sentido amplio son los llamados “*quorums evanescentes*” (*disappearing quorums*). La propia Constitución estadounidense establece en su artículo 1, sección 5, cláusula 1 que “*a majority of each (chamber) shall constitute a quorum to do bussiness*”, exigiéndose, por tanto, la presencia de la mitad más uno de los miembros de la Cámara para la adopción de medidas. Sin perjuicio de que en capítulos posteriores se aborde este extremo en mayor extensión, cabe adelantar que, en el caso estadounidense, a diferencia de lo que sucede en los parlamentos de otros países (entre ellos el español), el *quorum* requerido no es sólo de votación, sino también de presencia<sup>78</sup>. Ello hace que las comprobaciones de *quorum* solicitadas en el curso de un debate, tal y como se ha señalado con anterioridad, sean un mecanismo muy socorrido de obstruccionismo, tanto por el tiempo que se emplea en las oportunas

---

<sup>76</sup> Véase *ut infra* Capítulos I, B) y IV, B) de esta obra.

<sup>77</sup> La Regla XXII del Senado, en su apartado 1, establece una jerarquía entre las diversas mociones: *1º to adjourn; 2º to adjourn to a certain date; 3º to recess; 4º to go to executive session; 5º to lay a question on the table; 6º to postpone indefinitely; 7 to commit (to a committee); 8º to amend.*

<sup>78</sup> En este sentido, el aspecto clave es la interpretación del término “*bussiness*” incluido en el mencionado artículo 1 de la Constitución de Filadelfia, extremo no exento de controversia en el pasado.

comprobaciones de *quorum*<sup>79</sup> (mediante el llamamiento individual a cada parlamentario), como, en especial, por el hecho de que constatada la falta de *quorum* es necesario suspender la sesión<sup>80</sup>. En el aspecto señalado, ha sido tradicional que en el contexto del filibusterismo clásico se produjesen sucesivas presencias y desapariciones de *quorum* con la dilación correspondiente en los procedimientos.

Por lo que respecta a los propósitos del filibusterismo, el fin principal del mismo, tal y como se ha señalado con anterioridad, es el impedir o retrasar la aprobación de una medida concreta, que se estima perjudicial para los intereses defendidos por los senadores obstruccionistas. Con todo, no han faltado ejemplos en los que el propósito es más indirecto o, si se quiere, oblicuo. Así, no han faltado los filibusterismos en donde se toma como rehenes otros proyectos con el fin de lograr la aprobación de otro proyecto o de una medida concreta ajena a aquéllos. De este modo, mediante la obstrucción a un determinado proyecto se ha llegado a forzar un veto presidencial a otro (a cambio de desbloquear el primero)<sup>81</sup>. En otras ocasiones se ha obstaculizado la aprobación de un determinado proyecto con el fin de que no se pasase al

---

<sup>79</sup> Sabido es que en el transcurso de un debate ordinario son pocos los parlamentarios presentes en los “hemiciclos” de las Cámaras estadounidenses, en especial en el Senado, lo que provoca que el llamamiento para la comprobación de quórum se extienda por un período prolongado, “en espera” de que los parlamentarios acudan desde sus despachos al pleno correspondiente.

<sup>80</sup> Ante lo cual cabe incluso la compulsión (sea mediante sanción o, como sucediera, en el pasado, incluso física) de los parlamentarios ausentes para personarse en la Cámara (la propia Constitución así lo establece, al disponer en su art. I, secc. 5, cl. 1, que, ante la falta de quorum, cada Cámara estará autorizada para compeler a los miembros ausentes a que asistan, del modo y bajo las penas que determinen las mismas). Además de los casos históricos que se ilustrarán posteriormente en el presente estudio (Véase *ut infra* Capítulo III), cabe citar como ejemplo reciente de lo apuntado, si bien en el ámbito de una Cámara estatal, el “obstruccionismo mediante ausencia” protagonizado por la minoría demócrata en el Senado de Texas en el año 2003. La oposición de aquélla a un proyecto de ley por la que se modificaban los distritos electorales del Estado (el famoso *reapportionment* estadounidense) llevó a un grupo de senadores a ausentarse de las sesiones de la Cámara e incluso a trasladarse a otros Estados, ante la posibilidad de que fueran compelidos por las autoridades tejanas a asistir a la Cámara. Finalmente, la amenaza de importantes multas les hizo desistir de su actitud.

<sup>81</sup> KOGER, G. *Filibustering...*, op. cit. p. 112. El autor citado señala como ejemplo de lo indicado lo ocurrido en 1931 a propósito de un proyecto por el que se establecía la concesión de préstamos inmediatos a los veteranos de la Primera Guerra Mundial. Un senador amenazó con bloquear todos los proyectos pendientes, con el fin de forzar un veto expreso por parte del Presidente Hoover, frente a la posibilidad del conocido como veto de bolsillo, de tal manera que el Senado tuviera la oportunidad de poder levantar aquél (o, al menos, que tuviera lugar la votación pertinente).

debate-votación de otro que no se deseaba ver aprobado, objeto real del filibusterismo. Esta táctica ha sido empleada, por lo general, en los casos en que ha sido socialmente más aceptable la obstrucción del conocido como “*buffer bill*” (proyecto amortiguador o “parachoques”) que el verdadero objetivo del filibusterismo<sup>82</sup>. Finalmente, en el pasado, antes de la aprobación de la XX Enmienda<sup>83</sup>, el filibusterismo fue también empleado con el fin de forzar la convocatoria por el Presidente federal de una sesión especial (especialmente cuando cambiaba la mayoría)<sup>84</sup>. De esta forma, mediante el bloqueo de proyectos urgentes y su no aprobación terminada la legislatura, se “obligaba” al Presidente a abrir un período de sesiones especial si quería ver aprobada alguna medida considerada por éste prioritaria, con lo que se conseguía habilitar un período en el que el Senado podía seguir controlando los nombramientos y la política exterior del Presidente (además de aprobar los proyectos que desease impulsar).

## **C) EL FILIBUSTERISMO COMO ELEMENTO CARACTERÍSTICO DEL SENADO Y SU VIGENCIA EN LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**

### **1) El filibusterismo en el Senado**

El filibusterismo es hoy un elemento característico del Senado estadounidense. Su base se halla en la tradicional libertad de palabra (o debate) imperante en el mismo (Regla XIX de sus *Standing Orders*), por cuya virtud todo senador tiene derecho a hacer uso de la palabra y, además, sin limitación temporal alguna. Así, pues, el uso “excesivo” de la palabra (por un

---

<sup>82</sup> Tal fue el caso de algunos de los filibusterismos protagonizados por los senadores demócratas sureños segregacionistas en relación con algunos de los proyectos antilinchamiento tramitados en la primera mitad del siglo XX.

<sup>83</sup> Por la que se suprimieron las denominadas *short sessions* del Congreso. Véase *ut infra* Capítulo III, D) de esta obra.

<sup>84</sup> Así ocurrió, por ejemplo, con la célebre sesión especial de 1917, que se examinará más adelante (Véase *ut infra* Capítulo III, D. 3).

senador o por una combinación de los mismos) podía frustrar la aprobación de una medida en determinados supuestos. La regla general señalada se limitaría a partir de 1917 con la aprobación de la célebre Regla XXII, que contempla la posibilidad de que la Cámara, por mayoría de 3/5 de sus miembros<sup>85</sup> pueda aprobar el cierre del debate (*cloture*). En dicho caso, se establece un lapso temporal transcurrido el cual la medida tramitada (ley, tratado, nominación...) se somete a votación definitiva.

Con todo, tal y como se analizará con posterioridad<sup>86</sup>, desde la década de los setenta el filibusterismo se ha transmutado, ya que, a partir de entonces, con la configuración del denominado sistema de *holds*, basta con que un senador se oponga a la tramitación de una medida para que en dicho caso la misma no sea sometida a votación (o incluso se paraliza su tramitación) a menos que se apruebe el cierre del debate o, lo que es igual, que aquélla reúna los apoyos de al menos 60 senadores. El filibusterismo “parlante”, pues, ha sido sustituido por el conocido como filibusterismo “silencioso”, siendo así que el filibusterismo en su versión clásica prácticamente ha desaparecido.

De esta forma, el filibusterismo en su configuración actual en el Senado norteamericano se ha convertido más bien en una regla de mayoría cualificada para la aprobación de leyes (toda vez que, recientemente, se ha eliminado su vigencia respecto a la mayor parte de las nominaciones). Así, por mor del mismo se exige para la aprobación de determinados proyectos de ley una mayoría cualificada (o *supermajoritarian*, en la terminología estadounidense) de la Cámara. Lo característico del mecanismo estadounidense es que, a diferencia de lo que sucede en otros ordenamientos en los que se requieren mayorías reforzadas para la aprobación de determinadas leyes (en función, normalmente, de la materia regulada), no se encuentran predeterminadas los proyectos o leyes para los que se exige tal “supermayoría”. Es el propio Senado, o, mejor dicho, un senador (al presentar el correspondiente *hold*) quien, en cada ocasión, con cada proyecto de ley, determina la exigencia de

---

<sup>85</sup> Dicha mayoría se eleva a 2/3, en este caso de los votos emitidos, cuando se trate del debate sobre la modificación de las propias Rules del Senado.

<sup>86</sup> Véase *ut infra* Capítulo IV, B. 2) de esta obra.

esa mayoría reforzada para el caso concreto. Normalmente, y dada la creciente partidización y polarización del Senado contemporáneo, estará en manos del partido minoritario el decidir esa concreta exigencia, teniendo en cuenta que la oposición de 41 senadores impedirá el cierre del debate. En este aspecto, cabe subrayar que los eventuales costes políticos que puede entrañar el filibusterismo para sus promotores y participantes hacen que en la realidad práctica del mismo la minoría seleccione sus batallas obstruccionistas, centrándose preferentemente en aquellos proyectos con débil apoyo popular o respecto de los cuales el partido mayoritario se encuentre dividido<sup>87</sup>.

La particularidad que supone el filibusterismo y sus efectos (que hace del Senado y, sobre todo, de los senadores norteamericanos, un caso único en el mundo) es sin duda el rasgo más característico de la Cámara Alta estadounidense. Su explicación ha de buscarse en su origen histórico, en la conformación constitucional de la Cámara y en una serie de elementos arraigados en la cultura institucional u organizacional del Senado (entre los que destaca la cortesía senatorial y todas sus derivaciones).

## **2) El filibusterismo histórico en la Cámara de Representantes**

Con todo, el filibusterismo no ha sido siempre un patrimonio exclusivo del Senado, rigiendo también durante un amplio período de tiempo en la Cámara de Representantes. Es más, en las primeras décadas de la vida de la federación estadounidense fue en la Cámara Baja en donde mayor incidencia tuvo<sup>88</sup>.

Se ha podido señalar que la práctica filibusterista comenzó ya en la Cámara de Representantes en fecha tan temprana como 1789. Al adoptarse la

---

<sup>87</sup> KOGER, G. *Filibustering: A Political History of Obstruction in the House and Senate*. The University of Chicago Press, 2010, p. 195.

<sup>88</sup> KOGER, G. "The rise of the 60-Vote Senate". *Extensions*, winter, 2012, p. 2.

Regla de que los *bills* o proyectos se tramitaran tanto en el llamado *Committee of the Whole* como en el Pleno se estableció de facto (dado que en el Comité de toda la Cámara regía un procedimiento muy flexible) la libertad de debate, esto es, la no limitación temporal de las intervenciones de los congresistas<sup>89</sup>. Los primeros filibusterismos se producen, pues, en la Cámara de Representantes, al ser esta una Cámara más numerosa y con mayor protagonismo en los primeros años de la andadura política norteamericana<sup>90</sup>. Uno de los más activos obstruccionistas sería el representante por Virginia John Randolph (quien más adelante reeditaría sus tácticas en el Senado). Fue precisamente a raíz de uno de sus intentos obstruccionistas, en febrero de 1820, en el que se mantuvo en uso de la palabra durante más de cuatro horas con el fin de obstaculizar la aprobación de lo que más tarde se conocería como Compromiso de Missouri, cuando se propusieron en la Cámara Baja las primeras limitaciones a la libertad de palabra. Fracasada la aprobación de limitar el debate, dos años más tarde se sucedería otro intento, saldado con igual resultado en la correspondiente votación plenaria. Por el contrario, el ascenso al poder del partido *whig* y su enfrentamiento con la oposición de una parte sustancial de la Cámara, acentuó en los años siguientes el problema filibusterista, con frecuentes episodios de obstruccionismo parlamentario.

La situación cambiaría a partir de 1841. La Comisión de Reglamento de la Cámara (*House Rules Committee*) propuso modificar la regla respecto al cierre del debate (requiriendo desde entonces la mera mayoría simple), modificación para la que se propuso solo se exigiera la mayoría simple. El Speaker John White, confirmando el criterio expresado, propuso el cambio de la Norma, considerándose aprobada la modificación si lograba el apoyo de la mayoría, frente a la regla imperante hasta entonces que requería la aprobación de los 2/3 de miembros presentes. Así se aprobó finalmente, no sin fuertes críticas por parte de diversos congresistas, ante lo que entendían un atropello

---

<sup>89</sup> Asimismo, ha de tenerse en cuenta que en el debate de los *public bills* en el *Committee of the Whole House* no se requería la homogeneidad de las enmiendas presentadas con la cuestión debatida (sí, en cambio, se sentó como precedente su exigencia para los *private bills*).

<sup>90</sup> Y ello a pesar de que la Cámara, a diferencia de lo que sucedía en el Senado, contará ya desde 1811 con una *previous question motion* que se habría transformado en una auténtica moción de cierre (bien que aún se exigía para su aprobación mayoría de 2/3).



de los derechos de las minorías<sup>91</sup>. Dicha norma fue rápidamente seguida por la aprobación de otra, de mayor alcance incluso, pues por la misma se establecía que cada congresista sólo podía intervenir por un máximo de una hora por cada proyecto de ley<sup>92</sup>. La libertad de debate terminaba sus días en la Cámara de Representantes.

Con la reforma de 1841 la puerta para el filibusterismo en sentido estricto se cerraba definitivamente en la Cámara Baja, si bien subsistirían todavía otros mecanismos obstruccionistas que se utilizarían profusamente, en especial en el contexto de polarización previa a la guerra civil estadounidense, y en los años de la *gilded age* posterior al conflicto<sup>93</sup>. En particular, fue la táctica de los *quorums* evanescentes la más empleada, con congresistas que se negaban a responder y por tanto a ser computados en los *quorums* de votación requeridos (entre 1881 y 1889 en catorce ocasiones la táctica de *quorums* evanescentes fue empleada con éxito para impedir la aprobación de la moción de cierre o cuestión previa)<sup>94</sup>. En 1890, en el marco de un gobierno republicano unificado (el partido controlaba la Casa Blanca y ambas Cámaras), y ante la oposición furibunda demócrata a cualquier cambio en el modelo arancelario aduanero, el Speaker Thomas Reed decidió acometer el golpe de gracia definitivo al obstruccionismo en la Cámara. Así, cuando apenas llevaba dos meses en el cargo, durante una sesión ordenó al Clerk computar como presentes a congresistas demócratas que hallándose en el “hemiciclo” no habían contestado al llamamiento. Planteada la correspondiente cuestión de orden por parte de los demócratas, el Pleno de la Cámara confirmó la decisión

---

<sup>91</sup> CONGRESSIONAL GLOBE, 27 th Congress, 1st Session 153 (1841).

<sup>92</sup> A ello debe añadirse el relevante dato de que, a diferencia de lo que ocurría en el Senado, en la Cámara de Representantes siempre se entendió que los oradores debían ceñirse a la cuestión objeto de debate, sin que cupieran digresiones extrañas al mismo (HINDS, A. C. *Precedents of the House of Representatives of the United States*. Washington D.C. US Government Printing Office, vo. 5, p. 49).

<sup>93</sup> Véase DION, G. D. *Removing the Obstructions: Minority Rights and the Politics of Procedural Change in the Nineteenth Century House of Representatives*. UMI Dissertation Services, 1991.

<sup>94</sup> Véase KOGER, G. et CAMPOS, S. “The Conventional Option”. *Washington University Law Review*, vol. 91, iss. 4, 2014, pp. 896-7. De acuerdo con dichos autores, en el período señalado, si entendemos el filibusterismo en sentido amplio, es decir, incluyendo, además del uso irrestricto de la palabra, otras tácticas como los quórum evanescentes, dicho fenómeno tuvo una mayor intensidad en la Cámara Baja que en la Alta.

del speaker (por 162 a 0, al no participar en la votación aquéllos<sup>95</sup>)<sup>96</sup>. Recuperado el control de la cámara por los demócratas, y tras un primer momento (1891) en que revocaron las normas antiobstruccionistas citadas, finalmente, ante las tácticas dilatorias de la oposición (nada menos que 43 *quorums* evanescentes exitosos entre 1890 y 1894), se asentó el criterio establecido por el speaker Reed al hacerse propio por la presidencia demócrata de la Cámara<sup>97</sup>

Desde entonces el filibusterismo y, en general el obstruccionismo parlamentario, ha sido un rasgo distintivo exclusivo del Senado, una poderosa arma de las minorías, mientras que la Cámara de Representantes pasó a conformarse como una Cámara de mayorías, en donde el partido mayoritario ostenta todos los resortes, dominando por completo la dinámica parlamentaria, tal y como se profundizará más adelante<sup>98</sup>. Con todo, el obstruccionismo no desapareció por completo de la Cámara Baja. Si bien el *talking filibuster* y los *quorums* evanescentes<sup>99</sup> se extinguieron con las reformas mencionadas, han subsistido otras tácticas obstruccionistas, de potencial en cualquier caso limitado (ya que la mayoría puede aprobar una modificación de las reglas), que esporádicamente son utilizadas por la minoría<sup>100</sup>. La presentación de sucesivas

---

<sup>95</sup> La votación se produjo en la sesión del 29 de enero. Dos días más tarde otra votación plenaria confirmaría el nuevo criterio de la presidencia (163-0). Véase KOGER, G. *Filibustering...*, op. cit., pp. 54-5.

<sup>96</sup> Véase GRANT, J. *Mr. Speaker!: The life and times of Thomas B. Reed. The man who broke the filibuster*. Simon & Schuster, 2011, pp. 248-267.

<sup>97</sup> Véase SCHICKLER, E. *Disjointed Pluralism: Institutional Innovation and the Development of the U.S. Congress*. Princeton Studies in American Politics, 2001.

<sup>98</sup> Véase *ut infra* Capítulo II, C. 1).

<sup>99</sup> Con todo, no han faltado episodios muy esporádicos que recuerdan los “viejos tiempos”, si bien no pueden calificarse como filibusterismos. En este sentido, cabe recordar la intervención durante más de ocho horas de la entonces líder de la minoría en la Cámara de Representantes, la demócrata Nancy Pelosi, en febrero de 2018, a propósito de la expiración del término legal de vigencia del *Childhood Arrival Program*, en relación con los conocidos como *dreamers* (inmigrantes en situación irregular). Se trataba entonces de la intervención más prolongada en la Cámara desde la del congresista por Missouri Champ Clark, quien hizo uso de la palabra durante cinco horas y quince minutos. La intervención de Pelosi fue posible pues existe la convención en la Cámara de que los tasadísimos límites temporales aplicables a los congresistas no son extensibles a los líderes de la mayoría y minoría. Finalmente, tal y como se ha señalado, no se trató de un auténtico filibusterismo por cuanto que no pretendía retrasar o impedir la aprobación de una medida, sino atraer la atención pública sobre la cuestión, debiendo tenerse en cuenta, además, que la mayoría republicana pudo haber puesto fin a la intervención en cualquier momento mediante la correspondiente votación.

<sup>100</sup> De este modo KOGER (*Filibustering...* op. cit p. 106) llega a contabilizar 62 episodios obstruccionistas en la Cámara baja entre 1901 y 2004.

peticiones de comprobación de *quorum* o (cuando el procedimiento es abierto) de múltiples enmiendas se encuentran entre los instrumentos empleados<sup>101</sup>; no obstante, dada la dinámica de la Cámara Baja, sólo en situaciones muy excepcionales han logrado impedir la aprobación de un proyecto<sup>102</sup>.

---

<sup>101</sup> La presentación de una petición de comprobación de quórum en el Comité de toda la Cámara determina la suspensión del debate hasta que se compruebe la presencia de al menos cien congresistas, con los consiguientes efectos dilatorios. Así, en el 105º Congreso se consumieron 150 horas en comprobaciones de quóruns.

<sup>102</sup> Entre tales ocasiones cabe mencionar el obstruccionismo planteado en 1946 frente a un proyecto por el que se creaba una agencia de antidiscriminación en el empleo (*Fair Employment Practices Commission*) o el entablado en 2007 frente a una propuesta de la mayoría demócrata por la que se modificaba el régimen de las *motions to recommit*. Entre los obstruccionismos infructuosos cabe mencionar el acaecido en 1968 frente a un proyecto que regulaba los debates presidenciales en televisión, produciéndose durante su tramitación una decisión del Speaker por la que se cerraron las puertas de la Cámara para mantener el quórum.

## **II. ELEMENTOS DEL SISTEMA CONSTITUCIONAL NORTEAMERICANO CON INCIDENCIA EN EL FILIBUSTERISMO**

El filibusterismo norteamericano en cuanto mecanismo inserto en la dinámica parlamentaria se enmarca en el contexto del sistema constitucional y político estadounidense. Por ello, para su mejor comprensión, es preciso realizar un excursus, por breve que sea, de los principales rasgos y elementos de tal régimen político, incidiendo particularmente en aquellos que ejercen una mayor influencia sobre el filibusterismo, e incluyendo también, en la dirección inversa, aquellos sobre los que el obstruccionismo tiene una mayor repercusión.

### **A) EL EQUILIBRIO COMO PRINCIPIO BÁSICO EN LA CONSTITUCIÓN ESTADOUNIDENSE: LOS COMPROMISOS FUNDACIONALES Y EL PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE PODERES**

La Constitución de Filadelfia de 1787 se encuentra dentro de las denominadas Constituciones arquetípicas, pues ha servido de modelo a muchas de las que después han sido. En el caso concreto estadounidense, su originalidad es si cabe aún mayor que otras insertas en tal grupo, pues no hay que olvidar que la misma inaugura ciertamente el constitucionalismo contemporáneo. Así, la Carta Magna americana es referencial en diversos aspectos: por ser, de hecho, la primera Constitución escrita; por diseñar un nuevo tipo de forma de gobierno, la presidencialista, que ha sido importado con posterioridad por un gran número de Estados; por establecer por vez primera el principio de supremacía constitucional y permitir la articulación posterior de un

sistema judicial de control de la constitucionalidad de las leyes; y, en no menor medida, por inventar-consagrar el federalismo moderno como forma territorial del Estado. Por lo que a los efectos del presente estudio interesa, nos detendremos en especial en el análisis de la forma de gobierno, y, más ampliamente, de la articulación del principio de separación de poderes en el sistema estadounidense.

Ha de tenerse presente que el objetivo de los constituyentes reunidos en Filadelfia, a diferencia de otros procesos constituyentes en otras épocas y latitudes, no era propia o solamente aprobar una Constitución. Se trataba, “además” (o, más bien, sobre todo) de fundar una nación, de alumbrar un nuevo sujeto político en la Historia de la humanidad<sup>103</sup>. Ese dato es precisamente el que aporta o del que se deriva toda la originalidad del constitucionalismo americano. Reconociendo que en todo caso sí que existieron ciertas herencias del pasado, no produciéndose una ruptura completa con la tradición, debe no obstante destacarse el hecho de que finalmente se tratara de crear “una nueva ley para un mundo nuevo”. Y no sólo es que el partir desde cero permitiera un desligamiento de los condicionantes pretéritos, sino que, es más, el objetivo en la articulación concreta de muchas instituciones fue el alejarse lo más posible de los precedentes históricos, en particular, como es obvio, de aquellos que merecían una peor valoración para los padres fundadores.

## **1) Los compromisos constitucionales**

El equilibrio es el término clave en el sistema político norteamericano. Un equilibrio que presidió su redacción originaria y que hoy en día continúa presidiéndolo<sup>104</sup>. En relación con lo primero, la Constitución de 1787 es fruto y

---

<sup>103</sup> Véase WOOD, G. S. *The Idea of America: reflections on the birth of the United States*. Penguins Books, 2011.

<sup>104</sup> Véase HOLMES, J., ENGELHARDT, M. J. et ELDER, R. E. *American Government: essentials & perspectives*. McGraw-Hill, Inc., 1991, pp. 1-80.

a la vez artífice de una serie de compromisos, de equilibrios, mantenidos en lo sustancial en nuestros días<sup>105</sup>. Ciertamente, todo texto constitucional es reflejo de compromisos, pero en el caso norteamericano dicha característica se alzaprima más si cabe. En ello influyó en gran medida el hecho de que se tratara de uno de los pocos supuestos en la historia constitucional en los que en la realidad práctica la Constitución cumpliera en sentido literal uno de sus cometidos clásicos, esto es, su confirmación como acto fundante de una comunidad. En este aspecto, la Carta Magna de Filadelfia es un verdadero *covenant*, un pacto por el que se crea una nueva comunidad política, partiendo prácticamente desde cero.

El compromiso más importante entre los alcanzados será el que posibilita precisamente la fundación de un nuevo Estado y, más concretamente, de una nueva forma de Estado: el federal. La novedad que entraña al respecto la Constitución de 1787 es, como ya se ha puesto de manifiesto, absoluta. Las trece colonias que hasta 1776 siguieron caminos independientes y que desde dicha fecha únicamente han puesto en común las acciones conjuntas necesarias e imprescindibles para la prosecución y el éxito en su lucha contra la metrópoli, deciden dar un paso más, crear una unión más perfecta. Se ha llegado a hablar de “el milagro de Filadelfia”, dado lo extraordinario de la consecución lograda<sup>106</sup>. Sin una guía histórica (e incluso filosófica) que seguir o en la que inspirarse, será “únicamente” la genial intuición de los miembros de la Convención la que alumbró una forma de integración política desconocida hasta entonces, llamada a convertirse poco más tarde (en términos históricos) en una de los más formidables *hegemones* mundiales de cuantos han sido. El éxito debe ponerse más en valor si se tiene en cuenta la gran heterogeneidad de los intereses en juego: Estados grandes y pequeños, comerciales y agrícolas, puritanos y anglicanos, libres y esclavistas... Y junto a ello, las lógicas reticencias a ceder soberanía a una entidad superior.

---

<sup>105</sup> Lo cual, como pusiera de manifiesto GARCÍA PELAYO, no deja de ser notable ya que respondieron a caracteres muy vinculados a las circunstancias históricas del momento. Véase GARCÍA PELAYO, M. “Derecho Constitucional Comparado”, en *Obras Completas*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1991, vol. I, pp. 499-501.

<sup>106</sup> Es el título de una obra ya clásica (BOWE, C. *Miracle at Philadelphia*. Little-Brown, Boston, 1966).

La Constitución de Filadelfia es fruto y a la vez artífice del éxito federal. En términos constitucionales, es un pacto constituyente, no de territorios, sino de los habitantes de los mismos, que deciden erigirse o constituirse en pueblo de la nueva nación-Estado, los Estados Unidos de Norteamérica. Y ahí reside precisamente la originalidad del pacto fundante. La Constitución obligará a todos por igual y establece el equilibrio entre los sujetos preconstituyentes y la nueva entidad<sup>107</sup>. La principal plasmación de ello será la distribución de competencias entre la Federación y los Estados y, más concretamente, la salvaguarda de unas competencias mínimas que la primera no podrá arrogarse. Los Estados mantienen sus ordenamientos jurídicos propios, eso sí, subordinados a partir de ahora a la Constitución federal, la suprema ley del país, como pronto habría de poner en práctica el Tribunal Supremo (ya antes del *Marbury v. Madison* de 1803<sup>108</sup>). De hecho, el único ente soberano será la Federación, si bien este principio no se asentará hasta después de la guerra civil. Los Estados, en consecuencia, no pueden abandonar unilateralmente la Federación, quedando vinculados de manera perpetua<sup>109</sup>.

En “contrapartida” la Constitución involucra de lleno a los Estados en la gobernación (*government* en sentido amplio o norteamericano) de la Federación. No sólo son los verdaderos protagonistas del proceso constituyente (a través de los delegados estatales en la Convención y, más tarde, de la ratificación en cada uno de los Estados), sino que la propia Constitución requiere para su reforma la necesaria aprobación de los mismos (mayoría de tres cuartas partes de los Estados, de acuerdo con su artículo V). Esta exigencia supone una auténtica revolución en el modelo de distribución territorial del poder (incluso con posterioridad otros Estados federales como el alemán no llegarán a tanto, no contemplando la intervención de las entidades territoriales como poder de reforma constitucional; sí en cambio, por ejemplo,

---

<sup>107</sup> Véase LA PERGOLA, A. *Vestigios “contractualistas” y estructura federal en la Constitución de los Estados Unidos*. Tecnos, 2016.

<sup>108</sup> Así, cabe señalar que ya en 1796, en el caso *Ware v. Hilton*, la Corte Suprema declaró contraria a la Constitución, y anuló, una Ley de Virginia. Véase TREATOR, W. M. “Judicial Review Before Marbury”. *Stanford Law Review*, 58, 20105.

<sup>109</sup> Como señalaría expresamente el Tribunal Supremo en *Texas v. White* (1869).

Canadá, al menos para las modificaciones más sustanciales de su Norma Fundamental). Pero la inordenación<sup>110</sup> de las entidades territoriales (los Estados) en la gobernación del conjunto tendrá otra manifestación si cabe más importante (por su cotidianeidad), igualmente original: la creación de una segunda Cámara, el Senado, como Cámara de representación igualitaria de los Estados, a la que se atribuye un papel trascendente en el sistema político federal<sup>111</sup>. La representación paritaria de los Estados (o de sus pueblos) será otra de las creaciones más afortunadas del constituyente, y su pervivencia supone la reedición diaria del pacto fundante de la nueva República. Su relevancia queda corroborada por el hecho de que el mantenimiento de dicha representación igualitaria es la única cláusula de intangibilidad establecida en el texto constitucional (art. V).

Por lo que respecta a la conformación del poder a nivel estatal, será obsesión de los constituyentes hallar un punto de equilibrio adecuado entre el poder ejecutivo y el legislativo. Los padres fundadores recelaban de ambos por igual<sup>112</sup>. El recuerdo de la Corona, y concretamente de la contumacia de Jorge III, pesaba grandemente en ello. También, en no menor medida, el único antecedente de un ejecutivo republicano (como el que ahora se pretendía establecer) en la tradición anglosajona reciente, el protagonizado por Cronwell, era contemplado con gran desconfianza, cuando no animadversión. Si la monarquía de derecho divino degeneraba por una ley histórica descrita ya por Aristóteles en pura tiranía, el precedente republicano próximo había acabado en una abierta dictadura personal. Por ello, era necesario poner límites al poder del primer magistrado. El Congreso y el poder judicial actuarían como tales frenos y contrapesos.

---

<sup>110</sup> Véase GARCÍA PELAYO, M. "Derecho Constitucional Comparado"..., op. cit. pp. 422-423.

<sup>111</sup> En este sentido, el primer ministro británico William Gladstone pudo calificar al Senado estadounidense "como la más notable de todas las invenciones de la política moderna" (HAYES, G. H. *The Senate of the United States, its History and Practice*. Russell & Russell. Nueva York, 1938, vii).

<sup>112</sup> Véase la obra clásica de BAILYN, B. *Los orígenes ideológicos de la Revolución norteamericana*. Clásicos del Pensamiento, Tecnos, 2012, pp. 270-298.



Con todo, tampoco quería caerse en una primacía absoluta del poder legislativo. En este terreno, la evocación de la actuación de Westminster en la crisis impositiva que desembocó en la rebelión de las colonias no merecía una valoración ni mucho menos positiva por parte de los padres fundadores. A ello se unía que la realización a ultranza del ideal democrático no despertaba precisamente el entusiasmo de los demiurgos del nuevo sujeto político. De este modo, muchos de ellos alertaron del peligro de la dictadura de las urnas, y, más en concreto, de las asambleas<sup>113</sup>. Así, pues, era necesario limitar también al propio poder legislativo. En primer lugar, el peligro señalado se intentaba conjurar a través de la creación como órgano independiente del Parlamento de un Presidente. Una magistratura que no sería (como sucedía en Gran Bretaña) una emanación del ejecutivo, sino que contaría con su propia legitimidad, a través de una elección propia mediante sufragio indirecto de los ciudadanos (mediante la elección de los compromisarios o miembros del colegio electoral presidencial). Por tanto, la ligazón del Presidente con la voluntad popular se situaría al mismo nivel que la del propio Congreso<sup>114</sup>, reforzando la posición del primero, a quien se le confieren también competencias propias, un ámbito propio de actuación que el segundo no puede invadir salvo en los puntos de contacto establecidos constitucionalmente.

De otra parte, los constituyentes deciden establecer también el equilibrio en el seno del poder legislativo. En este sentido, conscientes de la enorme vis atractiva y potencial de concentración de poder de que habría de gozar el legislativo por su enraizamiento directo con la voluntad popular, se decide establecer un control intraórgano, mediante la creación de una segunda Cámara que, además de servir como instrumento de integración en el Estado federal (tal y como se verá a continuación), también servía al propósito de

---

<sup>113</sup> En este sentido, suelen citarse varios pasajes de “El Federalista” en los que Madison y Hamilton advierten de los efectos perniciosos de la dictadura de las mayorías. Véase *The Federalist: a commentary on the Constitution of the United States* (SCIGLIANO, R. ed.), The Modern Library, 2001.

<sup>114</sup> Pues, si bien la elección del Presidente es formalmente indirecta, a través de su elección por los colegios electorales elegidos en los Estados, como señalara GARCÍA PELAYO (“Derecho Constitucional Comparado”, op. cit. p. 525), es convicción que si el Congreso “representa” al pueblo, el Presidente lo “encarna”, ya que mientras que el primero es elegido por fracciones electorales, el segundo lo es por la totalidad del pueblo.

quitar fuerza a un poder por principio irrefrenable. Para tal propósito se configura, junto con una Cámara de elección popular directa y de representación del pueblo de la Federación, una segunda Cámara, el Senado, con una vocación inicial de servir como cámara de reflexión que contribuyera a enfriar las iniciativas más impremeditadas, revolucionarias o demagógicas de la primera<sup>115</sup>. Para ello, se dota al mandato senatorial de un período considerablemente más largo que el de los representantes (seis años frente a dos), lo que desligará a los senadores de los peajes de la búsqueda inmediata de la reelección. Se establece, además, su renovación por tercios cada dos años, lo que contribuirá a conformar la imagen de continuidad y estabilidad con la que se asociará la Cámara Alta<sup>116</sup>.

Pero, más aún, tal y como se señalara con anterioridad, el Senado será el fruto de uno de los compromisos más importantes que alumbrara la creación del nuevo Estado a través de la Constitución de septiembre de 1787<sup>117</sup>. De hecho, es precisamente tal compromiso el que permite la creación de la Federación. El Plan Connecticut, llamado también con justicia “el Gran Compromiso”, será aquel por el que se establezca una Cámara de Representación popular basada en la población (Plan Virginia<sup>118</sup>) y una Cámara en donde los Estados estuvieran igualmente representados (Plan Nueva

---

<sup>115</sup> En relación con la configuración del Senado como Cámara de enfriamiento, es habitual citar la observación-anécdota atribuida a Washington a propósito del mismo. Preguntado por Jefferson, al regreso de éste de su embajada en París, sobre la utilidad de la Cámara Alta que se establecía en el texto de Filadelfia, el que fuera primer presidente de la Unión indicó que la misma era comparable a la del enfriador (*saucer*) del té del que en ese momento disfrutaban ambos mandatarios.

<sup>116</sup> De este modo, Madison señalará en el papel nº 51 de *El Federalista* que el propio poder legislativo aparece dividido, residenciándose en dos Cámaras diferentes, de suerte que, “*por sus distintos modos de elección y principios de acción, habrán de considerarse tan poco conectadas entre ellas como la naturaleza de sus funciones comunes y su común dependencia de la sociedad admita en cada momento*”.

<sup>117</sup> Véase WIRLS, D. et WIRLS, S. *The invention of the United States Senate*. The John Hopkins University Press, 2004, pp. 71-134.

<sup>118</sup> El Plan Virginia (llamado así por ser presentado por los delegados de dicho Estado en la Convención, siendo diseñado por James Madison) preveía la existencia de una Cámara de Representantes, elegida en función de la población de cada Estado (se preveía que en cada Estado se elegiría un diputado por cada 30.000 habitantes). A su vez, dicha Cámara elegiría un Senado. El Plan favorecía los intereses de los Estados más populosos, entre los que se encontraba en dicha época el Estado natural de George Washington.

Jersey<sup>119</sup>)<sup>120</sup>. El Gran Compromiso soluciona el problema principal en la configuración de una Federación: el equilibrio entre los Estados grandes y los pequeños<sup>121</sup>. Los primeros no quieren ser igualados con los segundos, dada su importancia y la relevancia de su contribución al conjunto; los segundos no quieren verse diluidos, engullidos, absorbidos en el conjunto, sin que se tengan en cuenta sus intereses particulares. Uno de los principales aciertos del modelo estadounidense es precisamente el “haber dado con la tecla” que habría de solucionar el problema, una solución que, con todos los altibajos que se quiera (el principal, la crisis que condujo a la guerra civil), ha sido efectiva durante más de doscientos años. Junto a ello, equilibrio entre los Estados del Sur y del Norte, entre modos de producción e intereses económicos.

El equilibrio exigirá que ambas Cámaras cuenten con poderes semejantes y, en cualquier caso, que la segunda cámara no se limite a ser una cámara de reflexión (estilo Cámara de los Lores, ya por esa época). Ambas aparecerán equiparadas en su importancia en el procedimiento legislativo, de tal modo que será necesario el acuerdo entre las dos para que se apruebe definitivamente una ley (o, mejor dicho, para que se someta a sanción del Presidente), y lo mismo sucederá con su papel en la intervención parlamentaria en el procedimiento de reforma constitucional. Pero, junto a lo señalado, la sabiduría del constituyente se plasmará en el hecho de que no confiera idénticos poderes a ambas Cámaras, especializando a las mismas en determinadas áreas. Así, el papel de la Cámara de Representantes será más relevante que el del Senado en relación con los *bills* financieros, que habrán de iniciar su tramitación en aquella (artículo I, sección 7, cláusula 1). Por su parte, el Senado será la única Cámara que intervenga en la ratificación de tratados internacionales y en la confirmación de los nombramientos presidenciales de

---

<sup>119</sup> El Plan Nueva Jersey (propuesta formulada por el delegado de dicho Estado James Paterson) abogaba por una Parlamento unicameral en el que las legislaturas de los Estados designaran a sus miembros, teniendo cada Estado un voto. De hecho, se trataba de una propuesta continuista con el Congreso confederal anterior, al que se le dotaba de algunas competencias añadidas.

<sup>120</sup> Ante el bloqueo en las discusiones sobre el diseño de la segunda cámara, el 5 de julio de 1787 una comisión de la Convención propuso el Gran Compromiso, que fue debatido y modificado por el pleno de ésta el 23 de julio de dicho año. Véase MADISON, J. *Notes of Debates in the federal Convention of 1787*. Adrienne Koch ed., 1987, pp. 231-355.

<sup>121</sup> *El Federalista*, nº 62 (James Madison), op. cit., pp. 394-401.

funcionarios, embajadores y jueces (el célebre *advise and consent*, establecido en el artículo II, sección 2, cláusula 2).

## **2) El principio de separación de poderes. La forma de gobierno presidencialista**

El diseño institucional trazado por los *founding fathers* en 1787 aparece presidido por el principio de separación de poderes. En este sentido, la influencia de la obra de Locke y Montesquieu fue decisiva, en particular la del segundo. En relación con ello, como es sabido, la célebre teorización montesquiana partió de lo que su artífice entendía era el funcionamiento del sistema político inglés, cuando lo cierto es que en la realidad el régimen de las islas transitaba ya por la senda de la forma de gobierno parlamentaria, con la conformación inicial del gabinete y el comienzo de su vinculación con los Comunes durante los primeros monarcas Hannover<sup>122</sup>. Los constituyentes estadounidenses fueron fieles a la letra de “El espíritu de las leyes” (si bien con determinadas adaptaciones) y optaron, por tanto, por una forma de gobierno mixto (la preferida por el marqués de Secondat, siguiendo la estela de Locke y, más atrás, de Polibio o Aristóteles), en donde el poder frenara al poder. Ello tenía como presupuesto necesario el principio de separación de poderes.

Y, en efecto, la Constitución estadounidense establece una neta diferenciación de los tres poderes clásicos por vez primera en la historia constitucional. Con todo, más que de separación de poderes, en un sentido estricto cabría hablar de división de funciones, ya que, como pusiera de manifiesto Loewenstein, en la forma de gobierno estadounidense no existe una rígida separación en el sentido de conformar poderes por cada una de las tres ramas (*branches*), aislándolas en compartimentos estancos. En este sentido, el verdadero secreto, o mejor dicho, el auténtico acierto de la Constitución de

---

<sup>122122</sup> Véase DUVERGER, M. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Ariel Ciencia Política, 1980 (6ª ed.) pp. 232 y 308.

Filadelfia es el de establecer un sistema de frenos y contrapesos (los famosos *checks and balances*) por los que cada poder ejerciera de límite del otro, no sólo mediante la atribución principal de una función, sino también, y, sobre todo (y esta es la originalidad estadounidense con respecto a la forma parlamentaria), mediante la participación en determinados ámbitos de las funciones propias de los otros poderes. Se produce así lo que el politólogo alemán denominara la interdependencia por coordinación, a diferencia de la interdependencia por integración o inordinación propia de la forma de gobierno parlamentaria (en cuanto que en esta el ejecutivo no es sino una emanación del legislativo)<sup>123</sup>. De este modo, se establece un complejo sistema de equilibrios, de ámbitos propios y necesarios de actuación conjunta, característico desde entonces de la forma de gobierno presidencial (en especial, en su modalidad originaria norteamericana). En este aspecto, se ha señalado que la articulación del principio de separación de poderes y su influencia en el XVIII y XIX no sería sino la traslación al ámbito político de los principios de la física de Newton, en la que la gravedad se erige en el elemento explicativo del universo, factor de alejamiento y atracción de los planetas y estrellas e impedor, en último término, del colapso del sistema. Los frenos y contrapesos no serían así sino el principio gravitatorio que posibilita el sostenimiento del arquitecno político.

La interdependencia por coordinación tiene diversas manifestaciones en la Constitución norteamericana<sup>124</sup>, habiendo aparecido otras con posterioridad por mor de la evolución del sistema, sea por vía de la jurisprudencia-doctrina de la Corte Suprema, sea por la vía de la costumbre-mutación constitucional (aunque esta última también puede tener su origen, como es sabido, en la jurisprudencia constitucional)<sup>125</sup>.

---

<sup>123</sup> LOEWENSTEIN, K. *Teoría de la Constitución*. Ariel Derecho. Barcelona, 1986, pp. 130-136.

<sup>124</sup> Y, ello a pesar de que en la propia Constitución no aparece expresamente formulado el principio de separación de poderes, si bien el mismo transita a lo largo de su articulado. Véase GARCÍA PELAYO, M. "Derecho Constitucional Comparado", op. cit., pp. 511-512.

<sup>125</sup> Véase FALLON, R. H. Jr. *The Dynamic Constitution: an introduction to American Constitutional Law*. Cambridge University Press, 2004, pp. 157-200.

En el sentido apuntado, cabe recordar en primer término que el legislativo participa en el ámbito funcional propio del ejecutivo a través de la intervención necesaria del Senado en la política exterior mediante la ratificación por mayoría de 2/3 de los tratados internacionales concluidos o negociados por el Presidente federal. También en este aspecto, cabe citar el condicionamiento que sobre una potestad en principio propia de todo gobierno, como la de autoorganizarse y nombrar a sus agentes, ejerce la Cámara Alta, toda vez que se requiere el consentimiento de la misma (*advise and consent*) para el nombramiento de embajadores y demás funcionarios federales (secretarios de Departamentos incluidos). En esta línea, igualmente ha de tenerse presente la pervivencia hasta nuestros días de la denominada cortesía senatorial (el llamado *blue slip*), convención por la que el Presidente ha de consultar y obtener el visto bueno de los senadores del Estado (o al menos los pertenecientes al mismo partido que el Presidente) en donde se proponga designar a una autoridad federal (suerte de derecho de patronazgo invertido, si se quiere)<sup>126</sup>. Finalmente, ha de destacarse que las posibilidades de que el Presidente pueda llevar a cabo su programa político aparecen en gran medida condicionadas por el hecho de que la aprobación de los medios financieros y presupuestarios para ello corresponde al Congreso, ocupando la Cámara de Representantes un papel destacado en este terreno (el denominado *purse power* o poder del bolsillo), por lo que toda acción presidencial requerirá su pertinente negociación con las Cámaras<sup>127</sup>.

Por su parte, el Presidente también cuenta con atribuciones que se insertan en la dinámica propia de los otros poderes, singularmente los del Congreso<sup>128</sup>. El más relevante al respecto es el veto presidencial de las

---

<sup>126</sup> Este aspecto se analizará con mayor profundidad más adelante en el presente capítulo.

<sup>127</sup> Realmente, este rasgo no es exclusivo de la forma de gobierno presidencialista, estando presente también en la parlamentaria, toda vez que son las Cámaras las competentes para aprobar el presupuesto. Sin embargo, por mor de la dinámica propia de las Cámaras norteamericanas (singularmente de la ausencia de una férrea disciplina de partido y de la elección separada del Congreso y el Presidente), esa distribución competencial, y la necesidad de llegar a compromisos, cobra todo su sentido en el sistema estadounidense.

<sup>128</sup> Véase O'CONNOR, K. et SABATO, L. J. *American Government: roots and reform*. Allyn and Bacon, 1995 (2<sup>nd</sup> edit.), pp. 257-302.

leyes<sup>129</sup>, veto en principio suspensivo, pero que, dadas las amplias mayorías parlamentarias requeridas para su “levantamiento” (2/3 de cada una de las Cámaras), en la mayoría de las ocasiones equivale a un veto absoluto<sup>130</sup>. De otro lado, si bien en el esquema de separación de poderes establecido originariamente por la Constitución el Presidente no ostenta la facultad de iniciativa legislativa (a diferencia de las formas de gobierno parlamentarias, en donde la misma es monopolizada en la praxis por el ejecutivo), con el transcurso del tiempo se ha asentado por vía indirecta dicha posibilidad. Así, no es infrecuente que los mensajes dirigidos a las Cámaras por la presidencia (en lugar destacado a través del denominado “Discurso sobre el estado de la Unión”) den lugar a la presentación por parte de representantes y senadores de iniciativas legislativas que recogen las líneas patrocinadas y anunciadas desde el ejecutivo. En cualquier caso, incluso al margen de los mensajes referidos, con frecuencia muchos *bills* son el resultado del impulso de la Casa Blanca.

Un punto de contacto entre ejecutivo y legislativo previsto constitucionalmente, es el célebre *impeachment*<sup>131</sup>. Como es sabido, un dato característico de la forma de gobierno presidencialista, frente a la parlamentaria, es que en la primera no existen los mecanismos de equilibrio y relación naturales entre ejecutivo y legislativo, esto es, la exigencia de responsabilidad política (confianza y censura) y la disolución de las Cámaras por el ejecutivo. El aislamiento entre los dos poderes en el presidencialismo encuentra aquí su manifestación principal en contraste con la forma de gobierno parlamentaria. Por lo que respecta a lo primero, ha de recordarse que en Estados Unidos no existiría siquiera propiamente la posibilidad de que el Congreso controle al gobierno, no ya por los mecanismos en los que se pone en cuestión la propia continuidad de éste (responsabilidad política), sino

---

<sup>129</sup> Artículo I, sección 7, párrafos 2 y 3 de la Constitución.

<sup>130</sup> Al veto ordinario ha de añadirse el denominado veto de bolsillo (*pocket veto*), consistente en que, si en el plazo de los diez días del que dispone el Presidente para sancionar las leyes remitidas por el Congreso, este último entra en período de receso, se entiende que el proyecto es vetado por el jefe del ejecutivo. La utilización de este mecanismo no ha estado exenta de una gran controversia política y también jurídica, como más adelante se analizará.

<sup>131</sup> Entre la amplia bibliografía sobre el tema, véase BERGER, R. *Impeachment: the constitutional problems*. Harvard University Press, 1973, y GERHARD, M. J. *The federal impeachment process: a constitutional and historical analysis*. Princeton University Press, 1996.

tampoco a través de los ordinarios presentes en otros sistemas (preguntas, interpelaciones, comparecencias...); no obstante, en este ámbito, por vía convencional, se ha configurado la posibilidad de que los colaboradores del Presidente, en particular, los jefes de los diferentes departamentos, puedan comparecer a requerimiento de las comisiones de la Cámara de Representantes y del Senado. Por otra parte, tal y como se ha indicado, si bien no existe un equivalente a la moción de censura, sí que los constituyentes de Filadelfia rescataron del derecho constitucional británico un instrumento de carácter mixto, político-penal, por el que el Congreso, en supuestos muy graves (alta traición y otros delitos graves), puede remover al Presidente de su cargo. Así, mediante la acción de *impeachment* (en el que la Cámara aprueba la acusación y el Senado, presidido para la ocasión por el *Chief Justice* de la Corte Suprema, se erige en tribunal juzgador<sup>132</sup>) el poder legislativo estaría ejerciendo funciones propias de otro, en este caso el judicial. Con todo, ha de recordarse que el *impeachment*, de ser exitoso, (para lo que se requiere la aprobación de 2/3 del Senado), “sólo” implica la sustitución del Presidente, sin sanción adicional, no excluyendo, por tanto, la acción penal ante los tribunales de justicia ordinarios.

Por último, y más brevemente por lo que a nuestros efectos interesa, el poder judicial también participa en la esfera de acción de otros. Es precisamente mediante el denominado *judicial review*, es decir, el control de constitucionalidad de las leyes, por el que el poder judicial (Tribunal Supremo a la cabeza, pero no sólo, incluyéndose a todos los tribunales) se erige en legislador negativo: los tribunales ordinarios mediante la inaplicación de una ley considerada inconstitucional al caso concreto juzgado, y el Tribunal Supremo, con carácter erga omnes, mediante la declaración de inconstitucionalidad de la ley. Por otra parte, y en la dirección inversa, el ejecutivo y el legislativo (en este caso sólo el Senado) intervienen indirectamente en la función judicial pues ambos concurren en el nombramiento de los magistrados del Tribunal Supremo

---

<sup>132</sup> Artículo I, sección, 2, parágrafo 5; artículo I, sección 3, parágrafo 6; y artículo 2, sección 4 de la Constitución.



y los demás jueces federales (Presidente con el *advise y consent* de la mayoría de la Cámara Alta).

De otro lado, es quizás en el ámbito de las relaciones entre el poder judicial y los otros dos en donde más perceptible es aún el principio de separación de poderes, por lo que supone de reconocimiento de autonomía de cada uno de ellos en su esfera propia, al menos en comparación con otras formas políticas. Así, es en Estados Unidos en donde la doctrina del acto político encuentra una mayor y más intensa pervivencia. De acuerdo con la misma, que en dicho país responde al título de la doctrina de la cuestión política (*political question*), existirían determinados actos adoptados por el Presidente o el Congreso en cumplimiento de competencias atribuidas constitucionalmente que se insertarían en la dinámica propia de las relaciones políticas, y que como tales serían infiscalizables por los Tribunales. El propio Tribunal Supremo ha aplicado en este campo una política de autocontención a lo largo de numerosos pronunciamientos, rechazando su jurisdicción ante determinadas demandas por entender que se hallaban en el campo de las cuestiones políticas (así, en el modo concreto de ejercicio del veto presidencial, o respecto a los actos internos de las Cámaras)<sup>133</sup>.

## **B) EL SISTEMA DE PARTIDOS Y SU INFLUENCIA EN LA DINÁMICA POLÍTICA. EL GOBIERNO DIVIDIDO**

Como es conocido, el sistema de partidos norteamericano es uno de los más peculiares del mundo. El bipartidismo, acompañado (en gran medida debido a ello) de un sistema electoral mayoritario en circunscripciones uninominales, sería la primera descripción formal de aquél. Hasta aquí, el sistema compartiría caracteres con los de otros países, destacadamente con el de su matriz británica (y de otros Estados del ámbito anglosajón). Sin embargo, son dos notas adicionales las que determinan con carácter definitivo la

---

<sup>133</sup> Sobre este aspecto, véase *ut infra* Capítulo VI, C) de esta obra.

particularidad propia del modelo norteamericano: en primer término, las dimensiones del propio terreno de juego, auténtico país-continente donde se desenvuelve la contienda política y, en segundo lugar, la elección separada del jefe del ejecutivo y de las dos Cámaras legislativas, lo que ayuda a explicar numerosos rasgos de aquél.

El bipartidismo es uno de los rasgos definitorios y explicativos de la dinámica del sistema político estadounidense. Si bien en algún período histórico se ha asistido al surgimiento de terceros partidos, sin embargo, los mismos no han tenido éxito alguno<sup>134</sup> (con la excepción del movimiento progresista, que influyó en la acción y estructura interna de los dos partidos tradicionales). El bipartidismo hegemónico quedó ya apuntado desde los primeros pasos de la andadura del nuevo Estado con la dualidad federalistas y antifederalistas (estos últimos conocidos como demócratas-republicanos), caracterizados por su defensa de una Federación fuerte y de los derechos de los Estados, respectivamente. Tras un breve período de equilibrio entre ambos en los tres primeros mandatos presidenciales, la elección de Jefferson dará paso a la hegemonía incontestable de los demócratas-republicanos y la práctica desaparición de los federalistas (la muerte “prematura” de su líder intelectual y político, Alexander Hamilton, fue un hecho decisivo en ello). La denominada “Era de los buenos sentimientos”<sup>135</sup>(en la que únicamente “competía” el partido demócrata-republicano) daría paso a un nuevo bipartidismo a partir de la Presidencia Jackson a finales de la década de 1820, escindiéndose los antiguos republicanos-demócratas en demócratas y *whigs* (estos últimos, defensores de un poder central reforzado frente a los Estados). La situación se mantendría hasta la década de los 50 del siglo XIX, a partir de la cual la esclavitud (y la consiguiente pendiente hacia la guerra) será el factor

---

<sup>134</sup> Desde 1832, sólo en quince elecciones de carácter nacional han tenido relevancia los denominados terceros partidos. Desde esa misma fecha, en las sucesivas elecciones presidenciales únicamente en siete ocasiones candidatos distintos de los patrocinados oficialmente por los dos grandes partidos han obtenido votos electorales. Véase RAMOS JOSA, P. F. “Partidos políticos y sistemas de partidos”, en *El sistema político de Estados Unidos* (CASADO RODRÍGUEZ, Y. coord.). Tecnos, 2016, p. 133.

<sup>135</sup> Una exposición del período en la ya clásica obra homónima de George Dangerfield (DANGERFIELD, G. *The Era of Good Feelings*. Harcourt, Brace & World Inc. New York and Burlingame, 1952).

principal en la contienda política y partidista, provocando que el sector mayoritario de los *whigs*, decididamente antiesclavista, decida refundar aquél en el nuevo partido republicano.

Tras el conflicto civil se abrirá un período de clara hegemonía republicana, identificándose claramente el partido del elefante con los intereses industriales del Norte y con las aspiraciones de los nuevos Estados del Oeste. Los demócratas tendrán sus principales bases electorales en el Sur así como entre los nuevos inmigrantes que llegaban a otras zonas del país. La era republicana, que tendría como trasunto un dominio casi absoluto de las Cámaras así como de las presidencias (estas últimas con muy breves interrupciones), llegaría a su fin en la segunda década del siglo XX, con la división en las filas republicanas (así, en las elecciones de 1912 concurrirían el candidato oficial Taft y el expresidente Theodore Roosevelt, quien había fundado un nuevo partido). Tras un período de equilibrio entre demócratas y republicanos, 1932 inaugura una nueva etapa de hegemonía demócrata que durará hasta la década de los 80. Con todo, la quiebra del dominio del partido del burro se produciría a raíz de los éxitos republicanos en los feudos sureños tradicionalmente demócratas, como consecuencia de la ruptura de los conservadores sureños con el partido demócrata tras la batalla por los derechos civiles de los 50 y 60. La década de los 80 del siglo XX abre una etapa de mayor equilibrio entre los dos grandes partidos, si bien con más períodos de primacía republicana, todo ello en un contexto de creciente polarización política, tal y como ha destacado la generalidad de la doctrina científica.

El segundo dato característico del sistema de partidos norteamericano es precisamente la ausencia de partidos fuertes al estilo europeo y, en correspondencia, la inexistencia de una disciplina de partido tan férrea como la presente en otras latitudes. Con respecto a lo primero, se ha afirmado que en Estados Unidos no existen (o no han existido hasta hace poco) auténticos partidos nacionales, sino maquinarias electorales que se ponen en marcha con

ocasión de los comicios (por lo demás muy frecuentes, pues al menos se producen cada dos años)<sup>136</sup>. La selección de élites políticas ha tenido desde siempre un carácter muy localista, motivado en gran parte por las propias dimensiones del país. En este sentido, hasta la mitad del siglo pasado, serán los aparatos estatales los verdaderamente relevantes incluso a efectos de la política nacional<sup>137</sup>. Así, el patronazgo local y su envés, el clientelismo político local, eran la moneda corriente hasta hace bien poco (Tammany Hall en Nueva York, o la influencia de Kenna o los Pendergast en Chicago y Missouri, respectivamente, son ejemplos señalados de ello, ni mucho menos los únicos). La selección de los candidatos por los célebres caucus, primero, y por las convenciones, después, no fueron sino el humus propicio del fenómeno descrito. La introducción del sistema de primarias a comienzos del siglo XX, por presión del movimiento progresista, así como la elección directa de los senadores desde 1913, supusieron intentos de introducir mayor transparencia y, en definitiva, de hacer más democrática la selección de los candidatos, si bien, con todo, los resultados fueron desiguales en un principio (así, menos exitosos por lo que respecta a los candidatos al Senado).

Junto al factor referido, debe destacarse que el propio sistema electoral ha favorecido (y aún hoy, aunque en menor medida) la inexistencia de una intensa disciplina partidista, tanto dentro como fuera de las Cámaras. La fórmula mayoritaria y, sobre todo, la conformación de los distritos electorales, han sido factores claves que explican la elevada tasa de reelegibilidad de congresistas y senadores en Estados Unidos (a lo que habría que unir en el Sur, la hegemonía absoluta durante mucho tiempo de los demócratas conservadores, entre otras causas, por la exclusión de la minoría afroamericana del derecho al voto). La conformación por los Estados de

---

<sup>136</sup> De ahí que se haya podido afirmar que los partidos políticos estadounidenses no están formados por afiliados, sino por activistas, siendo sus roles muchos más estrechos que los de sus homólogos europeos. Para un análisis de las características de los partidos norteamericanos, véase EPSTEIN, L. *Political Parties in the American Mold*. University of Wisconsin, 1986.

<sup>137</sup> En el sentido indicado, DUVERGER (*Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, op. cit. p. 321) pudo señalar que “más que referirse a dos partidos norteamericanos, sería necesario hablar de los 100 partidos norteamericanos, puesto que existen 50 partidos demócratas y 50 partidos republicanos casi independientes, a razón de uno por cada Estado”.

distritos “seguros” para los candidatos de un determinado signo ideológico (*gerrymandering* incluido<sup>138</sup>) ha hecho que los denominados *incumbents* (los ocupantes del puesto) tengan altas posibilidades de salir reelegidos<sup>139</sup>. Ese dato es un factor clave para explicar la menor dependencia de los parlamentarios respecto a los partidos, pues la ayuda de éstos era menos importante que en otros países de cara a conseguir el escaño. Por otra parte, la existencia del sistema de primarias es también un elemento capital a la hora de explicar el fenómeno descrito.

El hecho de que la competición intrapartidista sea esencialmente abierta elimina muchas de las dependencias y condicionantes imperantes en los partidos de otros países. Así, la libertad de acción del parlamentario frente a los dictados del aparato del partido o del caucus congresual no llevará aparejada en la mayoría de las ocasiones la imposibilidad de concurrir a la siguiente elección bajo las siglas de aquél. De esta manera, no son pocas las veces en las que los candidatos no preferidos por el *establishment* resultan elegidos en el proceso de primarias y finalmente ganan el escaño, característica que se agudiza en el caso de candidatos veteranos en cuanto al número de comicios en los que han obtenido la reválida de su electorado.

De otro lado, el elevado coste de las campañas electorales, y, especialmente, del proceso de primarias, para los diferentes candidatos ha jugado como factor de efecto ambivalente. Así, de una parte, ha provocado que

---

<sup>138</sup> Con todo, como es sabido, los casos más abusivos de *gerrymandering* han sido conjurados por la jurisprudencia del Tribunal Supremo desde la década de los 50-60 del pasado siglo en relación con el denominado *apportionment*. De esta manera, los distritos electorales habrán de configurarse de tal manera que se procure la igual distribución de la población entre los mismos, estando precluidos los casos más groseros de concentración o dispersión del voto en distritos concretos.

<sup>139</sup> La incontestable ventaja competitiva de la que gozan los *incumbents* en el sistema estadounidense se explicaría, por tanto, por el carácter esencialmente descentralizado de la dinámica electoral en dicho país, a lo que habría que unir otros factores, entre los que cabe destacar el alto coste de las campañas electorales, aspecto en el que las posibilidades de recaudación de fondos por parte de aquellos son mucho más elevadas que las de sus rivales. Con todo, en los últimos años, la tasa de reelegibilidad de los *incumbents* ha experimentado un ligero descenso, por mor de variados factores, entre los que destaca la creciente “nacionalización” de las elecciones y la creciente polarización política. Véase SMITH, S. S., ROBERTS, J. M. et VANDER WIELEN, R. *The American Congress*. Rowland & Littlefield, 10 th edition, 2020, pp. 64-84.

los candidatos y cargos electos sean más dependientes que nunca de la ayuda financiera que pueda prestarles el partido en el que se inscriben, a través de lo que se conoce como el *soft money* (fondos recaudados por los partidos sin atención especial a concretos candidatos)<sup>140</sup>. No obstante, el altísimo e imparable coste de las campañas electorales hace que aquellos candidatos que consiguen reunir por su cuenta una importante cantidad de fondos sin ayuda de su partido (*hard money*) adquieren un estatus de práctica inatacabilidad e independencia respecto al mismo, que ayuda a explicar la libertad de criterio en el ejercicio de la labor política y parlamentaria de aquellos.

Los elementos señalados con anterioridad contribuirían a explicar la ausencia de una férrea disciplina de partido en el seno de las Cámaras estadounidenses, o, en cualquier caso, el mayor protagonismo individual de los miembros del Congreso en comparación con sus homólogos de otros países (especialmente, en las formas de gobierno parlamentarias), aspecto este último en el que también influyen decisivamente, como se verá, otros factores (entre ellos, y en lugar destacado, la existencia del filibusterismo en el Senado). Así, si bien es verdad que, como han demostrado estudios recientes, la polarización partidista siempre ha existido en las Cámaras norteamericanas, lo cierto es que si se acude a los resultados de los diferentes *roll calls* se comprueba que en las mismas han sido y son numerosas las ocasiones en que la pertenencia a un partido político no es sinónimo de unidad de voto en el conjunto de

---

<sup>140</sup> La creciente importancia del denominado "*soft money*" en la financiación de las campañas electorales, se debe a las importantes limitaciones introducidas por la legislación electoral desde la década de los setenta en relación con las cuantías que puedan recibir los candidatos de forma directa. De este modo, el "dinero blando" hace referencia a las contribuciones que empresas y personas físicas pueden hacer a los partidos políticos para financiar anuncios electorales de partido, en donde no se haga referencia a candidatos concretos, gastos de oficina y personal, fomento del registro electoral, etc... Asimismo, dentro de un concepto amplio de *soft money*, se incluiría también la financiación procedente de los denominados *superpacs*, o comités independientes de recaudación de fondos y acción política, no ligados formalmente a candidatos concretos, que financian campañas sobre temas o cuestiones determinadas. La relevancia de los *superpacs* no ha hecho sino crecer en los últimos años, a lo que ha contribuido la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo, el cual, tras una doctrina restrictiva comenzada en 1978 (*caso Valeo*), a partir de 2010 (*Citizens United v. Federal Election Commission*) ha ratificado la admisibilidad de los *superpacs* en favor de candidatos, al estimar su eventual prohibición contraria a la I Enmienda, considerando inconstitucionales muchos de los límites establecidos en la legislación electoral en relación con aquéllos. POST, R. C. *Citizens Divided: Campaign Finance Reform and the Constitution*. Harvard University Press, 2014.

congresistas de la formación. En este aspecto, el factor territorial es en numerosas ocasiones el elemento explicativo u orientativo del sentido del voto, de manera principal en el Senado (por razones obvias), pero tampoco a ello es ajena la práctica en la Cámara de Representantes, de ahí que se afirme que la conexión entre representantes y senadores y los electores es el factor más importante en la dinámica política del Capitolio<sup>141</sup>. Por otra parte, los caracteres expuestos con anterioridad también explicarían el que en el seno de los dos grandes partidos hayan podido surgir corrientes internas de disidencia, o al menos no coincidencia, con la línea oficial del partido. Así, tanto en el partido demócrata como en el republicano se ha distinguido tradicionalmente (al menos desde comienzos de siglo) entre moderados de uno y otro bando y liberales y conservadores, ocupando estos últimos los extremos de cada uno de ellos, respectivamente. Se trata de un hecho perfectamente normal y tolerado en el sistema norteamericano que contrasta con lo que sucede en el continente europeo (no tanto en Gran Bretaña)<sup>142</sup>.

Con todo, ha de indicarse que la generalidad de la doctrina subraya que en los últimos años se ha producido una creciente “partidización” de las Cámaras, y en general de la vida política norteamericana. La batalla cultural entablada en los setenta (y los rescoldos todavía muy vivos de la misma), la irrupción de una nueva generación de políticos en la Cámara de Representantes con la mayoría obtenida por los republicanos tras cuarenta años en minoría, el fin de la guerra fría como elemento aglutinante o la llegada a la dirigencia de outsiders de la política tradicional son algunos de los factores

---

<sup>141</sup> SMITH, S. S., ROBERTS, J. M. et VANDER WIELEN, R. J. *The American Congress*, op. cit. p. 102.

<sup>142</sup> Las referidas corrientes han tenido incluso plasmación, si bien no por cauces estrictamente formales, en los dos grupos parlamentarios de cada Cámara, especialmente en la Baja. Así, en la Cámara de Representantes en los últimos años se han configurado diversos grupos dentro de cada partido. Por lo que respecta los demócratas, cabe señalar que los denominados “*Liberal Democrats*” (corriente más progresista dentro del partido del burro) se han agrupado en el *Congressional Progressive Caucus*, mientras los más moderados o conservadores vienen a conformar la conocida como “*Blue Dog Coalition*” (a ello debe unirse la conformación de los *caucuses* “*Hispanic*” y “*Black*”). En el bando republicano el llamado Comité de Estudio engloba la corriente mayoritaria o tradicional dentro del mismo, si bien desde el año 2014 ha cobrado particular relevancia el *Freedom Caucus*, que engloba al ala más conservadora del partido del elefante. No faltan tampoco grupos bipartidistas como el *Problem Solvers Caucus*, o, en el Senado, la *Centrist Coalition*. SMITH, S. S., ROBERTS, J. M. et VANDER WIELEN, R. J. *The American Congress*, op. cit. pp. 123-126.

que suelen señalarse para explicar tal fenómeno. Sin olvidar que es la propia sociedad norteamericana la que aparece imparablemente polarizada, como demostraría lo apretado de las elecciones presidenciales desde comienzos del nuevo siglo. Lo indicado tendría como reflejo en las Cámaras una más clara división ideológica o partidista en los resultados de las diferentes votaciones, así como la difuminación (cuando no desaparición) de las tradicionales prácticas de acuerdo y compromiso entre los dos grandes partidos. Ello ha tenido como efecto, además, el que se haya producido una distorsión de muchos de los elementos procedimentales establecidos en las Cámaras, llevados al límite, según ha interesado políticamente, por la mayoría y la minoría de las mismas<sup>143</sup>. El filibusterismo o, si se quiere, la libertad de debate ha sido uno de ellos.

Una consecuencia del sistema de partidos así como del diseño de relaciones entre poderes realizado por el constituyente norteamericano es el fenómeno conocido en Estados Unidos con el nombre de “gobierno dividido” (*divided government*). La división de poderes establecida en la Carta Magna, con tres elecciones simultáneas y separadas para la presidencia, la Cámara de Representantes y el Senado (este último a partir de 1913), junto con el hecho de que cada dos años, en mitad del mandato presidencial, se celebre una nueva elección en este caso para la renovación completa de la Cámara Baja y de un tercio de la Alta, posibilita una de las situaciones más peculiares y propias (por distintiva frente a otros sistemas) del régimen político estadounidense. Esta no es otra sino la distribución del poder en los órganos señalados de tal manera que al menos en uno de ellos la mayoría o el partido de referencia (en el caso de la magistratura ejecutiva) sea distinta a la dominante en los otros dos. Por un “curioso” mecanismo ínsito en la dinámica

---

<sup>143</sup> Este aspecto se abordará con más detalle más adelante cuando se expongan los caracteres del filibusterismo en la actualidad (Véase *ut infra* Capítulo IV, A). Baste subrayar por el momento que la polarización o partidización del Capitolio ha tenido como una de sus manifestaciones el que las cuestiones procedimentales se hayan configurado como destacado ámbito de juego en la contienda partidista. Así, como ejemplo de ello, se ha puesto de manifiesto el dato de que las votaciones procedimentales sobre programas sociales de redistribución son un 42% más partidistas que las votaciones sobre las respectivas cuestiones sustantivas de fondo. LEE, F. E. *Beyond Ideology: Politics, Principles, and Partisanship in the U. S. Senate*. The University of Chicago Press, 2009, p. 140.



estadounidense y en el comportamiento del elector, tal situación, como se verá, no es en absoluto excepcional, no existiendo una homogeneidad absoluta en el sentido de las papeletas que un mismo votante deposita en las urnas el primer martes después del primer lunes de noviembre de cada cuatro años. Dicho rasgo se acrecienta si cabe en relación con las elecciones de medio mandato (*mid-term*) en las que la tónica general ha sido la de castigar la acción presidencial favoreciendo al partido contrario, el cual, en numerosas ocasiones se ha hecho con el poder en una Cámara que anteriormente no dominaba (en las últimas décadas ello es particularmente predicable del Senado).

Sin duda, el supuesto más relevante por sus efectos políticos es aquel en que la mayoría de las dos Cámaras es de signo opuesto al del Presidente, por ser el más propicio para que surja el conflicto entre poderes. En este sentido, bien puede decirse que el conflicto aparece incrustado en la esencia del sistema constitucional del país-continente, a lo que cabría añadir que se trata de un conflicto creativo, pues obliga a la colaboración y a la moderación en las propias posiciones. En relación con lo señalado, no serían admisibles aquellas críticas que censuran la acción de las Cámaras en tanto freno o bloqueo a los impulsos presidenciales, toda vez que ello es así en cuanto que así lo quiso y lo quiere el poder constituyente estadounidense, sin olvidar que la legitimidad democrática del Capitolio es similar, si no idéntica, a la del Presidente. Lo mismo cabe decir respecto al veto presidencial. Por otra parte, debe recordarse que la situación no es en absoluto excepcional en la historia americana. Así, desde mediados del siglo XIX cinco presidentes demócratas han tenido que convivir con un Senado y una Cámara republicanas: Cleveland (1895-1897), Wilson (1919-1921), Truman (1947-1949), Clinton (1995-2001) y Obama (2015-2017). En sentido inverso, ha sido mayor el número de presidentes (siete) y años de “convivencia” (24 frente a 12) de un ejecutivo republicano con un Capitolio “doblemente” demócrata: Hayes (1879-81), Eisenhower (1956-61), Nixon-Ford (1969-77), Reagan (1987-89), Bush padre (1989-93) y Bush hijo (2007-09). A lo señalado cabría añadir los amplios períodos en los que al menos una de las Cámaras ha estado dominada por un

partido distinto al del inquilino de la Casa Blanca (un 75% de los años desde 1969)<sup>144</sup>.

Ha de subrayarse que, si bien es innegable que en una situación de gobierno dividido llevar adelante la agenda política del presidente o de una mayoría homogénea en ambas Cámaras es una tarea más dificultosa que en situaciones de gobierno uniforme, lo cierto es que, tratándose, como se ha visto, de una situación casi normal en la dinámica política estadounidense, no cabe extraer como conclusión que gobierno dividido equivale a bloqueo político (el célebre *gridlock*). Así, los “terribles” augurios de bloqueo proferidos desde algunas tribunas en la inauguración de los mencionados períodos no han impedido la acción y el progreso de la primera potencia del planeta a lo largo de esos años<sup>145</sup>. Baste señalar, por ejemplo, que en los años de convivencia de Clinton con dos Cámaras republicanas (tras las elecciones de 1994 en las que el Nuevo Contrato de Greenwich se hizo con el control de las Cámaras) el número de leyes aprobadas (por los 104º, 105º y 106º Congresos) y no vetadas fue igual o superior (incluso en importancia, ya que fue aprobada una reforma del sistema de pensiones) al de otros períodos de mayor sintonía partidista entre la Avenida de Pennsylvania y Capitol Hill<sup>146</sup>.

Por otra parte, ha de destacarse que si bien la expresión “gobierno dividido” hace referencia en especial al distinto signo político de ejecutivo y legislativo (al menos una de las Cámaras) no es de menor relevancia el hecho o las situaciones en las que existen mayorías distintas en las dos Cámaras, por lo que supone en el equilibrio entre la mismas y, en general, en el juego de las

---

<sup>144</sup> Véase JONES. C. O. *The American Presidency*. Oxford University Press, 2007, pp. 53-60.

<sup>145</sup> Una visión favorable del “gobierno dividido” en MAYHEW, D. R. *Divided We Govern: 1946-1990*. Yale University Press, 1991. Una visión crítica, en particular, por lo que concierne a los métodos y resultados del “*bargaining*” político, en SARTORI, G. *Ingeniería constitucional comparada*. Fondo de Cultura Económica, 1994.

<sup>146</sup> Con todo, se observa en los últimos años una innegable disminución del número de leyes aprobadas por el Congreso en los períodos de gobierno dividido. Así, cabe señalar que mientras que en los cuatro Congresos coincidentes con la administración Reagan, con una Cámara demócrata y un Senado republicano en las tres primeras legislaturas, la media de proyectos aprobados fue de 618, en los seis años de administración Obama coincidente con mayorías distintas en una Cámara y otra, la media fue de 322 (si bien con una extensión por proyecto considerablemente mayor). SMITH, S. S., ROBERTS, J. M. et VANDER WIELEN, R. J. *American Congress*, op. cit. pp. 15-16.

relaciones entre aquéllas. Como se analizará con más detalle con posterioridad, el modelo parlamentario norteamericano podría caracterizarse como de bicameralismo perfecto, pero asimétrico. Ambas Cámaras cuentan con importantes y equivalentes poderes, aunque no idénticos, pues, como se ha visto más arriba, cuentan cada una con lo que podríamos denominar “áreas de especialización”. En cualquier caso, en el ámbito de la potestad legislativa (y de su intervención en el proceso de reforma constitucional) las mismas están absolutamente equiparadas, de tal manera que sin acuerdo entre ambas no podrán aprobarse leyes (ni reformas constitucionales).

Examinado lo anterior, ha de destacarse que la concreta conformación del referido equilibrio partidista interorgánico determinará en buena parte los efectos y, por tanto, la influencia e importancia del filibusterismo. Así, dependiendo ante qué concreta situación nos encontremos, este último se antojará más o menos trascendental en la dinámica política.

Sin duda alguna, la importancia del filibusterismo será más intensa en los supuestos en que los tres órganos aludidos (presidencia y las dos cámaras) estén dominados por un mismo partido (situación conocida comúnmente como “*trifecta*”<sup>147</sup>). Y ello, por cuanto, que en tales situaciones el filibusterismo en el Senado será prácticamente el único instrumento con el que cuente la minoría para ejercer alguna capacidad de decisión en la agenda política aprobada en Washington, para influir en las decisiones políticas a adoptar (sea con carácter positivo o negativo). Con todo, también es cierto que es en tales coyunturas en las que a la minoría le resultará más difícil justificar, en términos políticos, su opción por el bloqueo mediante el filibusterismo, toda vez que en aquéllas la voluntad nacional aparecerá claramente conformada en favor de las medidas legislativas propuestas por las mayorías de los citados órganos.

De otra parte, en aquellas situaciones en que ambas Cámaras estén dominadas por una mayoría de signo opuesto al del Presidente, el

---

<sup>147</sup> Término procedente del argot de las apuestas de las carreras de caballos, por lo demás, una auténtica cantera para el glosario político estadounidense (de lo que también serían ejemplos términos como los de “*dark horse*” o “*underdog*”).

filibusterismo de la minoría en el Senado (perteneciente al del partido de aquél), si bien no es tan decisiva como en el caso anterior pues, en todo caso, los proyectos aprobados por las Cámaras podrían ser vetados ulteriormente por el Presidente), sin embargo, cobra también relevancia, ya que operaría como un arma con el que cuenta el partido minoritario para evitar al ocupante del Despacho Oval el desgaste político que pudiera implicarle eventualmente el ejercicio del veto (y en cualquier caso, dilataría la tramitación parlamentaria en la Cámara Alta ganando un tiempo que en política puede ser precioso<sup>148</sup>).

Finalmente, el filibusterismo jugará un menor papel en los supuestos en que ambas Cámaras estén dominadas por mayorías de distinto signo. En tales casos, la minoría senatorial potencialmente obstruccionista compartirá su poder de bloqueo con la acción de la Cámara de Representantes y eventualmente con el veto presidencial<sup>149</sup>.

### **C) EL CONGRESO DE ESTADOS UNIDOS: ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO (ESPECIAL REFERENCIA AL SENADO)**

Se suele afirmar, y con razón, que el Congreso estadounidense es el Parlamento más poderoso del mundo. Ello podría sorprender en un primer momento, teniendo en cuenta que el mismo se incardina en un sistema que acoge la forma de gobierno presidencialista. En ésta, como es sabido, el titular del poder ejecutivo ostenta una idéntica legitimidad democrática, al ser directa,

---

<sup>148</sup> Piénsese en el supuesto aludido en el filibusterismo ejercido poco antes de que las Cámaras suspendan su actividad ante la inminencia de unas elecciones legislativas y presidenciales.

<sup>149</sup> Las situaciones descritas podrían sintetizarse de la siguiente manera:

- A) P1 CR1 S1(f2)
- B) P1 CR2 S1(f2)
- C) P1 CR2 S2(f1)
- D) P1 CR1 S2(f1)

En donde P=Presidente; CR=Cámara de Representantes; S=Senado; f=minoría en el Senado potencialmente filibusterista; 1 y 2 serían los partidos políticos dominantes en cada institución. Tal y como se ha señalado, en la situación A) sería en donde el filibusterismo tendría mayor relevancia por su capacidad de bloqueo de los otros poderes, siguiéndole en importancia la recogida en el apartado C).

que la del Parlamento, a diferencia de lo que sucede en las formas de gobierno parlamentarias, en las que el Parlamento se afirma como poder supremo, toda vez que es el único que cuenta con tal vinculación inmediata con el titular último de la soberanía, el pueblo. Sin embargo, son otra serie de factores, algunos ya apuntados, los que explican el poder ejercido por el Congreso norteamericano: el propio listado de competencias establecido por el texto constitucional, destacando las atribuciones financiero-presupuestarias, su renovación (al menos en cuanto a la Cámara Baja) más frecuente que el mandato presidencial, la ausencia de una disciplina de partido estricta, la configuración del país como un Estado federal, la presencia de intereses territoriales más acusados que en otras latitudes, el contar con amplios medios materiales y personales (a diferencia de lo que ocurre en otras asambleas) son algunos de los elementos que marcan la gran relevancia del poder legislativo en Estados Unidos en comparación con los de otros países.

## **1) Bicameralismo perfecto pero especial**

El primer dato que llama la atención del Congreso norteamericano es el de la presencia, con igual importancia (o prácticamente igual), de dos Cámaras que responden a principios y preocupaciones distintas, y entre las que se articula un equilibrio casi perfecto.

Como ya se señalara, los constituyentes de Filadelfia forjan aquí y trasladan también a dicho ámbito algunos de los compromisos claves para el alumbramiento del nuevo sujeto político. Una asamblea de representación popular, la Cámara de Representantes, cuyos 435 miembros<sup>150</sup> representan al pueblo norteamericano<sup>151</sup>, como titular de la soberanía (aunque este no sea un

---

<sup>150</sup> Número establecido por vez primera en 1913 y, con carácter “definitivo”, con posterioridad por la *Permanent Apportionment Act* de 1929 (2 U.S.C. 2a.).

<sup>151</sup> La distribución de escaños entre los Estados en función del criterio poblacional hace que en la actualidad California sea el Estado donde se eligen más representantes, 53, mientras que en Alaska, Dakota del Norte, Dakota del Sur, Delaware, Montana, Vermont y Wyoming se elige uno.

término muy del gusto de la mentalidad norteamericana). Por otra parte, una segunda Cámara, el Senado, que representará los intereses de los Estados, de manera igual. Así, mientras que en la Cámara Baja los pueblos de los Estados (aunque no quepa hablar propiamente de tales, en cuanto no son, bajo ningún concepto, titulares del poder constituyente) están representados (siquiera indirectamente) en función de su importancia numérica, en el Senado la representación de los Estados es idéntica, a razón de dos senadores por Estado (100 en total), con independencia, pues, de su peso demográfico<sup>152</sup>.

Para el Senado, en un primer momento la Constitución determinaba que los senadores serían designados por las Legislaturas de los Estados, conforme al procedimiento que estos establecieran. Sin embargo, como consecuencia de las reivindicaciones del denominado movimiento progresista de finales del XIX y comienzos del XX, que había denunciado la desconexión entre los senadores y los pueblos de los Estados, así como las corruptelas y el patronazgo imperante en la designación por las asambleas estatales, se aprobó finalmente en 1913 la XVII Enmienda, por la que se establece que los senadores serán elegidos por los pueblos de los Estados.

De otra parte, para acentuar la distinción entre una y otra Cámara, el constituyente estableció un diferente principio de renovación. Así, de un lado, determinó que la Cámara de Representantes se renovase en su totalidad cada dos años. Ello hace que la misma sea la asamblea con un menor período de mandato de los del ámbito democrático occidental. El efecto de ello es ambivalente: así, se favorece que la Cámara sea fiel reflejo de las corrientes de opinión dominantes en la sociedad estadounidense en cada momento y, por tanto, una mejor correspondencia entre la composición de la Cámara y las preferencias sociales; si bien, de otra parte, acorta en exceso y restringe por tanto las posibilidades de acción política de la propia legislatura, poniendo, además, de modo excesivo el foco en la, ya de entrada, inminente, reválida con las urnas. En contraste, se diseña un mandato de seis años para los

---

<sup>152</sup> Cabe señalar al respecto que, en virtud de tal principio, un residente en Wyoming, el Estado menos poblado, está 66 veces “más representado” que un elector del Estado más poblado, California.

senadores, lo que acentúa el papel de la Cámara como representación de los intereses permanentes de la nación (y de los Estados), frente a los coyunturales presentes en la Cámara Baja. En cualquier caso, y para no desvincular en un plazo tan amplio al Senado de las corrientes de opinión mayoritarias, se establece que el mismo se renueve por tercios cada dos años. Se logra así un oportuno equilibrio entre representatividad y estabilidad, debiendo admitirse que la combinación de los seis años de mandato y la renovación por tercios cada dos es uno de los grandes aciertos del constituyente.

Por lo que respecta a sus atribuciones, el sistema estadounidense establece un bicameralismo que a priori se incardina dentro de lo que la doctrina clásica calificara como bicameralismo perfecto, esto es, aquellos sistemas bicamerales en los que ambas Cámaras están equiparadas en su relevancia para el conjunto del régimen político. En todo caso, el bicameralismo perfecto clásico parte de la consideración de que las dos Cámaras cuentan con atribuciones sustancialmente idénticas (así, por ejemplo, en algunas de las formas de gobierno parlamentarias la responsabilidad política del ejecutivo y la confianza inicial puede exigirse/aprobarse en cualquiera de las dos Cámaras, como es el caso de Italia). La peculiaridad del modelo estadounidense reside en que el referido equilibrio se articula no en la atribución de competencias gemelas para la Cámara de Representantes y el Senado, sino en que, siendo idéntico el ejercicio de determinadas funciones (destacando al respecto la legislativa), sin embargo, se atribuyen a cada una de las mismas determinados ámbitos competenciales especializados, tal y como se señalara más arriba. Así, entre los mismos destaca la mayor importancia de la Cámara Baja respecto a los *bills* financieros y al presupuesto en general y la competencia exclusiva atribuida al Senado en materia de tratados o de nombramientos a cargo del ejecutivo. De este modo, podría decirse que ambas Cámaras son mellizas, pero no gemelas<sup>153</sup>.

---

<sup>153</sup> En cualquier caso, la atribución exclusiva de determinadas competencias al Senado, así como otra serie de factores como su número reducido, la mayor duración del mandato de los senadores o el más acentuado localismo de los integrantes de la Cámara de Representantes, hace que pueda afirmarse que el Senado está en condiciones de desarrollar una política más

Todo lo señalado confiere a cada asamblea un carácter peculiar frente a la otra, muy presente hasta nuestros días como factor condicionante de la política norteamericana. La Cámara de Representantes es una Cámara más “*partisan*” o partidista de lo que ha sido tradicionalmente el Senado. Ello viene determinado por el hecho de que la misma se encuentra en campaña electoral permanente dado el escaso plazo hasta la siguiente elección. Junto a lo indicado, ha de subrayarse el hecho de que, como se verá con posterioridad, en virtud de la propia organización y el procedimiento imperantes en la Cámara (así como por el sistema electoral aplicado en su elección<sup>154</sup>), la misma sea una asamblea de la mayoría, en cuanto dominada férreamente por esta última. Las oportunidades para la minoría en la Cámara Baja son muy escasas, en especial, en comparación con su margen de actuación en el Senado.

Por su parte, el Senado es una Cámara más propicia al acuerdo o al compromiso. En ello influyen diversos factores. Así, el propio tamaño de la Cámara (cien miembros) hace que las relaciones interpersonales sean más intensas en la misma (incluidos miembros del otro partido). De otro lado, el largo mandato de los senadores hace que los ánimos estén más serenados que en una asamblea que, como la Cámara de Representantes, es conocedora de su corto ciclo vital. Además, la mayor veteranía (aunque solo fuera porque la edad requerida para ser senador es mayor que la exigida para ser congresista, 30<sup>155</sup> frente a 25 años<sup>156</sup>) de los miembros del Senado ha sido tradicionalmente un elemento más favorable al compromiso y a la prudencia en las acciones políticas. A esto último no ha sido ajeno el importante poder que cada senador retiene individualmente, destacando al respecto el filibusterismo como recurso

---

continua y efectiva que esta última. Véase, GARCÍA PELAYO, M. (“Derecho Constitucional comparado”, op. cit. pp. 551-552). En el aspecto comentado, y en particular referencia a sus competencias, LASKI señaló que el Senado es la única posibilidad constitucional de proporcionar información al público americano para juzgar la política del Presidente, siendo, además, el freno más vital contra la posible tendencia al despotismo presidencial. Véase LASKI, H. J. *The American Democracy*. London: Allen and Unwin, 1949, p. 90.

<sup>154</sup> Así, como consecuencia de ello, los cambios drásticos en la composición de la Cámara o, mejor dicho, del signo de la mayoría y de la minoría, son más frecuentes en la Cámara de Representantes que en el Senado, al menos desde hace unas décadas.

<sup>155</sup> Artículo 1, sección III, cláusula 3 de la Constitución.

<sup>156</sup> Artículo 1, sección II, cláusula 2 de la Constitución.



individual. Se trata, por tanto, de una Cámara de iguales, en la que el liderazgo partidista o del grupo no está tan acentuado como en su alter ego en el Capitolio. Por las razones señaladas, bien puede decirse que el Senado es una asamblea con una mayor cultura organizativa propia, en donde el espíritu de cuerpo o cámara está muy acentuado, fruto, además, del prestigio del que, pese a algunos episodios no muy aleccionadores, ha gozado históricamente en la mentalidad norteamericana. En el sentido apuntado, el Senado sigue siendo una Cámara patricia (que no aristocrática, claro es), con una clara autoconciencia de su singularidad e importancia en el arquitecno institucional estadounidense<sup>157</sup>.

## 2) Organización

En la organización de las Cámaras cabe distinguir entre los órganos de gobierno y los funcionales.

### a) Órganos de gobierno

Por lo que respecta a los primeros, cabe recordar que el sistema parlamentario estadounidense, como sucede con el británico, se inscribe en el modelo de dirección unipersonal, encontrándose concentradas todas las facultades y potestades en un Presidente o speaker. Con todo, las diferencias entre ambas Cámaras son muy relevantes. Así, mientras que en la Cámara de Representantes el speaker (elegido por mayoría de la misma) detenta poderes casi omnímodos, no sólo en la dirección de los debates, sino en la confección de la propia agenda de trabajo de la Cámara, en el caso del Senado, su Presidente, contando con los primeros, sin embargo no es decisivo a la hora de confeccionar la agenda legislativa. De este modo se ha llegado a decir que si la

---

<sup>157</sup> La conciencia de la singularidad del Senado ha estado y está muy presente entre los senadores, quienes suelen calificar al mismo como “el cuerpo legislativo más importante del mundo”. Ya desde sus inicios fue así, cabiendo recordar como el vicepresidente y Presidente de la Cámara Alta) Aaron Burr se refirió al Senado como “*un santuario, una ciudadela de ley, de orden y de libertad*” (Annal of Congress, 71, 1805).

Cámara Baja se gobierna desde arriba de la tribuna, el Senado lo hace desde el suelo (*floor*), en el sentido de que son los líderes de la mayoría y minoría los que cuentan con el papel preponderante en el impulso de los asuntos.

Centrándonos en el Senado, como es sabido, es el Vicepresidente del ejecutivo a quien corresponde constitucionalmente la presidencia del mismo<sup>158</sup>. No obstante, si bien durante siglo y medio los distintos vicepresidentes ejercieron tal papel, desde mitad del siglo pasado su presencia en la Cámara es absolutamente excepcional<sup>159</sup>. De este modo, sólo acuden a la Cámara para votar cuando su voto es decisivo para un desempate (en otras ocasiones no vota) o cuando se trate de un debate de singularísima importancia. La propia Constitución señala que en los supuestos en los que el Vicepresidente no pueda ejercer sus funciones de dirección en el Senado, éste designará un presidente *pro tempore* de la institución (artículo I, sección tercera, cláusula 5), habiendo recaído invariablemente el cargo en el senador con mayor experiencia en la Cámara. Incluso tales presidentes *pro tempore* rara vez han ejercido su cargo de manera efectiva, de tal manera que, de acuerdo con lo establecido en las propias Rules del Senado (artículo 2.3), se designa a un *presiding officer* para dirigir las sesiones (*Acting President pro tempore*), con la limitación de que tal designación no podrá extenderse, sin una nueva, más allá de una sesión (excepto consentimiento unánime)<sup>160</sup>.

Por lo que respecta a las funciones presidenciales, estas se corresponden con las típicas de los órganos de gobierno de las asambleas: dirección del debate<sup>161</sup> (incluyéndose la asignación de la palabra o *recognition*), adscripción de los proyectos a las comisiones competentes, mantenimiento del

---

<sup>158</sup> Artículo 1, sección III, cláusula 4 de la Constitución.

<sup>159</sup> Suele citarse como punto de no retorno en este aspecto la decisión del entonces vicepresidente Lyndon B. Johnson de trasladar su despacho desde el Capitolio al Executive Building de la Casa Blanca.

<sup>160</sup> Toda vez que, de hecho, el *acting President pro tempore* puede designar a otro senador para que cumpla sus funciones en la sesión, en la práctica las sesiones son presididas por senadores juniors o de primer mandato pertenecientes a la mayoría, quienes se van rotando.

<sup>161</sup> El Presidente del Senado (o su sustituto temporal), en cuanto no miembro de la Cámara, y a diferencia de lo que sucede con el Speaker de la Cámara de Representantes (quien, si bien legalmente no tiene que ser necesariamente un miembro de ésta, siempre se ha tratado de un congresista electo), no puede intervenir en los debates, salvo que sea autorizado por consentimiento unánime.

orden (incluyendo poderes de policía), la jefatura de la estructura administrativa de la Cámara, etc. Destaca también su facultad interpretativa o supletoria de las Rules de la Cámara a propósito de las eventuales incidencias que pudieran surgir en el transcurso de una sesión. Así, no son infrecuentes los denominados *points of orders* planteados por los senadores por los que se solicita al presidente que se pronuncie sobre una concreta cuestión procedimental respecto a la que se plantee controversia o duda interpretativa. En relación con ello, debe destacarse que en las Cámaras estadounidenses (y en contraste con los que sucede en la mayoría de las asambleas continentales) las decisiones presidenciales sobre tales extremos podrán ser recurridas o apeladas ante el propio Pleno de la Cámara, el cual podrá revocar por simple mayoría la decisión presidencial<sup>162</sup>. Como peculiaridad del Senado, ha de señalarse que el Presidente podrá decidir también, motu proprio, el someter directamente una cuestión de orden a decisión del Pleno (Regla XX), viniendo obligado en todo caso a ello cuando se planteen cuestiones de orden constitucional o cuando conciernan a la homogeneidad y congruencia de las enmiendas (*germaneness and relevancy*) presentadas a los proyectos financieros (*appropriations bills*).

A nivel organizativo los presidentes son los únicos órganos reconocidos formalmente en las *Standing Rules* de las Cámaras. No obstante, existen otra serie de órganos y figuras de especial relevancia cuya base es esencialmente partidista y que desempeñan un trascendental papel en la dirección de los asuntos de cada asamblea. En relación con lo apuntado, cabe recordar que los partidos políticos no aparecen mencionados en el texto constitucional de 1787, e igual consideración cabe hacer respecto a los grupos parlamentarios y su ausencia de plasmación explícita en las *Standing Rules* de las Cámaras. Con todo, la dinámica partidista no está ausente ni mucho menos en las mismas, y, si bien, tal y como se señalara, la disciplina de partido o grupo es mucho

---

<sup>162</sup> La apelación debe presentarse antes de que la Cámara haya pasado a considerar otro asunto. Como curiosidad, cabe señalar que en las apelaciones está permitido el voto de los Presidentes cuya resolución se recurre. RIDDICK, F. M. & BUTCHER, M. H. *Riddick's Rules of Procedure*. Charles Scribner's Sons. New York, 1985, pp. 22-23.

menos intensa que en otros países, el elemento grupocrático es el principal factor que rige la dinámica diaria de ambas Casas.

El trasunto de los grupos parlamentarios en cada Cámara serían las *conferences* o *caucus* (este último es el término adoptado por tradición para la conferencia demócrata en la Cámara Alta) de cada partido en Cámara y Senado. Las *conferences* agrupan a todos los representantes o senadores de una misma formación en la respectiva asamblea<sup>163</sup>, erigiéndose como el máximo órgano de gobierno y dirección de los mismos. Se constituyen al inicio de la legislatura procediéndose en dicha reunión a elegir a los principales cargos directivos. La frecuencia de sus reuniones posteriores es variable, aunque suelen convocarse para la discusión o debate de determinadas iniciativas trascendentes respecto de las que el partido quiera fijar la posición o la estrategia a seguir en la tramitación de las mismas.

Como se ha señalado, las *conferences* designan a los principales cargos del grupo en la Cámara. Destaca a este respecto la figura del *floor-leader*, denominado de la mayoría o la minoría en función de la posición del grupo. En el Senado, los respectivos líderes son las figuras más relevantes del entramado institucional (a diferencia de la Cámara baja, en donde, si bien existe también un líder de la mayoría diferenciando del speaker, es este último el que asume de manera principal dicho papel<sup>164</sup>) y cuentan con un rol preeminente reconocido ya en los propios procedimientos de la Cámara (así, destacadamente, el derecho de *recognition* con prioridad a cualquier otro senador)<sup>165</sup>. Debe subrayarse que, frente a la hegemonía aplastante del partido

---

<sup>163</sup> En el Senado el *caucus* demócrata también suele englobar a independientes cercanos a las posiciones del partido del burro y que a efectos organizativos consienten en someterse a los acuerdos de dicho órgano.

<sup>164</sup> Así, pues, en la Cámara de Representantes el *floor leader* es la segunda autoridad intrapartidista, por detrás del speaker (quien hace de líder de la mayoría), siendo habitual que muchos *floor leaders* pasen a ser *speakers* con posterioridad.

<sup>165</sup> Con todo, la propia figura del líder de la mayoría/minoría no apareció como tal hasta comienzos del siglo XX. En la Cámara de Representantes tal función vino ejerciéndose desde después de la Guerra Civil por el Presidente de la Comisión de Presupuestos (como *floor leader* de la mayoría), abriéndose el cargo e incrementándose su importancia tras la Primera Guerra Mundial. En el Senado su aparición fue más tardía, hecho explicable por la mayor intensidad del principio colegial en dicha Cámara. Su origen data de 1913, cuando el Presidente Wilson persuadió a los demócratas para designar a un senador encargado de dirigir

mayoritario en la determinación del procedimiento en la Cámara de Representantes, la colaboración, o al menos el contacto, entre ambos líderes es una de las claves del funcionamiento diario del Senado. Junto con los *leaders*, cabe destacar la figura de los *whips* o látigos, de caracteres semejantes a la de su homóloga británica. En un contexto como el estadounidense, con una práctica parlamentaria fuertemente procedimentalizada, en la que, además, la presencia o ausencia de *quorum* cuenta con una extraordinaria importancia, el papel de los *whips* dista de ser intrascendente. Así, frente al *floor leader*, el seguimiento pormenorizado (la letra pequeña del procedimiento) de las iniciativas y los contactos con los diferentes *members of Congress* son las ocupaciones centrales de los *látigos* norteamericanos.

Por último, debe mencionarse que, al margen de las *conferences* o caucus, el órgano colegiado de gobierno diario de los grupos en las Cámaras son los llamados *steering committees* de cada partido, que agrupan a los cargos relevantes ya señalados (líderes, *whips*...) junto con congresistas designados por las *conferences*, siendo su número total cercano a diez miembros. La competencia más destacada de los *steering committees* es la designación de los candidatos de los partidos para integrar las diferentes comisiones, incluidos aquellos propuestos para las presidencias de las mismas<sup>166</sup>.

---

y supervisar la agenda legislativa en la Cámara, designándose al senador por Indiana John Worth Kern como el primer líder de la mayoría. Al poco tiempo la minoría también procedió a designar a una figura semejante, de modo tal que en 1937 ambas figuras reclamarían una ubicación especial en el centro del hemiciclo (en los extremos centrales de cada ala partidista). Véase FRAGA IRIBARNE, *El Congreso de Estados Unidos*. Ediciones Cultura Hispánica, Madrid, 1951, p. 191.

<sup>166</sup> Como se verá más adelante, el papel de los *steering committees* fue reforzado a raíz de las reformas internas que experimentaron las Cámaras tras el Watergate, de tal modo que el tradicional y hasta dicho momento férreo principio de *seniority* que regía la designación de miembros en las comisiones y sus presidencias fue sustituido por las decisiones de aquéllos. Con todo, ha de subrayarse, que el principio de veteranía no fue suprimido completamente, ya que en la práctica la mayoría de propuestas-designaciones de los *steering committees* siguen ateniéndose a tal principio.

## b) Órganos funcionales

Como en cualquier otro parlamento, el funcionamiento de las Cámaras estadounidenses se articula en torno al Pleno y a las Comisiones.

El Pleno de cada Cámara, que agrupa, como es lógico, a todos sus integrantes, es el máximo órgano de las mismas, reteniendo las competencias más importantes. Así, por ejemplo, en contraste con lo que sucede en otros países (casos español o italiano), la aprobación final de los *bills* corresponde siempre al Pleno, pudiendo citarse también la ya mencionada facultad de revisar las decisiones (de dirección del debate, interpretativas e incluso disciplinarias) adoptadas por la presidencia<sup>167</sup>. En el caso de la Cámara de Representantes es muy frecuente que la totalidad de sus miembros se reúnan bajo la forma del *Committee of the Whole House*, inspirado en el modelo británico, de tal modo que bajo dicha conformación se siguen unas normas de procedimiento más flexibles que las establecidas para las reuniones del Pleno. Por lo que respecta al Senado, el sistema del *unanimous consent agreement* ordinariamente seguido hace innecesarias figuras como la señalada, inexistente en la misma. En cualquier caso, y como particularidad propia de la Cámara Alta, ha de subrayarse que uno de los aspectos más llamativos de sus sesiones plenarias es la escasa presencia de senadores durante las mismas (con pocas excepciones, como es el caso de las intervenciones finales o de los portavoces en iniciativas de capital importancia).

En cualquier caso, el sistema parlamentario norteamericano destaca sobre todo por la importancia que ostentan en el mismo las Comisiones de las Cámaras, sin parangón en ninguna otra asamblea democrática. Baste recordar al respecto que el presidente Wilson en su tesis doctoral (1885) llegó a hablar al respecto de “gobierno congresual”, en referencia a la trascendencia del papel

---

<sup>167</sup> Ello también contrasta con lo que sucede en algunos parlamentos que han seguido un modelo de dirección continental colegiada, en los que las decisiones del *board* o mesa son definitivas (en el ámbito parlamentario), sin que se reserve al pleno ninguna posibilidad revisora de los acuerdos de aquélla. Es el caso, entre otros, de las Mesas de las Cámaras españolas.

jugado por las Comisiones de las Cámaras<sup>168</sup>. Por lo que respecta al número de las mismas, este no dejó de incrementarse de modo relevante durante todo el siglo XIX y, sobre todo, en la primera mitad del siglo XX, hasta que la *Legislative Reorganization Act* de 1946 puso límite al número de Comisiones permanentes legislativas del Congreso. En la actualidad existen 23 comisiones permanentes en la Cámara de Representantes y 21 en el Senado, la mayoría de ellas de carácter legislativo (no ostentan tal carácter, entre otras, comisiones como la de Normas o la de Ética). Ha de subrayarse que en todo caso sí que han continuado proliferando las subcomisiones (*subcommittees*) constituidas en el seno de las Comisiones permanentes, teniendo éstas también un importante papel en la dinámica parlamentaria. De otro lado, junto con las comisiones permanentes existen comisiones conjuntas de ambas Cámaras<sup>169</sup> sobre asuntos concretos<sup>170</sup> y, en la mayoría de las ocasiones, de carácter puramente administrativo o interno (siendo estas últimas de carácter permanente<sup>171</sup>). Por otra parte, debe recordarse que en el procedimiento legislativo suelen constituirse las denominadas conferencias entre miembros de ambas Cámaras, encargadas de proponer a los plenos versiones definitivas de los *bills* respecto de los cuales no existe una coincidencia inicial entre las versiones aprobadas por una y otra.

En cuanto a la organización de las Comisiones, su órgano más destacado es el presidente, que cuenta con importantes facultades, tanto en la

---

<sup>168</sup> WILSON, W. *El gobierno congressional: régimen político de los Estados Unidos*. Wentworth Press, 2019. Quien más tarde sería Presidente de la Federación llegará a decir al respecto: “*It is not far from the truth to say that Congress in session is Congress on public exhibition, whilst Congress in its committee rooms is Congress at work*” (op., cit., p. 274). En el Senado de nuestros días, si bien el protagonismo de las Comisiones es indudable, el mismo ha disminuido por mor de la creciente polarización de la Cámara, que ha tenido como uno de sus efectos el reforzamiento del liderazgo partidista en la misma (consideración extensible a la Cámara de Representantes, si bien en menor medida, toda vez que en esta última, dado su mayor tamaño y las escasas posibilidades de intervención individual en el Pleno, el trámite de Comisión es frecuentemente la única oportunidad para que muchos representantes puedan hacer oír su voz e influir en el contenido de una iniciativa). Véase ARENBERG, R. *Congressional Procedure: A Practical Guide to the Legislative Process in the U.S. Congress*. TheCapitol.Net, Inc., 2018, pp. 15 y ss.

<sup>169</sup> Su creación fue impulsada a raíz de la aprobación de la *Legislative Reorganization Act* de 1946.

<sup>170</sup> Así, por ejemplo, la Comisión conjunta para la cooperación y seguridad en Europa o las Comisiones sobre Imposición y de Asuntos Económicos.

<sup>171</sup> Como, por ejemplo, la Comisión conjunta sobre Publicaciones Oficiales o la de Biblioteca.

aprobación del orden del día, como en la dirección de los debates. Como ya se ha señalado con anterioridad (y se desarrollará más adelante), las presidencias son designadas por el *steering committee* del partido mayoritario, habiéndose seguido al respecto (y aún hoy) el principio de la *seniority*, especialmente en el Senado (no así en las subcomisiones, en donde se suele dar entrada a sus presidencias a senadores menos veteranos), principio que también operaría en la designación por los partidos de los integrantes de cada Comisión, si bien de modo más flexible, pues también juega el principio de especialización profesional<sup>172</sup>. Junto con el *chairman* de cada comisión, destaca también la figura del *ranking member* de la minoría (senador más veterano en la comisión por parte de dicho grupo), que actuaría como una suerte de portavoz de la misma en dicho órgano.

Como se ha indicado, las Comisiones del Congreso son órganos casi omnipotentes, en particular, si se las compara con sus homólogas en la mayoría de los Parlamentos del mundo. Destacan sobre todo sus importantes competencias, especialmente en el procedimiento legislativo (la “jurisdicción” o competencias específicas de cada Comisión permanente aparece prolijamente regulada en la Norma XXV del Senado y en la X de la Cámara de Representantes). Así, los textos finales aprobados por la Cámara coincidirán en gran parte con el aprobado en Comisión (especialmente en la Cámara de Representantes, en donde las facultades de modificación en el debate final plenario son más bien escasas), y, en sentido contrario, pueden llegar a bloquear el conocimiento de una iniciativa por el Pleno. De otra parte, en el ámbito estrictamente senatorial sus facultades de control del Gobierno se incrementan especialmente ya que su intervención y aprobación es imprescindible para el nombramiento de buena parte de los cargos de la órbita del ejecutivo (y agencias reguladoras independientes) así como los judiciales. El control alcanza su cénit orgánico en la figura de las todopoderosas comisiones de investigación de las Cámaras, con facultades casi omnímodas

---

<sup>172</sup> Así, por ejemplo, senadores procedentes de las fuerzas armadas integrarán la Comisión de Defensa aun cuando pudieran ser menos veteranos que otros senadores que hubieran manifestado su preferencia por tal Comisión.



más propias de órganos judiciales que de los estrictamente parlamentarios (*send for papers and persons power*).

Finalmente, debe destacarse que las Comisiones cuentan con importantes medios a su servicio para el eficaz desempeño de sus cometidos. Así, cada Comisión recibe una asignación específica con cargo al presupuesto de la Cámara, fondos con los que mayoría y minoría contratan a personal propio de la Comisión<sup>173</sup> (desde asesores parlamentarios hasta expertos sectoriales, e incluso investigadores en el caso de las Comisiones de investigación). Y ello al margen de los asistentes de cada senador, sufragados también por el presupuesto de la Cámara, en un número que oscila entre 15 y 50 (este último para el caso de presidentes de comisión)<sup>174</sup>.

### **3) Funcionamiento: el procedimiento parlamentario**

- a) El Derecho parlamentario estadounidense: caracteres y fuentes

Bien podría afirmarse que el derecho parlamentario estadounidense es con toda seguridad el más “procedimentalizado” del mundo. Así, es ante todo y sobre todo un derecho procesal y, puede añadirse, sumamente “procesalizado”. De este modo, el conocimiento de todos los resortes,

---

<sup>173</sup> En la Cámara de Representantes la Norma X (6.d) establece que el partido minoritario debe ser tratado justamente en esta cuestión, lo que se ha concretado en las últimas legislaturas en la asignación de un tercio de los fondos disponibles. En el Senado son los líderes de la mayoría y minoría los que alcanzan un acuerdo al respecto, que se somete a ratificación plenaria. Dicho acuerdo suele contener una garantía mínima para la minoría de una asignación de un 40% del total de fondos. Véase ARENBERG, R. A. *Congressional Procedure: A Practical Guide to the Legislative Process in the U.S. Congress*. The Capitol.Net, 2018, p. 43.

<sup>174</sup> Los asistentes de los senadores suelen ser más generalistas, dado que cada senador pertenece a varias Comisiones, mientras que los de los representantes serían especialistas en el ámbito de la Comisión a la que pertenece el M.C. (*Member of Congress*), dado que los representantes suelen pertenecer a un considerable menor número de comisiones que los senadores (debido a su número, 435 frente a 100). Así, en el 115º Congreso cada senador formaba parte de una media de 14 comisiones y subcomisiones, mientras que en la Cámara Baja la media era de 5. Véase “Vital Statistics on Congress: Data on the U.S. Congress, Updated September 2017”. *Brookings Institution*, September, 2017.

posibilidades y vericuetos del procedimiento en las Cámaras norteamericanas dista de ser una cuestión fácil, requiriendo una gran pericia técnica, conocimientos jurídicos y, sobre todo, una amplia experiencia y comprensión de la dinámica de las Cámaras.

Por lo que respecta a la naturaleza del derecho parlamentario estadounidense (atendiendo principalmente a sus fuentes) ha de destacarse la singularidad del mismo, no pudiendo incardinarse en ninguno de los modelos arquetípicos al respecto (británico y continental-francés). En este sentido, si bien la herencia británica es detectable en muchos aspectos de la praxis parlamentaria estadounidense, por otra parte, y a diferencia de la tradición de las islas, el derecho parlamentario norteamericano se encuentra codificado en su mayor parte (de tal manera que las convenciones y precedentes tienen menor importancia que en Westminster). En cuanto a sus fuentes, estas son diversas, destacando ante todo las disposiciones de la Constitución de 1787, que hacen referencia, en algunos casos detalladamente, a cuestiones de procedimiento de las Cámaras (como, por ejemplo, las relativas al *quorum*<sup>175</sup>). Pero al margen de las escasas disposiciones contenidas en la Constitución, pueden señalarse tres grandes pilares en el sistema de fuentes del derecho parlamentario estadounidense.

En primer término, destacan las denominadas *Rules* de cada Cámara (*Standing Orders* o *Standing Rules*), que vendrían a identificarse con los reglamentos parlamentarios del derecho continental europeo. Se trata de la fuente más relevante en cada Asamblea, aprobadas autónomamente por cada una de ellas en ejercicio de su autonomía, tal y como establece la propia Constitución de Filadelfia (artículo I, sección 5ª, párrafo 2). Su aprobación (y modificación) se reserva a los Plenos de la respectiva Cámara, aprobándose por mayoría simple<sup>176</sup>. Mientras que las del Senado son permanentes, en el caso de la Cámara de Representantes las *Rules* son adoptadas en cada

---

<sup>175</sup> Artículo I, Sección 5ª, &1 de la Constitución.

<sup>176</sup> Con todo, en el Senado, por mor de lo establecido en la Regla XXII, el cierre del debate de una proposición de reforma de las Rules debe ser acordado por mayoría de 2/3 de los senadores presentes. Este trascendental aspecto, clave en la pervivencia del filibusterismo, se desarrolla ampliamente con posterioridad (Véase *ut infra* Capítulo VI del presente estudio).

legislatura (en la mayoría de las ocasiones, confirman las que rigieron en el Congreso anterior, pudiendo introducir algunas modificaciones<sup>177</sup>). En cualquier caso, las actuales 39 *Rules* de la Cámara de Representantes y las 44 del Senado son muy semejantes, si bien las primeras aparecen mejor sistematizadas y son más completas que las segundas. Ello se debe a que el Senado cuenta con un mayor ámbito de actuación (tratados internacionales, nominaciones...) que la Cámara y a su mayor flexibilidad procedimental (derivada, entre otros factores, del principio de cortesía senatorial) comparada con esta última<sup>178</sup>.

Junto con las *Rules*, cabe destacar como segunda gran fuente del derecho parlamentario estadounidense los precedentes derivados de la resolución de cuestiones de orden y procedimiento emitidas por los Presidentes de las Cámaras. En tanto en cuanto en el Senado son frecuentes las apelaciones de las decisiones presidenciales ante el Pleno<sup>179</sup> (siendo estas resueltas atendiendo a parámetros principalmente políticos), esta Cámara cuenta con un cuerpo de precedentes más reducido y menos consistente que el existente en la Cámara Baja; sin embargo, desde el momento en que el procedimiento es más flexible en la Cámara Alta, no disponiendo de una regulación escrita tan exhaustiva como la de la Cámara de Representantes, el precedente cobra allí más relevancia<sup>180</sup>. De otro lado, suele incluirse en los *Manuals* que publica cada Cámara el denominado Manual de Jefferson (*Jefferson Manual*), compilación de prácticas parlamentarias inglesas impulsada por Jefferson cuando ocupara la presidencia del Senado (en tanto vicepresidente de la Federación de 1797 a 1801). Con todo, la importancia del Manual de Jefferson es desde el último cuarto del XIX muy escasa en ambas Cámaras (frente a lo que sucediera, especialmente en la cámara baja en los primeros años de la centuria decimonónica). En la actualidad, las principales

---

<sup>177</sup> Cabe recordar que una de las principales reformas de las *Rules* de la Cámara de Representantes se produjo en 1995, cuando los republicanos tomaron el control de la misma tras cuarenta años de dominio demócrata.

<sup>178</sup> Véase GOLD M. B. *Senate Procedure and Practice*. Rowman & Littlefield Publishers, Inc. (2<sup>nd</sup> ed.), 2008, pp. 1-12.

<sup>179</sup> No así en la Cámara de Representantes.

<sup>180</sup> SCHNEIDER, J. *House and Senate Rules of Procedure: A Comparison*. Congressional Research Service, 2008, p. 6.

compilaciones de precedentes parlamentarios son el *Riddick's Senate Procedure* y el *Dachle Procedure* para la Cámara de Representantes. Por lo que respecta al Senado, el Riddick es hoy el manual de consulta obligada para quienes quieran tener un conocimiento experto del procedimiento<sup>181</sup>. Impulsado por un *Parliamentarian* de la Cámara, su primera edición data de 1954, siendo reeditado con posterioridad en diversas ocasiones (1974, 1981, y la última de 1992).

El que podríamos denominar tercer pilar de las fuentes de derecho parlamentario aparece conformado por las regulaciones especiales que en materia de procedimiento se contienen en diversas Leyes (conocidas por ello como *rule-making statutes*) y que se apartan de lo establecido con carácter general por las *Rules* o los precedentes. Destaca al respecto lo establecido en la *Congressional Budget Act* de 1974 en relación con determinadas materias presupuestarias (y que introduce el procedimiento de “reconciliación”, de enorme trascendencia en la actualidad, tal y como se verá posteriormente<sup>182</sup>). También cabe citar como leyes que incluyen reglas especiales de tramitación parlamentaria la *Congressional Review Act* de 1996 y la *Budget Control Act* de 2011. No existe, por tanto, a diferencia de lo que ocurre por ejemplo en España, una reserva reglamentaria de procedimiento parlamentario, en el sentido de que este únicamente pueda regularse por el reglamento de la Cámara, admitiéndose en todo caso su regulación vía ley (entendiendo que la voluntad mayoritaria de la Cámara que aprueba ésta coincide con la requerida para aprobar una nueva *Rule*). Con todo, no han faltado supuestos que han dado lugar a cierta controversia, en particular en el Senado, ya que, en los casos de regulación por ley de un determinado procedimiento, ello podría encerrar una modificación para cuyo correspondiente cierre del debate únicamente se requiere mayoría de 3/5, frente a la de 2/3 exigida en la Regla XXII.

---

<sup>181</sup> Hasta el punto de que se ha podido decir que “*el Riddick es lo más cercano a la Biblia que tiene el Senado*” (así lo afirmó el senador Thomas Eagleton). LESNIEWSKI, N. “Riddick’s Tome Unlocks Quirky Senate Powers. *Roll Call* (oct, 12, 2011).

<sup>182</sup> Véase *ut infra* Capítulo IV, D. 2) del presente estudio.

Finalmente, ha de tenerse en cuenta que, junto a las fuentes señaladas, en la práctica diaria las Cámaras suelen aprobar específicas reglas de tramitación (*special rules*) para cada iniciativa (especialmente las legislativas). Así, en la Cámara de Representantes, es la todopoderosa Comisión de Normas (o de Reglamento, por usar la terminología española) la que propone al Pleno la aprobación de normas específicas de tramitación para cada proyecto, estableciendo especialidades en relación con el número de enmiendas, los tiempos de tramitación y debate o incluso, en ocasiones, las mayorías requeridas para la aprobación de terminados proyectos (aspecto este no exento de cierta controversia). En el caso del Senado tales normas se adoptan a través de los omnipresentes *unanimous consent agreements*, requiriéndose por tanto la conformidad de todos los senadores<sup>183</sup>.

#### b) Sesiones y debate

En Estados Unidos se suele identificar nuestro término legislatura con el genérico de *Congress* (también se emplea el vocablo *term*), entendiéndose por éste el mandato de dos años que corresponde a los miembros de la Cámara de Representantes (así, desde su creación ha habido 117 congresos), extendiéndose también (aunque el mandato de los senadores sea de seis años y se considere en todo caso un cuerpo continuo) al Senado. La vigésima enmienda de la Constitución, aprobada en 1933, establece que cada nuevo Congreso se reúne el 3 de enero de los años impares.

Por otra parte, como es sabido, en derecho anglosajón el término *session* no tiene correspondencia con su traducción en idiomas continentales como el español o el italiano. En Estados Unidos el término *session* equivale a cada uno de los períodos de sesiones de un año en que se divide la legislatura, iniciándose los mismos al mediodía del día 3 de enero de cada año. Con anterioridad a la aprobación de la enmienda XX se producía una situación

---

<sup>183</sup> Los conocidos como acuerdos de consentimiento unánime complejos (*complex unanimous consent agreements*) son publicados en el *Calendar of Bussiness* y en el *Congressional Record*. Sobre ellos se volverá más adelante (Véase *ut infra* Capítulo IV, B).

anómala, ya que según el texto primitivo de la Constitución el Congreso se iniciaba el 4 de marzo de cada año impar (fecha en que tomaban posesión los nuevos Congresistas y el propio Presidente nacional), por lo que, celebradas las elecciones a comienzos de noviembre, durante cuatro meses se producía la llamada *lame-duck session*, legislando durante cuatro meses miembros del Congreso que podían no haber resultado reelegidos (incluso con mayoría distinta en cada Cámara a la salida de las urnas). Hoy dicha situación, si bien todavía subsiste, se ha reducido a poco menos de dos meses.<sup>184</sup>

Por lo que respecta a la convocatoria de las reuniones (en términos continentales sesiones de las Cámaras) esta se realiza por sus Presidentes, aunque lo normal es la aprobación de un calendario previo. También pueden ser convocadas reuniones extraordinarias a petición del Presidente de la Federación (de hecho, es obligado en tales casos), aun cuando haya concluido el período de sesiones. Instrumentos propios del derecho parlamentario estadounidense son los conocidos como *adjournment* y *recess*. El *adjournment* es el levantamiento de la sesión, y el mismo debe ser decidido por los Plenos, sea a instancia del Presidente (en estos caso suele aprobarse por asentimiento) o a petición, mediante la presentación de la correspondiente moción, de un parlamentario. La aprobación del *adjournment* concluye la sesión (puede haber *adjournment* con señalamiento del día en que se iniciará la siguiente sesión, o *adjourn sine die*, sin tal, siendo éste el que se decreta al final de la legislatura). Frente al *adjournment*, puede acudir en cambio al *recess*, de tal modo que la sesión se suspende, prosiguiéndose a los pocos minutos u horas, o incluso al día siguiente, continuándose en el mismo “día parlamentario” (el acudir a esta vía garantiza que los asuntos interrumpidos son los primeros en retomarse en el punto en que se dejaron, además de otras

---

<sup>184</sup> La finalización de un período de sesiones (*session*) comporta que decaiga o caduque la tramitación parlamentaria de las propuestas presidenciales de designación de cargos que han de ser confirmados por el Senado (*advise and consent*). No sucede lo mismo con los proyectos legislativos en tramitación, que se retomarán en el siguiente período de sesiones en el estadio o fase en que se encontraran al concluir el anterior. Por su parte, el fin de la legislatura lleva como efecto el decaimiento de los proyectos en tramitación al finalizar el Congreso precedente, exceptuándose de dicho efecto los tratados sometidos a ratificación del Senado. Sobre esta cuestión se volverá más adelante al hilo del debate sobre la constitucionalidad del filibusterismo o, más en concreto, sobre la de la interpretación del Senado como “cuerpo continuo” (Véase *ut infra* Capítulo VI, B).

consecuencias procedimentales de no menor importancia). En el Senado, a diferencia de lo que ocurre en la Cámara de Representantes, es frecuente que al finalizar un día natural se acuerde el *recess* en lugar del *adjournment*, extendiéndose la sesión durante varios días.

De otra parte, los asuntos en tramitación se inscriben en los respectivos calendarios de las Cámaras. En la Cámara de Representantes existen cuatro: a) El *Union Calendar*, en donde figuran todas las propuestas de asuntos a considerar por el *Committee of the Whole House*, como propuestas de impuestos o autorizaciones de gastos; b) El *House Calendar*, adonde se envían los proyectos o proposiciones de leyes sobre materias no financieras; c) El *Private Calendar*, para medidas de carácter privado que afecten a sujetos o entidades particulares; y el d) *Calendar of Motions to Discharge Committees*, para los casos en los que se propone llevar un proyecto directamente al pleno “sacándolo” de la comisión en principio competente. El Senado cuenta solo con dos calendarios: el *Calendar of Business*, comúnmente llamado Calendario Legislativo, y el *Executive Calendar*, este último dedicado a asuntos no legislativos como la ratificación de tratados o el consentimiento del Senado para la designación de determinados cargos públicos.

Por lo que respecta al desarrollo de las sesiones, distintas partes de las mismas se reservan para las diferentes cuestiones insertas en los calendarios. En relación con el debate, éste se encuentra fuertemente limitado en la Cámara de Representantes, especialmente en lo que concierne a los tiempos de intervención. Existe la regla de una hora (*Rule XVII*, cláusula 2) y la de cinco minutos para las enmiendas en el Comité de toda la Cámara (cláusula 5.a). Para el debate de los proyectos el debate se limita a cuarenta minutos, normalmente bajo acuerdo de suspensión de reglas. Asimismo, se imponen restricciones adicionales en leyes especiales, en especial en medidas presupuestarias. Por todo ello, los representantes tienen escasas posibilidades de intervención, dado que la potestad del *speaker* de conferirles el uso de la palabra es absolutamente discrecional, y cuando lo hacen es por un tiempo de entre dos y cinco minutos. En cuanto al Senado, la regla general es que todos los senadores tienen derecho a intervenir por tiempo ilimitado (únicamente, y

de modo excepcional, se limita mediante acuerdos unánimes complejos o cuando una ley especial así lo establezca). El derecho de cada senador a intervenir, y además por tiempo ilimitado, es el resorte que dio lugar históricamente al filibusterismo, tal y como se desarrollará más adelante<sup>185</sup>.

## **D) EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO Y LA INTERVENCIÓN DEL SENADO EN LAS NOMINACIONES DE CARGOS FEDERALES COMO OBJETO DEL FILIBUSTERISMO**

En el marco del sistema constitucional estadounidense el filibusterismo se ha proyectado históricamente sobre dos ámbitos principales: el procedimiento legislativo (incluyendo dentro de éste también la ratificación de tratados internacionales por el Senado, ya que la misma sigue en esencia sus trámites) y la intervención senatorial en la confirmación de las nominaciones presidenciales de altos cargos en la órbita del ejecutivo y de jueces federales, si bien, como se analizará posteriormente en profundidad<sup>186</sup>, desde la reformas de 2013 y 2017 su incidencia respecto a las nominaciones presidenciales prácticamente ha desaparecido. En cualquier caso, para una correcta comprensión del filibusterismo histórico y del actual se hace necesario analizar, siquiera brevemente, los principales aspectos de los dos ámbitos señalados.

### **1) El procedimiento legislativo en las Cámaras**

Para un correcto entendimiento del filibusterismo senatorial es conveniente realizar un excursus (por somero que sea éste) sobre el completo

---

<sup>185</sup> Véase *ut infra* Capítulo III, B).

<sup>186</sup> Véase *ut infra* Capítulo IV, E).



procedimiento legislativo<sup>187</sup><sup>188</sup>, ya que la comparación de los trámites y prácticas seguidos en una y otra Cámara pone de manifiesto la auténtica

---

<sup>187</sup> Como es sabido, el Congreso de Estados Unidos cuenta con amplias competencias legislativas. Aparecen definidas en el texto constitucional (por contraposición a las competencias de los Estados), cabiendo realizar la siguiente clasificación de las mismas:

I) Poderes legislativos “enumerados”, que comprenden las materias explícitamente recogidas en los 17 apartados de la sección VIII del artículo I de la Constitución de 1787. Pueden ser agrupados del siguiente modo: a) Poderes fiscales y monetarios del Congreso; b) Legislación laboral; c) Comercio interestatal; d) Regulación de la ciudadanía, naturalización y extranjería; e) Competencias postales; f) Competencias en materia de organización del poder judicial; g) Competencias militares.

II) Otros poderes explícita o implícitamente atribuidos por otros artículos de la Constitución, entre los que cabe citar: fijación de las remuneraciones de senadores y representantes (art. I, secc. VI, &1), fe pública y registros (art. IV, secc. I), medidas para hacer efectiva la prohibición de discriminación en materia de sufragio (enmiendas XIX, XXIV y XXVI), etc...

III) Las competencias derivadas del denominado “poder suplementario” conferido al Congreso en el artículo I, sección VIII, &8, que faculta al Congreso para aprobar todas las leyes necesarias y convenientes para llevar a la práctica las competencias explícitamente atribuidas al mismo en la Constitución.

Tal y como es conocido, ha de subrayarse que las competencias del Congreso han experimentado, por mor de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, una vis expansiva no menor durante el siglo XX. Factores como el desarrollo económico, la implantación del Estado de Bienestar o las necesidades derivadas de los enfrentamientos bélicos (“Guerra fría” incluida) fueron y todavía son factores propiciatorios de dicha ampliación de competencias de la Federación.

<sup>188</sup> El término “legislación” (*legislation*) engloba cuatro formas o modalidades en las que puede concretarse el ejercicio de la potestad legislativa:

1.- *Bills*: ley en sentido estricto. Aprobados por ambas Cámaras en términos idénticos. Se aprueban con tal forma, además de la regulación sustantiva de una materia (o su modificación), las autorizaciones financieras de los programas financieros y sus concretas asignaciones de fondos (*authorization and appropriations bills*) así como los *private bills* (presentados por parlamentarios y referidos a cuestiones de carácter singular, como es el caso de expedientes de inmigración).

2.- *Joint Resolutions*: resoluciones conjuntas de ambas Cámaras, sometándose, al igual que las leyes, a sanción presidencial (excepto las enmiendas constitucionales, cuya forma de aprobación parlamentaria se realiza a través de *Joint Resolutions*). Además de las enmiendas a la Constitución, adoptan la forma de Resoluciones Conjuntas la declaración de guerra, la resolución de prórroga en la asignación de fondos concretos (*continuing appropriations resolutions*), la desaprobación (o, en su caso, la aprobación) de una acción o recomendación presidencial (por ejemplo, las contempladas en la *Congressional Review Act*) o determinadas medidas de carácter muy singular, como es el caso de la declaración de una fiesta nacional.

3.- *Concurrent Resolutions*: se adoptan por ambas Cámaras en idéntica forma, si bien no se presentan a sanción del Presidente, vinculando sólo a aquéllas (tienen un ámbito eminentemente interno). El ejemplo más relevante de resolución concurrente es la adoptada en materia presupuestaria, regulada (y requerida) por la *Budget and Impoundment Control Act* de 1974. También se aprueban con el fin de dejar constancia de la posición de las Cámaras sobre determinadas cuestiones, como ha sucedido con frecuencia en el ámbito de la política exterior. Igualmente, adoptan la forma de resoluciones concurrentes determinadas resoluciones de carácter procedimental, como sucede con la aprobación del *adjourn* o receso del Congreso, la celebración de sesiones conjuntas de ambas Cámaras o la creación de Comisiones bicamerales.

4.- *Simple Resolutions*. Se adoptan solamente por una de las Cámaras, vinculando únicamente a la misma, ya que se refieren a asuntos de carácter interno. Tal es la forma empleada para la reforma de los Reglamentos (Rules) de las mismas, para las decisiones más trascendentes en el ámbito organizativo y administrativo de la Cámara respectiva (entre ellas, la designación de

relevancia y potencialidad de aquél en el contexto senatorial, parlamentario y, en general, en el conjunto del sistema político estadounidense.

Con carácter introductorio, cabe señalar que, en el marco de la clasificación clásica en la materia, formalmente el procedimiento legislativo estadounidense seguiría el esquema británico de las tres lecturas. Sin embargo, en la realidad, se trataría más bien de un procedimiento de única lectura, pues el Pleno solo se pronuncia sobre los proyectos en una fase final (no existe un trámite análogo a nuestra toma en consideración). Con todo, esta aparente simplicidad dista de poder predicarse del procedimiento legislativo estadounidense, pues, como ya se señalara anteriormente<sup>189</sup>, el derecho parlamentario norteamericano si por algo se caracteriza es por encontrarse altamente procedimentalizado, característica ésta que se alzaprima en su consideración en relación con el *iter* seguido para la aprobación de leyes.

En el procedimiento legislativo norteamericano pueden distinguirse las siguientes fases: iniciativa, calificación y remisión a Comisión, fase de Comisión, y debate y aprobación por el Pleno, esquema idéntico en una y otra Cámara (si bien con alguna peculiaridad, tal y como se verá). Los *bills* han de ser aprobados por ambas Cámaras, dado que las competencias son idénticas en este terreno (sin que predomine la decisión final de una de ellas). Una vez que el texto es aprobado en términos idénticos por la Cámara de Representantes y el Senado, la ley es sometida a sanción presidencial.

Tal y como se señalara, si bien la tramitación legislativa en una otra y otra Cámara sigue pasos similares, puede afirmarse con carácter general que en la Cámara de Representantes el procedimiento es más encorsetado, con un dominio claro del partido mayoritario (y de su líder), siendo escasas las posibilidades conferidas a los parlamentarios individualmente considerados, mientras que en el Senado el procedimiento es más flexible, ha de contarse

---

los puestos más relevantes de la administración parlamentaria), así como para la resolución de los recursos electorales.

Véase ARENBERG, R. A. *Congressional Procedure...* op., cit., pp. 23-27.

<sup>189</sup> Véase *ut supra* apartado C. 3) de este Capítulo.

necesariamente en su planificación con el partido minoritario y los senadores tienen amplias posibilidades de intervenir e influir en el resultado final.<sup>190</sup>

#### a) Fase de iniciativa

Ha de subrayarse que una especificidad propia del sistema norteamericano es que los proyectos pueden ser introducidos en una u otra Cámara indistintamente, con la sola excepción, establecida constitucionalmente, de los *bills* relativos a los recursos o ingresos públicos, los cuales necesariamente deberán tramitarse primero en la Cámara Baja. Por otra parte, ha de señalarse como otra particularidad (en esta ocasión de la praxis) estadounidense el hecho de que no es infrecuente que un mismo *bill* comience su andadura en las dos Cámaras, sea simultáneamente o con muy escaso lapso entre ellos, no existiendo objeción reglamentaria para ello. En tales casos, remitido un proyecto por la primera cámara en aprobarlo, la segunda puede o bien tramitar dicho proyecto o bien continuar con la tramitación del iniciado por la misma (introduciendo enmiendas en el sentido de incorporar o no las diferencias con el texto remitido por la otra Cámara).

Ha de recordarse que en Estados Unidos no existe formalmente la iniciativa legislativa del ejecutivo (en este caso el Presidente) por lo que, en sentido estricto, todas las iniciativas se corresponderían con nuestras proposiciones de ley, pudiendo ser presentadas por los parlamentarios individualmente considerados<sup>191</sup>. Con todo, no faltan iniciativas presentadas por los representantes o senadores a petición del Presidente, de agencias

---

<sup>190</sup> En cualquier caso, debe tenerse presente que, como sucede en la generalidad de Parlamentos, son muchas las iniciativas legislativas que no ven la luz, no concluyendo la mayoría de ellas su andadura procedimental interna, característica acentuada si cabe todavía más en el sistema estadounidense. Así, si en las últimas legislaturas se han presentado una media de entre 6.000 y 8.000 proyectos en la Cámara de Representantes y entre 3.000 y 4.000 en el Senado, solamente se han aprobado cerca de un 3% de los primeros y de un 2% en relación con los segundos. ARENBERG, R. A. *Congressional Procedure...*, op. cit. p. 20.

<sup>191</sup> No obstante, y a pesar de que no sea estrictamente correcto desde un punto de vista técnico, se suele traducir el término *bills* por el español de “proyectos de ley” o “proyecto legislativo”, praxis que se seguirá a lo largo del presente estudio.

gubernamentales o de electores<sup>192</sup>. Aquellos cuentan, además de con el consejo de sus asesores, con la asistencia del *Legislative Counsel*, estructura administrativa de la Cámara encargada de transcribir a lenguaje técnico las distintas iniciativas<sup>193</sup>.

Una vez presentadas, las iniciativas son remitidas a la Comisión competente por razón de la materia por decisión del Speaker, o en su caso del Presidente del Senado, quien cuenta para ello con el asesoramiento del *parliamentarian*. En la Cámara de Representantes no es infrecuente que se remitan los *bills* a diversas Comisiones en función del contenido de las iniciativas, conociendo cada Comisión de su parte correspondiente. En este aspecto las posibilidades son diversas, pudiendo tramitarse simultáneamente por las Comisiones o de manera secuencial<sup>194</sup>. En el Senado, por el contrario, la iniciativa se remite a la Comisión competente en la materia sobre la que verse principalmente el proyecto<sup>195</sup>. De otra parte, en determinados supuestos el proyecto puede pasar directamente al Pleno sin seguir la fase de Comisión (Regla XIV).

#### b) Fase de Comisión

La fase de Comisión, como sucede en otros ordenamientos, constituye una fase central del procedimiento, ya que buena parte del contenido final del

---

<sup>192</sup> En tales casos la rúbrica "*by request*" se introduce en el encabezado del texto, si bien de ello no se deriva consecuencia procedimental alguna, siendo su tramitación idéntica a la del resto de iniciativas legislativas.

<sup>193</sup> En la Cámara de Representantes las iniciativas son depositadas en el conocido como "*hooper*", caja de madera ubicada en el hemiciclo; en el Senado son entregadas directamente a los *clerks* o letrados de la Cámara.

<sup>194</sup> Desde la modificación reglamentaria de 1995, el speaker no puede someter la totalidad del proyecto a varias Comisiones simultáneamente, cabiendo "sólo" su remisión parcial simultánea o la total consecutiva. Asimismo, en las últimas legislaturas se han adoptado acuerdos en los que se prioriza la tramitación por una sola Comisión (así en la 104ª y en la 108ª), si bien en todo caso, se calcula que alrededor de una cuarta parte de los proyectos tramitados son remitidos a varias Comisiones. Véase, SMITH, S. S., ROBERTS J. M. et VANDER WIELEN, R. J. *The American Congress*, op. cit. p. 178.

<sup>195</sup> Una excepción a lo señalado es la tramitación anual del *Intelligence Authorization Bill*, el cual es examinado en forma sucesiva por la Comisiones de Inteligencia y la de Fuerzas Armadas.

*bill* se corresponde con los cambios introducidos o propuestos en la misma. En las Comisiones estadounidenses el proyecto es examinado con gran detenimiento, siendo sometido a un auténtico proceso de disección (en lo cual no es ajeno el considerable volumen de recursos con el que cuentan las Comisiones y los parlamentarios en dicho país). Es habitual la celebración de *hearings* o audiencias de expertos en la materia, de tal modo que sus opiniones puedan ser tenidas en cuenta de cara a la versión final del proyecto (además del testimonio oral, aquéllos suelen remitir a la Comisión completos informes al respecto). En algunos casos la Comisión remite el proyecto a una Subcomisión dependiente de la misma especializada en la materia propia de aquél, si bien en todo caso la subcomisión debe remitir el proyecto, una vez examinado por la misma, a la Comisión.

La Comisión tiene un poder considerable sobre el proyecto, entre otras razones por cuanto que, como norma general, ningún proyecto puede ser sometido al Pleno sin haber sido aprobado anteriormente en Comisión. Comoquiera que, especialmente en el pasado, ello ha dado lugar a situaciones de bloqueo por parte de la Comisión (en particular, protagonizados por su Presidente, quien cuenta con amplias facultades para concluir o excluir un proyecto de la consideración de la Comisión), existen en ambas Cámaras diversos procedimientos de *discharge* por los que el proyecto “atascado” en una Comisión puede ser sometido al Pleno<sup>196</sup>.

---

<sup>196</sup> En la Cámara de Representantes los parlamentarios pueden presentar una moción de *discharge* pasados 30 días desde que la iniciativa fuera remitida a la Comisión. Si la mayoría absoluta del Pleno aprueba la moción la iniciativa es incluida en el denominado *Discharge Calendar* para su consideración por aquél. Asimismo, mediante la aprobación de una moción de suspensión de normas podría obtenerse el mismo resultado. Con todo, en la Cámara ambos recursos rara vez “llegan a la meta”, siendo empleados más bien (en esta ocasión de forma eficaz) como instrumento de presión a fin de acelerar los trabajos de la Comisión. En cualquier caso, en el año 2019 la Cámara introdujo una nueva *Rule* por la que se establece que los proyectos respaldados (o “patrocinados”) por 290 representantes pueden “circunvalar” el trámite de Comisión, incluyéndose al menos uno de ellos para su debate plenario en el conocido como “*Consensus Calendar*” creado por la Norma. Por otra parte, en el Senado es mucho más fácil eludir el trámite de Comisión o “desposeer” a ésta de un proyecto que está conociendo. Así, dado que las enmiendas no tienen que ser homogéneas, siempre cabe la posibilidad de insertar como enmienda a otra iniciativa que está siendo debatida ya en el Pleno el texto de un proyecto retenido en Comisión. De otra parte, la propia Regla XIV permite eludir el trámite de Comisión: si un senador requiere dos lecturas iniciales del proyecto en Pleno (algo que, como se ha dicho anteriormente, no sucede en la generalidad de los casos) y se presenta una objeción a la segunda lectura, la iniciativa es incluida automáticamente en el *Calendar of*

Por decisión del presidente de la Comisión, una vez que se considere suficientemente debatido y examinado el proyecto, se somete éste al denominado *markup*, es decir, a la votación del mismo. Llegados a este punto debe recordarse que en el procedimiento parlamentario estadounidense existe una diferencia esencial con el que rige con carácter general en otros parlamentos, entre ellos el español. Nos referimos al trámite de enmiendas, ya que mientras que en la mayoría de los casos una vez presentada la iniciativa los parlamentarios pueden presentar enmiendas (que son examinadas por la Comisión), en el parlamentarismo norteamericano congresistas y senadores sólo pueden presentar enmiendas que son examinadas (en su caso) en el debate plenario final. En la fase de Comisión, sólo ésta (sus miembros) puede presentar enmiendas. Es el proyecto y sus enmiendas el que es sometido a votación en la Comisión para su *markup* y remisión al Pleno (en caso de contar con la mayoría de los votos). Desde un punto de vista formal, la Comisión aprueba el correspondiente informe. Lo habitual es que junto con el texto original de la iniciativa se acompañe una relación de cambios o enmiendas cuya adopción se recomienda al Pleno, no faltando las ocasiones en las que la Comisión procede a aprobar un “texto consolidado” de la iniciativa original con las enmiendas aprobadas en Comisión<sup>197</sup>.

### c) Fase plenaria

Una vez que el proyecto es informado por la Comisión se incluye en el calendario correspondiente para su deliberación por el Pleno. No obstante, la referida inclusión no garantiza su inserción en el orden del día de una sesión plenaria concreta, dependiendo ello de la voluntad del líder de la mayoría en la Cámara de Representantes, y en el Senado de la presentación (normalmente,

---

*Business* (del Pleno) sin ser remitida a Comisión. Finalmente, también en la Cámara Alta existe la posibilidad de presentar mociones de *discharge* y la de suspender las reglas (con el mismo fin), si bien su utilización con tales fines es absolutamente excepcional. Véase, SMITH, S. S., ROBERTS J. M. et VANDER WIELEN, R. J. *The American Congress*, op. cit. pp. 170-173.

<sup>197</sup> En este sentido, debe tenerse en cuenta que todas las Comisiones permanentes del Senado y algunas de la Cámara tienen reconocida iniciativa legislativa, pudiendo presentar *bills*.

por el líder de la mayoría) y aprobación de la correspondiente moción para proceder (*motion to proceed*).

La tramitación en la Cámara de Representantes dista de ser sencilla, pues son numerosas las reglas, excepciones y “contraexcepciones” existentes al respecto. Cabe señalar que existen dos principales posibilidades en cuanto a la tramitación plenaria.

La primera de ellas, seguida en la mayoría de las ocasiones y aplicada a proyectos no especialmente controvertidos, es la denominada suspensión de las reglas (*suspension of the rules*), que requiere la aprobación por dos terceras partes de los votos emitidos, y supone que el debate del proyecto se limita a cuarenta minutos, no permitiéndose la presentación de enmiendas por los miembros presentes.

En la práctica totalidad de los casos en los que no se aprueba la suspensión de las reglas (del Reglamento, diríamos en nuestro país) el proyecto se tramita de acuerdo con una regla especial establecida para el mismo. Así, en dichos supuestos es la Comisión de Reglamento (*Rules Committee*) la que propone dicha regla de tramitación, debiendo ser la misma aprobada o ratificada por el Pleno por mayoría simple (dicha previsión, junto con el hecho de que en la Comisión de Reglamento la proporción mayoría-minoría sea de 9-4<sup>198</sup>, otorga al partido mayoritario el control prácticamente absoluto del proyecto). Las reglas específicas aprobadas para cada proyecto suelen establecer un límite temporal para el debate de la iniciativa, así como límites para las enmiendas que se presenten a partir de entonces (puede restringirlas a un número máximo o incluso impedir las o prohibirlas por completo).

---

<sup>198</sup> Con independencia de la correlación de fuerzas o de escaños en el Pleno entre los dos grandes partidos o grupos. En el resto de las Comisiones sí se sigue una distribución de puestos proporcional a la importancia numérica de mayoría y minoría en el Pleno, con la excepción ya apuntada, a la que hay que unir también la relativa a la integración del *Ways and Means Committee*.

La propuesta de regla especial realizada por la Comisión de Reglamento se debate por un tiempo máximo de una hora en el Pleno y a continuación se vota, para seguidamente comenzar el debate del proyecto. Este se efectúa en primer lugar por el *Committee of the Whole*<sup>199</sup>, caracterizado por su mayor flexibilidad procedimental, siendo esta la ocasión idónea para la presentación, debate y votación de enmiendas. La Comisión de toda la Cámara remite el proyecto al Pleno, en donde tiene lugar un breve debate durante el que suele presentarse por la minoría la denominada *motion to recommit*, que permite a aquélla proponer sus propias enmiendas. Tras la votación de estas en su caso, se somete el texto del proyecto informado por el *Committee of the Whole* a votación plenaria.

Por lo que respecta al Senado, la tramitación de la práctica totalidad de los proyectos sigue lo establecido en los *unanimous consent agreements* o acuerdos unánimes que se adoptan por la Cámara a fin de flexibilizar una tramitación que de seguir las normas reglamentarias sería extremadamente compleja<sup>200</sup>. La inclusión en el orden del día del Pleno se produce, bien a través de la aprobación de un acuerdo de consentimiento unánime, o bien mediante la aprobación de una moción para proceder. A partir de dicho momento los senadores pueden presentar enmiendas. Éstas, a diferencia de lo que sucede en la Cámara baja, en la que sólo caben enmiendas homogéneas (*germane amendments*) con el texto de la iniciativa, podrán versar sobre cualquier materia, aun cuando no esté siquiera mínimamente relacionada con la de la iniciativa a la que se refieran. Con todo, existen cuatro excepciones en las que se exige homogeneidad a las enmiendas en el Senado: una vez aprobado el cierre del debate; si así lo requiere un acuerdo de consentimiento unánime; si una norma procedimental contenida en una ley así lo señala (como sucede en el caso de la *Congressional Budget and Impoundment Act* de 1974

---

<sup>199</sup> Como sucede con su homónima británica, la Comisión de toda la Cámara comprende a todos los miembros de ésta sin que el *speaker* ejerza la presidencia.

<sup>200</sup> Sobre este extremo se insistirá más adelante al analizar el marco procedimental del filibusterismo en la actualidad (Véase *ut infra* Capítulo IV, B).



para leyes presupuestarias); y si la iniciativa principal es un proyecto sobre asignaciones públicas (*appropriations*)<sup>201</sup>.

Por lo demás, el debate plenario en el Senado aparece dominado por el principio de libertad de palabra, no existiendo tiempos tasados de intervención, lo que dio pie en su momento a la modalidad clásica del filibusterismo. Tras la introducción de la Regla XXII en 1917 el cierre del debate puede acordarse si se cuenta (tal y como aparece redactada la norma en la actualidad) con el voto afirmativo de 3/5 del Senado. Precisamente, esa mayor flexibilidad y apertura (prácticamente ilimitada) del debate en el Senado (con lo que supone de instrumento de presión por el partido minoritario) marca la diferencia principal entre una y otra Cámara.

Finalmente, los proyectos deben ser aprobados por los plenos de ambas Cámaras por mayoría simple, no exigiendo la Constitución mayorías especiales (salvo para la reforma constitucional o la ratificación de tratados por el Senado). No obstante, las suspensiones de las reglas aprobadas por la Cámara de Representantes (o en su caso por el Senado por acuerdos unánimes) pueden establecer mayorías distintas (cualificadas) para proyectos específicos.

#### d) Las Conferencias bicamerales

Cuando una de las Cámaras aprueba un proyecto de ley el mismo pasa a la otra para continuar su tramitación. Si la misma aprueba el proyecto en términos idénticos a los remitidos por la otra, la ley se considera aprobada en espera de la firma del Presidente. Cuando una Cámara aprueba el proyecto con enmiendas respecto al texto remitido por la otra el mismo vuelve a esta

---

<sup>201</sup> Junto a los señalados existen también supuestos especiales en los que rigen determinadas restricciones a la libertad de contenido de las enmiendas. Tal es el caso de las enmiendas a las medidas generales de gasto (*general appropriations measures*) o, caso más particular, cuando propongan un gasto directo a cargo del Senado o un beneficio financiero para el mismo (requiriéndose la previa publicación de determinada información en el *Congressional Record*). Véase DAVIS, C. M. *The Amending Process in the Senate*. Congressional Research Service, 2015, pp. 23-26.

última. Si la Cámara que aprobara en primer lugar el proyecto insiste en su texto primitivo, el mismo retorna a la otra. El proceso puede repetirse indefinidamente en una suerte de ping-pong hasta que se llegue a un acuerdo entre ambas Cámaras. En estos casos, sin embargo, lo normal es que se acuda al denominado sistema de conferencia<sup>202</sup>. En tales supuestos, son los Plenos de ambas Cámaras, constatada la diferencia de textos aprobados por una y otra, los que propondrán constituir una conferencia mixta (de carácter temporal). La misma estará formada por representantes y senadores, que suelen pertenecer a la Comisión que tramitara en cada cámara el proyecto en cuestión. La conferencia o comisión mixta propondrá un nuevo texto (*conference report*), debiendo contar para ello con el voto mayoritario de cada una de las “delegaciones” que la integran (de congresistas y senadores, respectivamente). Este texto es sometido a los Plenos de ambas Cámaras, los cuales no podrán introducir enmiendas al mismo, aprobándose la ley si aquéllos lo aprueban.

#### e) La sanción o el veto presidencial

Aprobado un proyecto de ley por ambas Cámaras el mismo se pasa a la firma del Presidente (trámite similar a la sanción en las formas de gobierno parlamentarias). Si en diez días, a contar desde el siguiente a su presentación y excluidos en todo caso los domingos, el Presidente firma la ley, la misma se considera perfeccionada<sup>203</sup>. En el mismo plazo señalado el Presidente podrá en cambio vetar el proyecto de ley<sup>204</sup>, veto que impide su perfección salvo que cada una de las Cámaras por mayoría de 2/3 de miembros presentes acuerde levantar el veto presidencial, en cuyo caso la ley se considera definitivamente aprobada. Existe también un tercer supuesto (y aun una cuarta posibilidad

---

<sup>202</sup> Véase RYBICKI, E. *Conference Committee and Related Procedures: An Introduction*. Congressional Research Service, 2019, pp. 2-3.

<sup>203</sup> En tal caso se remite a la Oficina del Registro Federal (*Office of the Federal Register*) en la que se le asigna un número y se incluye en la siguiente edición del *United States Statutes at Large*.

<sup>204</sup> Los vetos presidenciales (y los de los gobernadores de los Estados) suelen ir acompañados de una motivación o “mensaje”, si bien su valor jurídico es prácticamente nulo.

“inserta” en aquél): en el caso de que el Presidente no sancione el proyecto en el plazo referido el mismo se convierte en ley igualmente, salvo que en dicho plazo el Congreso no se halle en período de sesiones. El veto originado por la ausencia de firma o sanción presidencial en un período parlamentario inhábil recibe el nombre de *pocket veto*.<sup>205</sup>

El veto presidencial, como es sabido, es una de las particularidades más acusadas del sistema político estadounidense, ya que su empleo, a diferencia de lo que ocurre por ejemplo en los sistemas semipresidencialistas (como el francés o el portugués) no ha sido infrecuente. Con todo, existe siempre una autocontención por parte del Presidente a la hora de utilizar dicha “arma”, reservándola para los proyectos de ley más controvertidos o divisorios. Por lo demás, en las ocasiones en que el veto se ejerce es muy difícil, dadas las mayorías requeridas, que el mismo sea levantado por las Cámaras<sup>206</sup>.

## **2) La intervención del Senado en la designación por el Presidente de cargos públicos**

El segundo ámbito relevante que ha sido objeto de actuación preferente del filibusterismo (si bien con menor importancia que en lo referido a los *bills*) es el atinente a las nominaciones por parte del Presidente de determinados cargos públicos. Como es sabido, el artículo 2, sección 2, apartado 2 de la Constitución de Filadelfia establece que el Presidente “con el consejo y el

---

<sup>205</sup> Ha habido intentos de introducir otros supuestos adicionales de veto. Así, la *Line Item Veto Act* de 1996 estableció la facultad presidencial de vetar sólo determinadas partes de los proyectos presentados a la firma del Presidente. Sin embargo, dicha Ley fue declarada inconstitucional dos años más tarde por el Tribunal Supremo en *Clinton v. New York City*, al considerarse que la Constitución sólo contempla el veto del conjunto de una ley. Por otra parte, aunque no se trata propiamente de un supuesto de veto, la misma Corte Suprema declaró inconstitucional los denominados vetos legislativos efectuados por una sola Cámara (*INS v. Chadha*, 1983). Véase respecto a estos últimos, KORN, J. *The Power of Separation: American Constitutionalism and the Myth of the Legislative Veto*. Princeton University Press, 1996.

<sup>206</sup> Desde que Washington asumiera la presidencia hasta el inicio de 2021 se habían producido un total de 2.584 vetos, de los que 1.518 se corresponden con lo que se conoce como veto ordinario y 1.066 con vetos de bolsillo. Del total de vetos, se han “levantado” un 4% (112), cifra que se eleva a un 7% en el caso de los vetos ordinarios.

consentimiento del Senado (*advise and consent*) nombrará a los embajadores, a los demás ministros públicos y los cónsules, los magistrados del Tribunal Supremo y a todos los demás funcionarios de los Estados Unidos cuya designación no provea este documento en otra forma y que hayan sido establecidos por ley”.

Desde su misma configuración inicial esta importante facultad senatorial no estuvo exenta de polémica<sup>207</sup>, si bien debe subrayarse que en la práctica son escasos los supuestos en los que la Cámara Alta deniega su confirmación a un candidato<sup>208</sup>. En este sentido, debe tenerse en cuenta en primer término que sólo en el ámbito militar son 65.000 aproximadamente los nombramientos presidenciales en el término de una legislatura, siendo dicha cifra de 2.000 cargos civiles en el mismo período (incluyéndose, entre estos últimos, miembros de los departamentos, de las agencias y administraciones independientes y los cargos judiciales a nivel federal). La gran mayoría de estas nominaciones son confirmadas en bloque por el Senado, prestando éste sólo particular atención o escrutinio a aquellos cargos de relevancia política o con incidencia particular en la vida pública. A este respecto, ha sido la nominación de altos cargos judiciales (especialmente los de los candidatos a ocupar el Tribunal Supremo<sup>209</sup>) la que ha sido objeto de detenida supervisión por el Senado y, en su caso, de controversia política (acompañada en muchas ocasiones de filibusterismo), especialmente en las últimas legislaturas. De otra

---

<sup>207</sup> Ya en los debates constituyentes se manifestó la contraposición de la postura de Franklin, favorable al control senatorial de los nombramientos presidenciales a fin de evitar cualquier atisbo de tiranía, frente la sostenida, entre otros, por Hamilton o Madison, partidarios de reforzar los poderes presidenciales como garantía de una Federación fuerte frente a los Estados. Una vez asentada la competencia senatorial, con todo no han faltado supuestos en los que se ha cuestionado el alcance jurídico-constitucional de las atribuciones de la Cámara y las del Presidente en el ámbito señalado, hasta el punto que se ha llegado a afirmar que las funciones oficiales y deberes del Senado en el proceso de nombramientos distan de ser claros. GERHARDT, M. J. *The Federal Appointments Process: A Constitutional and Historical Analysis*. Duke University Press, 2000, p. 135.

<sup>208</sup> BINDER, S. A. “The Senate as a Black Hole: Lessons Learned from the Judicial Appointment Experience”. *The Brookings Review*, vol. 19, spring 2001, p. 37.

<sup>209</sup> Con todo, el veto senatorial a candidatos a la más alta magistratura judicial de la Nación no tuvo lugar hasta la nominación de *Abe Fortas* por Lyndon Johnson en el año 1968 (90º Congreso). A partir de ahí se abrió una puerta que había permanecido cerrada; no obstante, la mayoría de los candidatos al Tribunal Supremo son confirmados (126 de 163 han recibido dicha confirmación; los restantes o bien han sido rechazados expresamente por el Senado, o, lo que es más frecuente, se ha retirado su candidatura a lo largo del procedimiento).

parte, y si bien el Senado ha adoptado una política de autocontención en relación con la designación presidencial de los miembros de su gabinete (si se puede hablar en Estados Unidos del mismo, propiamente dicho), por entender que éste era un área donde debía prevalecer la voluntad presidencial, sin embargo, en los últimos tiempos no ha sido infrecuente el debate político acerca de los mismos, que en algunos casos ha desembocado en el rechazo de la candidatura propuesta por la Casa Blanca.

En el contexto del sistema presidencialista y bipartidista estadounidense, el resultado del ejercicio por el Senado de la competencia señalada dependerá en buena parte de la coyuntura política del momento. En este sentido, la correlación de fuerzas en el Senado y el Despacho Oval así como la propia personalidad de los presidentes son factores de primer orden al respecto. Así, presidentes como Jefferson pudieron sacar adelante la práctica totalidad de sus propios candidatos o nominaciones; otros como Lincoln prefirieron compartir las designaciones consultando previamente de manera informal con el Senado las candidaturas propuestas y aceptando determinados candidatos propuestos por senadores; mientras que otros como Tyler ocuparon la presidencia con continuas batallas con un Senado que rechazó la mayor parte de sus candidatos a cargos relevantes<sup>210</sup>.

Por lo demás, en el ámbito objeto de análisis ha regido y aun hoy rige con mayor o menor vigor la denominada cortesía senatorial. Por la misma, el Senado manifestará su oposición a la candidatura propuesta por el Presidente si alguno de los senadores del mismo partido de éste pertenecientes al Estado en el que haya de desempeñar sus funciones el cargo público a ocupar se opone a aquélla. Es, por tanto, un compromiso o deferencia del resto de senadores hacia quienes mayor interés pueden tener en la idoneidad del candidato propuesto, si bien no se ocultará que es una manera de propiciar un patronazgo político senatorial. Asimismo, no han faltado casos en los que la cortesía se ha aplicado aun cuando los senadores del Estado afectado

---

<sup>210</sup> PALMER, B. *Evolution of the Senate's Role in the Nomination and Confirmation Process: A Brief History*. Congressional Research Service, 2008 (updated July 2), p. 2.

contrarios a la candidatura pertenecen a un partido distinto al del Presidente. De otra parte, junto con la cortesía senatorial, y como un modo de formalización de la misma, nos encontramos con el procedimiento del denominado *blue slip*, por el que la Comisión competente para analizar el nombramiento (normalmente ha sido utilizado este mecanismo por la Comisión de Asuntos Judiciales) requiere la opinión de los senadores del Estado afectado por el nombramiento, con efectos semejantes a los señalados con anterioridad<sup>211</sup>. Si bien en los últimos tiempos ambos instrumentos, *senatorial courtes* y *blue slip*, no han sido seguidos en muchos casos, en términos generales siguen siendo convenciones con cierto grado de vinculatoriedad para la propia cámara (no faltan todavía supuestos en los que materialmente la propuesta es realizada por los senadores del Estado afectado).

Por lo que respecta al procedimiento seguido en el proceso de confirmación senatorial de las nominaciones presidenciales a cargos públicos, éste comienza con la remisión de la nominación mediante escrito del Presidente<sup>212</sup>. La nominación se incluye en el *Executive Calendar* y, una vez recibida la documentación necesaria respecto al currículum y patrimonio del candidato, de acuerdo con la Regla XXXI del Senado, la nominación será remitida a la Comisión competente, salvo que se acuerde otra cosa, por ejemplo, mediante acuerdo unánime<sup>213</sup> (algunas nominaciones no son remitidas a la Comisión hasta que un senador así lo solicite expresamente)<sup>214</sup>.

La mayoría de las Comisiones cuentan con normas escritas que regulan los concretos procedimientos de confirmación senatorial de candidatos a

---

<sup>211</sup> PALMER, B. *Evolution of the Senate's Role...*, op. cit., pp. 9-10.

<sup>212</sup> En general, para el procedimiento parlamentario en esta materia, véase RYBICKY, E. *Senate Consideration of Presidential Nominations: Committee and Floor Procedure*. Congressional Research Service, 2017.

<sup>213</sup> Ello sucede con las que podrían calificarse como nominaciones rutinarias, la mayor parte, como se ha señalado, de las nominaciones de puestos públicos.

<sup>214</sup> En algunos supuestos la nominación es remitida a varias Comisiones competentes en la materia cubierta por el puesto o cargo a designar, pudiendo ser sus intervenciones sucesivas o simultáneas.

cargos públicos<sup>215</sup>. Además, las Comisiones aprueban con cada concreto supuesto un calendario de tramitación con una o dos semanas de antelación al inicio de las audiencias. Las actuaciones de la Comisión suelen comenzar con la investigación previa sobre los candidatos, investigación que puede contar con la ayuda del FBI (a quien pueden pedirse informes en determinados casos) o de la GAO (*General Audit Office*)<sup>216</sup>. Asimismo, se pide a la Oficina del Consejo del Presidente la remisión del *Executive personnel Financial Disclosure Report* de cada candidato, informe sobre la situación financiera y actividades económicas del mismo, que es supervisado por el Director de la Oficina de Ética del Gobierno. La Comisión puede, a la vista del informe, solicitar al candidato que rellene un cuestionario adicional.

En aproximadamente la mitad de los procedimientos de confirmación de cargos de la Administración civil se llevan a cabo audiencias o comparecencias de los candidatos (y otros posibles sujetos) en Comisión (en algunos casos se agrupan varias de las comparecencias de los candidatos presidenciales en una sola sesión). Las comparecencias, de acuerdo con la Regla XXVI, son públicas<sup>217</sup>, salvo que la mayoría de la Comisión decida su celebración a puerta cerrada, no requiriéndose en la mayoría de las Comisiones como *quorum* la presencia de la mayoría de los miembros de la Comisión. Muchas veces las preguntas son remitidas con antelación a los candidatos, en otras ocasiones las mismas se envían una vez celebrada la comparecencia para su contestación. Debe subrayarse que en los *hearings* se examina no solo la trayectoria personal e idoneidad del candidato sino también su posible línea de actuación o su postura ante cuestiones que deberá conocer si es confirmado (algo que contrasta por ejemplo con la práctica de parlamentos continentales como el

---

<sup>215</sup> Adicionalmente, dichas reglas suelen contener previsiones para que las propias reglas puedan ser suspendidas por voto mayoritario, acuerdo unánime o acuerdo entre la presidencia y el miembro más antiguo de la minoría.

<sup>216</sup> El Comité de Asuntos Judiciales cuenta con su propio personal investigador, quien lleva a cabo pesquisas sobre los candidatos cuando así lo decide la Comisión.

<sup>217</sup> De acuerdo con el apartado 5.b) de la Regla XXVI "*Each meeting of a committee, or any subcommittee thereof, including meetings to conduct hearings, shall be open to the public*", añadiendo el apartado 5.c) de la mencionada Regla su posible retransmisión por radio o televisión ("*Whenever any hearing conducted by any such committee or subcommittee is open to the public, that hearing may be broadcast by radio or television or both, under such rules as the committee or subcommittee may adopt*").

español, especialmente en lo relativo a cargos judiciales o semijudiciales, respecto de los que el entendimiento existente del régimen de abstención y recusación impide entrar a valorar tales cuestiones).

Una vez celebrados los *hearings*, la Comisión considera formalmente la nominación, teniendo cuatro opciones: remitir el correspondiente informe con el voto favorable, remitir el informe con voto desfavorable, remitir el informe sin recomendaciones o no tomar decisión alguna. El eventual informe se aprueba por mayoría, siendo el *quorum* el de la mayor parte de los componentes de la Comisión.

Una vez que la nominación ha sido informada por la Comisión, ésta es incluida en el *Executive Calendar* para su consideración por el Pleno. De acuerdo con la Regla XXXI el Senado no puede votar la nominación el mismo día que la Comisión lo haya hecho, salvo acuerdo de consentimiento unánime<sup>218</sup> (esta excepción no es de aplicación infrecuente en la práctica). El Senado examina y decide la nominación en sesión ejecutiva (éstas no eran públicas hasta 1929), decidiéndose su inclusión en el orden del día a instancias del líder de la mayoría, bien mediante una solicitud de acuerdo unánime, o mediante la presentación de una moción en tal sentido, moción que por precedente no está sometida a debate. Sí se somete a debate la nominación propiamente dicha. Como se analizará en otra parte de esta obra<sup>219</sup>, también rige aquí el principio de libertad de palabra y, por tanto, de oportunidad para el filibusterismo, si bien las últimas reformas reglamentarias han cerrado la puerta al mismo, toda vez que para las nominaciones el cierre del debate se producirá si así lo aprueba la mayoría del Senado.

Terminado el debate, se produce la votación sobre la nominación, pudiendo ser aprobada o rechazada, sin olvidar que podría aprobarse una devolución del informe a la Comisión correspondiente con el encargo de un mayor examen del candidato propuesto. En el caso de que el Senado otorgue

---

<sup>218</sup> Regla XXXI apartado 1.

<sup>219</sup> Véase *ut infra* Capítulo IV, apartados B) y D).



su *advise and consent*, cabe que un senador de los que votara afirmativamente pueda solicitar la reconsideración del voto por el Pleno en los dos días siguientes (por ello, en tales casos el Secretario del Senado no remite formalmente la respuesta de la Cámara al Presidente hasta pasado dicho plazo), si bien lo habitual es que por acuerdo unánime se suprima dicha posibilidad (bien con antelación, o poco después de presentarse la moción se aprueba su no consideración). En el caso de que el Senado no confirme o rechace al candidato propuesto por la presidencia las nominaciones son devueltas a ésta al finalizar el período de sesiones o cuando el Senado suspenda sus sesiones (*adjourn* o *recess*) durante más de 30 días. Así, pues, si el Presidente deseara que la Cámara reexaminase la propuesta debería en principio presentar una nueva nominación (dado que la regla general es que los asuntos en tramitación decaigan al finalizar el período de sesiones); sin embargo, normalmente, para evitar dicho trámite, por acuerdo unánime el Senado aprueba que en tales casos se mantenga la iniciativa en sus términos de una sesión a otra (en los casos de *recess* o *adjournment* de más de 30 días, para la designación de ciertos cargos se permite el mismo efecto al señalado a petición del líder de la mayoría, sin necesidad de acuerdo unánime de la Cámara).

Para concluir, es necesario referirse a los denominados *recess appointments*, esto es a las nominaciones presidenciales realizadas durante los períodos de receso. De acuerdo con el artículo II, cláusula 2, párrafo 3 de la Constitución, el Presidente tiene el poder de cubrir las vacantes que puedan producirse durante el receso del Senado, garantizándose a las Comisiones que tal cobertura “expirará al final del siguiente período de sesiones”. Debe subrayarse que este mecanismo, previsto inicialmente en principio para situaciones de cierta urgencia, sin embargo, ha sido utilizado en múltiples ocasiones por diferentes Presidentes para eludir la intervención (y la necesaria confirmación) senatorial en el nombramiento de altos cargos federales. Por

todo ello, desde su comienzo, pero más aún en el primer quinquenio del nuevo siglo, la práctica ha estado envuelta en no poca polémica política y jurídica<sup>220</sup>.

Desde 2014 la mayoría de las cuestiones jurídicas controvertidas hasta la fecha han quedado aclaradas por el Tribunal Supremo. Éste, en su sentencia del caso *National Labor Relations Board v. Noel Canning* (*NLBR v. Noel Canning*), ha sentado una doctrina que se antoja prácticamente definitiva en la materia<sup>221</sup>. Así, el Tribunal señala que el *recess appointment* previsto en la Constitución cubre tanto los recesos intersesiones como los intrasesiones. Por otra parte, ante la duda surgida al respecto, indica que la vacante a cubrir no ha de originarse necesariamente durante el receso, pudiendo haberse producido antes de éste<sup>222</sup>. Por otra parte (y en este aspecto refuerza la posición del Senado), el Tribunal valida la práctica de las sesiones *proforma* como impedoras de la posibilidad de los *recess appointments*<sup>223</sup>, concluyendo que son las propias Cámaras (en este caso el Senado) quienes deciden cuando se hallan en sesión, no pudiendo entrar el Gobierno a revisar o poner en cuestión tal decisión.

Finalmente, debe recordarse que los nombramientos realizados en el período de receso caducan al finalizar el siguiente período de sesiones. Nada impide que el Presidente pueda proponer de nuevo al mismo candidato, o incluso que en nuevo período de receso pueda proceder a designarlo sin

---

<sup>220</sup> Véase HOGUE, H. B. *Recess Appointments: Frequently Asked Questions*. CRS Report, 2015, pp. 1-9.

<sup>221</sup> El caso se planteó por un particular frente a cuatro nombramientos efectuados por el Presidente Obama en el período de receso. En concreto, se trataba de un distribuidor de una conocida marca de refrescos que había sido sancionado por la Comisión Nacional de Relaciones Laborales. En tanto cuatro de los miembros de esta última habían sido designados por el procedimiento descrito, el señor Canning alegó la invalidez de las decisiones de dicho órgano.

<sup>222</sup> Si bien en este último supuesto, de acuerdo con lo establecido con carácter general en el 5 U.S. Code Section 5503(a), el así designado no puede percibir retribución pública alguna, salvo en supuestos especiales.

<sup>223</sup> Las sesiones *pro forma* son sesiones de las Cámaras sin contenido efectivo, a las que asisten muy pocos miembros de la misma, las cuales utilizan dicho método para no tener que acudir al *recess* (o al *adjournment*), con los inconvenientes que ello conlleva (entre ellos, aunque no sólo, el dejar la puerta abierta a los nombramientos presidenciales sin pasar por el Senado), permitiendo, en cambio, que la mayoría de senadores puedan estar en sus circunscripciones.

intervención del Senado, si bien en este caso, de acuerdo con lo establecido en el 5 U.S.C., el designado no percibiría retribución con cargo al Tesoro.

### III. HISTORIA DEL FILIBUSTERISMO EN EL SENADO ESTADOUNIDENSE

En la evolución del filibusterismo en el Senado estadounidense pueden distinguirse cinco etapas: 1) La primera iría desde la propia constitución del Senado hasta la década de 1820, y estaría marcada por la práctica ausencia del filibusterismo; 2) Una segunda etapa abarcaría desde mediados de la década de 1820 hasta 1880 aproximadamente, en la que la dinámica de la Cámara, y el filibusterismo en particular, vendrían condicionados por el proceso conducente a la guerra civil y por las inmediatas consecuencias de la misma (la Reconstrucción); 3) Un tercer período se iniciaría en la última de las fechas citadas y concluiría con la aprobación de la *cloture* a través de la regla XXII en 1917, siendo ésta una de las etapas en donde el filibusterismo cobrara mayor protagonismo, dando lugar a la reacción citada; 4) La cuarta etapa comprendería el período *post cloture*, estando marcada por los filibusterismos realizados a propósito de la reforma de la legislación sobre derechos civiles; y 5) Finalmente, una quinta etapa, comenzada aproximadamente en 1970 y que llega hasta la actualidad, marcada por el llamado *stealth filibusterism* (o filibusterismo sigiloso), que ha proliferado en las últimas décadas, y por los intentos recientes de acotar el humus vital del obstruccionismo en el Senado norteamericano, al hilo de la polémica abierta acerca de su constitucionalidad-admisibilidad en el sistema político de la primera potencia mundial.

En buena medida, las etapas reseñadas se corresponden con los períodos en que puede dividirse la propia configuración del Senado, si bien no con plena exactitud. De modo análogo, la división señalada discurriría de manera paralela a la conformación del sistema de partidos norteamericano, dato no sorprendente, dado que, como se analizará, el filibusterismo no ha sido ajeno a la evolución de los partidos políticos y, especialmente, a la de las relaciones entre las dos grandes fuerzas que en cada momento han

protagonizado el debate político en Norteamérica<sup>224</sup>. Se analizarán, pues, en este capítulo las cuatro primeras fases señaladas, posponiendo para su estudio más detallado en el capítulo siguiente, dada su relevancia, la última etapa reseñada, que comprendería la situación actual del filibusterismo.

## **A) EL FILIBUSTERISMO EN EL PRIMER SENADO, 1789-1820**

En el período analizado la incidencia del filibusterismo en el Senado será mínima, hasta el punto de que algún autor señala que, propiamente, no cabe hablar de filibusterismo durante el mismo<sup>225</sup>. Una serie de factores (junto con el marco procedimental acabado de referir) contribuyen a explicar dicha ausencia.

### **1) Condiciones o factores del Senado primitivo con incidencia en el filibusterismo**

En primer término, debe destacarse que la agenda legislativa y, en general, la de trabajo, de la Cámara Alta será muy reducida en esta etapa, de conformidad con el propio papel de la institución, muy capitidismuido en relación con la Cámara de Representantes y con lo que habría de ser, más adelante, la propia Cámara Alta<sup>226</sup>. Así, el número de sesiones y la duración de los períodos ordinarios de la misma serán muy limitados, especialmente, en comparación con las ratios que se darán en la evolución posterior del Senado

---

<sup>224</sup> Así, la doctrina suele señalar seis sistemas de partidos que se han sucedido en la historia de Estados Unidos, abarcando, respectivamente los siguientes períodos: 1790-1824, 1824-1856, 1856-1896; 1896-1932, 1932-1968, 1968-... Véase BENEDICT, R., BURBANK, J. et HREBENAR, R. *Political Parties, Interest Groups and Political Campaigns*. Westview Press, 1999, p. 11.

<sup>225</sup> Así, en la obra clásica en esta materia, BURDETTE, F. L.: *Filibustering in the Senate*. Princeton University Press, Nueva Jersey, 1940.

<sup>226</sup> De este modo, el puesto de senador no gozaba del prestigio que habría de cobrar más adelante, como demuestran los casos producidos en esta época de renunciaciones al escaño para la ocupación de otros cargos públicos. Véase MACNEIL, N. et BAKER, R. A. *The American Senate: an insider's history*. Oxford University Press, 2013, p. 278.

(la propia duración de las sesiones era breve, desde el mediodía hasta las tres de la tarde, los martes y miércoles). En relación con ello, el número de iniciativas tramitadas tampoco fue muy significativo. En este sentido, hasta 1812 el número de proyectos iniciados en la Cámara baja triplicaba el de los presentados en el Senado<sup>227</sup>. Por lo que a nuestros efectos interesa, el hecho de que existiera una presión muy escasa de trabajo y, por tanto, de sacar adelante una importante carga de proyectos e iniciativas, provocaría que, en caso de haberse producido, los costes del filibusterismo hubiesen sido muy reducidos para la propia Cámara. De este modo, bien puede decirse que la Cámara podía permitirse “perder el tiempo” en la discusión interminable de un proyecto, por cuanto que no existía una importante “cola” de los mismos, eventualmente bloqueada por el obstruccionismo hacia el primero.

En segundo lugar, ha de recordarse que las sesiones de este primer Senado no fueron públicas hasta 1795<sup>228</sup>, no existiendo por otra parte un diario de sesiones como tal<sup>229</sup>. En general (aunque debe admitirse que también podría haber influido en sentido contrario), la no publicidad inicial de las sesiones, así como el escaso interés que suscitaba en la prensa el escenario senatorial en comparación con la Cámara de Representantes, harían que el filibusterismo no actuase como potencial medio de atracción de la opinión pública o del electorado del Estado al que perteneciera el senador o senadores obstruccionistas.

Por otra parte, la composición reducida del Senado (especialmente en comparación con la Cámara de Representantes) daba a la dinámica de la Cámara Alta unas notas de intimidad y compañerismo que casaban mal con un

---

<sup>227</sup> Asimismo, entre 1789 y 1814 la media del número de votaciones por Congreso (o Legislatura) sobre iniciativas legislativas fue de 160 en la Cámara de Representantes frente a 130 en el Senado. BINDER, S. A. et SMITH, S, S. *Politics or Principle?...*, op. cit. pp 40-42.

<sup>228</sup> Incluso con posterioridad a dicha fecha las sesiones en las que se tramitaban tratados internacionales y nominaciones de cargos públicos siguieron siendo a puerta cerrada.

<sup>229</sup> Ambas Cámaras tenían su correspondiente *Journal* (de acuerdo, con lo establecido en la propia Constitución), que daba cuenta de los acuerdos adoptados, pero no un diario de sesiones. Será a partir de 1833 cuando el *Congressional Globe* comience a dar información del contenido de los debates, si bien en un principio mediante resúmenes de las intervenciones, y sólo a partir de 1851 comenzaría a transcribir los debates (si bien en un principio de un modo no aún exhaustivo). En 1873 sería sustituido en su función por una publicación “enteramente” oficial, el actual *Congressional Record*.

indebido uso de la palabra con fines obstruccionistas. Este factor, que, como se verá, ha estado siempre presente en la cultura institucional del Senado norteamericano, operaba, por razones obvias, con mayor intensidad en los primeros años de funcionamiento del mismo. A ello debe añadirse la propia consideración del Senado como una Cámara de especial dignidad, modelada en parte, por lo que se refiere a cuestiones procedimentales y formales, en general, a semejanza de la Cámara de los Lores británica<sup>230</sup>. Esa particular solemnidad y cortesía fue interiorizada por los senadores desde el primer momento a la hora de conducir los debates, constituyendo un signo de identidad del Senado en contraste con la bulliciosa y apasionada Cámara Baja, cuyos debates estaban plagados de incidentes y agrias disputas<sup>231</sup>.

Finalmente, las propias condiciones físicas y ambientales del Senado podrían citarse como factor disuasorio o, al menos, dificultativo, del filibusterismo. No hay que olvidar que la Cámara en este período era de pequeñas dimensiones, desarrollándose las sesiones en un ambiente no agradable, principalmente debido al asfixiante calor húmedo de Washington en verano y al frío riguroso de los inviernos.

## **2) Marco procedimental**

El análisis del filibusterismo en el Senado original (y en general del Senado) debe partir de la referencia obligada a las reglas de debate establecidas en el mismo o, lo que es igual, en el marco procedimental establecido en la Cámara Alta.

Como es sabido, la Constitución de Filadelfia de 1787 no contiene ninguna mención específica a la cuestión planteada (libertad de palabra, posibles límites, filibusterismo), más allá de señalar que las Cámaras

---

<sup>230</sup> SWIFT, E. K. *The Making of an American Senate, Reconstitutive Change in Congress, 1787-1841*. University of Michigan Press, 1996.

<sup>231</sup> MACNEIL, N. et BAKER, R. A. *The American Senate...*, op. cit., pp. 303-305.

aprobarán sus propias reglas de procedimiento (artículo I, sección 5). Sobre esta base el Senado aprobó sus Normas en 1789 estableciendo “únicamente” tres límites en las intervenciones de los senadores. Así, de una parte, la Regla Cuarta prohibía a un mismo senador intervenir por dos veces en una misma sesión (se entiende por ésta un día natural) sin autorización del Senado (la Cámara de Representantes estableció una prohibición similar en su Regla Segunda de procedimiento). De otro lado, según la Norma Sexta ninguna moción presentada por un senador podía ser sometida a debate si no aparecía secundada (o apoyada) por otro senador. Al margen de las señaladas, la limitación reglamentaria más importante era la relativa a la denominada cuestión previa.

Efectivamente, hasta el año 1806 existió en el Senado la denominada moción de cuestión previa, posibilidad conferida a cualquier Senador de presentar una iniciativa por la que la Cámara pudiera decidir la finalización de un debate (dicha moción existe todavía, tal como se señaló con anterioridad<sup>232</sup>, en la Cámara de Representantes)<sup>233</sup>. La presentación de la moción suponía la votación inmediata de la misma, y, si esta era afirmativa, implicaba que se sometía la iniciativa debatida a votación definitiva para su aprobación o rechazo. Debe subrayarse la existencia de una división en la doctrina acerca de la significación y efectos de la moción de la cuestión previa en la práctica histórica del Senado, toda vez que no resulta claro si la misma era presentada con la intención de cortar el debate y evitar cualquier táctica dilatoria, o, por el contrario, suponía en sí misma considerada una maniobra de este tipo<sup>234</sup>. Y ello

---

<sup>232</sup> Véase *ut supra* Capítulo I, C. 2).

<sup>233</sup> La norma tenía como precedente lejano la homónima moción introducida en el Parlamento británico en 1604, siendo adoptada por el Segundo Congreso Continental al aprobar su Reglamento en mayo de 1778. Con dichos antecedentes, fue introducida por el Senado y por la Cámara de Representantes al aprobar sus Reglamentos, continuando en esta última Cámara hasta nuestros días. Véase GOLD M. B. et GUPTA, D. “The constitutional option to change Senate rules and procedures: majoritarian means to overcome the filibuster”. *Harvard Journal of Law & Public Policy*, vol. 28, 2004, pp. 214-215.

<sup>234</sup> FISK, C. et CHEMERINSKY, E. “The Filibuster”. *Stanford Law Review*, vol. 49:181, 1997, p. 188. Entre los autores que señalan que la cuestión previa en el Senado primitivo no operaba como mecanismo de cierre del debate, COOPER, J. *Previous Question: It's Standing as Precedent for Cloture in Senate*, Senate Document No. 87-104, 87<sup>th</sup> Congress, 2<sup>nd</sup> Session (Washington: U.S. Government Printing Office, Volume 2, Serial 12445, 1962), 26. En contra de dicha posición, calificando a la moción de cuestión previa como instrumento que ponía fin al debate, entre otros GOLD et GUPTA (*The Constitutional option...*, op. cit. p. 213).



es así, por cuanto que el rechazo de la moción de cuestión previa suponía que la Cámara abandonaba la discusión del asunto de fondo hasta el día siguiente (pasando a sustanciar otra iniciativa). De hecho, el propio Jefferson en su Manual sobre las Reglas de Procedimiento del Senado se quejaba del uso impropio que de la moción de cuestión previa se hacía en dicha Cámara, constituyendo en sí una táctica obstruccionista<sup>235</sup>.

En cualquier caso, la cuestión previa solo fue aplicada en diez ocasiones durante el período en que tuvo vigencia en el Senado. Su desaparición está llena de misterio, por cuanto que no se ha constatado ninguna razón de peso que explique su eliminación, articulada mediante la reforma de las Normas de Procedimiento de 1806. El entonces presidente del Senado (el vicepresidente federal Aaron Burr), en su discurso de despedida (antes de ser sometido a *impeachment*), aludió a que su escasa utilización hacía aconsejable la desaparición de tal instrumento; pero más allá de dicha referencia la mencionada supresión apenas suscitó mayores objeciones, siquiera comentarios. En todo caso, los defensores del filibusterismo como anejo a una pretendida libertad irrestricta de palabra consustancial al Senado norteamericano citan la eliminación de la cuestión previa como ilustrativa de tal principio; en cambio, los detractores del filibusterismo vienen a subrayar que la presencia de la cuestión previa en el Senado originario sería ejemplificadora de lo contrario.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que, al margen de lo establecido en las *Rules*, el Manual de Práctica Parlamentaria de Jefferson (quien ocupara

---

<sup>235</sup> De hecho, para KOGER et CAMPOS ("The Conventional Option". *Washington University Law Review*, vol. 91, iss. 4, 2014, pp. 892-893) en la Cámara de Representantes la *previous question motion* era inicialmente un instrumento que permitía alargar o extender el debate, transformándose a partir de 1811 en un mecanismo para cerrar el debate y someter el asunto a votación. Concretamente, en la sesión del 28 de febrero del año citado, en el curso de un debate sobre el comercio con la antigua metrópoli, el congresista Gholson planteó una cuestión de orden en el sentido de que el debate no era posible una vez aprobada una moción de cuestión previa. Ante ello, el congresista Gardenier, acreditado obstruccionista, rápidamente se opuso, lo que dio lugar a la presentación de una segunda cuestión de orden por otro congresista (Porter) invocando que el debate no estaba permitido respecto a revocaciones de las decisiones de la presidencia de la Cámara. Aprobado por el pleno este último punto, a continuación, y ya sin dificultad, la misma mayoría republicana aprobó la transformación del significado de la moción de cuestión previa (similar al *cloture*).

la presidencia del Senado durante su etapa como vicepresidente federal) disponía que ningún senador podría hacer uso de la palabra de manera impertinente, al margen de la cuestión debatida, superflua o tediosamente. Esta guía o recomendación, si bien no se incorporó nunca formalmente a las *Rules* de la Cámara, fue seguida en los primeros años de andadura del Senado.

### **3) Principales casos de filibusterismo**

Como se ha indicado, la práctica totalidad de la doctrina señala que no puede hablarse propiamente de filibusterismo en el Senado correspondiente a la época analizada, debiendo esperar hasta la década de los 30 o 40 para detectar los primeros casos. En relación con ello, si bien es cierto que hasta dicha fecha no puede hablarse de filibusterismo como estrategia política o línea político-parlamentaria adoptada por la minoría, con todo, pueden apreciarse casos esporádicos.

En este sentido, en 1790 se produjo un episodio que bien puede calificarse de obstruccionista, a propósito de la propuesta presentada por algunos congresistas para que la sede del Congreso radicara en Filadelfia<sup>236</sup>. La cuestión estaba tan reñida que un senador enfermo contrario a la medida tenía que ser llevado diariamente en una cama portátil al hemiciclo a fin de que su bando (compuesto principalmente por senadores de Virginia y Carolina del Sur) no perdiera las votaciones. Un día lluvioso en el que el senador en cuestión no pudo ser trasladado a la Cámara, los senadores favorables a la propuesta renovaron sus esfuerzos e intentaron que se votase de nuevo. Ante ello, los senadores sureños, con el fin de retrasar lo máximo posible la votación y poder contar con el ausente, llevaron a cabo diversas tácticas dilatorias, entre las que se contaron intervenciones prolongadas, así como la reiteración de

---

<sup>236</sup> Véase HAYNES, G. *The Senate of the United States: its history and practice*. Houghton Mifflin Company, Boston, 1938, p. 399.

mociones de suspensión de la sesión (“*adjourn*”), siendo exitosas las mismas<sup>237</sup>.

Al margen de lo señalado, cabe indicar que en cualquier caso no se desconocían otras tácticas obstruccionistas, tales como el referido uso de la cuestión previa con fines dilatorios, así como la presentación de mociones de receso o suspensión, si bien éstas no fueron empleadas con tal propósito en grado significativo<sup>238</sup>. Un ejemplo de la invocación de la cuestión previa con fines obstruccionistas, si bien sin éxito, fue el que tuvo lugar en abril de 1798 en relación con el conocido como “Asunto X, Y, Z”<sup>239</sup>. Ante la propuesta propugnada por federalistas partidarios de declarar la guerra a Francia, a los que se unieron senadores de la oposición demócrata-republicana (en concreto, fue presentada por el senador Lloyd, de Maryland), de que se publicaran las instrucciones y demás documentos de la negociación entre los diplomáticos estadounidenses y los representantes franceses, los senadores federalistas afines al ejecutivo de Adams trataron de obstaculizar la aprobación de la medida. Así, el senador Hunter (Carolina del Sur) presentó la moción de la cuestión previa, confiando en que la misma fuera rechazada y el asunto principal fuera, por tanto, pospuesto. Sin embargo, la moción fue aprobada (15 a 11) y, posteriormente, la resolución por la que se establecía la publicación señalada (16 a 11)<sup>240</sup>.

---

<sup>237</sup> Un senador favorable a la localización en Filadelfia, William MaClay, señaló en sus memorias que la maniobra de los sureños había supuesto un retraso irrazonable en los trabajos del Senado, y que había erosionado el prestigio de la Cámara. Véase BYRD, R.C. *The Senate, 1789-1989: Addresses on the History of the US Senate*, 1991, p. 94.

<sup>238</sup> Se calcula que solo un 5% de las mociones de receso fueron presentadas con fines dilatorios u obstruccionistas (tomando por tales aquellas que no alcanzaran la mayoría requerida para su aprobación). Véase BINDER, S.A. et SMITH, S.S. *Politics or principle? Filibustering in the United States Senate*. Brookings Institution Press, Washington D.C, 1997, p. 47.

<sup>239</sup> En el marco de la tensión entre Estados Unidos y la Francia revolucionaria a raíz del Tratado de Jay (1795) del primero con Gran Bretaña, el gobierno norteamericano envió a tres representantes a Francia de cara a una negociación. La respuesta gala (del Ministerio de Exteriores), en forma de exigencia de un soborno y del pago de subsidios para financiar la guerra contra Inglaterra, suscitó una oleada de indignación en la opinión pública estadounidense, azuzada por los federalistas (frente a la postura más favorable a Francia por parte de los demócratas-republicanos de Jefferson). Véase ELKINS, S.M. et MCKITRICK, E. *The Age of Federalism*, 1993, pp. 572 y ss.

<sup>240</sup> COOPER, J. *The Previous Question: Its Standing as a Precedent for Cloture in the Senate*. S. Doc. 87-104, 87 Cong. 2 sess. (GPO, 1962), p. 15.

La situación descrita contrasta con la de la Cámara de Representantes, en cuanto que en la misma en el período analizado sí se constata la presencia de importantes casos de filibusterismo. Así, pueden explicar esta diferencia la mayor polarización política de la Cámara Baja en relación con la Alta, su mayor número de componentes (141 frente a sólo 34 senadores) y, en definitiva, su mayor protagonismo político<sup>241</sup>.

## **B) EL FILIBUSTERISMO EN EL SENADO ENTRE 1820 Y 1880**

El segundo corte temporal realizado tiene como elemento caracterizador el de la conformación de los rasgos definitivos que habría de tener el Senado en la arquitectura político-constitucional norteamericana, siendo para muchos ésta la edad dorada de la Cámara Alta estadounidense, acogiendo la misma algunas de las más destacadas figuras políticas y oratorias de la historia estadounidense (Quincy Adams, Clay, Webster, Calhoun...). De ser algo esporádico e “individual”, el filibusterismo (incluso el propio término) aparece en escena en la vida parlamentaria norteamericana. En ello no es casual que nos encontremos ante una época de clara división política, siendo primero el esclavismo el eje central de la misma, y, como secuela de éste, tras la contienda civil, la denominada Reconstrucción y la legislación de derechos civiles. La fractura político-territorial va a tener en el Senado una de sus más claras evidencias, y, por ello, no es de extrañar que al hilo de la misma se sucedan las primeras estrategias obstruccionistas.

---

<sup>241</sup> De este modo, solo entre 1807 y 1811 se señalan seis casos de obstruccionismo en la Cámara de Representantes, todos ellos relacionados con cuestiones centrales en el debate político del momento: aranceles al comercio y relación con las dos grandes potencias europeas del período. Véase KOGGER, G. *Filibustering: a political history of obstruction in the House and Senate*. The University of Chicago Press, Chicago and London, 2010, pp. 60-61.

## 1) Factores

El Senado, puede decirse así, alcanza en esta etapa la mayoría de edad deseada, hasta el punto de que adquirirá un protagonismo equivalente, si no mayor, al de la Cámara de Representantes<sup>242</sup>. Dicho relieve viene explicado por tratarse de un período en donde la propia vertebración territorial, como consecuencia, fundamentalmente, de la expansión de la Unión hacia el Oeste, y las tensiones inherentes a la misma, estarán a la orden del día, siendo el Senado el principal foro político en donde se manifiesten las distintas posiciones al respecto. El creciente protagonismo de la Cámara Alta va a hacer más atractivo el filibusterismo e incrementará los costes para aquellos perjudicados por el mismo.

El referido protagonismo irá acompañado de la mayor relevancia de sus miembros. En este aspecto, desde la década de 1830 se comienza a producir un desligamiento de los senadores respecto a las Asambleas de los Estados que los eligen. Hacia la década de 1840 desaparecen las antiguas instrucciones que en algunas legislaturas se daban a “sus representantes” en el Senado. De otro lado, los senadores irán desarrollando sus propias bases electorales, más allá de la asamblea estatal que los designa<sup>243</sup>. Los senadores, por tanto, irán perfilándose un nombre y una agenda propias. En este contexto, no cabe duda de la importante atracción que en algunas coyunturas pudiera ejercer la tentación de protagonizar un filibusterismo. A lo señalado cabe añadir que el desarrollo de los medios de comunicación hizo que las posibilidades de una mayor y más rápida publicidad del filibusterismo, en particular, aquel realizado con el fin de defender los intereses de los electores de un Estado, elevara el atractivo de la práctica del obstruccionismo.

---

<sup>242</sup> Tocqueville, en su *Democracia en América* llegará a decir: “Cuando se entra en la Cámara de Representantes en Washington, se siente uno impresionado por el aspecto vulgar de esa gran asamblea. A menudo la mirada busca en vano a un hombre célebre en su interior... A dos pasos de allí se abre la sala del Senado, cuyo estrecho recinto encierra a una gran parte de las celebridades de América... Todas las palabras que salen de esa augusta asamblea harían honor a los mayores debates parlamentarios de Europa.”. TOCQUEVILLE, A. *La democracia en América*, op. cit. p. 381.

<sup>243</sup> Véase RIKER, W. H. “The Senate and American Federalism”, *American Political Science Review*, vol. 49, n. 2, June 1955, pp. 463-467.

Junto a lo indicado, no cabe duda de que el período analizado presencia una creciente polarización de la Cámara, al hilo de la división o cesura que en relación con ciertos temas (esclavitud al frente) se produjo en el país. Si bien no cabe hablar por el momento de disciplina de partido (muy débil, por lo demás, en el sistema político norteamericano, cualquiera que sea la época que se tome como referencia), lo cierto es que se constata una clara división en bloques en relación con los asuntos señalados. La polarización partidista referida hizo además que el tono de los debates se agriara en relación con la época inicial del Senado, asimilándose cada vez más a lo que sucedía en la Cámara de Representantes<sup>244</sup>. El intenso enfrentamiento en numerosos proyectos dio lugar a que la tentación de emplear el obstruccionismo como arma en el mismo fuera mayor.

De otra parte, como se ha señalado anteriormente, el incremento exponencial de la agenda legislativa del Senado (el número de leyes aprobadas se duplicó entre 1800 y 1840, doblándose de nuevo entre este año y 1870<sup>245</sup>) provocaría que la tentación filibusterista ganara en proporciones, debido a su efecto, no sólo en relación con la medida a la que directamente se oponía la concreta maniobra obstruccionista, sino en cuanto bloqueaba la acción de la Cámara en relación con otras iniciativas tanto o más urgentes e importantes que la directamente afectada<sup>246</sup>. En este sentido, los filibusterismos eran particularmente “efectivos” en los días finales de los períodos de sesiones, en especial, de las conocidas como “*short sessions*”<sup>247</sup>.

---

<sup>244</sup> Véase MACNEIL et BAKER, op. cit., pp. 285-287.

<sup>245</sup> En relación con lo apuntado, el número de votaciones por llamamiento (“*roll-call votes*”) pasó de una media de 150 por legislatura en los primeros cuarenta años de vida del Senado a más de 500 en los siguientes cuarenta.

<sup>246</sup> Así lo manifestó, por ejemplo, el Senador John Sherman, (republicano de Ohio), cuando a propósito del obstruccionismo practicado en 1865, en relación con la Reconstrucción en Luisiana, señaló: “*Bajo estas circunstancias no puedo permitir, con mi sentido de deber público, que la cuestión de Luisiana consuma más tiempo... He investigado la historia de las sesiones del Congreso durante varios años, y no he encontrado ningún período en el que haya tal vasta acumulación de medidas públicas que demanden atención como las que hay en esta semana*”. Véase BINDER, S.A. et SMITH, S.S. *Politics or principle?*... op. cit., p. 66.

<sup>247</sup> Así, cabe recordar que, con anterioridad a la aprobación en 1933 de la XX Enmienda a la Constitución, cada dos años el período de sesiones (*sessions*) comenzado en diciembre terminaba el 4 de marzo, no reuniéndose la Cámara de nuevo hasta pasados ocho meses (salvo convocatoria de sesión especial por el Presidente federal).

La mejora de las condiciones físico-ambientales de la Cámara tampoco fue ajena a la aparición del filibusterismo. La reforma del sistema de ventilación en 1859 hizo más llevadera la exposición oral durante horas de las respectivas posiciones políticas (si bien no fue hasta 1890 cuando se introdujeran las mejoras tecnológicas “definitivas”). La modificación de la propia conformación física del hemiciclo estuvo motivada en buena parte por la incorporación de un mayor número de Senadores, pasando la Cámara de 46 miembros en el 16º Congreso (1819-1821) a 76 en el 46º (1879-1881). La admisión en este período de nuevos Estados y el consiguiente incremento (en un 65%) del número de senadores hizo que ya no pudiera hablarse de “un grupo pequeño de hombres junto al fuego”, con las implicaciones que respecto a la forma de debatir que ello suponía (y, por tanto, de las posibilidades del filibusterismo).

## **2) El marco procedimental: libertad de palabra y primeros ensayos contra el filibusterismo**

El surgimiento de los filibusterismos provocó los primeros debates acerca de la existencia o no de un derecho irrestricto de palabra en la Cámara Alta. El contexto de dicho debate (como, en general, de todo filibusterismo) se encuentra en el enfrentamiento entre partidos. De este modo, se ha señalado que el desencadenante del mismo hay que buscarlo en el deseo por parte del Senado (o de un sector del mismo) de afirmación frente a la autoridad presidencial<sup>248</sup>. En relación con ello, ya en 1826, el Vicepresidente Calhoun, quien mantenía un agrio enfrentamiento político con el Presidente John Quincy Adams, ante una intervención (una vez más) de Joseph Randolph en términos denigratorios contra el ocupante de la Casa Blanca, se negó a llamar al orden al mismo, aduciendo que las Reglas del Senado sólo permitían dicha medida de disciplina parlamentaria cuando así se solicitara por un miembro de la

---

<sup>248</sup> BEEMAN, R. “Unlimited debate in the Senate: The First Phase”, *Political Science Quarterly Review*, nº 83, 1968, pp. 419-420.

Cámara<sup>249</sup>. Dos años más tarde, tras un cambio de mayorías, la Cámara revocó la decisión de Calhoun, afirmando la potestad del presidente de la misma de llamar al orden a un senador por propia iniciativa.

Con todo, la vez primera en que se plantea la existencia o no del derecho ilimitado de palabra se produce en 1841 al hilo de los filibusterismos acaecidos en dicho año, que se analizarán más adelante. En todo caso, debe subrayarse que la discusión se inscribía en el contexto del enfrentamiento entre el nuevo ejecutivo Whig (John Tyler a la cabeza) y la férrea oposición de los demócratas en la Cámara. Ante la obstrucción practicada por éstos, Clay propondría la introducción de la limitación del debate a una hora por senador (medida ya existente en la Cámara de Representantes) y, ante la imposibilidad de su aprobación (su propio caucus whig le disuadió de ello), la reintroducción de la cuestión previa. Las propuestas suscitarían el rechazo airado de los demócratas (Calhoun llegaría a vociferar: “*Acción, acción, acción significa expolio, expolio, expolio*”), no siendo aprobadas finalmente<sup>250</sup>. Desde entonces existirá una conexión evidente entre los defensores del “*unlimited debate*” y los derechos de los Estados, y, en la coyuntura del período, ello equivalía a los intereses del Sur. De ahí que no quepa extrañarse ante el hecho de que Calhoun fuera precisamente uno de los más ardientes defensores de la libertad de debate, defensa que enlazará con su teoría de las mayorías concurrentes<sup>251</sup>.

Diez años más tarde del episodio descrito, con ocasión de los nuevos intentos protagonizados por Clay de limitar el debate (en esta ocasión en relación con un proyecto de financiación de ríos y puertos), será otra vez un sureño, Jefferson Davies (presidente de la Confederación en la futura contienda fratricida), quien invocara de manera expresa los derechos de las

---

<sup>249</sup> Register of Debates, 19 th Congress, 1st Sess, pp., 572-3.

<sup>250</sup> La mayoría whig, que había obligado a Clay a retirar su propuesta inicial (*one-hour rule*), se echó atrás en el último momento, temiendo que la minoría demócrata no sólo bloqueara u obstruyera la propuesta de reintroducción de la *previous question*, sino buena parte de la agenda legislativa whig.

<sup>251</sup> Véase CALHOUN, J. (LENCE R. edit). *Union and Liberty: the political philosophy of John. C. Calhoun*. Liberty Fund. Indianapolis, 1992, pp. 367-401, 539-603.



minorías frente a unas mayorías y un ejecutivo que podrían llegar a aplastarlas, situando el debate ilimitado como un instrumento esencial en los *checks and balances*<sup>252</sup>.

Finalmente, en 1856 el principio de libertad de debate quedó expresa y definitivamente afirmado en el Senado, cuando dicha Cámara votó en contra de una propuesta de modificación de las Normas de procedimiento por la que se establecía que todo senador en uso de la palabra debía ceñirse a la cuestión objeto de debate<sup>253</sup>. El principio quedaría reforzado con otras resoluciones posteriores, como, por ejemplo, cuando en 1876 se permitió que un Senador leyera un documento totalmente irrelevante para la cuestión principal debatida.

Por otra parte, junto con el uso irrestricto de la palabra, en el período analizado se introduce en el Senado la táctica obstruccionista de los “*vanishing quorums*” o *quorums* evanescentes. Por la misma, los senadores permanecían callados y no eran computados a efectos de *quorum* de votación. Tras la pertinente comprobación de la falta de *quorum* y la sustanciación del llamamiento a tales efectos, los senadores obstruccionistas respondían afirmativamente, y acto seguido volvían a permanecer callados en la votación de la concreta medida, repitiéndose así el proceso. Esta práctica, procedente de la Cámara Baja, en la que había sido ensayada con éxito, se importaría en el Senado en 1851<sup>254</sup>, en donde subsistiría durante más de medio siglo.

Ya en la etapa señalada se producen los primeros intentos de poner coto a los episodios obstruccionistas. Un remedio (si bien no del todo eficaz) contra el filibusterismo, y en él hay que ver su origen (a pesar de que su utilización no se circunscribe a lo relacionado con éste), fue la introducción en 1846 del

---

<sup>252</sup> Véase BINDER, S.A. et SMITH, S.S. *Politics or principle?...*, op. cit., pp. 55-57.

<sup>253</sup> Véase BEEMAN, R. R. “Unlimited Debate in the Senate. The First Phase...”, op. cit., pp. 419-421.

<sup>254</sup> Así, en enero de 1851 diversos senadores rehusaron votar una medida a pesar de estar presentes en la sala. Tras ser llamados al orden y persistir en su actitud (o mejor dicho en su omisión), la Presidencia les ordenó votar, tal y como establecía el Reglamento de la Cámara. Ante la persistencia en la actitud de los senadores se propuso una sanción que, no obstante, no contó con el apoyo de la mayoría de la Cámara. Véase MACNEIL, N. et BAKER, R. A.. *The American Senate...*, op. cit., p. 310.

denominado “*unanimous consent agreement*”. Es ésta una figura capital en el procedimiento del Senado a partir de entonces. Supone la introducción del principio por el cual el acuerdo unánime de la Cámara puede obviar cualquier regla de procedimiento establecida (principio, por lo demás, existente en la mayoría de Parlamentos, acorde con la flexibilidad consustancial al Derecho Parlamentario). En el caso del filibusterismo el “*unanimous consent agreement*” (surgido, eso sí, primeramente, para luchar contra el mismo) suponía la fijación por unanimidad de un calendario de tramitación de una iniciativa, con establecimiento de una fecha tope para finalización del debate y consiguiente votación. Se introdujo por vez primera en 1846, a propósito de la tramitación de la iniciativa de incorporación a la Unión del territorio de Oregón. Con todo, desde dicho momento hasta finales de siglo, tal acuerdo no se consideró como una regla del Senado, sino como un acuerdo informal o un pacto entre caballeros<sup>255</sup> (incluso en ocasiones llegaron a ser alterados o incumplidos).

Otros instrumentos fueron establecidos en el marco procedimental del Senado que podían actuar según las circunstancias como paliativos del filibusterismo. Destaca al respecto la adopción en 1872 de la denominada “*Anthony Rule*” (llamada así en honor a su proponente, el senador Henry B. Anthony, republicano por Rhode Island) por la que se permitía que iniciativas no controvertidas (no disputadas entre los dos partidos) pudieran anteponerse en el calendario parlamentario a aquellas que sí la suscitaban (que, por tanto, podían ser objeto de filibusterismo). Así, mediante la referida regla se permitía que, tras el cierre de la *Morning Hour* (sobre las 12:30) y durante una hora, pudieran tramitarse determinadas iniciativas a condición de que ningún senador interviniera por más de cinco minutos<sup>256</sup>. La referida regla se codificó en la

---

<sup>255</sup> Este carácter fue subrayado desde su misma génesis. Así, el senador de Kentucky James Morehead (*whig*) pudo llegar a señalar que no tenía inconveniente en que se determinara un día para la finalización del debate, siempre y cuando se entendiera que no debía ser considerado como un precedente vinculante.

<sup>256</sup> En realidad, se trata de una variante del “*unanimous consent agreement*”, ya que si algún senador se opone la iniciativa pasa al calendario ordinario, en el que el orden de tramitación de las iniciativas responde estrictamente a su orden de presentación.

*Rules* del Senado en 1884, constituyendo la actual Norma VIII de las mismas, si bien su uso es muy limitado<sup>257</sup>.

Finalmente, no faltaron intentos por reintroducir en el Senado una suerte de “*Previous Question Motion*” similar a la eliminada en 1806, con el fin (en esta ocasión de manera clara) de poner coto a la ilimitación del debate. Con todo, las correspondientes propuestas, presentadas en 1850, 1862, 1868, 1869, 1870 y 1873 no vieron la luz por falta de apoyo<sup>258</sup>.

### 3) Principales casos de filibusterismo

Como se ha señalado, en el período analizado hacen su aparición los filibusterismos en el Senado, si bien su número todavía no será significativo, oscilando los diferentes cómputos entre diez y doce.

Como antecedentes de los primeros episodios de filibusterismo, cabe señalar que algunos senadores solían intervenir durante horas. Uno de los más célebres en los primeros años del período analizado fue el anteriormente citado senador por Virginia John Randolph, cuya praxis suscitó algunas críticas (entre ellas la del propio Thomas Jefferson), dado que en algunas ocasiones su afán dilatorio era evidente, divagando sobre temas no relacionados con la cuestión debatida, incluso completamente ajenos. Así, en la discusión de un proyecto de ley de quiebras (*brankrupt bill*) el senador abarcó una gran variedad de temas, incluyendo, entre otros: el banco nacional, los unitarios, las publicaciones universitarias, Shakespeare, los episcopalianos, el vino o Guillermo el Conquistador. Con todo, la mayoría de la doctrina sostiene que en estos casos no cabe hablar propiamente de filibusterismo, por no aparecer claro el

---

<sup>257</sup> RAUSCH Jr., J.D. “Anthony Rule”, en *Encyclopedia of the US Congress* (dir. DEWHIRST, R.E.), 2006, p. 12.

<sup>258</sup> BYRD, R.C. *The Senate: 1789-1989...* op. cit., pp. 115-118.

propósito de bloquear la aprobación de una medida, y no tratarse de una práctica generalizada<sup>259</sup>.

El primer caso de filibusterismo en el Senado suele datarse en 1837<sup>260</sup>, en relación con la propuesta presentada por los partidarios del Presidente Jackson para eliminar del *Journal* (a medio camino entre el Diario de Sesiones, todavía no creado, y el acta de la sesión) la censura o condena parlamentaria de este último aprobada en 1834, a propósito de su política sobre el Banco Federal<sup>261</sup>. El cambio de mayorías políticas en la Cámara (con senadores mandatados por las Asambleas estatales para eliminar la censura mencionada) impulsó la presentación de una medida que en un principio encontró resistencia por parte de la minoría parlamentaria mediante un incipiente filibusterismo. Ante la perspectiva de una sesión prolongada (pues no se aprobó interrupción o receso alguno), los senadores jacksonianos se pertrecharon en una sala de comisiones cercana al Pleno con toda clase de viandas. Finalmente, los opositores (entre los que sobresalía un trío mágico compuesto por Calhoun, Clay y Webster) claudicaron, siendo aprobada la resolución de expurgo por 24 votos frente a 19. Con todo, la sesión distó de ser pacífica, especialmente cuando, en cumplimiento de la resolución, se procedió a romper las hojas del *Journal* de 1834 relativas a la censura, provocándose distintos altercados en

---

<sup>259</sup> Así, BURDETTE, (op. cit., p. ), FISK et CHERMERENSKY (op. cit. p. 189), MACNEIL et BAKER (op.cit., p. 305).

<sup>260</sup> BURDETTE, en su obra ya clásica sobre el filibusterismo histórico en el Senado (*Filibustering in the Senate...*, op. cit., pp. 15-19), arranca su exposición casuística de los episodios filibusteristas en dicha fecha, si bien señala también como precedentes aislados las intervenciones prolongadas protagonizadas por el senador Randolph en los años anteriores. Por su parte, KOGER (*Filibustering...* op. cit. p. 62) data el primer episodio filibusterista en el Senado en 1831, a propósito de la tramitación de un proyecto de construcción de un puente levadizo sobre el Potomac, que dio lugar a la presentación de múltiples mociones dilatorias. Por su parte, BYRD sitúa en 1826 el primer caso, a propósito de la intervención prolongada de Randolph para bloquear el nombramiento de determinados jueces federales de circuito.

<sup>261</sup> Como es sabido, Jackson había "cerrado" (mediante la prohibición de asignación de fondos) en septiembre de 1833 el conocido como Segundo Banco Central o Federal, al considerarlo como un instrumento poco democrático, favorecedor de los intereses de la plutocracia manufacturera en detrimento de los intereses de los agricultores y las nuevas tierras del Oeste. La medida no dejó de generar controversia, con un agrio enfrentamiento con el entonces director del Banco y, a nivel político, con la oposición al Presidente, encabezada en este asunto por Henry Clay. Véase al respecto el estudio del período jacksoniano en MEACHAM, J. *American Lion: Andrew Jackson in the White House*. Random House Publishing Group, New York, 2008.

las tribunas que dieron lugar a la expeditiva intervención del *Sargeant of Arms* (los senadores opositores habían abandonado la sesión poco antes)<sup>262</sup>.

Los dos siguientes episodios obstruccionistas tuvieron lugar en 1841, en un contexto similar al anterior, de claro enfrentamiento partidista tras un cambio en las preferencias electorales. El primero de ellos tuvo lugar nada más abrirse la legislatura, el 4 de marzo, como reacción a la propuesta de la nueva mayoría Whig de despedir a los oficiales impresores contratados “irregularmente”<sup>263</sup> en febrero anterior por una Cámara aún controlada por los Demócratas. Un grupo de éstos hicieron uso de numerosos turnos de palabra para diferir la aprobación de la medida<sup>264</sup>, llegándose a escenas acaloradas que dieron lugar incluso a que los senadores Clay y King se retaran en duelo (que no se produciría a la postre gracias a la intervención judicial). Finalmente, asumiendo la nueva realidad política, el despido se aprobó tras seis días de debate, por una mayoría de 26 a 18. El segundo episodio tendría lugar tres meses más tarde cuando la nueva mayoría, tratando de lograr una de sus principales aspiraciones, presentó un proyecto para la creación del Banco Federal (*Fiscal Bank Bill*). Los demócratas trataron de bloquear la aprobación mediante tácticas dilatorias a través de prolongadas intervenciones que retrasaron la votación durante un mes. Finalmente, la minoría llegó a un cierto compromiso y desistió de su intento. Con todo, sería el Presidente whig Tyler (que había sucedido al efímero Harrison) quien impediría la entrada en vigor mediante el uso del veto (no existiendo la mayoría de 2/3 en la Cámara para levantarlo), lo que le enemistaría para siempre con los prohombres de su propio partido (Clay a la cabeza). Este último caso destaca especialmente por ser el primero en el que un grupo de senadores confesaron abiertamente el empleo de tácticas dilatorias con el fin de impedir la aprobación de una medida.

---

<sup>262</sup> CONGRESS GLOBE 24 th Congress 2nd Sess., pp. 99-100.

<sup>263</sup> En concreto, se denunciaba la contratación por una Cámara cuya composición se había alterado de forma sustancial, pues había cambiado la mayoría, como consecuencia de las elecciones de noviembre, faltando menos de un mes para que dicho cambio fuera efectivo (febrero-marzo).

<sup>264</sup> Véase KOGER, G. (*Filibustering...*, op. cit. p. 63), quien señala que, además, se recurrió a la táctica de los quórum evanescentes.

En los años venideros será la expansión territorial de la Unión y, en relación con ella, en particular, la cuestión de la esclavitud, la temática subyacente en los casos de obstruccionismo<sup>265</sup>. A comienzos de 1846 la incorporación de Oregón a la Federación (mediante la denuncia del tratado con Gran Bretaña) dará lugar a la resistencia de una minoría temerosa de una eventual guerra con la antigua metrópoli. Tras dos meses de dilaciones la medida se aprobaría por 40 a 12<sup>266</sup>. En mayo de ese mismo año, sería la guerra con Méjico, y la propuesta presidencial de recursos financieros (2 millones de dólares), lo que daría lugar a un nuevo caso de filibusterismo, si bien fue la enmienda introducida en la Cámara de Representantes, conocida como *Wilmot Proviso* (llamada así por el representante que la propuso), la causa de la discordia, toda vez que mediante la misma se establecía que la esclavitud nunca sería introducida en el antiguo territorio mejicano que se incorporase a la Unión. La oposición del Sur estaba servida, hasta tal punto que, terminadas las sesiones en la Cámara, y ante la imposibilidad de que eventuales enmiendas del Senado pudieran ser consideradas, el proyecto no fue sometido a votación en la Cámara Alta<sup>267</sup>. Sí lo sería al año siguiente, con

---

<sup>265</sup> Como es conocido, la Constitución de 1787 había dejado abierta la cuestión de la esclavitud (de cara a facilitar el consenso constituyente), estableciéndose, además, como compromiso en la Convención, como garantía para el Sur, que el Congreso no podría prohibir la trata de esclavos hasta pasados veinte años. A raíz de la expansión inicial hacia el Oeste (rebasados los Apalaches) y la creación del nuevo Estado de Missouri se planteó la controversia del estatus (esclavista o no) que debía tener el nuevo Estado. El llamado compromiso de Missouri de 1820, forjado por Henry Clay, estableció que sería el paralelo 36º 30´ el que determinara en el futuro el estatus de los nuevos territorios (los ubicados al sur del mismo serían esclavistas). Detrás de ello se encontraba la reclamación sureña de mantener el equilibrio original entre Norte y Sur, en particular, en el Senado. Veinticinco años más tarde, con la nueva oleada de expansión hacia el Oeste, el tema se volvería a plantear aún con mayor crudeza.

<sup>266</sup> Se había aprobado por vez primera mediante consentimiento unánime la fijación de una fecha límite para el sometimiento a votación del proyecto. FISK et CHEMERINSKI, "The Filibuster"... op. cit. pp.194-195.

<sup>267</sup> El Senado consideró el proyecto procedente de la Cámara baja en su sesión del lunes 8 de agosto, última del correspondiente período de sesiones. Los senadores demócratas sureños confiaban en aprobar el proyecto financiero sin la enmienda Wilmott y presionar a la Cámara de Representantes para la aprobación del texto remitido por el Senado. Sin embargo, el senador *wigh* por Massachussetts, Davis, con una estrategia opuesta, acaparó el uso de la palabra, pretendiendo forzar la voluntad "sureña" senatorial, de modo que sólo habría proyecto con la enmienda o no lo habría (los sureños deseaban los fondos para la guerra con Méjico). Finalmente, nada de ello fue posible, pues antes de que se produjese la llamada a votación se comprobó que, debido a una diferencia de ocho minutos entre los relojes de ambas Cámaras, la Cámara Baja ya había finalizado su período de sesiones (lo que, además, provocaba que el Senado no pudiera seguir reunido por más tiempo). Véase POTTER, D. M. et FEHRENBACHER, D. E. *The Impeding Crisis 1848-1861*. Harper & Row, New York, 1976, pp. 22-3

la presentación de un nuevo proyecto (por el que se preveía la asignación de fondos, en concreto, tres millones de dólares, para posibilitar una posible compra a Méjico de su territorio norte), que volvió a encontrar la oposición de los senadores sureños, quienes finalmente conseguirían (se dilató la discusión durante un mes) que se excluyera cualquier referencia a la esclavitud<sup>268</sup>.

En 1850 será la admisión de California la que dé lugar a escenas obstruccionistas, algunas de ellas, como en la sesión del 17 de abril, con amenazas de utilización de armas de fuego<sup>269</sup>. La falta de acuerdo hizo que el proyecto se remitiera a la Comisión competente para la búsqueda de un compromiso (de mayo a julio). La resistencia fue tanta que inicialmente sólo se aprobaría la previsión de gobierno para Utah. Planteada de nuevo la admisión de California, se sucedieron diversas tácticas de obstrucción: mociones de receso (*adjourn*), mociones de posposición (*lay on the table*), peticiones de *quorum*, discursos prolongados... hasta que, finalmente, se alcanzó un compromiso con un grupo significativo de la oposición, aprobándose la consiguiente admisión (34 a 18)<sup>270</sup>.

En la siguiente ocasión en que se abordara la admisión de otro Estado, en este caso Kansas, el filibusterismo obtendría los frutos deseados por sus autores, temerosos de que la autonomía dejada a sus habitantes para aprobar

---

<sup>268</sup> El proyecto de asignación de fondos fue aprobado en el Senado sin el *Proviso*. Vuelto el proyecto a la Cámara de Representantes, el hecho de que los congresistas demócratas del Norte se alienaran finalmente con los sureños hizo que el mismo se aprobara finalmente en los términos acordados en el Senado. Un nuevo intento al año siguiente de introducir el *Proviso* Wilmot en el Tratado de Guadalupe Hidalgo (por el que se ponía fin a la guerra con Méjico) fue derrotado en la Cámara Alta. Véase WAUGH, J. C. *On the Brink of Civil War: The Compromise of 1850 and How It Changed the Course of American History*. Rowman & Littlefield, 2003.

<sup>269</sup> Cuando Foote, senador por Mississippi, hacía uso de la palabra desde la tribuna, el senador Benton de Missouri se dirigió hacia él con gesto amenazante. Foote volvió a su escaño y cogió una pistola. En el desorden subsiguiente, Benton gritó que se le dejara dispararle, interviniendo otros senadores para desarmar al senador por Mississippi, quien posteriormente afirmaría que había actuado en legítima defensa. Véase BURDETTE, F. *Filibustering in the Senate...*, op. cit., p. 27.

<sup>270</sup> La admisión de California, como Estado no esclavista, se inscribió en el conocido como Compromiso de 1850, por el que se pretendía aparcarse la cuestión esclavista por unos años (objetivo conseguido parcialmente). En virtud del mismo, adicionalmente, se preveía que los territorios de Utah y Nuevo Méjico adoptarían la posición que decidieran autónomamente, la abolición de la esclavitud en la capital federal, el endurecimiento de la ley de esclavos fugitivos y la financiación federal de la deuda de Texas. El hecho de que los senadores demócratas del Norte se alinearan finalmente con los sureños inclinó la balanza.

su Constitución hiciera del futuro Estado un reducto de esclavistas en el Oeste. Así, desde el mes de marzo hasta junio de 1856 la admisión encontró todo tipo de resistencia (principalmente, intervenciones “irrestringidas”), decayendo finalmente la propuesta, que no sería aprobada sino hasta 1861, iniciada ya la contienda civil. El clima de tensión que conduciría a esta última tuvo su reflejo parlamentario en los gravísimos incidentes que se produjeron en la discusión del proyecto. Tras un acalorado debate<sup>271</sup>, Brooks, representante por Carolina del Sur, se dirigió al escaño del senador Sumner, de Massachussets, quien en ese momento se hallaba redactando notas y le golpeó reiteradamente en la cabeza con una percha, hasta que este cayó bañado en sangre, dejándole secuelas de por vida.

Será en plena guerra civil, cuando se produzca el que ha sido considerado<sup>272</sup> como el primer filibusterismo verdaderamente intenso, tanto por su determinación como por su habilidad, incluyendo una gran variedad de recursos obstruccionistas. La medida discutida fue la aprobación de una ley de indemnidad para el Presidente Lincoln y otros oficiales federales por la que se les eximía de toda responsabilidad derivada de la aplicación de la suspensión presidencial del *habeas corpus*<sup>273</sup>. Si bien la oposición comenzó ya en la tramitación senatorial, el punto álgido de la misma se produjo a la hora de considerar el informe de la Conferencia intercameral entre la “Casa” y el Senado. Particularmente tensa fue la sesión del 27 de enero de 1863 cuando el senador Saulsbury de Delaware fue expulsado del hemiciclo por referirse reiteradamente en términos injuriosos al Presidente Lincoln (al que calificó indirectamente de traidor). Tras ello, volvió a aparecer en el Pleno, en esta ocasión portando un arma y amenazando con disparar al Sargento de Armas. Los ánimos sólo consiguieron rebajarse cuando dos días más tarde el primero se disculpó ante el segundo, lo que dio lugar a la paralización del

---

<sup>271</sup> CONGRESS GLOBE, 34th Congress, 1st Sess., Appendix 530.

<sup>272</sup> Así, BURDETTE, F. (*Filibustering...*, op. cit. p. 34).

<sup>273</sup> Por lo demás, esta ha sido el mecanismo tradicional por el que se ha articulado el denominado derecho de excepción en Gran Bretaña. Las medidas excepcionales son decretadas por el Gobierno sin autorización parlamentaria, debiendo dar cuenta posteriormente el primero al segundo, quien ratificará lo actuado mediante la eventual aprobación del denominado *Bill of Indemnity* por el que se exonera a las autoridades de cualquier tipo de responsabilidad por lo actuado.



procedimiento de expulsión del senador que la Cámara ya había iniciado. Cuando el proyecto volvió al Pleno del Senado (tras más de un mes en conferencia conjunta) se sucedieron las intervenciones obstruccionistas, asistiéndose a discursos maratonianos, con relevos organizados entre oradores, y a la presentación de múltiples mociones de suspensión<sup>274</sup>. Tras los episodios narrados, la derrota de los filibusteristas se produjo gracias a un episodio de picaresca cuando no de clara arbitrariedad. Así, en un momento de la sesión, habiendo asumido la presidencia pro tempore el senador republicano Pomeroy (por Kansas), y tras rechazarse una moción *to adjourn*, el mismo dijo rápidamente en voz baja: *“la cuestión es el informe concurrente del comité de la conferencia. Aquellos en favor del mismo digan sí, aquellos opuestos no. Ganan los síes. Este es el voto. El informe es aprobado”*. Tan inaudibles habían sido las palabras del Presidente que muchos senadores no se dieron cuenta de lo que había pasado. Uno de los obstruccionistas, inadvertido, pidió continuar con la discusión, pero el Presidente le señaló que la medida estaba ya aprobada. Conscientes ya de la situación, los opositores encendieron sus protestas. Se solicitó la reconsideración de la medida del Presidente mediante apelación al Pleno, pero aquél negó la posibilidad de tal apelación (decisión inusual y, ciertamente, contraria al Reglamento<sup>275</sup>). Cuando al día siguiente el Senado se reunió de nuevo las protestas continuaron, intentándose incluso que el proyecto, ya en la Cámara Baja, volviera al Senado (rechazándose en votación efectuada al efecto). El filibusterismo había fracasado.

Las repercusiones de la guerra civil se encuentran detrás de otros dos episodios obstruccionistas del período analizado, concretamente las implicaciones de la célebre Reconstrucción, o reintegración de los Estados sureños en la vida normal de la Unión. Tan pronto como en 1865 se planteó un obstruccionismo a propósito del reconocimiento (readmisión en la Federación) del Estado de Luisiana. Se trató de un filibusterismo concertado (con intervenciones extensas y *quorums* evanescentes) entre republicanos y demócratas, unidos, aunque por razones no enteramente coincidentes: ambos

---

<sup>274</sup> Véase KOGER, G. *Filibustering...* op. cit. pp. 69-70.

<sup>275</sup> BURDETTE (*Filibustering...* op. cit. p. 34) la califica como la resolución procedimental más arbitraria de la historia del filibusterismo en el Senado

discutían la competencia del ejecutivo federal para autorizar la constitución de un gobierno estatal, como había sucedido con el Estado sureño, pero diferían en las demás razones, pues para los demócratas las condiciones de reingreso eran excesivamente gravosas, mientras que los republicanos aspiraban a que se establecieran mejores condiciones para la población negra. Finalmente, ante la inminencia del calendario (fines de febrero, con la espada de Damocles del 4 de marzo), la propuesta fue abandonada (Luisiana tuvo que esperar hasta 1868 para reintegrarse plenamente en la Unión).

Un episodio filibusterista de especial intensidad (aunque saldado en fracaso) fue el habido a propósito de una propuesta presentada por la mayoría demócrata en 1879 para derogar la ley que establecía la presencia de tropas federales en las elecciones estatales en el Sur. La misma se planteó de manera indirecta en la forma de “*rider*”<sup>276</sup> a una ley de apropiaciones (o financiación), proponiendo la prohibición de que los fondos públicos pudieran ser empleados con el fin de sostener a tropas federales para mantener el orden en los colegios electorales. Los republicanos comenzaron la obstrucción en la sesión nocturna del día 18 de junio. Como hecho novedoso ésta descansó casi exclusivamente en mociones dilatorias, votos por llamamiento y rupturas de *quorum*. Así, respecto a éstas últimas, los republicanos, sentados en sus escaños, se negaron a dar sus nombres, forzando al Sargento de Armas a traer al hemiciclo a los senadores ausentes que apoyaban la aprobación de la medida. A las 11:51 de la mañana siguiente se levantó la sesión para ser reanudada diez minutos más tarde. Inmediatamente se solicitó por un senador la lectura del *Journal* de la sesión anterior, lo que obviamente no pudo ser realizado al no haber dado tiempo a ser completada su redacción, lo que en último término dilató cualquier medida al recordar el Presidente pro tempore que entretanto no podía aprobarse ninguna medida transaccional. Se apeló tal decisión, lo que dio lugar a una moción de *lay on the table* de tal apelación, y ante la falta de *quorum* (los republicanos presentes se negaron a responder sí o no) la apelación no prosperó. Se inició entonces una discusión sobre las

---

<sup>276</sup> Como es sabido, un “*rider*” es una medida incluida en una ley (generalmente mediante una enmienda) con la que carece de verdadera conexión material (*germaness*).

facultades presidenciales en la comprobación del *quorum*, concluyendo el Presidente, tras numerosas intervenciones, que a los efectos del *quorum* de presencia, el Presidente podía contar a los senadores presentes en la Sala (respondieran o no), pero que en ningún caso podría hacer lo mismo respecto al *quorum* de votación (en las votaciones únicamente se computaría a efectos de *quorum* a aquellos senadores que respondieran)<sup>277</sup>. Ante el bloqueo determinado por la no redacción del *Journal*, el Senado levantó la sesión. Una vez completado éste, y a pesar de discursos prolongados el día 20, la medida fue finalmente aprobada en la madrugada del 21 de junio.

### **C) LA EDAD DE ORO DEL FILIBUSTERISMO PRECLOTURE EN EL SENADO:1880-1917**

El tercer período analizado comprende los años 1880 a 1917, pudiendo describirse como la edad de oro del filibusterismo en el Senado. Se produce un incremento exponencial de los episodios obstruccionistas que llevará a las primeras propuestas articuladas (con anterioridad, como se ha señalado más atrás, ya se habían presentado algunas iniciativas en dicho sentido, si bien con carácter individual y no desarrolladas) de recortar el derecho irrestricto de palabra, intentos que culminarán, en último término con la introducción del *cloture* en 1917<sup>278</sup>. Por lo que respecta a las temáticas preferentes en la atención de los “senadores filibusteros”, éstas se corresponden, como en el período anterior, con las grandes cuestiones o desafíos políticos, generalmente divisorios (aunque no necesariamente partidistas) a las que se enfrentaba el país. Así, el proteccionismo-librecambismo, el patrón plata (o *silverism*) y, ya en plena guerra mundial, la neutralidad o el apoyo a la Triple Entente.

---

<sup>277</sup> Véase BURDETTE, F. *Filibustering...* op. cit. pp. 35-39.

<sup>278</sup> El incremento exponencial de los filibusterismos, junto con otros factores (entre ellos, en destacado lugar, la corrupción) hace que un tanto paradójicamente (o no, precisamente) el período de mayor poder de la historia del Senado se corresponda con una muy baja consideración del mismo por parte del público. Véase CARO, R. A. *Master of the Senate: The years of Lyndon Johnson*. Nueva York, Knopf Inc., 2002, p. 33.

## 1) Factores

La “intensificación” de algunos de los factores señalados ya para el anterior período contribuye a explicar el auge del filibusterismo en el último tercio del XIX y el primer cuarto del XX.

En primer término, el aumento en el propio tamaño del órgano. Así, como consecuencia de la incorporación de nuevos Estados a la Unión, se pasa de 76 senadores en 1880 a 96 en 1915<sup>279</sup>, incrementando el tamaño del Senado en cerca de un 30%. Este sustancial aumento en su composición determinaría cambios importantes en la organización de los trabajos de la Cámara, en el propio desarrollo de los mismos y, en general, respecto a los intereses en juego. En relación directa con el filibusterismo, ha de indicarse que, por una parte, el aumento en el número de senadores tuvo como efecto un declive en las relaciones y la comunicación interpersonales entre los miembros de la Cámara, que en el pasado había jugado como elemento de autorestricción a la hora de sucumbir a la tentación del obstruccionismo; por otra parte, al ser mayor el número de posibles intervinientes en el debate, las posibilidades de empleo con eficacia de tácticas filibusteristas también aumentaron<sup>280</sup>.

En relación también con los senadores ha de tenerse en cuenta que el desarrollo de los medios de transporte, especialmente el ferroviario, hizo que ya no fuera necesario el prolongar la estancia en Washington, de tal modo que se incrementó el contacto de los senadores con sus Estados mediante frecuentes viajes a los mismos y, por consiguiente, su ausencia en las sesiones

---

<sup>279</sup> En noviembre de 1891 son admitidos los nuevos Estados de Dakota del Norte y del Sur, Montana y Washington. En julio de 1890 Idaho y Wyoming. Utah, Oklahoma, Nuevo Méjico y Arizona se incorporarían entre 1896 y 1912.

<sup>280</sup> Ante ello, se suscitó con renovada intensidad la cuestión de la conveniencia de introducir limitaciones en el debate. Así, el *Washington Post* señalaba en su editorial del 28 de diciembre de 1890: “La vieja regla que permitía el debate irrestricto era suficientemente buena hace medio siglo, cuando el Senado tenía únicamente la mitad de tamaño del actual; pero, ahora, con un Senado de 88 miembros, es en último término impracticable el permitir el debate sin límite alguno”.

de la Cámara Alta<sup>281</sup>. Ello tendría dos efectos sobre la cuestión analizada. De una parte, el aumento de la conexión entre senador y representado podría explicar el incremento de los filibusterismos en defensa de los intereses de los mismos. Por otra parte, el menor tiempo de estancia en el Capitolio sería un factor explicativo de la atenuación en las relaciones e interacciones con los otros miembros de la Cámara, que habría contribuido a la relajación de los límites al filibusterismo derivados de la autovinculación con la práctica y la cultura “política” del Senado, contraria al uso obstruccionista del privilegio del debate irrestricto<sup>282</sup>. Junto al factor mencionado, cabe señalar otro factor “ambiental” que habría de tener importantes repercusiones en la vida de la Cámara<sup>283</sup>: la inauguración en 1909 del primer edificio de la Oficina del Senado, en los aledaños del edificio histórico (en los años siguientes le seguirían otros adicionales), en el que por vez primera todos los senadores contaban con despacho individual. Este hecho incidiría en la asistencia a las sesiones plenarias por parte de los mismos, siendo significativamente inferior a partir de entonces, lo que, a efectos del filibusterismo, pudo significar un menor freno a su utilización (siquiera desde el punto de vista psicológico).

De otra parte, se constata un aumento considerable en la carga de trabajo de la cámara en la época analizada, explicable no únicamente por el incremento en su número de integrantes. El desarrollo del país y su crecimiento hasta alcanzar el estatus de gran potencia se halla detrás de aquél. Estados Unidos había dejado de ser una joven y pequeña nación, de base eminentemente rural, para convertirse en el polo más dinámico del planeta (demográfico, industrial... pronto militar). Como consecuencia de ello el país vive un proceso de institucionalización acelerada. Las Cámaras multiplican el

---

<sup>281</sup> Así, KOGER, G. *Filibustering...* op. cit. p. 84.

<sup>282</sup> Tal es la tesis sostenida por WAWRO, G. J. et SCHICKLER, E. (*Filibuster*, op. cit., p. 188), quienes añaden como factor explicativo del aumento del obstruccionismo el hecho de que a principios del siglo XX se produjo un aumento considerable en el número de senadores novatos, lo que contribuiría a que las convenciones tradicionales del Senado en relación con el uso de la palabra y el obstruccionismo jugaran un menor papel como posible antídoto frente al filibusterismo.

<sup>283</sup> Así, MACNEIL N. et BAKER. R. A, op. cit., p. 290.

número de iniciativas de modo exponencial<sup>284</sup>, y, en paralelo, la Presidencia deja de ser la vieja magistratura washingtoniana para convertirse en imperial, auténtico *deus ex machina* de un sistema en pleno florecimiento. No en vano la época analizada es conocida como Edad dorada o *gilded age*.

El reforzamiento de la figura presidencial tendría como una derivada su irrupción en el proceso legislativo, de tal modo que el número de iniciativas legislativas activadas a resultas de los mensajes o comunicaciones presidenciales a las Cámaras experimenta un crecimiento exponencial. En este período la Presidencia va a configurarse por vez primera como parte activa en la agenda legislativa, rompiendo el entendimiento hasta entonces imperante de que el “*indirizzo*” legislativo (y, más aún, la tramitación) era un asunto exclusivamente parlamentario. Ello no hará sino incrementar las tensiones entre ejecutivo y legislativo (aun cuando los protagonistas pertenecieran a las mismas siglas partidistas)<sup>285</sup>, lo cual influirá decisivamente en el considerable aumento de los episodios obstruccionistas en el Senado (y también en la Cámara de Representantes hasta su práctica erradicación en la década de los 90).

Por otro lado, aunque en relación con lo apuntado, los partidos políticos ganan protagonismo hasta convertirse en el factor principal de la vida

---

<sup>284</sup> El número de proyectos de ley aprobados por el Senado se duplica entre 1870 y 1890, alcanzando su cénit en el 51 (1889-1891) Congreso, con más de 800. En correspondencia, la media de proyectos presentados por cada senador aumenta considerablemente, alcanzando su cifra máxima de 120 en el 61º Congreso (1909-1911). BINDER, S. A. et SMITH, S. S. *Politics or Principle?...*, op. cit. pp. 63-64.

<sup>285</sup> El proceso descrito comenzará con los Presidentes Hayes y Cleveland que emprenden una lucha, casi personal, por eliminar el patronazgo parlamentario en la designación de cargos dependientes de ejecutivo (a lo que el segundo añadirá su empeño por rebajar el proteccionismo comercial dominante). Será Theodore Roosevelt y, sobre todo, Woodrow Wilson quienes se erijan en “presidentes legislativos”, al impulsar auténticos programas de acción parlamentaria. Así, el primero emprenderá su particular cruzada contra los monopolios y oligopolios y por mejorar las condiciones sociales de los trabajadores, apoyándose en la prensa, y por tanto, en la opinión pública, para vencer las resistencias de la élite senatorial. Por su parte, Wilson será el primer Presidente que desde Adams se dirija en mensaje a las Cámaras, lo que provocó distintas protestas de diversos miembros del Congreso. Con todo, en un primer momento, anterior al estallido de la Primera Guerra Mundial, Wilson logrará sacar adelante su programa legislativo (destacando la rebaja de las tarifas arancelarias) mediante la persuasión y colaboración con personajes claves del Senado. Él mismo acudirá con frecuencia al Senado para negociar con los legisladores (así, se hará habitual la utilización del *Presidents Room* y se llegará a instalar un teléfono directo entre el Capitolio y la Avenida de Pennsylvania). Véase MACNEIL, N. et R. A. BAKER. *The American Senate*, op. cit. pp. 73-95.

parlamentaria, con todas las matizaciones que en un régimen como el estadounidense cabe realizar al respecto. Las maquinarias electorales, y por tanto partidistas, alcanzan un grado de desarrollo del que habían carecido hasta el momento, incrementándose, además, las necesidades de financiación, lo que, en último término, favorecía la articulación de estructuras partidistas sólidas. Por otra parte, la vida de la Cámara va a ser dominada por los caucus de los dos grandes partidos. Ello será particularmente evidente en un primer momento en relación con los senadores republicanos, mayoría en la práctica totalidad del período analizado. De este modo, la denominada “banda de los cuatro” (llamada así por comprender a los líderes de dicho partido en el Senado<sup>286</sup>) manejará los hilos de la dinámica de toda la Cámara. En el caso del partido demócrata, será precisamente el grupo sureño quien ejerza una importante influencia en el cuerpo senatorial.

Con todo, ha de subrayarse como nuevo factor que irrumpe en el período analizado, con gran incidencia en el fenómeno que nos ocupa, el de la aparición en escena del movimiento conocido como Progresismo. Esta corriente, de carácter transversal, operó en un principio al margen de los partidos tradicionales, si bien finalmente habría de influir en un modo decisivo en los mismos. El movimiento irrumpiría con fuerza en las Cámaras mediante la elección de parlamentarios, de manera principal nominalmente republicanos, si bien en su actuación concreta se desempeñarían como una suerte de “*mavericks*”, ajenos a cualquier disciplina de partido, anteponiendo los intereses de los electores, y más en concreto, de los sectores tradicionalmente olvidados en Washington. Siendo una corriente, pues, minoritaria, el filibusterismo era uno de los pocos medios (si no el único) para lograr algún resultado concreto en su acción política. A lo señalado, ha de unirse el dato de que el Progresismo tuvo como base principal de asentamiento los Estados del Oeste y los de las conocidas como “Grandes Praderas” (muchos de ellos admitidos en la Unión en el período analizado), Estados, por lo demás, que llevaban las de perder (por razones demográficas, pues en este período su

---

<sup>286</sup> Los senadores Aldrich (Rhode Island), Platte (Connecticut), Spooner (Wisconsin) y Allison (Iowa).

peso es considerablemente menor al de otros Estados) en su consideración en la Cámara de Representantes. Ello explicaría que fuera precisamente en el Senado en donde la acción en Washington del Progresismo tuviera una mayor intensidad y repercusión (con Robert La Follette a la cabeza). La vinculación entre obstruccionismo y defensa de los intereses de los Estados pequeños, como uno de sus fines más evidentes o frecuentes, tuvo, por tanto, diversas muestras en el período señalado<sup>287</sup>.

## **2) Marco procedimental e intentos de frenar el filibusterismo**

En correlación lógica con el incremento de los casos de filibusterismo, se recrudeció el debate acerca de la libertad de palabra y otras técnicas obstruccionistas y, por el contrario, sobre la necesidad de articular ciertos límites frente a la instrumentalización de los recursos o facultades reconocidas a los senadores por las *Rules* y la práctica del Senado.

Así, en primer término, son frecuentes en el curso de los debates de los proyectos “merecedores” del filibusterismo las argumentaciones en favor o en contra del mismo. Entre los primeros cabe citar la ya referida sacrosanta libertad de palabra como seña de identidad del Senado (precisamente en un momento en el que en la otra Cámara el speaker Reed había puesto coto al filibusterismo). Junto a ello, el argumento tradicional de que la libertad de palabra, cuando no abiertamente el obstruccionismo, suponía un instrumento para la necesaria defensa de la minoría frente al rodillo de la mayoría parlamentaria, se añade ahora la consideración (llamativa en cierto modo<sup>288</sup>) de

---

<sup>287</sup> Véase entre otros, MILKIS, M. et MILEUR, M. (eds.). *Progressivism and the New democracy*. University of Massachussets Press, 1999; WALTER, N. *Progressivism. A very short introduction*. Oxford University Press, 2010.

<sup>288</sup> Y ello, de una parte, por cuanto que en un período tan breve como dos años se renueva un tercio del Senado, y de otra, por cuanto que el filibusterismo senatorial se practicaba en muchos casos contra determinadas medidas impulsadas y aprobadas previamente por la Cámara de Representantes, cuya vinculación popular (por su sistema electoral) es mayor que la de la Alta.



que el filibusterismo impediría que medidas no apoyadas por la mayoría social del país pudieran ser aprobadas por las Cámaras. Se parte del supuesto, pues, de que la mayoría senatorial puede no corresponderse con la popular en un asunto determinado. No faltan tampoco las invocaciones de determinados preceptos o incluso silencios constitucionales en favor del filibusterismo. Por lo que respecta a las posiciones contrarias al obstruccionismo, éstas enfatizan la necesaria conducción de la vida política del país y la primacía del principio de decisión sobre cualquier otro, citándose ejemplos de las reacciones o medidas que en aquellos años se habían adoptado por otros Parlamentos del mundo en relación con el obstruccionismo<sup>289</sup>. Incluso se abogará ya por la introducción de un cierre del debate mediante la reforma de las propias Normas de la Cámara.

Desde el punto de vista procedimental, el recrudescimiento del filibusterismo dará lugar a más serios intentos de encontrar la vacuna contra el mismo, en un camino que desembocará en la *cloture* de 1917. De momento, se trata de remedios parciales, bien podría decirse que de cirugía extirpadora de los aspectos más salientes o afilados (por groseros) de la praxis obstruccionista. Será en 1908, a propósito de la tramitación del “*Aldrich Bill*” y del intenso episodio obstruccionista a que dio lugar (examinado más adelante en el presente capítulo), cuando se pongan en juego las primeras restricciones en la amplia panoplia tradicional de armas obstruccionistas. Así, cabe destacar que, como consecuencia de decisiones de la Presidencia del Senado, confirmadas en muchos casos en apelación por el Pleno del mismo, se adoptan tres importantes novedades:

a) En primer lugar, se decide que, a partir de entonces, la Presidencia pueda tener en cuenta a los senadores presentes, respondan o no, voten o no, a los efectos de *quorum* de votación. Recuérdese que, como se indicara con anterioridad, en 1879 otra resolución del Presidente había establecido dicha regla pero solo a los efectos del *quorum* de presencia.

---

<sup>289</sup> Véase *supra* Capítulo Introductorio, apartado II. B) del presente estudio.

b) En segundo lugar, y si cabe más importante que la anterior, se acuerda que el mero debate no puede ser considerado “*bussiness*” a efectos de permitir la petición de comprobación del *quorum* subsiguiente a otra solicitada en el mismo debate. Se acaba así con una de las tácticas dilatorias más frecuentemente empleadas hasta la fecha, pues era habitual la multiplicación de peticiones de comprobación de *quorum* por un mismo orador, normalmente como ocasión de descanso a lo largo de una prolongada intervención con fines obstruccionistas o como medio de forzar el *adjournment* al obligar a la mayoría no obstruccionista a asistir a la comprobación<sup>290</sup>. Desde entonces es necesario que, entre una comprobación y otra, el “negocio”, el asunto procedimental cursado, sea distinto (bastaría, eso sí, la discusión de una enmienda).

c) Por último, con ocasión del episodio Aldrich de 1908, se afirmó la posibilidad de que la mayoría del Senado (con el Presidente a la cabeza) hiciera más estricta la aplicación de la prohibición senatorial de intervenir más de dos veces en el mismo día. Como se señalara anteriormente, la interpretación tradicional de esta regla había sido muy laxa. A partir de entonces se dejaría la puerta abierta a la interpretación contraria; es más, incluso se forzó la regla en sentido contrario mediante la utilización del *recess* en lugar del *adjournment* con el fin de limitar las posibilidades de intervención de los senadores obstruccionistas.

Como consecuencia de lo anterior, desde la fecha indicada, el medio obstruccionista más empleado será el de los discursos “irrestringidos”, especialmente por parte de los senadores más inexpertos o desconocedores de los recovecos procedimentales.

---

<sup>290</sup> En definitiva, la posibilidad anterior de múltiples comprobaciones de quórum hacía más costoso para la mayoría combatir el filibusterismo, minando su resistencia.

### 3) Principales casos de filibusterismo

En el período analizado se intensifica el filibusterismo, especialmente con el cambio de siglo. Se han llegado a computar en esta etapa 30 filibusterismos, más del doble que en el precedente, de los que 16 fueron exitosos (un 53%)<sup>291</sup>.

Ya en 1881, los demócratas pretendieron impulsar el *advise and consent* de determinados nombramientos del Presidente saliente Hayes realizados en el período de *lame-duck* (como es sabido, entre la elección de su sucesor y su toma de posesión). Los republicanos obstaculizaron dichos intentos mediante las peticiones reiteradas de votación y con *vanishing quorums* (no contestando, a pesar de hallarse presentes en la sesión). Convocado el Congreso en sesión especial el 4 de marzo durante más de cuatro meses, en esta ocasión fueron los demócratas los que impidieron la adopción de decisión alguna en el Senado (también sobre otros asuntos) hasta que fueron eliminados los nombres más polémicos de los puestos a designar por el nuevo Presidente Garfield<sup>292</sup>.

En el año referido destaca otro caso de filibusterismo, en especial debido a (como algunos otros en el pasado) su marcado carácter interno, por cuanto afectaba a la propia organización de la Cámara. Por una parte, se trataba de la composición de la Cámara, ya que diversas vicisitudes hacían que el empate virtual entre las dos grandes formaciones se inclinara finalmente en favor de los republicanos (así, por ejemplo, estaba pendiente la designación de cuatro senadores por sus correspondientes Legislaturas estatales). Los demócratas pretendieron por el contrario acelerar la elección de los miembros de las Comisiones, pretensión que chocó con la obstrucción de sus rivales. Con la ayuda del voto de un demócrata sureño, los republicanos consiguieron “aguantar” hasta que los nuevos senadores designados inclinaron la balanza

---

<sup>291</sup> BINDER, S. S. et SMITH, S. S. *Politics or Pinciple...*, op. cit. pp. 60 y 91. Con todo, como los propios autores reconocen, a los señalados habría que añadir otros supuestos en los que la obstrucción no fue tan “evidente” como en los casos referidos, articulándose por medios más camuflados (como las comprobaciones de quórums).

<sup>292</sup> Como se recordará, uno de los Presidentes elegidos con menos diferencia en votos populares: poco más de 2.000 sobre su rival demócrata Hancock.

en su favor. Cinco días más tarde la confrontación se reprodujo a propósito de la designación de dos funcionarios de la Cámara, el Secretario y el Sargento de Armas, en sustitución de los que hasta entonces ocupaban dichos puestos, designados en su día por la mayoría demócrata. La ahora minoría obstaculizó cualquier intento de designación mediante la presentación inicial de prolongados discursos y múltiples mociones dilatorias combinadas<sup>293</sup>, obligando estas últimas a los republicanos a contar siempre con *quorum* de cara a impedir la suspensión de la sesión. Posteriormente, y ante la dificultad de tener al Senado en sesión continua, se permitieron las suspensiones y recesos por algunos días. Con todo, los republicanos renovaron sus esfuerzos por alcanzar los nombramientos, impidiendo la tramitación de cualquier otro asunto, sucediéndose intervenciones acaloradas por uno y otro bando. Logrado un acuerdo para celebrar sesiones ejecutivas, dos días más tarde se produce un postrer intento republicano de aprobar las designaciones, renovándose el filibusterismo por los demócratas. Finalmente, la renuncia a sus cargos de dos senadores republicanos (enfrentados con el Presidente Garfield) supone el fin del episodio, al eliminar la mayoría del partido del elefante. El exitoso filibusterismo había durado del 24 de marzo al 3 de mayo, consumiendo 26 días del calendario parlamentario.

Un caso de filibusterismo a destacar, a pesar de su finalización no exitosa, es el acaecido en la tramitación de un proyecto de ley de educación federal en 1890<sup>294</sup>. Dicho episodio es reseñable por dos motivos: en primer término, por cuanto que fue llevado a cabo por un senador individual, y en segundo lugar, y sobre todo, por la táctica empleada, acorde con la finalidad del mismo. Así, con el fin de forzar la aprobación del proyecto, e impidiendo la tramitación de cualquier otro asunto, el senador Blair (republicano por New Hampshire) hizo que la discusión del proyecto acaparara todo el tiempo parlamentario, con el fin de que senadores inicialmente renuentes pero

---

<sup>293</sup> KOGER llega a contabilizar la presentación de hasta 103 mociones dilatorias (*Filibustering...*, op. cit. p. 73).

<sup>294</sup> El proyecto, fracasado en anteriores legislaturas, pretendía establecer una ayuda federal a la educación en función de la tasa de analfabetismo, lo que suscitó la oposición de aquellos que lo contemplaban como una intromisión centralizadora, frente a las competencias de los Estados, y, en cierto modo, paternalista. Véase BURDETTE, F. *Filibustering...*, op. cit., p. 51.

deseosos de ver aprobadas otras medidas dieran su *placet* al proyecto educativo. Cuando, como resultado de sus gestiones, el impulsor pudo tener la convicción de que lograría los votos, la deserción de dos senadores inicialmente comprometidos lo impidió. Muy hábilmente, el propio Blair votó en contra, de cara a tener la posibilidad de presentar una moción de reconsideración (que le permitiera renovar el filibusterismo), siendo derrotada también esta última<sup>295</sup>.

Uno de los casos más célebres de filibusterismo de este período es el producido para impedir la aprobación del denominado "*Force Bill*" (su denominación exacta era *Federal Elections Bill*). El proyecto estaba encaminado a remover los obstáculos jurídicos y *de facto* que los Estados sureños habían introducido con posterioridad a la aprobación de la XIV Enmienda, que proclamaba el derecho de los afroamericanos al voto, con el fin de impedir en la práctica el ejercicio del mismo<sup>296</sup>. Desde su presentación en el Senado a comienzos de diciembre de 1890 quedó claro que los senadores sureños iban a poner todo su empeño en lograr que el referido proyecto nunca viera la luz<sup>297</sup>. Éstos se alternaron en una serie de prolongadas intervenciones, sólo interrumpidas cuando entre las filas republicanas hubo algunas deserciones que provocaron la tramitación prioritaria de un "*silver bill*". Aprobado éste el 14 de enero de 1891, los republicanos volvieron a la carga, lo que suscitó la estrategia demócrata de alargar el debate hasta la finalización del período de sesiones el 4 de marzo. Ante ello, los republicanos optaron por llevar a los obstruccionistas hasta el límite manteniendo al Senado en sesión continua (una moción de suspensión de la sesión fue rechazada). De este modo, en la noche del 16 al 17 de enero el senador Charles J. Faulkner, de Virginia Occidental, "ocupó" el uso de la palabra durante once horas y media (estableciendo el récord hasta ese momento), si bien debe señalarse que de las mismas ocho se emplearon en reunir el *quorum* necesario para continuar la

---

<sup>295</sup> 22 CONGRESSIONAL RECORD, pp. 322-323, Dec. 11, 1890.

<sup>296</sup> Tal panoplia de "diques de contención" son conocidos como "Jimmy Crow clause", destacando entre los mismos las exigencias establecidas en algunos Estados de saber leer y escribir.

<sup>297</sup> Véase BURDETTE, F. *Filibustering...*, op. cit., pp. 52-58.

sesión (el propio *Sergeant of Arms* recorrió el edificio del Capitolio para instar a los numerosos senadores demócratas presentes a encaminar sus pasos hacia el hemiciclo). Reunido el *quorum*, la sesión se prolongó hasta la seis de la tarde, cuando la mayoría claudicó y aceptó la suspensión. El próximo paso de ésta fue la propuesta de aprobación de una moción de cierre del debate o *cloture* (como tal no prevista en las *Rules*), presentada por el senador Aldrich. La estrategia diseñada por éste consistía en la presentación de tal iniciativa, seguida por el lógico rechazo por parte del Presidente y la subsiguiente presentación de una moción de apelación a la misma, moción que se pretendía no fuera debatible (y por lo tanto no sujeta a obstruccionismo). Este último extremo debía contar con la colaboración de la presidencia del Senado, colaboración que no se produjo finalmente. Los demócratas, alarmados por el empeño republicano, intentaron desplazar la discusión de la ley de los trabajos parlamentarios para lo cual apoyaron la presentación de un proyecto financiero presentado por los silveristas. El filibusterismo había consumido (si bien no de forma ininterrumpida) treinta y tres días del calendario del Senado (del 2 de diciembre al 26 de enero)<sup>298</sup>.

Otro episodio destacado de obstruccionismo tuvo lugar en 1893 con ocasión del proyecto de ley encaminado a derogar las provisiones de compra de plata<sup>299</sup>. El Presidente Cleveland, impulsor del proyecto como remedio a los efectos de la crisis financiera (o “el Pánico”), convocó al Congreso en sesión especial a comienzos de agosto. Los alineamientos políticos respecto a la medida distaban de ser partidistas, aglutinando la oposición al mismo a un

---

<sup>298</sup> WAWRO y SCHICKLER (*Filibuster...*, op. cit. pp. 76-87) señalan el filibusterismo contra el *Force Bill* como un ejemplo paradigmático de intensidad asimétrica: los demócratas querían el rechazo del proyecto más de lo que los republicanos deseaban su aprobación.

<sup>299</sup> La reivindicación “silverista” o de acuñación de plata será uno de los rasgos característicos del período. La reanudación de dicha acuñación, suspendida en 1873, fue demandada por los campesinos y por los Estados del Oeste (donde se habían descubierto nuevos yacimientos de dicho mineral) con el objetivo de crear una inflación favorable que incrementara el precio de unos productos agrícolas que habían experimentado importantes bajadas desde la década de 1870. El movimiento populista, primera versión de lo que más tarde sería el partido progresista, tendrá dicha reclamación como una de sus señas de identidad, reivindicación también sustentada por los senadores demócratas del Sur y del Oeste. Los partidarios de que se acuñara moneda de plata obtendrían algunos éxitos parciales (así, la Ley Bland-Allison de 1878 o la *Sherman Silver Purchase Act* de 1890). Véase entre otros, FOHLEN, C. *La América anglosajona de 1815 a nuestros días*. Labor, Barcelona, 1967, pp. 44-5; y BOSCH, A. *Historia de Estados Unidos*. Crítica, 2005, pp. 272-3.

numeroso grupo de republicanos y demócratas. Desde un comienzo éstos protagonizaron discursos interminables (destacando, entre otros, los de los senadores Jones, cuyas intervenciones se sucedieron a lo largo de siete días, y Stewart, ocupando su intervención más de 200 páginas del *Record*). Al igual que en el episodio anterior, diversos senadores intentaron infructuosamente la aprobación del cierre del debate. Ante la persistencia filibusterista, los favorables a la medida optaron por quebrar aquélla manteniendo al Senado en sesión continua, lo que dio lugar, por ejemplo, a que la sesión comenzada a las once de la mañana del 11 de octubre no se levantara hasta cerca de las dos de la madrugada del día 13 (el senador Allen hizo uso de la palabra, con interrupciones, durante más de catorce horas). La minoría también presentó múltiples mociones dilatorias, mociones de comprobación de *quorum* y llamadas a votación.

En relación con esto último, los obstruccionistas utilizaron una táctica que fue calificada por la mayoría como vejatoria para la dignidad de la Cámara. Así, un senador se levantaba para pedir una votación sobre una cuestión trivial. Llamada la votación, los senadores obstruccionistas se negaban a responder aun estando presentes (incluido el propio proponente de la moción). Siendo evidente la falta de *quorum* de votación, el Presidente llamaba de nuevo a los senadores, en ese trámite a los solos efectos de comprobar la presencia del *quorum* necesario. En esta ocasión los senadores reticentes respondían. Llamados de nuevo a votación, se reproducía el anterior silencio filibusterista, con lo que el proceso se reiniciaba de nuevo (como ya se apuntó, sólo a partir de 1908 se permitió computar a los senadores presentes contestaran o no al llamamiento). La actitud de la minoría dio lugar a un encendido debate sobre el alcance de la libertad de palabra y la necesidad del gobierno de la mayoría.

A finales de octubre, el filibusterismo llegó a su fin. Una parte de los demócratas disidentes se alinearon finalmente con la propuesta del ejecutivo demócrata, ante la presión de la administración Cleveland. La obstrucción se había extendido durante 46 días de sesión (de un total de 49 desde el 29 de agosto).

Cuatro años más tarde, durante la tramitación de un proyecto de financiación naval se introduciría una novedad de importantes repercusiones en el futuro. Frente al intento de la mayoría senatorial de establecer una reducción en el límite máximo del precio de los armazones de plata respecto al inicialmente fijado por la Cámara de Representantes, el senador Quay emprendió una desesperada maniobra obstruccionista. Ante el fracaso de su moción para el aparcamiento de la enmienda del Senado (*lay on the table*), Quay decidió obstaculizar el informe de la conferencia de conciliación de ambas Cámaras, impidiendo incluso el desarrollo de otros trabajos parlamentarios. Así, forzó repetidas comprobaciones de *quorum* y de votaciones, e incluso en una ocasión sin solución de continuidad. Ante esto último, el Presidente denegó la segunda solicitud al considerar que no había mediado “*bussiness*” entre un llamamiento y otro, ya que había de mediar debate. Este precedente, establecido de forma inocente<sup>300</sup>, habría de tener importancia años más tarde. En cualquier caso, el senador continuó con el filibusterismo, si bien este concluyó abruptamente cuando de forma sorpresiva la propia Cámara de Representantes aceptó el techo objeto de enmienda en el Senado. Como curiosidad, cabe mencionar que Quay adjuntó al *Record* más de 275 páginas de material que pretendía haber leído ante el Pleno.

Un filibusterismo peculiar se produjo en 1901 a propósito de la tramitación de un proyecto de ley sobre ríos y puertos, toda vez que, aunque protagonizado por un solo senador, todo parece indicar que su verdadero impulsor fue la propia Casa Blanca. La razón de la oposición del senador (Carter, republicano de Montana) era la financiación, en su opinión exorbitante, que se confería a determinados puertos<sup>301</sup>. La cercanía de la temible fecha del 4 de marzo fue el arma utilizada por Carter quien consumió extensos turnos de palabra, si bien, con el acuerdo del resto de la Cámara, se articuló la

---

<sup>300</sup> Así, BURDETTE, F. *Filibustering*, op. cit., p. 68.

<sup>301</sup> Los proyectos de financiación de ríos y puertos eran especialmente propicios para la introducción de relevantes beneficios para un territorio concreto, obtenidos por los senadores procedentes de los mismos a cambio de sus apoyos a otras medidas. Normalmente, serían senadores de los Estados del Oeste quienes presionarían con filibusterismo para lograr la aprobación de enmiendas para la obtención de financiación adicional para proyectos de irrigación de sus áridos territorios. GOULD, L. L. *The Most Exclusive Club. A history of the modern United States Senate*. Basic Books. New York, 2005, p. 15.



posibilidad de tramitar y aprobar otras medidas importantes, con el compromiso de que con posterioridad Carter reasumiría la palabra, cosa que hizo hasta llegar al fin del período de sesiones. Como consecuencia de ello el proyecto no pudo ver la luz. Como se ha indicado, se apunta a que el Presidente McKinley alentó el obstruccionismo, “empleando” para ello a un senador que ya había anunciado su próximo retiro. A ello debe añadirse que la actitud de este último contaba con la aprobación implícita de un grupo importante de senadores, entre ellos los del Oeste (molestos por el hecho de que la Cámara Baja hubiera rechazado por las mismas fechas la asignación de fondos para tres reservas occidentales). En definitiva, lo verdaderamente destacado de este episodio es que el filibusterismo fue utilizado en realidad como sustitutivo del veto presidencial, ya que la oposición republicana-presidencial no podía manifestarse abiertamente por cuanto que el proyecto era una contrapartida prometida en su día a la oposición demócrata (como “*pork barrel*”) por su no obstrucción a una ley militar.

La simple amenaza de obstruccionismo era en ocasiones efectiva, especialmente cuando la misma se producía con inminente antelación a la finalización del período de sesiones. En este sentido, constituyen antecedentes de los modernos “*holds*”. Así sucedió en 1903 cuando en la noche del 3 de marzo el senador Tillman de Carolina del Sur amenazó con bloquear la aprobación del trabajo legislativo pendiente si no se aprobaba una compensación económica a su Estado por los gastos incurridos durante la Guerra de 1812 (casi un siglo antes)<sup>302</sup>. La amenaza no fue explícita, sino que, tomada la palabra por aquél, el resto de sus colegas pudo observar que había una pila de libros que desde el suelo llegaba hasta el pupitre, encontrándose abierto en el mismo un volumen de los poemas de Byron. La táctica fue efectiva, aprobándose la “solicitud” del senador sureño (como enmienda a un proyecto en discusión).

En la misma sesión de 1903 tuvieron lugar más episodios de filibusterismo (hasta el punto de que algún autor ha llegado a hablar de

---

<sup>302</sup> MACNEIL, N. et BAKER, R. A. *The American Senate...*, op. cit. p. 314.

“*clusterbuster*”, en cuanto acción concertada para hacer descarrilar numerosos proyectos en los días finales del 57 Congreso<sup>303</sup>). Destaca, en primer término, el producido a raíz del proyecto de admisión en la Unión de los Estados de Oklahoma, Arizona y Nuevo Méjico. La Cámara de Representantes había aprobado el correspondiente proyecto con la previsión de que los territorios indios no debían incluirse en el Estado de Oklahoma. Sin embargo, en la Comisión de Territorios del Senado se acordó que los mismos se integrarían en dicho Estado y, es más, debido al recelo ante los intereses financieros (ferrocarriles...) que parecían estar detrás, se eliminó la admisión de los otros Estados. Hay que subrayar que dicha posición de la Comisión no coincidía con la de la mayoría de los senadores de ambos partidos. En diciembre de 1902 un senador favorable a la plena admisión (Quay) sometió el proyecto al Pleno, a lo que un miembro de la Comisión respondió presentando la enmienda de la misma, que pasó a retirar ante el peligro de que se aprobara una moción de posposición de la misma. A partir de ahí Quay realizó ímprobos esfuerzos para contrarrestar el filibusterismo que determinados senadores (con Beveridge, presidente de la Comisión de Territorios a la cabeza) emprendieron contra el proyecto de la Cámara de Representantes, llegando a proponerse la fijación de una fecha determinada como límite para el debate, propuesta que fue reiteradamente rechazada. Con todo, los esfuerzos obstruccionistas estuvieron a punto de decaer, llegando a provocar que Beveridge, ante la convención de que un proyecto no se sometía a votación sin la presencia del Presidente de la Comisión de la que traía causa, llegara a abandonar por varios días Washington D. C. sin paradero conocido (de hecho, estuvo en Atlantic City). Conforme se acercaba la temida fecha del 4 de marzo, los intentos antiobstruccionistas de Quay se intensificaron, hasta el punto de que éste llegó a ofrecer un compromiso, mediante la inserción de la admisión de los Estados como un *rider* en el proyecto referido a la Tarifa de Filipinas. El intento de compromiso se transformó en filibusterismo del propio Quay al proyecto de Tarifa (se hizo leer por los *clerks* una enmienda de 46 páginas). Con todo, el proyecto de Filipinas estaba condenado por otras razones, por lo que el mismo

---

<sup>303</sup> Así, KOGER, G. *Filibustering...*, op. cit. pp. 148-149.

y el proyecto procedente de la Cámara Baja (y patrocinado por Quay en el Senado) no llegaron a votarse.

En el mismo período otros dos proyectos fueron objeto de obstruccionismo. Así, la propuesta de derogación de la legislación bancaria fue boicoteada por la minoría demócrata (bajo la acusación de favorecer a la plutocracia), cuya votación no pudo llevarse a cabo antes del 4 de marzo. Idéntico resultado tuvo la ratificación del Tratado con Colombia sobre el Canal de Panamá, si bien en esta ocasión el Presidente T. Roosevelt convocó al Senado en sesión especial al día siguiente, consiguiendo la aprobación (frustrada, en todo, caso por el rechazo del Senado colombiano al Tratado)<sup>304</sup>. Ante la lluvia de filibusterismos que había asolado los días finales del período de sesiones, se llegó a presentar por parte un senador (Allison) una propuesta de introducción del *cloture*, propuesta que no tuvo eco alguno en la Comisión de Reglamento (*Rules Committee*) de la Cámara.

En 1907 se asiste a otro caso de filibusterismo en los días previos al cierre del período de sesiones, en esta ocasión con el fin de impedir la aprobación del incremento de las subvenciones a la marina mercante. Los demócratas se oponían a una medida que juzgaban excesivamente favorable a los intereses de los armadores y la industria del acero, no justificándose la traslación del coste al contribuyente americano por los pretendidos beneficios públicos. La Casa Blanca y los republicanos pretendieron la aprobación con el compromiso de consensuar la medida en la Conferencia bicameral de conciliación. Sin embargo, los demócratas obstruyeron cualquier intento de compromiso, alternando los discursos extensos con múltiples llamadas a votación, siendo protagonista casi exclusivo el senador por Tennessee, que dejaba el Senado, Carmak. Los republicanos, conscientes de que el proyecto no se aprobaría, lo retiraron en las horas finales de la sesión para permitir la aprobación de otros proyectos.

---

<sup>304</sup> GOULD, L. L. *The Most Exclusive Club...* op. cit. pp. 28-9.

El filibusterismo contra el proyecto de ley *Aldrich-Breeland* en 1908 es uno de los más destacados en la historia del obstruccionismo estadounidense, tanto por su intensidad como por los importantes precedentes que se adoptaron con ocasión del mismo. El proyecto pretendía amortiguar los efectos de la crisis bancaria de 1907 mediante el logro de una mayor elasticidad monetaria. A pesar de ser una medida impulsada por los republicanos, sería un miembro del partido del elefante, Robert M. La Follette, senador por Wisconsin, el principal opositor (por considerarlo poco ambicioso en la satisfacción de los intereses del pueblo) y protagonista del obstruccionismo a que dio lugar<sup>305</sup>. Frente a él, uno de los proponentes del proyecto, el senador por Rhode Island Nelson W. Aldrich. Ambos, profundos conocedores de los entresijos del procedimiento parlamentario, protagonizarían un duelo al sol que quedaría en los anales de la Cámara Alta.

En concreto, el filibusterismo se planteó contra el *report* o informe de la Conferencia de Conciliación entre ambas Cámaras. El 29 de mayo, La Follette tomó la palabra e intervino durante más de 18 horas, siendo solo interrumpido ocasionalmente por otros senadores y, eso sí, por múltiples comprobaciones de *quorum*. Con ocasión de una votación que reveló la falta de *quorum*, el Presidente del Senado (el Vicepresidente Federal Fairbanks) señaló que, de acuerdo con el precedente de 1879, podía computarse a los senadores presentes que no hubieran contestado. Lo cierto es que dicha interpretación fue más allá del referido precedente, toda vez que el mismo se refería únicamente a los *quorums* de presencia. A partir de ahí (al igual que había sucedido en la

---

<sup>305</sup> La Follette, como también lo sería años más tarde su hijo, igualmente senador, es una figura muy peculiar del sistema norteamericano. Republicano-conservador por sus valores, discreparía, sin embargo, de la línea mayoritaria en su partido, al alinearse con las clases más humildes en su lucha contra la oligarquía financiero-industrial, hasta el punto de que llegaría a encabezar el Partido Progresista. Paladín de los intereses del pueblo, su discurso no dejaría de estar exento de ciertas dosis populistas. Se ha llegado a afirmar que su llegada al Senado cambió la naturaleza de éste. Profundo conocedor de los resortes procedimentales de la Cámara, introdujo la táctica de forzar *roll calls* o votaciones nominales para que quedaran explícitas las posiciones políticas de cada senador en relación temas delicados, lo que posteriormente podría ser explotado con fines electorales. En el ámbito concreto del filibusterismo, fue uno de sus más depurados y asiduos practicantes. En relación con lo apuntado, y en cuanto campeón de causas perdidas, su figura inspiraría la del protagonista del film de Frank Capra *“Mr. Smith goes to Washington”* (traducido en España como “El caballero sin espada”). Véase UNGER, N. C. *Fighting Bob La Follette: The Righteous Reformer*. University of North Carolina Press, 2000.

Cámara de Representantes bajo el *speaker* Reed) se contaría siempre a los senadores presentes contestaran o no al llamamiento. Posteriormente, ante la exposición prolongada de La Follette, un senador propuso que se acordara quitar la palabra al mismo, algo a lo que el Senado se negó. Con todo, ante la petición de un senador de que se impidiera la presencia en el hemiciclo de un asistente de La Follette que recontaba permanentemente el número de senadores (con el fin de avisar a aquél ante cualquier falta de *quorum*), el Presidente de la Cámara determinó su expulsión. No pararon ahí “los obstáculos al obstruccionismo”. Así, se instó y se aprobó la aplicación estricta (desconocida en el pasado) de la regla que impedía hacer uso de la palabra más de dos veces en un mismo asunto (a lo que hay que añadir que, al tratarse de un informe de una Conferencia de conciliación, éste no era enmendable y, por tanto, no había oportunidad de presentar enmiendas y obtener un nuevo turno de palabra).

El filibusterismo continuó. La Follette solicitó y obtuvo treinta comprobaciones de *quorum* (más dos adicionales pedidas por otro senador), ante lo cual Aldrich, invocando el precedente de 1897, señaló que el debate no constituía el “*bussiness*” necesario que debía mediar entre dos comprobaciones de *quorum*. También aquí se trataba de una interpretación amplia, cuando menos, del precedente señalado. Así debió entenderlo el Presidente Fairbanks cuando, en lugar de decidir la cuestión, sometió la misma directamente al Pleno (algo no estrictamente conforme con la práctica). El Pleno falló en favor de Aldrich por un amplio margen (35 a 8). La importancia de este precedente era enorme, ya que cercenaba las posibilidades de todo filibusterismo, al impedir uno de los recursos más frecuentemente utilizados y obligar al filibusterista a hacer uso de la palabra sin descanso alguno.

Ante la limitación de otras posibilidades, La Follette optó por los discursos irrestrictos. Célebre es el pronunciado entre las dos y las siete de la mañana. Recién recuperado de una enfermedad, La Follette recargaba energías durante su intervención bebiendo vasos de leche y huevo. Cuando pidió uno del restaurante del Senado, nada más probarlo en el estrado, el senador lo escupió y gritó a sus colegas y a las tribunas: “*Llévenselo, está*

*intoxicado* (“*drugged*”)<sup>306</sup>. Aldrich intentó, por lo demás, poner fin al episodio mediante la solicitud de votación inmediata, siendo la misma rechazada. Un intento posterior por parte de los filibusteristas de forzar comprobaciones de *quorum* fue rechazado por la Presidencia, impidiendo ésta incluso la apelación de dicha decisión (algo muy discutible). La Follette tuvo la ayuda de otros senadores, especialmente de Stone y Gore. El primero le relevó leyendo en estrado distintos panfletos, entre ellos la descripción del sistema monetario de Portugal. El segundo sería decisivo en el fin del filibusterismo. Así, tomada la palabra por Gore con el fin de relevar a Stone en su esfuerzo obstruccionista, y siendo el primero completamente ciego, creyendo éste que Stone se hallaba en el hemiciclo (lo había estado segundos antes) Gore cedió la palabra (o devolvió) a aquél cuando este se hallaba momentáneamente ausente, pues había sido llamado al vestíbulo. Aldrich no dejó escapar la ocasión e inmediatamente pidió el sometimiento a votación. El secretario comenzó el llamamiento y Aldrich, de los primeros por orden alfabético, se apresuró a responder. Cuando la oposición fue consciente de la maniobra pidió la reconsideración presidencial, pero lo cierto es que la votación había comenzado y ya no podía interrumpirse de acuerdo con las Normas de la Cámara. La Follette en un desesperado intento votó en favor de la medida para poder presentar la reconsideración plenaria, pero un senador rival presentó una moción de posposición de la misma (*lay on the table*) cuya aprobación hizo fracasar definitivamente el filibusterismo. El *report* de la Conferencia fue finalmente aprobado. Como ya se ha señalado, el filibusterismo acabado de glosar tuvo particular relevancia ya que se sentaron precedentes que hacían más difícil llevar a cabo la obstrucción por sus métodos clásicos. Con todo, en las siguientes décadas, ningún leader o senador reeditó el empeño de Aldrich por poner cerco a las posibilidades del filibusterismo<sup>307</sup>.

---

<sup>306</sup> En los días posteriores La Follette estuvo indispuerto. BURDETTE (*Filibustering...* op. cit. p. 88) señala que un análisis del vaso reveló que el mismo contenía un tóxico, si bien no debe descartarse que el calor imperante en la Cámara (el aire acondicionado no haría su aparición en la misma sino en 1929) hubiese echado a perder el brebaje del senador por Wisconsin (UNGER, N. *Fighting Bob La Follette...* op. cit. pp. 182-3).

<sup>307</sup> BYRD, R. C. *The Senate 1789-1989...*, vol. 2, pp. 108-110.

A pesar de las restricciones impuestas en las tácticas filibusteristas, el poder de obstrucción seguía siendo muy amplio, como demostraría el siguiente episodio a reseñar, que tuvo lugar en 1911 con ocasión de una resolución presentada para admitir en la Unión al Estado de Nuevo Méjico. El senador Owen, de Oklahoma, se oponía a la medida si esta no iba acompañada de la admisión de Arizona, previsión eliminada por el recelo que su proyecto de Constitución suscitaba entre las filas del Presidente Taft en cuanto a los institutos de democracia directa contemplados en el mismo. El senador citado, cercana la fecha fatídica del 4 de marzo, hizo un uso prolongado de la palabra. Comoquiera que estaban pendientes de aprobación importantes asuntos, se llegó a un compromiso procedimental con el senador obstruccionista. Así, en aplicación estricta de las *Rules* el ceder la palabra por parte del mismo para la consideración de otro asunto suponía agotar un turno de intervención de cara a la aplicación de la prohibición de intervenir por más de dos veces en una sesión. Esta dificultad fue salvada mediante la aprobación por consentimiento unánime de la interpretación de que en el caso concreto examinado no se entendería consumido el primer turno de palabra (o lo que es igual, que la regla mencionada no era aplicable). Tramitadas las otras iniciativas, Owen volvió a intervenir, haciendo uso de la palabra durante la noche del 3 al 4 de marzo. Se intentó llegar a un compromiso de última hora rechazado por la propia Cámara. Finalmente, la medida no se aprobó y Nuevo Méjico y Arizona habrían de esperar un año más antes de ingresar oficialmente como Estados.

Los últimos días de la administración Taft, entre febrero y marzo de 1913 (una vez perdidas las elecciones en favor del demócrata Wilson), presenciaron diversos filibusterismos por parte demócrata. Así sucedió, por ejemplo, con diversos nombramientos del Presidente saliente pendientes de confirmación (*consent*) por el Senado, bloqueados por los demócratas. Los republicanos trataron de mantener al Senado en sesión ejecutiva (es decir, para tratar la ratificación de Tratados o nombramientos, excluido pues, el trabajo legislativo), como medida de presión; no obstante, el apoyo de algunos republicanos (La Follette a la cabeza) a sus tradicionales rivales impidió que prosperase el obstruccionismo. En el caso del proyecto de ley de creación del Departamento de Trabajo, en el que varios republicanos boicotearon su propia medida (por

oposición a algunas de sus previsiones) mediante múltiples intervenciones y peticiones de *quorum*, se llegó finalmente a un compromiso mediante la admisión de dos enmiendas. Un tercer episodio, en este caso plenamente exitoso, fue el protagonizado por el senador Stone (de Missouri) quien obstaculizó un proyecto ómnibus relativo a edificios públicos, exigiendo financiación para la oficina de correos de San Luis.

Entrada en la Casa Blanca la nueva Administración, Wilson convocó una sesión especial en abril. Su intento de nombramiento del nuevo director del Censo fue obstaculizado por los republicanos, que exigían que aquél no fuera nombrado hasta el fin del año fiscal en curso. El senador Townsed (por Michigan) apiló en su pupitre multitud de periódicos, algunos de los cuales databan de la guerra civil. Otro senador (Burton, de Ohio) llegó a declarar que él podía relatar a la Cámara estadísticas desde la época del rey David. Ante la amenaza de filibusterismo, la Casa Blanca atendió a la demanda republicana. No ante una amenaza sino ante discursos interminables cedió también el nuevo gobierno a propósito de la nueva legislación tarifaria, que finalmente atendió las exigencias del partido del elefante. Al año siguiente (1914) dos proyectos concretos, el de Peajes del Canal de Panamá y el de la Comisión de Comercio Federal, fueron objeto de tramitaciones muy prolongadas, lo que hace suponer la existencia de filibusterismos encubiertos, si bien finalmente las medidas se aprobaron conforme a los planteamientos del Presidente. También en 1914, de un modo más explícito, mediante discursos prolongados y demandas de *quorum* ante la notable ausencia de senadores, se produjo un filibusterismo a propósito de la tramitación del proyecto sobre registro de barcos (pues un sector temía que el mismo involucrara a Estados Unidos en los asuntos internacionales), finalmente abandonado.

En septiembre de 1914 tuvo lugar un episodio obstruccionista con ocasión de la tramitación de un proyecto sobre ríos y puertos de especial intensidad, cuya respuesta supuso el inicio del camino hacia el *cloture*<sup>308</sup>. Los republicanos estaban en contra de una financiación que consideraban

---

<sup>308</sup> Véase BURDETTE, F. *Filibustering...*, op. cit. pp. 97-101.



excesiva, por lo que iniciaron una serie de intervenciones prolongadas. En el curso de las mismas se planteó una cuestión de hondas repercusiones. Tradicionalmente se había entendido en la Cámara que un senador podía ceder la palabra a otro para que le formulara las cuestiones que tuviera oportuno realizar, retomando el primero la palabra una vez realizada la pregunta, sin que por ello se le computara un doble uso de la palabra. Ni que decir tiene que este recurso se utilizaba en el transcurso de los filibusterismos para dar un respiro a los protagonistas del mismo, toda vez que, en muchas ocasiones, las preguntas iban precedidas de una exposición "introdutoria" más o menos amplia. Pues bien, en el debate a propósito del proyecto de ríos y puertos un senador (Bryan, de Florida) planteó a la presidencia el impedir las cesiones de palabras salvo por consentimiento unánime de la Cámara. El Presidente de turno admitió tal interpretación y la apelación subsiguiente fue rechazada por el Pleno (28 a 24). La nueva interpretación no fue adoptada sino tras un intenso debate sobre su constitucionalidad y oportunidad, llegándose a afirmar por un senador que el impedir la formulación de preguntas abocaría a Plenos desiertos donde solo estuviera el senador en el uso de la palabra. Al día siguiente la cuestión fue retomada, en esta ocasión bajo la presidencia del senador Pomerene, personalmente en contra de la nueva medida. La Cámara había enfriado sus ánimos y, planteada de nuevo la interpretación de las normas, el Presidente confirmó la praxis anterior (podía interrumpirse y ceder la palabra sin computar el turno para el senador interrumpido), interpretación confirmada en apelación por el Pleno, que en menos de 24 horas había cambiado de opinión (15-35). El filibusterismo prosiguió. La mayoría demócrata trató de hacer frente al mismo manteniendo a la Cámara en sesión continua, lo que dio lugar a diversos debates nocturnos, hasta que finalmente se acordó un receso. En último término, los demócratas claudicaron y se acordó devolver el proyecto a la Comisión con el fin de reducir la financiación.

En octubre de 1914 se produjo otro episodio obstruccionista, en esta ocasión infructuoso, pero peculiar en todo caso por el objeto del mismo y por las circunstancias en que se desarrolló. Un grupo de senadores demócratas sureños intentó forzar la aprobación de una ley de ayuda a los productores de algodón, toda vez que el estallido de la guerra había hecho caer los precios y

aquéllos habían de pagar sus deudas con los vendedores de fertilizantes. La baza principal con la que contaban los proponentes era el hecho de que se hallaba próximo el fin del período de sesiones, ante la inminencia de las elecciones. En tanto en cuanto ninguna de las dos Cámaras puede suspender sus sesiones por más de tres días sin el consentimiento de la otra, la Cámara de Representantes había aprobado una resolución conjunta (*concurrent resolution*) para que ambas, esto es, el Congreso, suspendieran sus sesiones *sine die* a las seis de la tarde del 22 de octubre. La Cámara Baja apuró mucho los plazos en cuanto que envió su resolución a la otra hora y media antes del término señalado. Sin embargo, los demócratas sureños no lo iban a poner fácil y, a pesar de que la resolución conjunta no podía ser objeto de debate según las *Rules*, consumieron el tiempo mediante múltiples peticiones de comprobación de *quorum* y votaciones sobre mociones (incidentales) sin que el Senado pudiera votar el *adjournment* antes del plazo referido (seis de la tarde), por lo que la resolución de la Cámara de Representantes quedaba sin efecto (para ambas Cámaras)<sup>309</sup>. En tanto en cuanto muchos senadores estaban deseosos de acudir a sus circunscripciones con el fin de preparar la elección (incluso algunos ya se habían marchado), los proponentes de la legislación sobre el algodón pretendían tener “secuestrada” a la Cámara en tanto no se satisficieran sus peticiones. Con todo, al día siguiente se comprobó que no existía *quorum* en ninguna de las Cámaras, pues muchos congresistas y senadores ya habían huido de Washington. La falta de *quorum* (en cuanto que, aun no solicitándose su comprobación, si el resultado de una votación así lo revela ésta no es válida) únicamente podía ser suplida por consentimiento unánime de los senadores presentes, pero era obvio que éste no podría obtenerse para el caso del proyecto de ley sobre el algodón, por lo que, finalmente, los filibusteristas claudicaron y permitieron que se votara el *adjournment* (también se votó de nuevo en la Cámara Baja).

---

<sup>309</sup> Se produjo también otro hecho anecdótico en relación con el Presidente Wilson. Dado que antes de 1920 era práctica que el Presidente firmara las leyes pendientes antes de que se produjera formalmente la finalización del período de sesiones, en la ocasión relatada, y teniendo en cuenta el escaso plazo derivado de la Resolución de la Cámara de Representantes, Wilson tuvo que abandonar una partida de golf, personándose en el Capitolio para firmar en ropa informal y sin sus gafas. Su disgusto se incrementó cuando minutos más tarde pudo comprobar que su presencia allí ya no era requerida dada la actitud de los filibusteristas sureños. Véase BURDETTE, F. *Filibustering*, op. cit., p. 102.

Particularmente intenso, además de exitoso, fue el filibusterismo emprendido en 1915 contra el proyecto de compra de barcos (*Ship Purchase Bill*), por el que, ante la situación bélica en Europa, se establecía la compra por el Gobierno de barcos mercantes (de cara a facilitar las exportaciones). Contemplado con suspicacia por el sector naviero privado, así como por los que temían que la compra de barcos germanos (que se habían quedado “varados” en los puertos estadounidenses tras el estallido de la Primera Guerra Mundial) proporcionara una inyección económica al esfuerzo bélico alemán, pronto suscitó la oposición de los republicanos<sup>310</sup>. El 4 de enero comenzó el filibusterismo, anunciado solemnemente por varios senadores (así, Elihu Root pudo afirmar que con cada hora que se empleara en el debate se estaría llamando la atención del país<sup>311</sup>). Los oradores republicanos se sucedían hora tras hora, consumiendo semanas de trabajo parlamentario, cediendo únicamente el turno de palabra cuando estaban exhaustos (Gallinger, cercano a los ochenta años, intervino ininterrumpidamente durante más de siete horas). El 29 de enero la mayoría demócrata decidió emplear la táctica antiobstruccionista de la sesión continua. La sesión de esa noche fue particularmente embrollada, con la presentación de múltiples mociones cruzadas, cuestiones de orden, apelaciones contra decisiones de la presidencia, votos, solicitudes de excusas en las votaciones y votos sobre las mismas. El senador Smoot, de Utah, intervino en un afamado discurso, durante más de once horas y media (con pocas interrupciones y sin un solo llamamiento a votación). Incluso, a exigencia de otro senador, se le denegó por el Presidente la posibilidad de reposar sobre el brazo de su escaño. Cuando Smoot finalizó su intervención, tomó la palabra su colega Sutherland (también de Utah) quien habló en un tono muy bajo, lo que suscitó una cuestión de orden presentada por otro senador, resuelta por el Presidente en el sentido de que no existía mecanismo en las Reglas para obligar a un senador a hablar alto. A las once horas de la mañana del sábado 30, tras 36 horas de oratoria continuada, los demócratas consintieron un receso hasta el lunes.

---

<sup>310</sup> Véase KOGER, G. *Filibustering...*, op. cit. pp. 149-151.

<sup>311</sup> 52 CONGRESSIONAL RECORD, p. 909.

Cuando el Senado reanudó sus sesiones se produjo una situación peculiar. Una fronda de siete senadores demócratas (deseosos de ver aprobadas otras medidas) acordó con los republicanos devolver el proyecto a la Comisión. Inmediatamente los demócratas optaron por obstruir la ejecución de dicho acuerdo durante cinco días hasta recomponer la mayoría en la Cámara (muchos senadores se hallaban ausentes en diversas partes del país), objetivo que se logró (tras un receso) el lunes 8 de febrero. Ello conllevó que los republicanos retomaran la táctica filibusterista mediante discursos irrestrictos. Los demócratas contraatacaron mediante el recurso a la sesión continua: así, la sesión que comenzara a mediodía del día 8 no se levantó hasta las seis de la tarde del día 10, tras 54 horas de debate ininterrumpido. Los senadores durmieron en el Capitolio y algunos de ellos todavía iban vestidos de noche en plena mañana, incluso alguno apareció sin corbata. El día 12 un senador presentó una solicitud de cierre del debate, lo que dio lugar a una intensa discusión acerca de las bondades y vicios del filibusterismo. En relación con las primeras, el senador Burton, de Ohio, señaló<sup>312</sup> que había tres casos en los que el filibusterismo no sólo estaba justificado, sino que era saludable: cuando está en juego una cuestión esencial de derecho constitucional; cuando la medida obstaculizada es de manera evidente el resultado de una acción no meditada; y cuando el Senado esté convencido de que algún tipo de coacción impida la honesta expresión de la verdadera convicción de sus miembros<sup>313</sup>. Por el contrario, Owen, de Oklahoma indicó que la Constitución protegía contra el filibusterismo<sup>314</sup>. En cualquier caso, para salvar el inconveniente de que las Normas no preveían el concreto mecanismo del *cloture*, un senador (James) propuso, como sustitutivo, un mecanismo más sutil para salvar el bloqueo. Dado que un senador puede solicitar la cuestión previa y ésta en su caso ser rechazada por la presidencia, en todo caso queda

---

<sup>312</sup> 52 CONGRESSIONAL RECORD, p. 3708.

<sup>313</sup> Otro senador, Cummins (de Iowa), señaló también que había ocasiones en que el filibusterismo era exigido: cuando el ejecutivo, en concreto su Presidente, tratara de imponer su voluntad sobre el Senado; y cuando algún partido, en concreto su caucus, pretendiera imponer una acción contra la conciencia de un senador. Véase BURDETTE, F. *Filibustering in the Senate*, op., cit., p. 114.

<sup>314</sup> Invocando lo establecido en el Artículo I, Sección 5, de la Constitución (véase *infra* Capítulo VI, A).

a salvo la facultad por parte del Pleno de acordarlo en apelación de la decisión del Presidente. Ante la amenaza airada por parte de los republicanos de obstruir aun con mayor ardor la posible reforma procedimental, y acercándose el final del período de sesiones, los demócratas abandonaron la lucha: se rechazó el texto procedente de la Cámara baja y se reenvió el proyecto a la Conferencia de conciliación. Cuando el proyecto volvió al Pleno el día 3 de marzo, la inscripción como oradores de 23 senadores republicanos lo condenó definitivamente (un año más tarde se repetiría el intento de aprobación del proyecto, en esta ocasión con final feliz).

El filibusterismo contra el *Ship Purchase Bill* se había extendido durante 26 días, ocupando 702 páginas del *Congressional Record* (incluidas 118 del correspondiente al 29 de enero). Si por una parte una minoría de senadores obstruyó el proyecto, también es cierto que solo otra minoría del Senado apoyaba genuinamente el proyecto (sólo 53 senadores demócratas asistieron al caucus en donde se declaró la cuestión como medida de partido). Con todo, el debate suscitado constituyó un momento clave en la cuestión del filibusterismo y la libertad de palabra, ya que se visualizaron claramente las posiciones en torno al mismo que poco después darían lugar a la introducción del Regla XXII<sup>315</sup>.

1917 es un año clave en la historia del filibusterismo. La aprobación de la regla XXII, reguladora del cierre del debate, fue precedida de diversos obstruccionismos, y, particularmente uno, el entablado frente al *Armed Ship Bill* fue la gota que colmó el vaso de los impulsos reformadores. Los días finales del primer período de sesiones estuvieron caracterizados por los intentos republicanos de frenar la agenda legislativa del Gobierno Wilson, forzando al mismo a convocar una sesión especial del Congreso tras el 4 de marzo<sup>316</sup>. Así,

---

<sup>315</sup> KOGER, G. *Filibustering...*, op. cit. p. 151. Dicho autor pone al episodio señalado como ejemplo de filibusterismo legítimo y exitoso frente a medidas procedentes de los aparatos de los partidos.

<sup>316</sup> El entonces líder republicano en el Senado, Henry Cabot Lodge llegó a señalar que a pesar de que no tuviera mucha fe en el Congreso, el país estaría más seguro estando este reunido que dejando a Wilson nueve meses solo. GOULD, L. L. *The Most Exclusive Club...* op. cit. p. 69.

desde finales de febrero la táctica coordinada frena diversas iniciativas, en particular, la propuesta de un préstamo federal concerniente a la “situación” en Méjico, en referencia a la tensión con el vecino del Sur, ante los rumores de su posible alineamiento con las potencias centrales a cambio de compensaciones a costa de la Unión. Los instrumentos utilizados fueron principalmente los discursos prolongados, como el protagonizado por el futuro Presidente Harding, que incluyó evocaciones personales, la petición de lectura del *Journal*, así como múltiples peticiones de votación (en la noche del 28 de febrero se produjeron hasta 33 llamamientos a votación). Con todo, la medida financiera fue finalmente aprobada, dado que los republicanos prefirieron concentrar su atención en el proyecto por el que el Congreso autorizaba al Presidente a armar a los barcos mercantes.

La propuesta acabada de mencionar se inscribía en el marco del anuncio germano de aplicar la guerra submarina sin restricciones en una amplia área del océano, a lo que ha de unirse el conocimiento público, por esos días, del célebre telegrama Zimmermann. Presentado el proyecto en el Senado el 2 de marzo, éste debía ver la luz en 48 horas ante el inminente fin del periodo de sesiones<sup>317</sup>. Los republicanos aislacionistas (contrarios a cualquier involucramiento en el conflicto europeo)<sup>318</sup> emprendieron una acción concertada mediante la sucesión de prolongados turnos de palabra (así, el senador Stone hizo uso de la palabra durante cuatro horas ininterrumpidas). Ante la situación, el senador Hitchcock presentó reiteradamente solicitudes de consentimiento unánime para fijar una hora para la votación, propuestas saldadas todas en fracaso. La enojada mayoría optó entonces por mantener al Senado en sesión continua. La situación se hizo más extraña cuando a la una y media de la mañana del día tres de marzo llegó al Pleno el informe de la conferencia mixta de conciliación de un proyecto de financiación agrícola, que gozaba de tramitación preferente, lo que dio lugar a que algunos republicanos usaran la misma, mediante prolongadas intervenciones, para retrasar al

---

<sup>317</sup> Un extenso relato de este filibusterismo en RYLEY, T. W. *A Little Group of Willful Men: a Study of Congressional/Presidential Authority*. Port Washington, N. Y.: Kennikat Press, 1975.

<sup>318</sup> Se trataba de senadores procedentes en su mayoría de determinados Estados del Suroeste y del Medio Oeste, en particular, de aquellos con importante presencia de población de origen alemán (por ejemplo, Wisconsin, el Estado de La Follette).

máximo la vuelta a la consideración del *Arm Ship Bill*. A las tres y veinte de la madrugada un senador leyó un manifiesto firmado por 75 senadores anunciando que en caso de someterse a votación el proyecto sobre la marina mercante darían su voto afirmativo al mismo. Conforme avanzaba el reloj, los demócratas adoptaron una nueva estrategia: impedir las intervenciones de los republicanos, evitando la extraordinaria publicidad alcanzada. Así, la mayoría acaparó el uso de la palabra o, lo que es igual, “fillibustereó” el filibusterismo de la minoría. En este sentido, La Follette, contrario al proyecto y deseoso de convertirse una vez más en el adalid de la oposición al gobierno, no pudo hacer uso de la palabra<sup>319</sup>. Finalmente, alcanzado el mediodía del día 4 de marzo, la sesión se suspendió *sine die*. Los obstruccionistas habían conseguido su objetivo.

Las reacciones no tardaron en producirse, en un contexto de gran tensión ante lo que se aventuraba una guerra inminente con Alemania. La más célebre, la del Presidente Wilson. “Un pequeño grupo de hombres caprichosos” (“*willful men*”) había secuestrado al país. En palabras del mandatario, “*el Senado de Estados Unidos es el único cuerpo legislativo del mundo que no puede actuar cuando la mayoría está lista para la acción*”. El único remedio frente a ello, añadía el dirigente, pasaba por modificar las normas del Senado. Se identificó a once senadores que habían liderado y protagonizado el filibusterismo, sobre los cuales recayó buena parte de la ira política e incluso popular. Así, se sucedieron las declaraciones e incluso las resoluciones de legislaturas estatales (entre otras, el Senado de Kentucky o la Cámara de Tennessee) condenando a los mismos por antipatriotas<sup>320</sup>. Nunca antes el filibusterismo había concitado tanta tensión y, también, por ende, tanto rechazo.

---

<sup>319</sup> La Follette invocó la regla de la prohibición de más de dos intervenciones en relación con el senador Hitchcok, pero su invocación fue rechazada por el Pleno, ante la determinación de la mayoría demócrata. BURDETTE, F. *Filibustering in the Senate*, op. cit. p. 121.

<sup>320</sup> Un grupo de ciudadanos de Mississippi envió al senador Vardaman una gran cruz de hierro con la siguiente inscripción: “*Por si al Kaiser se le olvida*”.

## **D) EL FILIBUSTERISMO POST-CLOTURE: 1917-1970**

El período analizado se corresponde con el cambio drástico de la dinámica de relaciones entre poderes, como consecuencia de la asunción por parte del país de su papel de *hegemon* mundial. Se conforma así, particularmente tras la II Guerra Mundial, la denominada Presidencia Imperial. El esfuerzo bélico, junto con la coyuntura resultante de la crisis de 1929, dará lugar al reforzamiento de la posición del ejecutivo con respecto al legislativo. De este modo, el filibusterismo se dirigirá en mayor medida que en las etapas anteriores frente a medidas impulsadas desde el Despacho Oval.

Por lo que respecta a los temas que centran el obstruccionismo, sobresale por encima de todos el relativo a los derechos civiles, en concreto, a las medidas destinadas a eliminar de forma definitiva las discriminaciones legales imperantes en muchos Estados de la Unión en relación con la población afroamericana. La resistencia frente a los impulsos reformistas será tenaz y organizada, protagonizada por los senadores demócratas del “Sur profundo”. En un escalón inferior destacan también los diversos filibusterismos dirigidos contra la progresiva implantación del incipiente Estado de Bienestar estadounidense, en especial durante la presidencia del segundo Roosevelt y su célebre *New Deal*.

### **1) Factores**

La multiplicación del trabajo legislativo como consecuencia del creciente intervencionismo público (incluso en una sociedad como la norteamericana) habría de jugar necesariamente como factor explicativo del filibusterismo en esta etapa, en tanto que el mayor número de proyectos supuso un aumento de sus posibles objetivos, a lo que se unía que la capacidad de bloqueo del filibusterismo respecto a otras medidas urgentes y perentorias aumentaba sus posibilidades de éxito. La conformación paulatina del moderno Estado de Bienestar, en su versión estadounidense, especialmente bajo las presidencias



del segundo Roosevelt, Kennedy y Johnson, imponen una agenda legislativa frenética en comparación con los períodos anteriores. En dicho contexto, el filibusterismo amenaza con retardar o incluso impedir las reformas necesarias, lo que aumenta su capacidad de destrucción (y, por tanto, sus capacidades de negociación) y, por ende, las críticas hacia el mismo.

La introducción en 1913 de la XVII Enmienda a la Constitución, por la que se establece la elección directa de los senadores por el electorado de cada Estado, tuvo importantes repercusiones en el Senado. Por lo que respecta al filibusterismo, parece que en principio dicho factor jugaría como acicate del mismo más que como freno disuasorio. Así, el estrechamiento de la vinculación de los senadores con los ciudadanos de sus Estados supondría, en principio, un estímulo para la defensa a ultranza de las iniciativas parroquiales o localistas, cuyos intereses se defienden a toda costa con todos los medios, entre ellos el obstruccionismo. Con todo, no cabría efectuar al respecto afirmaciones concluyentes, pues lo cierto es que, en el período analizado, dejando al margen los filibusterismos de los senadores sureños frente a la legislación de derechos civiles y los protagonizados en un primer momento por los rescoldos del Progresismo, no cabe hablar de un incremento del obstruccionismo en la Cámara.

La dinámica partidista habría de jugar un papel relevante en este período, toda vez que en la misma se producen importantes cambios que incidirían en los diversos obstruccionismos que se sucedieron. Si bien, no puede hablarse de una férrea disciplina de partido, en el período señalado se asiste a la progresiva partidización de la Cámara, conformándose los resortes o instrumentos a través de los cuales ambos partidos tratan de garantizar una acción homogénea por parte de sus integrantes en la misma, con el fin de llevar a cabo, o impedir en su caso, una concreta agenda legislativa<sup>321</sup>. De este modo, en la segunda década del siglo el *steering committee* demócrata (bajo el liderazgo de Kerr) afirmará su autoridad en orden a la designación de miembros en las Comisiones. Por la misma época surge, a imitación del

---

<sup>321</sup> GOULD, L. L. *The Most Exclusive Club...* op. cit. p. 59.

Parlamento británico, la figura de los *whips* en ambos lados de la Cámara, así como el reconocimiento formal de los líderes de cada grupo. El factor señalado jugaría en principio como un elemento en contra del filibusterismo, ya que el partido poco a poco organizará el sistema de acciones-recompensas intracámara, haciendo más costosa la disidencia, y, por tanto, los obstruccionismos intragrupo, aunque, en cambio, potenciaría aquellos emprendidos como plataforma de oposición del conjunto del grupo minoritario.

Con todo, como se ha indicado, aún se está muy lejos de un alineamiento estricto en líneas, factor que estaría detrás de numerosos de los episodios obstruccionistas que se suceden en el período. Así, de una parte, hasta mediados de los años treinta, el progresismo como corriente en el seno de ambos partidos todavía estaría presente en la Cámara. En relación con ello, puede hablarse de bloques territoriales ligados a dicho movimiento, como es el caso del *Farm Block*, defensor de los intereses de los Estados del medio Oeste y del Oeste (particularmente afectados también por el *crack* del 29).

En cualquier caso, el fenómeno más destacable en el aspecto mencionado es el protagonizado por los senadores demócratas de los Estados del Sur. Ante los primeros intentos por poner fin a las manifestaciones más sangrantes de la discriminación racial (linchamientos a la cabeza) el bloque sureño se organizará y utilizará el filibusterismo para abortar las iniciativas presentada en dicho ámbito. Con todo, no cabe desconocer que el principal instrumento disuasorio respecto a la aprobación de cualquier cambio en el *status quo* será el dominio que el bloque mencionado ejercerá en el seno de la Cámara Alta. Así, de una parte, los demócratas contaban en el sur con una de sus más sólidas bases electorales (hasta el punto de que no había prácticamente senadores republicanos). Y, por otra, lo que a la postre resultaba más decisivo, articulada la composición de las Comisiones, y, en especial, los cargos rectores en las mismas, en base al principio de antigüedad (*seniority*), estos eran ocupados en su mayor parte por senadores sureños, ya que al ser invariablemente reelegidos en sus circunscripciones eran los más veteranos en la Cámara. De este modo, las Comisiones más importantes del Senado (así, la *Finance Committee*, la de *Ways and Means*, así como la de Asuntos

Exteriores) estuvieron presididas por demócratas sureños (en los períodos, claro es, en que dicho partido contó con el control de la Cámara Alta). Esto hacía que fueran pocos los senadores del bando demócrata que se atrevieran a proponer medidas restrictivas de la libertad de debate, considerada sacrosanta por el bloque sureño para la defensa de sus intereses. Por otra parte, en especial a raíz de la II Guerra Mundial, se asistirá a la alianza en muchos temas entre el bloque sureño y los republicanos, hasta el punto de que tal alianza conservadora dominaría la dinámica del Senado, hablándose de la existencia del “Club”<sup>322</sup>. A finales de los 50 y comienzos de los 60 la dirigencia demócrata decidirá dar un paso adelante en el fin de la discriminación racial, dando lugar a la rebelión abierta de los denominados *Dixiecrats* frente a la política y a las consignas oficiales del partido del burro. Tras la aprobación de la legislación de derechos civiles, con el apoyo decisivo de los republicanos, y las victorias de éstos en los sesenta en la célebre “L” (Estados del centro y del sureste del país) se asiste a un alineamiento más claramente partidista, anuncio de la creciente polarización que caracterizará el siguiente período.

Otro factor de particular relevancia que surge en este período es el de la publicidad y cobertura por los modernos medios de comunicación del fenómeno filibusterista, aspecto que habría de jugar de forma ambivalente en favor y en contra de su proliferación. Comenzando por esto último, al concentrar cada vez más atención, los filibusterismos injustificados o, en general, los excesivamente particulares tuvieron menos cabida (con todo, hubo notables excepciones, como los protagonizados por el senador Huey Long). A favor, sin embargo, hay que señalar que los filibusteristas con objetivos principalmente políticos, de desgaste del ejecutivo o de la mayoría, al tener una mayor resonancia gracias

---

<sup>322</sup> En relación con ello, MATTHEWS (*U. S. Senators and their World*. Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1960) pudo señalar una serie de normas no escritas vigentes en esos años y que marcarían la cultura organizativa de dicho club (en realidad de toda la Cámara): a) Aprendizaje: los nuevos senadores debían mantener un perfil bajo y aprender las reglas del oficio; b) Focalización en el trabajo legislativo por encima de otras actividades, como la promoción mediática; c) Especialización en unas pocas materias, en particular, en las atinentes a las Comisiones de las que se forma parte;; d) Cortesía recíproca; e) Reciprocidad; f) patriotismo institucional, apoyando y honrando al Senado en cuanto institución. La consolidación de dicha cultura institucional también habría de tener efectos (siquiera coyunturales) sobre el filibusterismo. Así, tras el breve pero rupturista “período Long”, como reacción al mismo el número de filibusterismos decayó considerablemente (40 entre 1933 y 1936 y 50 entre 1937 y 1948. Véase KOGER, G. *Filibustering...*, op. cit. 161.

a los modernos medios de comunicación<sup>323</sup>, encontraron precisamente una vía facilitadora de su objetivo final: llamar la atención de la opinión pública (más que el impedir la aprobación de una determinada medida). Los diversos filibusterismos frente a la legislación de derechos civiles en los años 50 y 60 marcaron un antes y después en la cuestión señalada, ya que la cobertura mediática de los mismos, en especial la televisiva, fue muy intensa, dando un nuevo cariz al fenómeno obstruccionista. Por otra parte, también debe tenerse en cuenta que por vez primera el filibusterismo será llevado al conocimiento de la moderna sociedad de masas, destacando al respecto su tratamiento a través del cine, siendo objeto de distintas valoraciones: así, mientras que en la célebre “*Mr. Smith goes to Washington*”, de Frank Capra, el obstruccionismo es contemplado como un arma de los débiles reformistas frente al todopoderoso establishment, su tratamiento incidental en “*Tempestad sobre Washington*”, de Otto Preminger, aparece rodeado de connotaciones negativas, como un triquiñuela más de la política de la capital federal.

## 2) Marco procedimental: el *cloture*.

Desde un punto de vista procedimental el período analizado, como se ha señalado, viene marcado por la introducción del *cloture* o cierre del debate en 1917, reformado posteriormente en 1949.

Como se señalara más atrás, tras la escalada de filibusterismos en los pródromos de la participación estadounidense en la Primera Guerra Mundial, y concretamente tras el exitoso obstruccionismo contra el proyecto relativo al

---

<sup>323</sup> La cobertura televisiva de la actividad senatorial (no generalizada aún) comenzaría en 1947 con las sesiones del Plan Marshall, si bien la irrupción del Senado en los hogares estadounidenses se produciría tres años más tardes con la retransmisión de los *hearings* en la Comisión Kefauver (cuyo objeto era la investigación del crimen organizado en el país, para lo que se desplazó a distintas localidades del mismo). La importancia que la cobertura mediática habría de tener en la actividad senatorial no puede ser minusvalorada y así, a propósito del filibusterismo, caber recordar la relevancia de las crónicas en el noticiario de la noche de la cadena CBS del reportero Roger Mudd años más tarde, a propósito de los debates sobre las diferentes reformas en la legislación sobre derechos civiles. Véase GOULD, L. L. *The Most Exclusive Club...*, op. cit. pp. 176 y 242.

armamento de la marina, el Presidente Wilson convocó al Congreso en sesión extraordinaria el 5 de marzo de 1917: el objetivo, sacar adelante una reforma de las Normas del Senado para impedir o dificultar el filibusterismo, particularmente, en supuestos como los acaecidos en los que una amplia mayoría de la Cámara era partidaria de aprobar una Ley<sup>324</sup>.

El senador demócrata Walsh (por Montana) presentó una propuesta por la que, a semejanza de lo que sucedía en la Cámara Baja, el Senado podía aprobar al comienzo de cada sesión sus propias normas de procedimiento. Tras un interesante debate, cada uno de los dos partidos designó a cinco senadores para negociar, fruto de cuyos trabajos fue la presentación de una medida menos drástica: la reforma de la Regla XXII (relativa a las mociones) para introducir la *cloture* o cierre del debate. Después de seis horas de debate (inesperadamente breve), el 8 de marzo el Pleno del Senado aprobó la modificación por 76 votos a favor y 3 en contra. A partir de entonces el debate se cerraría si una mayoría de 2/3 de los senadores presentes así lo acordaba. En concreto, la “nueva” Regla establecía lo siguiente:

*“Si en cualquier momento una moción firmada por 16 senadores con el objeto de poner fin al debate una cuestión pendiente es presentada al Senado, el Presidente deberá plantear de inmediato la moción, y en el segundo día siguiente de trabajo, una hora después de que el Senado se haya reunido, deberá sustanciar la moción ante el Senado y ordenar al secretario llamar a votación, y tras comprobar que existe quorum, el Presidente deberá, sin debate, someter a votación de “síes” o “noes” la cuestión: ‘¿Es la opinión del Senado que el debate debe ser llevado a su fin?’. Y si la cuestión es decidida en sentido afirmativo por el voto de dos terceras partes de los senadores “votantes”, entonces la medida será considerada asunto no finalizado,*

---

<sup>324</sup> Con todo, el objetivo inicial de la convocatoria de la sesión especial no era la adopción de la reforma de la Regla XXII, sino la confirmación de diversos nombramientos presidenciales (esta era la motivación principal de las sesiones especiales de dicho período). De hecho, fue la propia oposición republicana la que, con los filibusterismos de los días finales de la anterior sesión, había forzado dicha convocatoria con el fin de tener un foro en el que desgastar al nuevo ejecutivo. Véase GOLD, M. et GUPTA, D. “The constitutional option to change Senate Rules and procedures: a majoritarian means to overcome the filibuster”. *Harvard Journal of Law & Public Policy*, pp. 219-227.

*excluyendo cualquier otro asunto hasta haya sido resuelto. A partir de entonces ningún senador estará facultado para intervenir más de una hora en total en relación con el asunto pendiente, incluidas las enmiendas, así como las mociones relativas a la misma, y será deber del Presidente velar para que se cumplan estos límites. Salvo por consentimiento unánime, ninguna enmienda podrá sustanciarse después de la votación sobre el cierre del debate, a menos que la misma hubiera sido presentada y leída con anterioridad a dicho momento. Ninguna moción dilatoria, enmienda de igual carácter, o enmienda no homogénea (germane) podrá tramitarse. Las cuestiones de orden, incluidas las relativas a la relevancia, así como las apelaciones a decisiones de la presidencia, serán decididas sin debate previo.”.*

La reforma aprobada era sin duda ambiciosa y pretendía cerrar todas las posibles “ventanas de oportunidad” al obstruccionismo, si bien, como se analizará a continuación, no de manera plenamente exitosa. Se ha llegado a señalar<sup>325</sup> que ya incluso desde el mismo momento de su adopción, la mayoría de los senadores no pensaban que la mencionada reforma fuera a suponer el fin del obstruccionismo (y mucho menos, cabría añadir, el fin de la tradicional regla de debate ilimitado en el Senado). De hecho, la mera invocación o presentación de la *cloture* fue muy escasa en las primeras décadas de su existencia. Así, entre 1917 y 1927 únicamente se votaron 10 mociones de cierre, de las cuales sólo 4 fueron aprobadas. Entre 1931 y la aprobación de la Ley de Derechos Civiles de 1964 sólo se aprobó en dos ocasiones (para esta última y también con ocasión de la tramitación del proyecto de Ley de comunicaciones por satélite en 1962). Los datos señalados cobran, además, toda su dimensión si se tiene en cuenta que desde la aprobación del *cloture* hasta el referido año de 1964 tuvieron lugar 83 filibusterismos<sup>326</sup>.

---

<sup>325</sup> BURDETTE, F. *Filibustering in the Senate*, op. cit., p. 128.

<sup>326</sup> En relación con lo señalado, cabe recordar cómo las intenciones manifestadas por el Presidente del Senado en 1925, el republicano, Charles Dawes, de poner fin al filibusterismo, ante la insuficiencia del *cloture*, y lo que consideraba carácter antidemocrático de aquél, chocaron con la férrea oposición de la mayoría de los miembros de la Cámara. Así, de los datos de una encuesta realizada por la época entre los senadores, se concluye que cerca de un 80% de los mismos se oponían a la supresión del filibusterismo. Véase HAYNES, G. H. *The Senate of the United States...*, op. cit. p. 418.

En 1949 se produce una modificación en la regulación del *cloture*. La Regla XXII en su redacción de 1917 no se aplicaba a las mociones para proceder a la consideración de la medida en cuestión (sí, exclusivamente, a esta última)<sup>327</sup>. Por ello, la puerta abierta para evitar el cierre del debate era demasiado amplia, hasta el punto de que en 1948 el Presidente *pro tempore* Vanderbeg, tras confirmar la interpretación referida, pudo afirmar que “*el Senado no contaba en absoluto con una efectiva regla para el cierre del debate*”. Al año siguiente, el entonces presidente *pro tempore* del Senado, Barkley, revirtió la interpretación referida extendiendo el *cloture* a las mociones para proceder, si bien su decisión fue recurrida, siendo revocada por el Pleno (por 46 votos en contra frente a 41). Finalmente, se llegaría a un compromiso, plasmado en la enmienda presentada por el senador Wherry, aprobada por el Pleno el 17 de marzo de 1949 (por 63 a 23). Por la misma se modificaba la regla XXII para extender su ámbito a cualquier moción o asunto pendiente en tramitación en el Senado, o asunto inacabado (*unfinished bussiness*). Es decir, se declaraba aplicable la regla del cierre del debate (y, por tanto, su posibilidad) en relación con las mociones procedimentales, con la excepción, en todo caso, de aquellas mociones para proceder a considerar la modificación de las Normas del Senado (de modo, que se permitía el doble filibusterismo en relación con la reforma del Reglamento, imposibilitando la denominada opción nuclear). Como contrapartida a la ampliación del ámbito del cierre del debate, en la misma modificación se establecía que aquél debía ser aprobado por dos tercios de los miembros de derecho del Senado, requisito más duro frente al anterior de los dos tercios de los senadores presentes y votantes.

La siguiente reforma del régimen del *cloture* tuvo lugar en 1959. La misma se produjo como consecuencia de un intenso debate previo en los años anteriores como consecuencia del obstruccionismo exitoso en relación con leyes que contenían medidas contra la discriminación racial. Un grupo de senadores demócratas del Norte y de republicanos moderados protagonizaron

---

<sup>327</sup> Toda vez que, de acuerdo con la misma, se aplicaba únicamente “*to close the debate upon any pending measure*”. Véase GOLD. M.B. et GUPTA, D. “The constitutional option to change Senate Rules and procedures: a majoritarian means to overcome the filibuster”, op. cit. pp. 227-230.

sucesivos intentos por poner freno al filibusterismo. De este modo, ya en 1953 se plantearía la medida drástica, conocida como “la opción constitucional”, consistente en la adopción del criterio por el que pasara a entenderse que el Senado era libre de aprobar unas nuevas reglas de procedimiento con cada renovación parcial, partiendo desde cero. Esto suponía admitir que por mayoría simple se podría modificar e incluso erradicar el filibusterismo. Una propuesta en el sentido señalado fue presentada por el senador Anderson, siendo finalmente aparcada (moción *to table*) por 70 a 21.

En cualquier caso, se había introducido un debate que se volvería a reproducir en los años siguientes. En este sentido, en 1957, el entonces Vicepresidente de la Unión y Presidente del Senado, Richard Nixon, emitió una opinión consultiva, a requerimiento de un senador, confirmando la legitimidad y validez de la opción constitucional, si bien cualquier medida práctica al respecto fue también derrotada, principalmente debido a la acción del líder demócrata Lyndon Ben Johnson. El senador por Texas volvería a protagonizar la oposición a la introducción de la opción constitucional en 1959. Con todo, consciente de que las voces a favor de aquella se habían incrementado (el Senado del 86º Congreso tenía 15 demócratas novatos, siendo la mayoría de ese signo de 64 a 36), el futuro Presidente pactó con el líder de la minoría republicana una propuesta de reforma alternativa que en cierto modo significaba un compromiso entre las diversas posturas. Tras dejar sobre la mesa la nueva propuesta de Anderson (por 60 contra 36), el Pleno adoptó una modificación de la Regla XXII (por 72 a 22). Por la misma se rebajó el quorum de aprobación del *cloture* a 2/3 de los senadores presentes y “votantes” (frente a los 2/3 de miembros del Senado) y de otra parte se amplió el ámbito de aplicación del *cloture* para incluir a las mociones para considerar cambios en las Reglas del Senado (anteriormente excluidas, y por tanto susceptibles de ser bloqueadas por un senador).

Junto con las reformas en la Regla XXII, relativas al cierre del debate, en el período central del siglo XX analizado se produjeron otras reformas procedimentales que afectaron al filibusterismo. La más relevante de todas ellas fue la aprobación de la XX Enmienda a la Constitución (en vigor desde



enero de 1933) que modificó, entre otros extremos, la duración del mandato de los representantes y senadores, así como la duración de las *sessions* de las Cámaras. De este modo, se estableció que las sesiones habían de comenzar el 3 de enero de cada año. Con anterioridad, las *sessions* comenzaban en diciembre, con la peculiaridad de que en los años pares tenía lugar una sesión corta de diciembre a marzo con senadores “cojos” (pues ya habían sido elegidos los nuevos), no reuniéndose los nuevos hasta más de un año después de haber sido elegidos (en los años impares la sesión sí duraba prácticamente un año). El cambio producido supuso, en relación con el tema que nos ocupa, el fin de los filibusterismos contra reloj anteriores al 4 de marzo, filibusterismos por lo general exitosos debido a lo apretado de la agenda en una sesión que había durado apenas cuatro meses y respecto a un Senado que no volvería a reunirse (salvo sesión especial) hasta dentro de 8 meses<sup>328</sup>. Así, pues, un elemento de indudable presión sobre los senadores para aceptar las exigencias de los obstruccionistas fue prácticamente eliminado (sólo se detectaba algo remotamente parecido en los años de elección presidencial).

### 3) Principales casos de filibusterismo

El primer filibusterismo tras la aprobación de la Regla XXII tuvo lugar con ocasión del cierre del período de sesiones en los primeros meses de 1919. Las elecciones de noviembre de 1918 habían arrojado un Senado a conformar a partir de marzo con una nueva mayoría republicana. Por ello, los senadores republicanos intentaron obstaculizar al máximo los trabajos parlamentarios de la “vieja” Cámara, en espera de contar con la hegemonía en pocos días. Un proyecto sobre arrendamiento de minas fue el objeto elegido del filibusterismo, siendo protagonista destacado el siempre combativo La Follette (quien consideraba el mismo un regalo a las grandes corporaciones). En un debate en el que el senador por Wisconsin intervino durante más de cuatro horas, se

---

<sup>328</sup> WAWRO & SCHICKLER estiman que con anterioridad a la adopción del cloture en 1917 alrededor de un tercio de los filibusterismos se concentraron en los últimos días de cada Congreso o Legislatura (*Filibuster...*, op., cit., p. 121).

produjeron escenas de tensión entre el mismo y el senador por Arkansas Robinson (se entabló una discusión sobre la manera extremadamente lenta y pausada en la que el primero pronunciaba su discurso). Finalmente, la efímera mayoría demócrata optó por abandonar el proyecto a su suerte. En los mismos días otro proyecto, en este caso de créditos extraordinarios, fue también derrotado por la obstrucción de La Follette. Ante el panorama descrito, llegado el mediodía del 4 de marzo, el Vicepresidente Thomas Marshall pudo afirmar, al cerrar el período de sesiones, que el Senado se suspendía “*sine Deo*”.

La ratificación del Tratado de Versalles en noviembre de 1919 dio lugar a intentos de obstruccionismo, abortados por los aparatos de ambos partidos, interesados, por razones distintas, en que el Tratado fuera sometido rápidamente a votación (tras 16 semanas de debate, 28 votaciones celebradas y 1.060 páginas del *Record*)<sup>329</sup>. Así, solicitado el *cloture*, fue aprobado el cierre del debate por 78 votos a 16, siendo esta la primera ocasión en la que se aplicó la nueva Norma (como es conocido, el Senado finalmente rechazó la ratificación del Tratado). En 1921, con ocasión de la tramitación de un proyecto de emergencia sobre los aranceles, y ante el obstruccionismo llevado a cabo por los demócratas, 34 senadores republicanos presentaron otra moción de cierre que sin embargo no fue aprobada, pues solo obtuvo 36 votos frente a 35 votos negativos (con todo, el proyecto finalmente se aprobaría días más tarde). Una situación similar se produjo un año más tarde en la tramitación del proyecto de *Fordney-McCumber* sobre aranceles. Pronto quedaron en evidencia los intentos demócratas de alargar al máximo el debate, a pesar de lo cual uno de sus senadores (Underwood, de Alabama) negó que estuvieran filibustereando la medida, pues, como señaló, si así hubiera sido hubieran presentado ocho mil solicitudes de votación, lo que hubiera llevado más de 2.000 horas. No obstante, los republicanos, reunidos en caucus, sopesaron cambiar las reglas de la Cámara con el fin de permitir el cierre por mayoría simple en los supuestos de proyectos financieros. Además, había quedado de

---

<sup>329</sup> Ambos partidos o grupos presentaron sus propias peticiones de *cloture*: en el caso de los demócratas frente a las reservas o enmiendas presentadas por los republicanos, y estos últimos contra el propio Tratado. La presidencia de la Cámara rechazó la tramitación de la primera al considerar que su objeto no se trataba de una “*pending question*” (resolución confirmada por el Pleno). KOGER, G. *Filibustering...*, op. cit. p. 153.

manifiesto una laguna en la Regla XXII como era la no limitación en el número de enmiendas que podían presentarse antes de que el *cloture* fuera efectivamente aprobado<sup>330</sup>. Resultó significativo que 27 senadores republicanos no asistieran a la reunión, presumiéndose su propia oposición al cambio de las Reglas de la *cloture*. La referida propuesta de modificación no fue finalmente presentada; sí, en cambio, la solicitud de cierre del debate, finalmente no aprobada, pues sólo obtuvo 45 apoyos frente a 35 votos negativos. El debate continuó, pues, durante semanas, aunque, en último término el proyecto de ley vio la luz.

La sesión especial convocada por el Presidente Harding a finales de 1922 también fue ocasión para otro filibusterismo, peculiar por los métodos empleados. El mismo iba dirigido contra un proyecto federal de castigo del linchamiento, proyecto que contó desde el primer momento con la férrea oposición de los demócratas del Sur<sup>331</sup>. Tras un primer escaqueo que dio lugar a que un senador usara prolongadamente la palabra para hacer comentarios sobre la visita realizada por el Presidente francés Clemenceau, dio comienzo un obstruccionismo intenso, cuando un senador exigió al comienzo de una sesión que se leyera de manera completa el *Journal* de la sesión anterior (lectura que se solía omitir mediante acuerdo unánime). Finalizada la lectura, se objetó, por parte del senador Harrison, que el *Journal* no recogía con exactitud determinados extremos. Así, se argumentó que no se plasmaban los nombres de los senadores que contestaban a las comprobaciones de *quorum*. Las mociones de corrección presentadas dieron lugar a su vez a prolongados debates. Al día siguiente, fue leído de manera completa el *Journal*, ante lo cual Harrison exigió que el mismo recogiera en su integridad la oración con la que se abrían las sesiones. El Senado aprobó la moción. A continuación, el senador

---

<sup>330</sup> KOGER, G. "Cloture Reform and Party Government in the Senate, 1918-1925". *Journal of Politics*, 68, n. 3, 2006, pp. 708-719.

<sup>331</sup> La "gran migración" de afroamericanos sureños a otros Estados, que tuvo lugar entre 1913 y 1921, provocó que los republicanos nortños decidieran presentar diversas iniciativas con el fin de atraerse a dicho sector que podía aumentar su base electoral. Los linchamientos en el Sur constituían la manifestación más sangrante de la discriminación racial, habiendo aumentado su número desde el comienzo de la Gran Guerra (sólo en 1922 se habían producido 51 linchamientos). Véase FERRELL, C. L. (*Nightmare and Dream: Antilynching in Congress, 1917-1922*. Garland, 1986) y RABLE, G. C. ("The South and the Politics of Antilynching Legislation, 1920-1940". *Journal of Southern History* 51, 1985).

demócrata exigió que el acta también diera cuenta del momento exacto en el que el Presidente ocupaba la presidencia. Tras las vacaciones del Día de Acción de Gracias, los demócratas volvieron a la carga utilizando como pretexto la redacción del *Journal*. Ante la constatación de que los demócratas sureños no iban a cejar en su empeño, los republicanos decidieron hacer caer el proyecto referido, logrando los primeros el compromiso por parte de los segundos de que el proyecto no reviviría en la sesión<sup>332</sup>.

Pocos días más tarde del episodio anterior, los demócratas volvieron a obstaculizar la tramitación de un proyecto de subsidio de las ventas de barcos mercantes, impulsado por la administración republicana (el proyecto trataba de revertir en parte la situación establecida bajo la presidencia Wilson). Los demócratas se opusieron, argumentando que, en tanto la Cámara de Representantes había aprobado el proyecto por sólo 24 votos, y habiendo cambiado entretanto la composición de la misma, de tal manera que un número superior al referido había perdido su escaño, la medida había perdido su legitimidad, no pudiendo dar el Senado su aprobación (debiéndose esperar en todo caso a que los nuevos senadores tomaran posesión)<sup>333</sup>. Comenzado el filibusterismo antes de finalizar el año mediante largas intervenciones, fue alcanzado un acuerdo para permitir la tramitación de otras iniciativas urgentes. Tras las vacaciones de Navidad, el filibusterismo volvió a cobrar fuerza, relevándose los opositores en largos discursos, con referencias en muchos casos completamente ajenas al proyecto. Así, Sheppard, de Texas, habló durante dos días sobre la labor de la Sociedad de Naciones; Reed, de Missouri, sobre la conveniencia de las posesiones en las Indias Occidentales; Pomerene, de Ohio, sobre la necesidad de habilitar una vivienda para el Vicepresidente; Harrison, sobre los créditos rurales... A finales de febrero los republicanos arrojaron la toalla, ante la proximidad del 4 de marzo, no sin antes intentar al menos que el proyecto fuera devuelto a la Comisión, siendo, sin embargo, rechazada la pertinente moción.

---

<sup>332</sup> GOULD, L. L. *The Most Exclusive Club...* op. cit. pp. 106-8.

<sup>333</sup> KOGER, G. *Filibustering...*, op. cit. 154.

Por las mismas fechas que las acabadas de referir tuvo lugar otro filibusterismo con una característica especial, ya que se dirigía contra la actividad (o, mejor dicho, por la inactividad de la otra Cámara). Comoquiera que la Cámara de Representantes (dominada por los republicanos) no daba su aprobación al proyecto de ayuda a los agricultores para la compra de nitratos, senadores sureños (principalmente demócratas) intentaron bloquear la aprobación en el Senado de proyectos procedentes de la Cámara Baja, teniendo en cuenta, además, que restaban escasas horas para el fin del período de sesiones. Medió aviso previo (o amenaza, como quiera verse). Así, el senador Heflin, de Alabama, informó al Senado que tenía “*diversos documentos en su pupitre que estaría muy interesado en leer entre este momento y las cuatro de mañana*”<sup>334</sup>. No obstante, conforme avanzaba el reloj, los senadores sureños fueron conscientes de que con su táctica no verían aprobadas otras medidas que les interesaban. De este modo, en la medianoche del 3 de marzo cesaron las intervenciones prolongadas, aceptando la derrota del filibusterismo.

El siguiente episodio destacable de filibusterismo tuvo lugar en la sesión especial de marzo de 1925, a propósito de la ratificación del Tratado de la Isla de los Pinos con Cuba (veintitrés años pendiente, por el que se devolvía a Cuba una pequeña isla). Lo peculiar del mismo es que fue protagonizado por un solo senador (Royal S. Copeland, de Nueva York), deseoso de proteger las inversiones estadounidenses realizadas en la isla. El 11 de marzo el senador intervino largamente, retomando la palabra al día siguiente durante más de ocho horas. Conforme pasaba el tiempo, y ante el cansancio evidente, se apoyó en el brazo de su escaño, ante lo cual el Presidente *pro tempore* le llamó al orden, señalándole que debía estar de pie (a lo que el senador respondió irónicamente inquiriendo si las normas prohibían también beber leche). Asimismo, se le prohibió que pronunciara su discurso caminando. Esa misma tarde, se presentó una moción de cierre firmada por 47 senadores (30 republicanos y 17 demócratas), lo que hacía presumir el fracaso último del obstruccionismo, ante lo cual se aprobó por consentimiento unánime una hora

---

<sup>334</sup> BURDETTE, F. *Filibustering in the Senate*, op. cit. p. 143.

para la votación de la ratificación del Tratado (finalmente aprobada) no siendo necesario, por tanto, el *cloture*.

Un año más tarde tuvo lugar la segunda aprobación de una moción de cierre del debate desde su instauración en 1917. Fue con ocasión de la discusión del Protocolo sobre el Tribunal Internacional, objeto de obstrucción por un sector de la Cámara mediante intervenciones prolongadas: así, Blease (de Carolina del Sur) procedió a leer el discurso de despedida de Washington con comentarios y tópicos acerca de la evolución, la querencia por las bebidas alcohólicas de los diplomáticos en Washington o la ortodoxia política de Woodrow Wilson. Ante la situación, una petición de *cloture* firmada por 24 senadores demócratas y 24 republicanos fue aprobada por 68 a 26, aprobándose dos días más tarde el Protocolo con reservas<sup>335</sup> (por 76 a 17)<sup>336</sup>.

En ese mismo año de 1926 tuvo lugar otro sonado caso de filibusterismo que tuvo como objeto directo un proyecto sobre los refugios para aves migratorias. El filibusterismo revistió ciertas peculiaridades, pues, si bien respondió parcialmente a la oposición de ciertos senadores defensores de los derechos de los Estados, su finalidad principal parece que fue la de impedir la discusión y, sobre todo, la aprobación de otras medidas que estaban en la agenda legislativa. Así, el proyecto ornitológico consumió mucho más tiempo del esperado. Intentada la *cloture*, sin embargo, la moción no contó con los votos suficientes (46 síes frente a 33 noes).

---

<sup>335</sup> Precisamente, dichas reservas fueron rechazadas por otros Estados signatarios del Tratado, ante lo cual el Presidente Coolidge se abstuvo de volver a presentar la iniciativa ante el Senado ante la más que posible oposición-obstrucción de un sector del mismo.

<sup>336</sup> KOGER (*Filibustering...*, op. cit. p. 155) llama la atención sobre el dato de que fueran más los senadores que apoyaron el Tratado que la propia aprobación del *cloture*, lo que corroboraría, en su opinión, la tesis de que por principio o conveniencia fueron mayoría los senadores que veían con malos ojos una eventual supresión de la libertad de debate. El mismo autor pone como ejemplo que sugiere que la oposición al *cloture* estuviera basada en razones tácticas lo ocurrido en 1927 en relación con dos filibusterismos. Así, los senadores que apoyaban, respectivamente, el *McNary-Haugen farm bill* y el *McFadden banking bill*, llegaron a un acuerdo: si los proponentes del proyecto agrario apoyaban el *cloture* del proyecto bancario, los proponentes de éste se abstendrían de obstruir el proyecto agrario, aprobándose finalmente ambos proyectos.

Célebre por su espectacularidad fue el filibusterismo emprendido en 1927 contra el proyecto Swing-Johnson para el desarrollo de la cuenca baja del río Colorado. Los protagonistas del mismo fueron un grupo de senadores (de ambos partidos) opuestos al proyecto por considerarlo excesivamente beneficioso para los territorios afectados (y, por tanto, discriminatorio para otros). Tras un acuerdo unánime inicial que permitió considerar otros asuntos, los promotores del proyecto decidieron mantener al Senado en sesión continua e impedir que se abordaran otras medidas. En la noche del 27 al 28 de febrero una inesperada comprobación de *quorum* dio como resultado la constatación de su ausencia (sólo estaban presentes treinta y seis senadores), lo que provocó la petición de la llamada a los senadores ausentes, efectuada a través del Sargento de Armas. Después de medianoche dicho funcionario apareció ante el Presidente para informarle de que algunos senadores no habían podido ser localizados, otros estaban enfermos y otros fuera de Washington. Se ordenó a continuación el arresto de los senadores que se negaban a asistir a la sesión, lo que dio lugar a la aparición con cuentagotas de nuevos senadores, algunos formalmente bajo arresto. El *quorum* fue finalmente reunido a las dos y cuarenta de la madrugada, lo que permitió la reanudación de la sesión, sucediéndose entonces diversas intervenciones prolongadas. En otro momento posterior volvió a faltar el *quorum* lo que hizo que hasta las nueve de la mañana no se reanudara materialmente la sesión (hubo que esperar cuatro horas), que se extendió hasta las once de la noche del día que comenzaba. Al día siguiente el senador Johnson (el promotor de la medida) se levantó para interrumpir la intervención del senador Ashurt en la que presentaba una moción de cierre (firmada por 11 republicanos y 6 demócratas), ante lo cual el primero se negó a cederle la palabra. La presidencia, no obstante, en interpretación de la regla XXII, permitió la presentación, decisión confirmada en apelación por el Pleno. A los dos días se votó la *cloture*, rechazada al contar solo con 32 votos frente a 59.

Casi sin solución de continuidad respecto al anterior, tuvo lugar otro filibusterismo de particular intensidad, en esta ocasión, a raíz de la consideración por el Pleno sobre la oportunidad de la continuación de los trabajos de una comisión de investigación sobre la campaña electoral al

Senado de 1926, en la que se ponía en cuestión la pureza de la elección de varios senadores. Un pequeño grupo de senadores republicanos (encabezados por quienes se denominó “los tres mosqueteros”) lideraron el obstruccionismo. El primer “incidente” tuvo lugar cuando, aprobado el día anterior la *cloture* en relación con el *Prohibition Reorganization Bill*, y acordado al finalizar la sesión el *adjournment* en lugar del *recess*, abierta la sesión el día siguiente se planteó si podía considerarse el comienzo de ésta como “*morning hour*” (a pesar de la *cloture*). La respuesta que se diera había de tener consecuencias importantes sobre una posible moción para que se considerase por la Cámara la propuesta relativa a la comisión de investigación, toda vez que durante el *morning hour* las mociones no son debatibles (se eliminarían así las posibilidades de obstruccionismo). Reed, de Pennsylvania, sometió a la presidencia una cuestión de orden argumentando que la presentación de la moción de cierre obligaba a debatir la misma sin interrupción (incluso en el *morning hour*). El Presidente Dawes sometió la cuestión directamente al Pleno sin adoptar una decisión, rechazando la Cámara la cuestión de orden presentada. Los filibusteristas optaron por obstaculizar el normal desarrollo del *morning hour* impidiendo la consideración de cualquier moción sobre la comisión de investigación (así, exigieron la lectura completa del *Journal*). El resto del día se dedicó a debatir la *Prohibition Reorganization Bill*. Al día siguiente los senadores rebeldes volvieron a filibustear el *morning hour*. Sólo cuando se votó el *cloture* del debate sobre el proyecto de prohibición volvió a discutirse la cuestión de la comisión de investigación.

El filibusterismo directo contra aquélla comenzó con largos discursos<sup>337</sup>. En uno de ellos el senador Cameron, de Arizona, cuya retirada del Senado era inminente, leyó un informe sobre la industria minera, lo que dio lugar a la presentación de una cuestión de orden por el senador Willis, de Ohio, solicitando al Presidente que impidiera tal lectura sobre la base de que un anterior Presidente había impedido la lectura de escritos no redactados por el propio senador interviniente. El Presidente admitió la lectura señalando que había que presumir que el senador era el autor del manuscrito. Otro senador

---

<sup>337</sup> Véase BURDETTE, F. *Filibustering in the Senate*, op. cit, pp. 156-162.



próximo a retirarse, Stanfield (de Oregon), habló durante horas de la necesaria solidaridad entre el campo y la ciudad. El “debate” se prolongaba así durante horas, impidiendo la consideración por la Cámara de otras medidas importantes y urgentes, lo que dio lugar a la presentación de diversas proposiciones para llegar a un compromiso en el sentido de que mediante consentimiento unánime se permitiera pasar a esas medidas y, una vez tramitadas en su totalidad, pudiera reasumirse el debate sobre la comisión de investigación en el punto en que se había quedado. Sin embargo, los senadores filibusteristas se negaron en principio a tal compromiso. Cuando reconsideraron su posición, conforme se acercaba el mediodía del 4 de marzo, sin embargo, otro senador, Norris (de Nebraska), se opuso al considerar que ello mermaba la correcta tramitación de un proyecto, dado que se impedía el estudio y debate apropiados del mismo y, en particular de las enmiendas que pudieran presentarse. Dicho senador manifestó que, en su opinión, era necesario reformar la Constitución para acabar con la fatídica fecha del 4 de marzo (es decir, con una fecha fija de *adjournment*), pues la carrera alocada de los días previos a la misma iba en contra de la dignidad del Senado. La discusión sobre la comisión de investigación continuó, y, por ende, el obstruccionismo ininterrumpido de la misma durante 37 horas (así, un senador leyó amplios pasajes de la vida del expresidente confederado Jefferson Davies, y otro de sentencias de la Corte Suprema). Un postrer intento de permitir la aprobación de otras medidas, en el sentido de no presentar enmiendas nuevas sobre las aprobadas en Comisión (ya que los filibusteristas temían que se incorporara como *rider* a otros proyectos la medida sobre la continuación de los trabajos de la comisión de investigación), no tuvo éxito, pues otros senadores aprovecharon la situación para exigir enmiendas específicas favorables a sus Estados. Finalmente, llegó la temida hora y nada se había aprobado. Cuando el Presidente del Senado dio por concluido el período de sesiones señaló: “*La Presidencia considera los resultados del presente período de sesiones principalmente debidos a las defectuosas normas del Senado, bajo las cuales una minoría puede impedir a la mayoría ejercer su derecho constitucional a presentar medidas a votación. Este es el único gran cuerpo legislativo del mundo en el que se produce tal situación*”.

En 1928 tuvo lugar otro filibusterismo destacado, en esta ocasión, y de nuevo, contra un proyecto relativo a la cuenca inferior del río Colorado (Boulder Dam), protagonizado por senadores de Arizona. Estos llegaron incluso a proponer una suspensión *sine die*, que sólo fue rechazada gracias al voto de calidad del Presidente. Los discursos interminables se sucedieron entonces, ante lo cual, finalmente el Senado aprobó la resolución de suspensión *sine die*, con lo que el proyecto quedaba condenado (unos meses más tarde se conseguiría aprobar). Un año más tarde, los días finales del primer período de sesiones fueron testigos de una serie de filibusterismos (o intentos del mismo) que obtuvieron distinto resultado. Así, no consiguió aprobarse un proyecto de financiación naval ni otro de fijación de cuotas de inmigración<sup>338</sup>, mientras que sí vieron la luz un proyecto sobre Nicaragua (relativo a la presencia de marines en ese país) y el proyecto sobre la radio, al alcanzarse compromisos con los senadores obstruccionistas.

El filibusterismo de 1933 contra el denominado *Glass Banking Bill* tuvo como protagonista a uno de los más afamados obstruccionistas de la historia del Senado: el senador por Luisiana Huey Long. Así, de los cuarenta obstruccionismos que tuvieron lugar entre 1933 y 1936, Long participaría en la mitad. Demócrata populista sureño (partidario de una masiva redistribución de rentas y enemistado por ello con el aparato del partido demócrata), su conocimiento de los resortes parlamentarios y su amplio dominio de la escenografía parlamentaria (así como de su impacto en los medios de comunicación) le granjearon el apodo de “*the Kingfish*”. La tramitación del *Glass Banking Bill*, que pretendía impulsar el crédito federal y permitía la creación de filiales bancarias, algo criticado por el senador por Luisiana, fue obstaculizado desde el primer momento obstaculizó mediante largos discursos en los que eran frecuentes las citas bíblicas de tono conminatorio (con predilección por los distintos profetas). En una ocasión intentó obtener un respiro mediante la solicitud para que el *Clerk* leyera un documento, petición

---

<sup>338</sup> Durante el filibusterismo de este último la apelación por parte de un senador obstruccionista en el sentido de considerar que el proyecto no debía ser debatido en domingo, por respeto al día del Señor, fue atendida por la Cámara, mediante la aprobación de un receso hasta el lunes siguiente. Véase. BURDETTE, F. *Filibustering in the Senate*, op. cit., p. 170.

que, tras la oposición de un senador, fue rechazada mediante un voto formal en el Pleno. En todo caso, presentada una moción de cierre por veintinueve senadores demócratas, la misma no obtuvo los apoyos suficientes por un voto. No obstante, las presiones del grupo demócrata hicieron que, primeramente, se aprobara por consentimiento unánime una limitación temporal del debate y, finalmente, el abandono del obstruccionismo.

El siguiente filibusterismo protagonizado por Long (junio de 1934) no deja de tener elementos llamativos. Ante lo que cabe suponer una obstrucción por la mayoría del Senado, el propio Long presionó con obstaculizar la aprobación de otras medidas si no se desbloqueaba el proyecto sobre la quiebra de los granjeros. Así, el referido proyecto había sido objeto de una conferencia mixta de las dos Cámaras (para consensuar una redacción definitiva). El informe de la conferencia mixta no llegaba al Senado, alegándose que se había perdido. Long, temeroso de que se pudiera aprobar un *adjournment* antes de que el Pleno hubiera examinado el informe, tomó la palabra con la intención de impedir la consideración de otros proyectos pendientes, rechazando las comunicaciones de que el proyecto estaba en camino al Senado. Finalmente, ante las garantías ofrecidas por el líder demócrata de que no se suspendería la sesión sin haber votado el proyecto sobre la bancarrota agrícola, Long cedió la palabra para que pudieran considerarse otras medidas. Al poco, apareció el esperado informe y pudo votarse el proyecto (aprobado, aunque meses después invalidado por la Corte Suprema).

Otro episodio significativo, no por su intensidad sino porque da cuenta de lo alargado de la sombra de Long, es el producido en marzo de 1935 con ocasión de la tramitación de un proyecto de subsidios laborales. Deseoso el senador Thomas de introducir una enmienda en relación con la inflación, ocupó la tribuna durante más de cinco horas. Aprobada una moción de postergación (*lay on the table*) al día siguiente, Thomas volvió a presentar otra enmienda con ciertos matices respecto a la anterior, lo que hacía suponer que el filibusterismo continuaría. La cosa empeoró cuando se supo en la Cámara que Long, ausente de Washington y opositor al proyecto, había cogido un avión hacia la capital.

Dicho dato precipitó el acuerdo respecto a la enmienda (posteriormente rechazada sin embargo en conferencia mixta).

Los intentos federales de regular y castigar duramente el linchamiento fueron, como se indicara más atrás, uno de los temas estrella del filibusterismo en el período analizado, suscitando la oposición de los demócratas sureños. En 1935 tuvo lugar un nuevo episodio. En el trámite senatorial los sureños se conjuraron para impedir incluso la consideración de la medida, intentando estos forzar un *adjournment* para que la moción correspondiente fuera abandonada, perdiendo las primeras votaciones al respecto por escaso margen. Finalmente, tras una semana de obstruccionismo, el Norte admitió su derrota, aprobándose el *adjournment* que desplazaría la moción de consideración presentada días antes.

Días más tarde se produjo otro filibusterismo (en el que inevitablemente participó Long) con aspectos llamativos en cuanto a su objeto y desarrollo. Así, iba dirigido contra el intento por Roosevelt de convocar una sesión especial de ambas Cámaras a fin de leer un veto. Diversos senadores se oponían alegando que la Constitución únicamente contemplaba el reenvío del veto a una Cámara y no a las dos. Long ocupó la tribuna durante horas, hablando sobre las cuestiones más peregrinas y ajenas al orden del día, lo que suscitó las iras de algunos senadores. Ante el alboroto en las tribunas del público, un senador pidió que se les llamara al orden, a lo que otro replicó que el público no intervenía. Barkley, de Kentucky, intervino entonces: *“Apelo a la Presidencia para que no sea estricta con los ocupantes de las tribunas. Cuando la gente va al circo debe permitírseles reírse del mono”*. Long habló durante más de cinco horas, pasando de un tema a otro; sin embargo, cometió el error de abandonar el hemiciclo durante una comprobación de *quorum*, momento que fue aprovechado por sus opositores para plantear una cuestión de orden, ya que técnicamente había finalizado su intervención, por lo que podía aplicarse (con una interpretación rigurosa, bien es verdad) la prohibición de intervención por más de dos veces en un mismo día. Respaldada la cuestión de orden, el filibusterismo fracasó.

Uno de los más célebres filibusterismos protagonizado por Long tuvo lugar los días 12 y 13 de junio de 1935, con ocasión de la tramitación de la extensión de la *National Industrial Recovery Act* (medida estrella, como es sabido, del *New Deal* rooseveltiano). Como táctica para forzar la aprobación de una enmienda presentada por la que se otorgaba al Senado el poder de confirmación de todo funcionario gubernamental con salario superior a cuatro mil dólares anuales, Long obstaculizó el proyecto mediante una intervención que se prolongó durante quince horas y media seguidas (sin prácticamente ninguna interrupción más allá de dos comprobaciones de *quorum*). Durante la misma se produjeron todo tipo de incidencias: lectura de la Constitución<sup>339</sup>, de sentencias del Tribunal Supremo, intentos de llamadas al orden por alusiones a otros senadores, intentos de Long por ser relevado momentáneamente a través de la lectura por parte del Clerk del *Journal* o de la oración, todo ello acompañado de la ingesta de leche y snacks (chocolate, principalmente) por parte del Senador para recuperar fuerzas y de estiramientos y pequeños saltos para desentumecer músculos. No faltaron incluso digresiones de tono más frívolo, como las referencias a la trayectoria personal del senador por Luisiana y recetas de cocina. En esta línea, ante el agotamiento de los temas el propio Long aceptó las sugerencias procedentes de las tribunas<sup>340</sup>. Desde el punto de vista procedimental, cabe subrayar la interpretación establecida por el Presidente *pro tempore* Pitmann (de Nevada) en el sentido de que una llamada de comprobación de *quorum* supone una “*transaction of bussiness*”, lo que implica que habiéndose producido dos comprobaciones de *quorum* en relación con el debate de una misma cuestión, el orador en el uso de la palabra pierde la misma sin posibilidad de volver a tomarla en el mismo día legislativo. Hacia las cuatro de la madrugada Long, exhausto, tiró la toalla. Hubo un intento por parte de otro senador de prolongar la obstrucción, aunque finalmente la moción de consideración de la enmienda referida fue postergada<sup>341</sup>.

---

<sup>339</sup> En el transcurso de la intervención de Long, y ante el empleo por parte del mismo de su tono más audible, el senador Minton (Indiana) le interrumpió para sugerir que hablara más bajo ya que “un número de personas en la sala estaban dormidas”. Véase BURDETTE, F. *Filibustering...*, op. cit., p. 183.

<sup>340</sup> Congressional Record 79, pt. 8, 12 jun 1935, 9091-9175.

<sup>341</sup> La actitud (o actuación, según se prefiera) de Long a propósito de la tramitación de la NIRA dio lugar a la articulación de un movimiento contrario (“*suffer Long movement*”) conformado por una decena de senadores demócratas a los que sumó algún republicano, con el propósito de

El último filibusterismo llevado a cabo por Long (meses más tarde moriría asesinado) se produjo en agosto de 1935, a propósito de la tramitación de un proyecto de financiación de la seguridad social. El senador por Luisiana estaba interesado en adicionar una enmienda por la que se garantizaba a los agricultores los precios mínimos del algodón y el trigo. Long contaba como baza con el hecho de que el Congreso había aprobado que el 26 de agosto suspendería sus sesiones *sine die*. Teniéndolo muy presente, intervino durante cinco horas y media en las que se pretendió privarle de la palabra por haber aludido a otros senadores, cosa que finalmente el Pleno no aprobó (la libertad de palabra prevaleció). Es significativo que ante la táctica obstruccionista el senador Black señalara que la misma destruiría el derecho de libertad de palabra en el Senado, a lo que Long respondió que en cada ocasión en que había obstruido un proyecto este no gozaba del apoyo popular y que en pocos meses sería su electorado el que tuviera la oportunidad de juzgar su actitud. Llegada la medianoche, finalizó el período de sesiones. Había sido una victoria pírrica: ni el proyecto ni la enmienda patrocinada por Long se sometieron a votación.

El siguiente filibusterismo a reseñar es el llevado a cabo contra el proyecto financiero del Tesoro y del Servicio de Correos en junio de 1936. Una enmienda presentada autorizando la continuidad de los subsidios navales complicó el escenario político, con intereses cruzados (incluso en el seno de la propia mayoría demócrata) en relación con la materia principal del proyecto y los subsidios navales (entre otros factores en juego, si se incorporaba la enmienda, a la que con toda probabilidad se opondría la mayoría en la Cámara Baja, no daría tiempo a que se aprobase el proyecto principal). El senador Holt (de Virginia Occidental) lideró la oposición al proyecto. Así, intervino durante horas recurriendo a la lectura de las fábulas de Esopo (además de a un extenso informe sobre minería y la coyuntura política en su Estado). Ante la situación, y debido al deseo de la mayoría de los senadores de viajar a sus

---

plantar cara a los filibusterismos del senador por Luisiana. Véase KOGER, G. *Filibustering...*, op. cit. pp. 159-160.

circunscripciones a pocos meses de la cita electoral, la Cámara votó el *adjournment sine die*, por lo que la táctica de Holt se reveló exitosa.

Los nuevos intentos producidos en las sesiones de 1937 y 1938 de aprobación de un proyecto de ley federal antilinchamientos<sup>342</sup> dieron lugar a reiterados filibusterismos que, finalmente, frustraron cualquier posibilidad de que el mismo viera la luz. Inopinadamente, en agosto de 1937 fue presentada una propuesta en tal sentido, propuesta que enseguida suscitó la férrea oposición de los senadores sureños demócratas. Tras algún problema relativo al reconocimiento de la palabra por la presidencia (en aplicación estricta de las Reglas del Senado se denegó aquella a quien la había solicitado sentado en su escaño), se presentó una solicitud de cierre del debate, derrotada por 27 a 35. Los filibusteristas hablaron durante horas, forzando en último término una solución de compromiso (había asuntos pendientes de importancia): se acordó por consentimiento unánime que el proyecto fuera considerado asunto inconcluso, de cara a favorecer su reasunción inmediata en el siguiente período de sesiones<sup>343</sup>. Inaugurado éste, los demócratas sureños intentaron retrasar la consideración del proyecto, lo que se obtuvo parcialmente.

Una vez que se entró en la tramitación del mismo, el 16 de noviembre de 1937, el filibusterismo apareció a plena luz del día, con solicitud de lecturas llevadas a cabo finalmente por los *clerks* y que consumieron varias horas ante una Cámara vacía. Se produjo un incidente de orden cuando uno de los líderes obstruccionistas, Conally, de Texas, reparó en que se había colgado en una pared del hemiciclo un poster antilinchamiento (colocado a instancias del senador Clark). Durante cinco días se sucedieron intervenciones prolongadas hasta que se permitió tramitar otras iniciativas (en concreto, un proyecto agrario) con el acuerdo de que finalizada la misma se retomaría el proyecto antilinchamiento (a pesar de ello, se intentó por los obstruccionistas aparcar *sine die* el mismo, lo que fue rechazado en votación plenaria). Retomado el

---

<sup>342</sup> El impulso por parte de la Asociación Nacional para el Avance de la Gente de Color (NAACP), así como la creciente importancia de la población afroamericana en el electorado presionaron a los demócratas “septentrionales” para que apoyaran los intentos por eliminar la práctica aberrante de los linchamientos.

<sup>343</sup> GOULD, L. L. *The Most Exclusive Club...*, op. cit. pp. 146-7.

debate de la iniciativa en cuestión, proliferaron nuevamente los turnos de palabra interminables, llegándose a permitir (por consentimiento unánime) la lectura de un voluminoso informe del Senado de 1887. Del 14 al 20 de enero el debate fue prácticamente monopolizado por un senador, Ellender, de Luisiana. Éste dio lectura a una amplia panoplia de documentos: desde la legislación estatal en materia de discriminación racial hasta historias del antiguo Egipto, la India o Haití.

A partir de ahí, se produjeron los primeros intentos de acotar el debate. Así, en primer lugar, se forzó la celebración de una sesión nocturna, y, seguidamente, se presentó una moción de cierre. Sin embargo, esta última fue derrotada por un amplio margen (37 frente a 51), llegando incluso el líder republicano a anunciar su voto en contra en *“tanto no deseaba abandonar el derecho de pleno y libre uso de la palabra... en cuanto puede ser la última barrera contra la tiranía”*<sup>344</sup>. Llegados a ese punto se volvió a permitir la consideración de otros proyectos pendientes, tras cuya discusión se repitieron las escenas obstruccionistas contra el controvertido proyecto. El 14 de febrero de 1938 se presentó una segunda moción de cierre en relación con el proyecto antilinchamiento, de nuevo derrotada (42 frente a 46). Ante la situación de bloqueo, finalmente, se presentó y aprobó (58 frente a 22) una moción que posponía indefinidamente la consideración del proyecto antilinchamiento. Hay que subrayar que uno de los rasgos más interesantes de este episodio filibusterista es que, a pesar de su duración (o precisamente por ello), 29 sesiones parlamentarias, no fue de especial intensidad, no siendo especialmente gravoso para la minoría obtener la victoria. Así, la mayoría parlamentaria no forzó la situación, por ejemplo, llevando al límite a los obstruccionistas (como se ha señalado, no hubo prácticamente sesiones nocturnas, a lo que hay que añadir que muchas cuestiones incidentales se solventaron por consentimiento unánime).

Un caso curioso es el protagonizado en marzo de 1938 por el senador Clark (hijo de un célebre speaker), quien, deseoso de posponer su intervención

---

<sup>344</sup> BURDETTE, F. *Filibustering in the Senate*, op. cit. p. 198.



a propósito de un proyecto de subsidios navales hasta el día siguiente en que hubiera más senadores y público presentes en la sala, recurrió a la presentación reiterada de peticiones de comprobación de *quorum*, consiguiendo finalmente su objetivo.

En el verano de 1939 tuvo lugar un interesante episodio de obstruccionismo, dirigido específicamente contra la autoridad del Presidente Roosevelt. La medianoche del 30 de junio expiraba el año fiscal y las políticas del ejecutivo se verían seriamente afectadas si no se aprobaba la correspondiente legislación fiscal, monetaria y laboral. Un grupo de senadores silveritas, principalmente demócratas de Estados del Oeste, quisieron aprovechar su oportunidad para forzar un incremento del precio de la plata, incluyéndolo en los correspondientes proyectos. El 20 de junio comenzaron su acción obstruccionista, sucediéndose las intervenciones irrestrictas. El lunes 26 la situación dio un giro cuando un grupo de republicanos conservadores, deseosos de abolir la autoridad presidencial de devaluación del dólar, se aliaron con los silveritas. El filibusterismo se había convertido en bipartidista. Por una mayoría de 47 a 31 la nueva alianza consiguió introducir una enmienda en el proyecto que recogía los objetivos de los dos grupos integrantes de la misma, suponiendo un serio revés para la autoridad y prestigio de Roosevelt. La Casa Blanca no tardó en reaccionar ejerciendo una tremenda presión sobre los integrantes de la conferencia mixta intercameral encargada de redactar el informe de conciliación entre ambas Cámaras (la Cámara había rechazado la enmienda introducida en el Senado). Finalmente, el informe aprobado restauraba la competencia presidencial, lo que volvió a encender los ánimos de los filibusteristas en la Cámara Alta, especialmente de los republicanos. La sesión del 30 de junio se inició con el entendido de que de no aprobarse el proyecto decaería la autoridad monetaria presidencial y los denominados fondos de estabilización, debiendo tramitarse por entero una nueva ley pasado ese plazo. Los obstruccionistas no cejaron en su empeño viendo tan cerca su ansiada meta (siendo ocasión incluso para venganzas personales, como la llevada a cabo por el demócrata Tydings, purgado el año anterior por el

Presidente). Llegó la medianoche y el informe no se sometió a votación<sup>345</sup>. En los días siguientes se entabló la polémica acerca de si podía aprobarse pasado el 30 de junio una ley por la que el Presidente recuperara sus poderes monetarios. La Casa Blanca presionaba para que se aprobara el proyecto, por lo que los republicanos, trasladando el campo de batalla a los tribunales, decidieron tirar la toalla del filibusterismo. El 5 de julio el informe de la comisión paritaria de conciliación intercameral fue sometido a votación en el Senado, aprobándose por 43 votos a 39.

Durante la década de los 40 los filibusterismos se centraron por parte del bloque sureño en la obstrucción de la aprobación de los proyectos *anti poll taxes*, esto es, iniciativas por las que se suprimían o se ponía coto a los impuestos locales empleados, principalmente en el Sur, para impedir el voto de votantes de bajos ingresos, en su mayoría afroamericanos. Así, se sucedieron filibusterismos, todos ellos exitosos, en 1942, 1944, 1946 y 1948. Las tácticas empleadas coinciden con las clásicas consistentes en debates prolongados o en provocar la ausencia de *quorum*.

El obstruccionismo llevado a cabo en 1942 dio lugar a uno de los episodios más comentados del período. Así, en noviembre de 1942 los senadores sureños emprendieron un filibusterismo en toda regla (con turnos y relevos preestablecidos) contra el correspondiente *bill* de supresión del *poll tax*, amenazando con prolongar las sesiones hasta las Navidades. La pérdida por los demócratas de nueve escaños en las recientes elecciones de medio mandato determinó que, en último término, el líder de la todavía mayoría demócrata en la Cámara, Alben Barkley, decidiera poner fin al obstruccionismo<sup>346</sup>. Así, en la sesión del sábado 14 de noviembre, Barkley consiguió la aprobación de una orden dirigida al Sargento de Armas, Chesley

---

<sup>345</sup> En ese momento estaba en el uso de la palabra el obstruccionista Tydings quien señaló: "Señor Presidente, yo siempre he estado orgulloso del número 17... y mirando el reloj oficial veo que ahora son los doce y diecisiete de la medianoche del 1 enero, perdón, de julio de 1939. Ningún senador en esta sala puede discutir eso.". Véase BURDETTE, F. *Filibustering in the Senate*, op. cit. p. 204.

<sup>346</sup> Véase YOUNG, R. *Congressional Politics in the Second World War*. Columbia University Press, 1956, p. 84).

Journey, para que fuera en búsqueda de los cinco senadores sureños necesarios para obtener el pertinente *quorum* de votación. Uno de ellos era el senador por Tennessee Kenneth McKellar, tercer senador más veterano de la Cámara y de fuerte carácter. El vice Sargento de Armas se personó en el Hotel Mayflower, en el que se alojaba McKellar, negándose este a contestar a la llamada que se le hizo desde la recepción. Finalmente, tras persuadir al mayordomo de Kenneth, el segundo del sargento de armas consiguió introducirse en los aposentos del senador, a quien convenció de que le acompañara al Capitolio, indicándole que su presencia allí era necesaria. En cuanto el coche se aproximó a la entrada del Senado, McKellar se dio cuenta del verdadero motivo del requerimiento, que ya no podía ser eludido. Su enfado fue in crescendo y, aunque finalmente el filibusterismo fue exitoso, no olvidaría el episodio. Así, de una parte, se vengó del líder de su partido al oponerse a su posible candidatura al Tribunal Supremo, y, por otra, impidió que en enero Journey fuera reelegido como Sargento de Armas.

Por otra parte, también fueron víctimas de filibusterismos proyectos que pretendían introducir reformas en el mercado laboral (*Fair Employment Practices, FEPC*) siendo obstruidos con éxito en 1946 y 1950 (en la primera ocasión mediante la obstrucción de la aprobación del *Journal*). En ese mismo año de 1950 destacan otros filibusterismos, como por ejemplo el relativo al proyecto sobre máquinas tragaperras de 1950 y el entablado frente a un proyecto de extensión de controles de rentas. En relación con este último, un senador (Cain, republicano de Virginia) intervino durante más de doce horas, permitiéndosele diversos descansos para ir al baño<sup>347</sup>. También en 1950 se produjo un obstruccionismo de cierto interés, por cuanto que estaba dirigido frente al posible levantamiento por parte del Senado de un veto presidencial a una ley, la *Communist Internal Security Act*. Los obstruccionistas pretendían ganar tiempo de cara a que el Presidente pudiera aglutinar a la opinión pública en torno a su posición y convencer a los senadores para que no levantaran el

---

<sup>347</sup> Precisamente, este hecho, inusual en los filibusterismos es un dato más entre los que hace presumir que el filibusterismo fue consentido o pactado, toda vez que, además, terminado el discurso del senador Cain, el proyecto fue sometido a votación. KOGER, G. *Filibustering...*, op. cit., p. 165.

veto. Durante el filibusterismo, uno de sus protagonistas, el senador por Dakota del Norte Langer, sufrió un colapso debido al cansancio. Finalmente, el filibusterismo no consiguió su propósito y el Senado pudo votar afirmativamente el levantamiento del veto presidencial.

Especialmente reseñable es el filibusterismo emprendido en relación con la legislación sobre explotación petrolífera de la plataforma costera llevado a cabo en 1953, al ser protagonizado por un *maverick* o llanero solitario, Wayne Morse (senador por Oregón)<sup>348</sup>. Contrario al plan del gobierno Eisenhower por el que se “reconocía” a los Estados (frente a la Federación) las competencias sobre los ingresos e impuestos derivados de la explotación petrolífera de su plataforma costera<sup>349</sup>, Morse batió el récord hasta entonces vigente de intervención más prolongada en el Senado (el de su mentor Robert La Follette en 1908). Tomando la palabra en la sesión del 24 de abril de 1953, continuó en el uso de la misma durante 22 horas y 16 minutos. Con todo, la suerte estaba echada y el proyecto finalmente se aprobó.

Un año más tarde, el mismo senador Morse se contará entre los obstruccionistas del *Atomic Energy bill*. El entonces líder de la mayoría, Knowland, intentó hacer frente al filibusterismo mediante la correspondiente “guerra de atrición” o de desgaste, para lo cual forzó la celebración de sesiones nocturnas (incluyendo el despliegue de camastros en el vestíbulo senatorial). Sin embargo, tal táctica no fue exitosa por lo que Knowland presentó la correspondiente solicitud de *cloture*, rechazada en votación plenaria. Finalmente, Lyndon Johnson, ante el temor de que pudiera provocarse algún cambio en la Regla XXII negoció con el sector conservador-sureño el apoyo al proyecto de ley a cambio de que los obstruccionistas pudieran defender

---

<sup>348</sup> Morse era habitual de las intervenciones largas prolongadas durante horas, poseyendo, además una fuerte personalidad que le valió el apodo de “el Tigre del Senado”. MACNEIL, N. et BAKER, R., *The American Senate...*, op. cit., p. 325.

<sup>349</sup> Morse pertenecía a la corriente progresista. Meses antes había roto con el partido republicano y se había convertido en independiente (en enero de 1953 llegó a la sesión inaugural del 83º Congreso con una silla plegable y señaló: “*Dado que no me ha sido dado ningún asiento en el nuevo Senado, he decidido traerlo conmigo*”).

debidamente sus enmiendas en el pleno con las correspondientes votaciones sobre las mismas<sup>350</sup>.

Pero será al hilo de los derechos civiles y de la reforma y extensión de los mismos cuando se plantee en toda su crudeza el filibusterismo, siendo el canto del cisne el protagonizado por el bloque sureño-conservador. Los filibusterismos habían sido llevados a cabo casi en exclusiva desde la década de los 30 por dicho bloque, el cual consideraba la libertad irrestricta de palabra como uno de los ejes de la institución senatorial (en este aspecto, no era infrecuente que los *maiden speech* de los senadores sureños tuvieran como temática la libertad de debate). De hecho, desde 1870 los sureños habían bloqueado todos los proyectos presentados en pro del reconocimiento efectivo de derechos en favor de la población negra. Como es sabido, las prescripciones establecidas en la XIV y XV Enmiendas a la Constitución tras la Guerra de Secesión en favor de los derechos de la minoría afroamericana (en especial, el derecho al voto) habían sido eludidas por los gobiernos sureños conformados tras la contienda, en particular, los establecidos tras la finalización de la denominada Reconstrucción. Son tristemente célebres al respecto términos como la *Jimmy Crow Clause* o la “legislación del abuelo”, por la que se establecían requisitos que perseguían y conseguían privar del voto a casi toda la población negra en los referidos Estados. En la misma línea cabe situar la impunidad de los linchamientos de los afroamericanos en dichos territorios. Desde las dos últimas décadas del XIX todo intento federal por poner coto a la situación descrita naufragó ante el filibusterismo de los senadores sureños (incluso en algunas ocasiones el proyecto era votado pero era derrotado).

La situación comenzó a cambiar a partir de 1957. Ese año se presentó un proyecto más de Derechos Civiles. Empezaba a detectarse ya un cambio en la mentalidad estadounidense, tanto a nivel de opinión pública como, especialmente, institucional. En este último aspecto, de ese mismo año es la célebre sentencia del *Board of Education* de Topeka, por la que la Corte Suprema puso serios límites a la financiación pública de escuelas

---

<sup>350</sup> KOGER, G. *Filibustering...*, op. cit. p. 165.

segregacionistas, iniciando una senda liderada por el Presidente Warren que se revelaría decisiva para el fin de la discriminación racial en el Sur. A nivel político, cada vez eran más los senadores (no sureños) comprometidos seriamente con la erradicación del apartheid sureño. Pues bien, ante la presentación del proyecto referido, el líder de la mayoría demócrata en el Senado (desde hacía dos años), Lyndon Johnson, fue consciente de que había llegado la hora de admitir siquiera tímidos avances<sup>351</sup>. Maniobrando con gran astucia, logró persuadir a unos y a otros: a los senadores patrocinadores del proyecto les convenció de que habían de rebajar sus pretensiones si deseaban que el mismo viera finalmente la luz; y, lo que fue más difícil, consiguió que los senadores sureños consintieran finalmente la aprobación de una ley de derechos civiles (la primera desde la década de 1870), si bien muy diluida en relación con su versión original.

Con todo, la tramitación no estuvo falta de escenas clásicas de filibusterismo. Es más, durante la misma se batió el récord de intervención en la Cámara, alcanzando un total de 24 horas y 18 minutos, registro no superado desde entonces. Se trata de la intervención del senador por Carolina del Sur, Strom Thurmond, quien tomó la palabra a las 20:54 del día 18 de agosto de 1957, no abandonándola hasta la 21:12 minutos del día siguiente. Thurmond dio lectura a las leyes electorales de los, entonces, 48 Estados de la Unión, además de a todo el Código Penal Federal y a diversas sentencias del Tribunal Supremo. Fue interrumpido brevemente por otros senadores que le formularon preguntas con el fin de darle algún respiro, e incluso por el líder de su partido, con el fin de tramitar otros asuntos menores, entre ellos el juramento de un nuevo senador (ello le permitió ir al baño). Con todo, el obstruccionismo estaba abocado al fracaso (realmente nunca fue tal) y la ley sería finalmente aprobada (sin que fuera necesario aplicar el *cloture*).

---

<sup>351</sup> Como es sabido, L. B. Johnson era originario de Texas, y desde sus primeros años en el Senado se había alineado con el sur en esta cuestión y, en especial, en la defensa de la libertad de palabra y, por ende, del filibusterismo, como instrumento para proteger el “*southern way of life*”. Su cambio de mentalidad en este sentido se revelaría decisivo (tanto en su etapa en el Senado como, sobre todo, más tarde en la Casa Blanca) para la aprobación de la legislación de derechos civiles).

El siguiente episodio se produjo en 1960 y en esta ocasión el proponente de la nueva *Civil Rights Act* era el propio líder de la mayoría, Lyndon Johnson, quien, ya con aspiraciones presidenciales, había decidido alinearse con el signo del nuevo tiempo. Su profundo conocimiento de los entresijos y recovecos del procedimiento parlamentario le permitió llevar a cabo algunas de las maniobras más brillantes (y también cuestionables, en un sentido estrictamente técnico) en pro del objetivo perseguido. Así, con ocasión de la tramitación de un proyecto menor remitido desde la Cámara de Representantes relativo a la propiedad pública en los distritos escolares de Missouri, Johnson propuso (o, mejor dicho, colgó del mismo) la introducción de una enmienda que constituía una auténtica ley de Derecho Civiles (o, más propiamente, una modificación de la vigente ley de Derechos Civiles). Lo hizo de manera inopinada en el transcurso de la sesión del 15 de febrero de 1960. Johnson eludía así los controles que su bloque sureño había orquestado en relación con toda propuesta de reforma en el Sur, y, por otra parte, evitaba así a la omnipotente Comisión Judicial, que hubiera sido en principio la competente en el caso de tratarse de un proyecto singularizado sobre la materia, presidida por James Eastland, senador por Mississippi, y opositor declarado a todo cambio en el *status quo* de los derechos civiles. De este modo, Johnson consiguió que se aprobara la moción para proceder relativa a la enmienda señalada, por lo que de un plumazo había sorteado una de las dos oportunidades de filibusterismo: la enmienda había de tramitarse y debatirse. Acto seguido dio comienzo el filibusterismo en el debate de la enmienda, tratando de impedir que se llegara a votar la misma.

En un primer momento, Johnson dejó discurrir el filibusterismo durante dos semanas. Entonces, decidió contrarrestar el obstruccionismo mediante el método de la “sesión continua”, con el fin de obligar a los sureños a deponer su actitud ante el coste físico que supondría monopolizar la palabra en dicho lapso. Se trató de la mayor sesión continua de la historia del Senado, estando la Cámara reunida sin interrupción (sólo una de quince minutos para limpiar la sala) desde el lunes por la mañana hasta el sábado por la tarde, un total de 125

horas y treinta y un minutos<sup>352</sup>. Sin embargo, los filibusteros sureños consiguieron organizarse bajo la dirección de Russell, articulando tres plataformas de seis senadores, lo que permitía a cada grupo intervenir durante ocho horas al día y descansar otras dieciséis. Además, como arma en su bagaje, demandaron numerosos recuentos de *quorum*, lo que obligaba a Johnson a tener asegurado el mismo en cada momento si no quería ver que la sesión se suspendía hasta el día siguiente. En especial, las comprobaciones de *quorum* eran exigidas en la hora de la cena o altas horas de la madrugada, lo que dio lugar a que se organizaran por Johnson dormitorios improvisados en el vestíbulo de la Cámara con el fin de tener siempre disponible el *quorum* requerido. La táctica finalmente desgastó más a la mayoría que a los obstruccionistas. Tras otras siete semanas de debate se llegó a un compromiso, aprobándose finalmente una versión muy diluida y tímida de enmienda de la legislación de derechos civiles.

El siguiente jalón en el camino analizado no se refiere a un proyecto para acabar con la discriminación racial, si bien su resultado habría de tener una influencia decisiva en la evolución posterior de la cuestión aquí abordada. Se trató del filibusterismo emprendido en 1962 contra el proyecto de ley de comunicaciones por satélite impulsado por el Presidente Kennedy. En esta ocasión el mismo fue objeto de obstruccionismo por parte de una minoría de senadores demócratas liberales (en terminología europea, progresistas), quienes veían el proyecto como una concesión a los grandes conglomerados industriales<sup>353</sup>. Los senadores republicanos eran partidarios del proyecto. Lo particular en este caso era que los senadores demócratas del Sur también eran partidarios del mismo. Así, en la sesión del 14 de agosto de 1962 el *cloture* fue aprobado por 63 a 27, tres votos más de los dos tercios necesarios. Era la primera vez desde 1927 en que el Senado aprobaba el *cloture*. Senadores sureños, tradicionalmente partidarios de la libertad de palabra a ultranza y contrarios al *cloture*, habían votado en favor del mismo (otros se habían abstenido). Entre los republicanos, senadores de Estados con escaso peso

---

<sup>352</sup> MANN, R. *The Walls of Jericho; Lyndon Johnson, Herbert Humphrey, Richard Russell and the Struggle for Civil Rights*. Harcourt Brace, 1996, pp. 81-89.

<sup>353</sup> KOGER, G. *Filibustering...*, op. cit. pp. 168-169.



demográfico, como Utah e Idaho, también tradicionalmente inclinados a favor de la libertad de debate, habían votado a favor del cierre del mismo. Algo se había resquebrajado para siempre.

En 1964 asistimos al que bien puede considerarse como acto principal del drama<sup>354</sup>. El proyecto de *Civil Rights Act*, de carácter omnicompreensivo, pues abarcaba más ámbitos además del electoral, había sido impulsado por el Presidente Kennedy pocos meses antes de su muerte, y Lyndon Johnson, en el discurso sobre el estado de la Unión de enero de 1964, lo eligió como vía para honrar la memoria del mandatario asesinado. De este modo, la Cámara baja aprobó el proyecto un mes más tarde, pasando al Senado. Los debates comenzaron en esta Cámara en marzo y con los mismos las tácticas filibusteristas de la minoría sureña. Durante tres semanas ésta obstruyó la aprobación de la moción para tomar en consideración el proyecto de ley, tras lo que Russell (el líder de los demócratas sureños) permitió la votación de la primera con el fin de evitar que se articulara un voto para el cierre del debate. Comenzada la tramitación del proyecto, el filibusterismo se renovó con toda su crudeza planteándose como una lucha a muerte. El entonces presidente Johnson sugirió al líder de la mayoría demócrata, Mansfield, emplear la misma táctica utilizada por éste en 1960, esto es, las sesiones continuas; sin embargo, Mansfield optó por plantar cara al filibusterismo de otro modo. Las sesiones eran maratónicas, pero en todo caso se suspendían al caer la noche. Lo peculiar de la táctica de Mansfield fue el articular también por su parte plataformas de contestación a los filibusteristas, esto es, los argumentos invocados por éstos en contra del proyecto iban a ser puntual y exhaustivamente respondidos<sup>355</sup>. La organización diaria de las réplicas corrió a cargo del *whip* demócrata, Hurbert Humphrey, quien se coordinó para ello con el *whip* republicano, el senador Kuchel. La opción por la que se decantó Mansfield tenía como inconveniente que también suponía un desgaste para la mayoría favorable al proyecto, pero presentaba como gran ventaja el conferir

---

<sup>354</sup> Una descripción pormenorizada de la tramitación de la *Civil Rights Act* de 1964 en WHALEN C. W. et WHALEN, B. *The Longest Debate: A Legislative History of the 1964 Civil Rights Act*. Cabin John, MD: Seven Locks, 1985.

<sup>355</sup> MANN, R. *The Walls of Jericho...*, op. cit. pp. 395-399.

gran publicidad al proyecto y a las posiciones partidarias del mismo. De alguna manera puede decirse que Mansfield optó por jugar en el terreno de los filibusteristas<sup>356</sup>.

Pero, en cualquier caso, era necesario someter el proyecto a votación y en esta ocasión no era factible que los sureños depusieran el filibusterismo, pues intuían que esta sería la batalla decisiva, que perdida habrían perdido la guerra (como de hecho sucedió). Por ello, sería preciso la aprobación del *cloture*. La distribución de escaños en la Cámara hacía que fueran necesarios, además de los votos de los demócratas no sureños, los de 25 de los 33 senadores republicanos, esto es, de casi todo el grupo republicano. El personaje clave para ello era el líder de la minoría, Everett Dirksen, senador por Illinois. Éste, tras una inicial reticencia (provocada por el hecho de que el líder de la comunidad afroamericana de su Estado hubiera hecho campaña contra él en las pasadas elecciones), consciente de su responsabilidad histórica, accedió, con la condición de que el *bill* fuera retocado incorporando sus sugerencias. En total fueron introducidas setenta enmiendas propuestas por Dirksen, hasta tal punto que ello provocaría envidias y recelos de los patrocinadores del proyecto (entre ellos, el Fiscal General, Robert Kennedy). Dirksen asumió el protagonismo en la defensa del proyecto: en el debate plenario rememoró a Víctor Hugo: *“Más fuerte que todos los ejércitos es una idea cuyo tiempo ha llegado, esta es una idea cuyo tiempo ha llegado, no puede ser ignorada, no puede ser negada”*<sup>357</sup>. Su labor de persuasión sobre sus colegas republicanos fue magistral, aunque no pudo granjearse el apoyo del inminente candidato presidencial, el senador Goldwater. Nada aseguraba el resultado. Un republicano cuya posición de voto no era fácil, al ser senador por

---

<sup>356</sup> De este modo, el debate del proyecto se extendió 55 días de sesión (estableciendo un nuevo record al respecto). A ello ayudó el hecho de que se hubiera “despejado” la agenda del Senado (Mansfield se había asegurado de que la legislación que era urgente aprobar se sometiera a votación) y que se suspendiera la actividad de las Comisiones entretanto (aspecto también impulsado por el líder de la mayoría). Así, pues, la Cámara entera podía concentrarse en el debate de la cuestión, y, en particular, se disminuían los costes que eventualmente hubieran podido hacer que la mayoría favorable al proyecto tirara la toalla frente a los filibusteristas, al tiempo que se “culpabilizaba” a éstos de la inactividad de las Comisiones, VALEO, F. R. *Mike Mansfield, Majority Leader: A Different Kind of Senate, 1961-1976*. New York: M. E. Sharpe, 1999, pp.142-143. Véase también WHALEN, C. W. et WHALEN, B. *The Longest Debate...*, op. cit. p. 97.

<sup>357</sup> 110 Congress Record 13.319 (1964).

Arizona y colega de Goldwater (quien no votaría por el *cloture*), el senador Hayden (de 86 años), se comprometió a votar en favor de la ley si su voto era finalmente imprescindible y por ello, el día de la votación se refugió en la sala de reuniones de los demócratas en espera de acontecimientos. El resultado se presumía tan ajustado que el senador demócrata Clair Engle, enfermo terminal de un cáncer cerebral asistió a la sesión, y, no pudiendo hablar, votó por gestos (la dirección de su mirada). Producida finalmente la votación para el cierre del debate, el *cloture* contó con la mayoría necesaria: 71 frente a 29. Era la vez primera que el instrumento introducido con la modificación de la Regla XXII en 1917 era aprobado en relación con una medida de derechos civiles.

Unos meses más tarde, en marzo de 1965, el Presidente Johnson, ante una sesión conjunta de las Cámaras, demandó la aprobación de una nueva ley de derechos civiles más ambiciosa, en esta ocasión abordando el aspecto crucial del derecho al voto<sup>358</sup>. Mansfield y Dirksen volvieron a coordinar sus actuaciones. Se remitió el proyecto a la Comisión Judicial del Senado con la instrucción de que debía ser informado por la misma en un plazo no superior a tres semanas. Se aprovechó para ello la ausencia por enfermedad del presidente de la misma, el todopoderoso obstruccionista Russell. El debate plenario comenzó a mediados de abril sucediéndose los episodios filibusteristas. Pero la suerte estaba echada: en la votación del 25 de mayo, fue aprobado el *cloture* por 70 a 30, y el día siguiente el Senado aprobaba la ley por 77 a 19.

El último episodio se produciría en 1968. Ya en 1966 el Presidente Johnson había anunciado en el discurso de la Unión su intención de impulsar una nueva Ley de Derechos Civiles que acabara además con las discriminaciones subsistentes en materia de propiedad y alquiler. Las reticencias iniciales de los republicanos (incluido Dirksen) en cuanto a la constitucionalidad de esta última medida, por invadir competencias de los Estados, fueron vencidas dos años más tarde (año de elecciones

---

<sup>358</sup> Para el proceso de aprobación de la *Voting Rights Act*, véase ACKERMANN, B. et NOU, J. "Canonizing the Civil Rights Revolution: The people and the Poll Tax". 103, *Northwestern University Law Review*, 63, 2009, pp. 90-110.

presidenciales). Dirksen logró introducir varias modificaciones y concitó los apoyos necesarios para que finalmente el *cloture* se aprobara por 65 a 32. La senda iniciada en 1957 se concluía así. Se cerraba una etapa en la historia norteamericana y, también, en la historia del filibusterismo. Este no volvería a ser el arma de una minoría segregacionista empeñada en parar el reloj de la historia y de la dignidad humana. A partir de ahí, el filibusterismo emprendería un nuevo camino.

## IV. EL FILIBUSTERISMO EN LA ACTUALIDAD

El filibusterismo en su conformación actual arranca de la década de los 70 cuando confluyen diversos factores, de tipo político y procedimental, que caracterizan al obstruccionismo hoy en día. El comienzo de esta etapa coincide con la consolidación de la presidencia imperial así como con la reivindicación, particularmente desde el Watergate, del papel de las Cámaras y, singularmente, de congresistas y senadores en el equilibrio de poderes en Estados Unidos (en cierto modo, el segundo dato opera como contrapeso del primero). El período señalado bien puede calificarse como de filibusterismo irrestricto (en sus distintas formas, pero en especial, a través del denominado filibusterismo silencioso), hasta el punto de que su número se ha multiplicado exponencialmente<sup>359</sup>. Precisamente, la referida proliferación ha provocado que sea durante esta etapa cuando más intensas y numerosas han sido (y son) las voces que cuestionan no sólo la oportunidad del mismo<sup>360</sup>, sino la propia constitucionalidad del filibusterismo (y, más en concreto, del sistema de debate ilimitado vigente en la Cámara Alta).

---

<sup>359</sup> Así, se pasa de un filibusterismo por Congreso (cada dos años) en la década de los 50 y de 4,6 en los 60 (con 5,2 votaciones de cierre) a una media de 11,2 filibusterismos por Congreso en la siguiente década (y 22,4 votaciones de cloture). En la década de los 80 y 90 se asiste a otro incremento exponencial, para situarse en los dos últimos Congresos del siglo (106º y 107º) en 32 filibusterismos y 59 votaciones de cierre. Véase SINCLAIR, B. "Senate Parties and party Leadership 1960-2010", en *The U.S. Senate: From Deliberation to Dysfunction* (Edit. Loomis). Sage-Copress, 2012, p. 101. Desde el inicio del siglo actual hasta 2020 incluido la media de mociones de cierre votadas ha pasado a ser de 62 por año, habiéndose producido un sustancial incremento en las últimas cuatro legislaturas, destacando las 218 votadas en el 113º Congreso (2013-2014) y las 298 del 116º (2019-2020). Véase al respecto, TAUSANOVITCH, A. et BERGER, S. *The Impact of the Filibuster on Federal Policymaking*. Center for American Progress, dec. 2019. Por su parte, KOGER pone de manifiesto que durante el 111º Congreso sólo el 36% de los bills impulsados en la Cámara Baja obtuvieron la aprobación del Senado, mientras que en el sentido inverso el porcentaje se elevó al 67% (KOGER, G. "Filibustering and Partisanship in the Modern Senate", en *Party and Procedure in the United States Congress*, pp. 217 y ss. Jacob R. Strauss. Ed. 2011).

<sup>360</sup> Se ha llegado a hablar de una "trivialización" del filibusterismo. WILL, G. "Our Government Reflects our Confusion". *Washington Post*, December 23, 1983, p. 17.

## A) FACTORES

Una serie de factores contribuyen a explicar el vertiginoso crecimiento del filibusterismo desde la década de los setenta, así como sus rasgos principales en la actualidad.

Desde un punto de vista procedimental, y sin perjuicio de que más adelante se aborde con mayor detalle la cuestión, ha de destacarse como factor de primer orden en el crecimiento del filibusterismo el hecho de que se haya articulado un mecanismo mucho más simplificado y menos costoso que el tradicional del uso prolongado de la palabra. Nos referimos al sistema de “holds”, en el que nos detendremos con más detalle con posterioridad, sistema que hace muy “barato” la utilización del mismo, toda vez que en la mayoría de las ocasiones no se hace pública la identidad de los senadores opuestos a la aprobación de una medida y dispuestos a frenarla mediante el uso ilimitado de la palabra (no siendo necesario para el bloqueo que se llegue a esto último).

Iguales consideraciones deben realizarse en relación con la instauración del denominado *two-track system*, esto es, la articulación de dos vías de tramitación diferenciadas para los *bills* objeto de obstruccionismo y aquellos “exentos” del mismo. La menor incidencia del filibusterismo en el conjunto del trabajo legislativo de toda la Cámara, si bien lo ha hecho menos “efectivo”, por aminorar su capacidad de bloqueo, sin embargo, lo ha hecho más atractivo, al disminuir el coste político del mismo. De otro lado, la plena instauración a partir de la década de los años 60 del modelo de Estado de Bienestar estadounidense (*Big Society* de Lyndon B. Johnson) y, más en general, de un mayor intervencionismo estatal, hace que la agenda legislativa se haya multiplicado exponencialmente en los últimos años. Ello determina que el número de *bills* expuestos al riesgo de ser obstruidos es sustancialmente mayor que en el pasado, lo que también contribuye a explicar el aumento en el número de filibusterismos.

En relación con lo apuntado en las líneas que anteceden, se ha llegado a señalar<sup>361</sup> que las distintas reformas procedimentales aprobadas por el Senado en relación con el filibusterismo, incluidas aquellas que han pretendido acotarlo (destacando la aprobada en 1975), han provocado un efecto en principio paradójico, como es el de institucionalizar dicho fenómeno o praxis. Así, en lugar de reducir el número de filibusterismos, se ha institucionalizado su asunción por los senadores como un elemento más del procedimiento legislativo.

Deteniéndonos a continuación en los factores propiamente políticos que explican el aumento del filibusterismo en el último medio siglo, debe destacarse, en primer término, que el hecho de que la década de 1970 supusiera el verdadero *take off* del filibusterismo no es casual. Una vez que se aprobara la legislación sobre derechos civiles en la década de los 60, desapareció para siempre la identificación del filibusterismo con la oposición a la plena igualdad racial. Ello conllevó que se desvanecieran muchas de las antiguas reticencias por parte de un amplio sector de la Cámara a utilizar una táctica cuyos protagonistas habían sido hasta el momento los senadores sureños opuestos a la legislación de derechos civiles. Se produjo lo que puede calificarse como un “descubrimiento” del filibusterismo (por parte de los republicanos y los demócratas progresistas), que a partir de ahora intentarán sacar ventaja política con su utilización. El filibusterismo se ha convertido así en un arma rutinaria, que, además, cuenta con el apoyo, o, mejor dicho, con la no oposición de la mayoría de los senadores (extremo sobre el que se volverá más adelante).

En conexión con lo apuntado, si bien el filibusterismo todavía responde en parte a su configuración clásica como “arma” del senador individualmente considerado, de tal manera que el mismo es utilizado con frecuencia con propósitos “parroquiales” (se levanta el veto individual a una propuesta legislativa a cambio de obtener alguna compensación, en el proyecto legislativo en cuestión u en otro, deseada por el senador obstruccionista, sea para el

---

<sup>361</sup> KOGER, G. *Filibustering...*, op. cit. pp. 178.179.

Estado al que representa o, con carácter general, para los intereses o posiciones que defiende<sup>362</sup>), el filibusterismo ha desbordado su caracterización tradicional<sup>363</sup> para convertirse en un instrumento de utilización partidista, en el contexto de la creciente polarización a la que más tarde se hará referencia. En este aspecto, el reforzamiento de la disciplina de partido y la polarización política en Washington son factores de extrema importancia para explicar el fenómeno descrito, factores claramente interrelacionados que se alimentan mutuamente.

Así, en primer término, ha de destacarse la consolidación, a partir de la década de los 70, del que ha sido denominado como sexto sistema de partidos en Estados Unidos<sup>364</sup>. En gran parte como consecuencia de la aprobación definitiva de la legislación sobre derechos civiles, los Estados del Sur han dejado de ser sistemas de partido único (demócrata), habiéndose producido un desplazamiento en los últimos años hacia una hegemonía republicana en la mayor parte de los mismos. De este modo, ha desaparecido prácticamente el fenómeno de los *dixiecrats*, es decir demócratas sureños que votaban reiteradamente con los republicanos conservadores. El realineamiento del Sur en la década de los 60 y 70 hará que, finalmente, el partido demócrata se halle más cohesionado que en el pasado<sup>365</sup>. De otra parte, los republicanos moderados de Nueva Inglaterra y el Medio Oeste han sido frecuentemente reemplazados en las Cámaras por demócratas liberales, siendo aquéllos en el pasado elementos clave para acuerdos coyunturales con el otro lado del hemisferio. Así, pues, tanto en uno y en otro partido ha habido una importante reducción de los elementos moderados potenciales impulsores de acuerdos bipartidistas. Junto al dato señalado, las restricciones que durante mucho

---

<sup>362</sup> En relación con lo señalado, se ha indicado que la proliferación de los grupos de interés o lobbies con influencia en Washington D.C. ha sido también un factor determinante en el crecimiento del filibusterismo, al incrementarse las recompensas políticas del activismo senatorial. BINDER, S. et SMITH, S. *Politics or...* op. cit. p.17.

<sup>363</sup> Esto es, como arma de negociación empleada por “lobos solitarios” (o “*mavericks*”, en la terminología norteamericana) o por grupos de senadores unidos por intereses territoriales.

<sup>364</sup> Véase *ut supra* Capítulos II, apartado B) y III del presente estudio.

<sup>365</sup> Con todo, no han faltado las votaciones cruzadas, en particular tras el advenimiento del reaganismo en los 80, protagonizadas por los llamados *blue democrats* que votan en muchas ocasiones en favor de las propuestas más liberales (en sentido europeo), especialmente en materia impositiva, patrocinadas por los republicanos.



tiempo han regido sobre la recaudación individual de financiación electoral por cada candidato (*hard money*) en “beneficio” del recaudado por el partido (*soft money*) han incrementado la disciplina de partido, con los consiguientes efectos en el funcionamiento de la Cámara<sup>366</sup>, y, en particular, sobre el filibusterismo.

Lo referido enlaza, tal y como se ha indicado, con otro elemento de marcada importancia en el análisis del filibusterismo contemporáneo, como es el aumento de la polarización partidista electoral constatado en todo el país desde hace unos años (prácticamente desde 1992, y, sobre todo, desde el año 2000). El hecho de que el mapa electoral, frente a lo que sucediera en otras épocas, permanezca prácticamente invariable en las últimas décadas (y en todo tipo de elecciones) es una muestra de ello. Dicha polarización no es solo claramente detectable en las urnas (en particular, en las elecciones presidenciales), sino especialmente en el debate político y, sobre todo, en el mediático y social. Todo ello tiene su particular reflejo en la propia vida de las Cámaras (sobre todo en la Baja por su propio perfil frente a la Alta) en donde, si bien en numerosos temas trascendentales se mantienen los grandes acuerdos entre las dos fuerzas, se constata un más férreo seguimiento partidista en los *roll calls*<sup>367</sup>.

En relación con el bipartidismo creciente ha de añadirse también el recrudecimiento del enfrentamiento (por otra parte, consustancial al sistema de *checks and balances* norteamericano) entre las Cámaras y el Ejecutivo. Así, si ya en casi un tercio de los últimos 130 años Presidentes de un signo han convivido con unas Cámaras dominadas por el partido opuesto, durante más del 75% de los últimos 35 años al menos una de las Cámaras ha estado dominada por un partido distinto al del Presidente. La misma conclusión debe extraerse respecto al enfrentamiento entre una y otra Cámara en los amplios períodos en que una y otra han contado con distinta mayoría. Es cierto que, a

---

<sup>366</sup> Así, por ejemplo, entre otros efectos, el mayor control por parte de los partidos del funcionamiento de las Cámaras ha repercutido en la significativa reducción de la autonomía de la que tradicionalmente han gozado las Comisiones y sus miembros (siendo ello especialmente evidente en el caso de la Cámara de Representantes). Véase SMITH, S. S., ROBERTS, J. M. et VANDER WIELEN, R. J. *The American Congress*, op. cit. pp. 175-181.

<sup>367</sup> SINCLAIR, B. *Senates Parties and Party Leaderships, 1960-210... op. cit.* pp. 85-107.

priori, en el escenario descrito el filibusterismo sería más innecesario, toda vez que, en el contexto de enfrentamiento con el Senado, el partido mayoritario en la Cámara Baja (y minoritario en la Alta) ya contaría con posibilidad de bloquear las iniciativas de la mayoría del Senado, bastando el rechazo de la medida propuesta por aquél. Con todo, la praxis demuestra que en tales coyunturas aumenta el filibusterismo senatorial, al tratarse de un instrumento de oposición muy visible.

De otra parte, la llegada de la televisión a las Cámaras (desde 1976, con el canal coparticipado *C-Span*) y la retransmisión en directo de las sesiones ha tenido un doble efecto, en gran parte ambivalente. De un lado, ha servido de elemento disuasorio para la prosecución de determinados filibusterismos<sup>368</sup>, ante las acusaciones de parálisis institucional y de ineficacia tan en boga entre un amplio sector de la opinión pública estadounidense<sup>369</sup>. Por el contrario, en ocasiones la cobertura mediática ha servido como acicate de determinados filibusterismos, en particular de aquellos realizados con fines, no tanto dilatorios, como de atracción de la atención de la opinión pública (los más frecuentes en los últimos años).

En conexión con lo acabado de exponer, otro factor a tener en cuenta en el auge del filibusterismo (siquiera de manera indirecta) es la mayor publicidad (y, por tanto, de conocimiento por el público) de los *roll calls*, tanto por vía del seguimiento audiovisual de las sesiones como por el más rápido y fácil acceso al sentido individual de las votaciones a través de internet. El mayor escrutinio público de las votaciones individuales de los senadores (a lo que hay que unir el aumento exponencial del propio número de *roll calls*) hace que en muchos casos los consensos o los meros *bargaining* que antaño desbloqueaban los filibusterismos sean hoy en día algo más difíciles. Incluso el propio número de

---

<sup>368</sup> En este sentido, se ha señalado que detrás de la reforma operada en 1986 por la que se reducía el límite para el debate *post cloture* de 100 a 30 horas se halló la decisión coetánea de permitir la retransmisión de todas las sesiones por el canal C-SPAN, ya que muchos senadores consideraban que un “espectáculo” tan prolongado podía dañar la imagen de la Cámara. FENNO, R. F. “The Senate through the Looking Glass”. *Legislative Studies Quarterly*, 14, 1989, pp. 313-348.

<sup>369</sup> En este sentido, FISK et CHEMERINSKY (*The Filibuster*, op. cit. p. 206).

los *roll calls*, con sus efectos dilatorios, se ha incrementado en los últimos años de manera significativa, en la mayoría de las ocasiones, solicitados o exigidos no tanto con propósitos directamente obstruccionistas, sino con el de obligar a los senadores a hacer públicas sus posiciones políticas sobre un buen número de temas, buscándose con ello el futuro castigo electoral de los votantes de la circunscripción. Frente a este fenómeno ha surgido como antídoto el denominado sistema conocido como “*fill the amendment tree*”, por el que los líderes parlamentarios de la mayoría o de la minoría, apelando a su derecho de prioridad en el reconocimiento, proponen sucesivas enmiendas “colgando” de la original con el fin de desplazar el centro del debate y asegurándose que primero se vote la enmienda secundaria o las sucesivas<sup>370</sup>.

Lo acabado de apuntar tiene una íntima conexión con el filibusterismo, conforme se expondrá con más detalle más adelante. Así, en numerosas ocasiones es difícil distinguir entre la presencia de un genuino filibusterismo o la insistencia en contar con una justa oportunidad de presentar, defender y votar enmiendas por parte del grupo minoritario<sup>371</sup>. De este modo, el filibusterismo se utilizaría frecuentemente como un método de presión sobre una mayoría que progresivamente ejerce un control más férreo sobre los procedimientos y las oportunidades de intervención del grupo minoritario (fenómeno característico de la Cámara de Representantes contemporánea<sup>372</sup>, y que se habría “introducido” recientemente en el Senado). En definitiva, todo lo señalado en las inmediatas líneas que anteceden no sería sino una muestra de la creciente traslación de la lucha política a los elementos procedimentales, incluso en numerosos casos por delante de la focalizada en las cuestiones sustantivas de fondo<sup>373</sup>.

---

<sup>370</sup> RITCHIE, D.A. *The U.S. Congress*. Oxford University Press, 2ª ed. 2016, p. 76.

<sup>371</sup> KOGER, G. *Filibustering...*, op. cit. pp. 180-181.

<sup>372</sup> Véase *ut supra* Capítulo II, C. 1).

<sup>373</sup> De hecho, en muchas ocasiones para evitar precisamente *roll calls* en donde a un senador o grupo de senadores pudiera resultar “incómodo” o inconveniente en términos electorales manifestar su posición de fondo respecto a un tema, se prefiere plantear la contienda en aspectos del procedimiento parlamentario, destacando entre los mismos los “involucrados” en el filibusterismo.

## **B) MODALIDADES: DEBATE IRRESTRICTO Y FILIBUSTERISMO SILENCIOSO**

Como se indicara con anterioridad, la característica más relevante del filibusterismo en el período que arranca en 1970 hasta nuestros días es la proliferación del denominado *stealth filibusterism* o filibusterismo silencioso a través de los *holds*. Tanto es así que en la actualidad son muy escasos los filibusterismos que se manifiestan abiertamente en su forma clásica de uso irrestricto de la palabra. Por otra parte, esta nueva plasmación del obstruccionismo hace que los costes políticos para sus protagonistas sean muy escasos, debido a que hasta hace pocas fechas era esencialmente anónimo.

En cualquier caso, conviene que nos detengamos en los aspectos procedimentales de ambas modalidades de filibusterismo: el que podríamos denominar filibusterismo expreso o clásico y el filibusterismo silencioso.

### **1) FILIBUSTERISMO EXPRESO: LA LIBERTAD DE DEBATE**

Sin perjuicio de que, como se señalara, existen otras modalidades prácticas de obstruccionismo en el Senado de Estados Unidos (presentación de múltiples enmiendas o *quorums* evanescentes) el instrumento favorito para el mismo sigue siendo el filibusterismo en su sentido estricto, esto es, aquel que tiene como base la libertad de palabra ilimitada.

Esta tiene como base o fundamento lo establecido en la Regla XIX de las *Standing Rules* del Senado. El párrafo 1(a) de la misma dispone lo siguiente:

*“Cuando un Senador desee tomar la palabra, deberá levantarse y dirigirse al Presidente del Senado, no pudiendo intervenir hasta que sea reconocido. El Presidente Senado deberá reconocer al Senador que primero se*

*dirija al mismo. Durante el debate ningún Senador deberá interrumpir a otro sin su consentimiento, debiendo dirigirse al Presidente del Senado para obtenerlo, Ningún Senador podrá intervenir más de dos veces sobre una cuestión durante una misma jornada legislativa sin la autorización del Senado, la cual deberá producirse sin debate previo*”.<sup>374</sup>

Así, pues, el filibusterismo expreso se basa en dos extremos reconocidos en la Regla XIX: la obligación por parte del Presidente del Senado de dar la palabra al senador que se la solicite, interviniendo necesariamente tras el senador que esté en el uso de la misma o que la haya solicitado primero; y, en segundo lugar, el carácter ilimitado del tiempo de la intervención de un senador.

Por lo que respecta a la primera cuestión, ha de recordarse que el Presidente del Senado (a diferencia de lo que ocurre en otras Asambleas) no tiene margen de discreción en cuanto al otorgamiento de la palabra a aquellos senadores que lo soliciten. Con todo, debe tenerse en cuenta que la aplicación de la regla del reconocimiento tiene en la práctica algunas excepciones, especialmente, las derivadas de la prioridad que suele otorgarse a los *party leaders* y a los *floor leaders* de la mayoría y de la minoría (con preferencia para la mayoría) en cuanto organizadores y conductores de la tramitación de iniciativas en la Cámara, algo aceptado por todos los senadores<sup>375</sup>. Por otra parte, la Regla XIX implica que el senador que esté en el uso de la palabra no puede impedir que otro senador que la haya solicitado tras él pueda intervenir sobre la cuestión debatida forzando una votación previa. Sólo hay dos excepciones a este último particular: los casos en los que se presente y apruebe un *unanimous consent agreement* (como es obvio) y cuando se

---

<sup>374</sup> “*When a Senator desires to speak, he shall rise and address the Presiding Officer, and shall not proceed until his is recognized, and the Presiding Officer shall recognize the Senator who shall first address him. No Senator shall interrupt another Senator in debate without his consent, and to obtain such consent he shall first address the Presiding Officer, and no Senator shall speak more than twice upon any question in debate on the same legislative day without leave of the Senate, which shall be determined without leave of the Senate, which shall be determined without debate*”.

<sup>375</sup> BETH, R. S. et HEITSHUSEN, V. *Filibuster and Cloture in the Senate*. Congressional Research Service, December 2014, p. 2.

presente y apruebe una *motion to table*, esto es una moción por la que se acuerda retirar (lo que equivale en la práctica a rechazar) la medida propuesta (medida ésta que, por razones lógicas, tampoco opera como un resorte antifilibusterista, salvo en el caso de enmiendas presentadas con fines obstruccionistas).

En cuanto a la falta de acotación temporal de los turnos de palabra en el Pleno del Senado, la ausencia de límites se infiere directamente de la propia Regla XIX, por cuanto que además no existe expresamente ninguna limitación temporal en otras Reglas. Por tanto, ningún senador podrá ser privado de la palabra una vez haya comenzado su intervención, salvo que la misma atente contra el decoro de la Cámara, o en el caso de que se presente una moción de cierre del debate.

Por otra parte, opera en cualquier caso la limitación establecida en la propia Regla XIX consistente en que en un mismo “día legislativo” o sesión parlamentaria (no día del calendario) ningún senador podrá intervenir más de dos veces sobre una misma cuestión. Precisamente, cada día legislativo o sesión termina con una *motion to adjourn* aprobada por la Cámara. Sin embargo, en los casos de filibusterismo expreso, y con el propósito de limitar las posibilidades del mismo, teniendo en cuenta lo establecido en la *two-speech-rule*, no es infrecuente que la mayoría se niegue a aprobar la referida moción (teniendo lugar las llamadas *round-the-clock sessions* o sesiones continuas). De esta manera se hace más costoso, en términos físicos, el filibusterismo obligando a sus protagonistas a intervenir sin descanso, ya que se limitan los posibles relevos. Con todo, ha de tenerse presente que la limitación señalada respecto a la obtención del reconocimiento no se aplica a los debates relacionados con tratados internacionales o con nominaciones. Por otra parte, hay que subrayar que a efectos de cómputo de intervenciones la praxis hace que no se incluyan en el mismo aquéllas que tienen por objeto determinadas cuestiones procedimentales (no todas), como la comprobación de *quorum* ante su posible ausencia o la exigencia de una investigación parlamentaria. Sin embargo, si la intervención versa sobre una cuestión sustantiva, por breve que sea aquélla, se computa a efectos de aplicación de la

limitación establecida en la Regla XIX. No obstante, la Regla de las dos intervenciones suele eludirse en el curso de los filibusterismos mediante la presentación de otras cuestiones sustantivas durante el debate, normalmente enmiendas (aunque también es el caso de determinadas mociones), en sus distintos grados (así enmiendas sobre enmiendas y sucesivas)<sup>376</sup>.

Señalado lo anterior, conviene detenerse en la operativa práctica más frecuente para la realización del filibusterismo a través del uso irrestricto de la palabra. En este sentido, cabe indicar que el senador no podrá ser interrumpido más que por la presentación de la moción de cierre, por lo que la propia monopolización del uso de la palabra impide el sometimiento a votación de la cuestión que se desea obstruir. Por otra parte, ha de recordarse que la intervención no está limitada en su contenido, pudiendo versar sobre una materia completamente extraña a la iniciativa, incluso sobre aspectos a priori más o menos frívolos (una receta de cocina o un cuento para los hijos, han sido ejemplos no muy lejanos de ello). La única limitación que debe tenerse presente es la derivada de la conocida como *Pastore Rule* (Regla XIX, párrafo 1.b.)<sup>377</sup>, por la que en las tres primeras horas de debate en cada sesión (excluido el tiempo normalmente empleado por los líderes de la mayoría y la minoría en la exposición de la programación del día) cualquier intervención ha de estar relacionada directamente (*germane*) con la iniciativa sometida a debate<sup>378</sup>.

De otro lado, por lo que respecta al aspecto puramente físico, debe tenerse en cuenta que las intervenciones en el Senado deben realizarse siempre de pie (no obstante, está permitido el discurso peripatético), lo que añade una carga o coste evidente al hecho de protagonizar un filibusterismo.

---

<sup>376</sup> BACH, S. "Filibusters and Cloture in the Senate", en *Congress of the United States: Powers, Structure and Procedures* (dir. KURA, N. O.). Nova, N. Y., 2001, p. 121.

<sup>377</sup> "At the conclusion of the morning hour at the beginning of a new legislative day or after the unfinished business or any pending business has first been laid before the Senate on any calendar day, and until after the duration of three hours of actual session after such business is laid down except as determined to the contrary by unanimous consent or on motion without debate, all debate shall be germane and confined to the specific question then pending before the Senate".

<sup>378</sup> La Regla fue adoptada por el Senado en enero de 1964. Véase BYRD, R. C. *The Senate 1789-1989...* op. cit., p. 129.

Con todo, existen mecanismos por los que se atenúan los inconvenientes de hacer uso de la palabra hasta la extenuación física. Así, siempre existe la posibilidad de que se concierte con otros filibusteristas una estrategia de relevos, a condición de que aquellos hayan obtenido previamente el reconocimiento. Igualmente, la regla del discurso ininterrumpido tiene como excepción la posible admisión por parte del senador que hace uso de la palabra de posibles preguntas relacionadas con la exposición realizada<sup>379</sup>. En los casos de filibusterismos concertados el preguntante suele alargarse en la exposición de su pregunta (con amplios antecedentes), contestando el orador con monosílabos o respuestas muy cortas, a lo que sigue una nueva pregunta. Con tal sistema se permite al senador que ocupa la tribuna descansar sus cuerdas vocales y en parte su cerebro, si bien debe continuar permaneciendo de pie durante todo el “proceso”.

Pero, sin duda, el mecanismo más empleado para hacer menos gravoso para su protagonista el filibusterismo es el requerimiento de comprobación de *quorum* y su continuación, esto es, los requerimientos de votaciones, constituyendo ambos por sí solos instrumentos obstruccionistas de gran relevancia.

La Constitución estadounidense exige que las Cámaras cuenten con el *quorum* necesario (mitad más uno) para la conducción de los asuntos. Lo cierto es que rara vez en los debates (de hecho, ello es signo distintivo del Congreso norteamericano, y en particular del Senado, frente a otros Parlamentos) ese *quorum* está presente. Las *Rules* de cada Cámara permiten que un Senador pueda llamar la atención sobre la presunta falta de *quorum* (de presencia) y exigir la comprobación formal del mismo (o, eventualmente, de su ausencia), siendo obligada tal comprobación. En dichos supuestos es un *Clerk* quien

---

<sup>379</sup> La cesión de la palabra a otro orador hace que el senador cedente pierda la palabra, de acuerdo con los precedentes imperantes en el Senado. Tal es la regla general, con la salvedad del supuesto mencionado.



realiza la pertinente comprobación llamando senador por senador<sup>380</sup>. En el caso de que se compruebe que no existe un mínimo de 50 senadores (el *quorum* en el Pleno) sólo caben dos opciones: suspender (*adjourn*) la sesión hasta una determinada hora o fecha (normalmente el día siguiente) o presentar una moción requiriendo la presencia de los senadores hasta alcanzar el *quorum*. La primera opción supone un triunfo para los obstruccionistas pues habrán conseguido dilatar aún más el debate de un proyecto<sup>381</sup>. Por ello, normalmente la mayoría prefiere la presentación y aprobación de la moción señalada. En dicho supuesto la moción presentada tiene por objeto requerir al Sargento de Armas para que vaya en la búsqueda (y en su caso obligue) de los senadores ausentes. Ante la presentación de tal moción se inicia una votación por llamamiento a la que normalmente los senadores ausentes en la previa comprobación de *quorum* sí acuden. Por todo ello, comprobada en dicha votación que sí existe *quorum*, el Senado puede reanudar el debate o asunto que estuviera previamente tratando. Así, pues, la táctica de pedir comprobaciones de *quorum* es uno de los principales instrumentos dilatorios (no definitivos, eso sí) en la tramitación de una medida que no se desea ver aprobada, al menos en un breve tiempo. Con todo, hay que señalar que existe una importante limitación al “empleo masivo” de la táctica descrita, ya que no se permite una segunda comprobación de *quorum* si tras la primera no se ha

---

<sup>380</sup> En los casos de filibusterismo tal comprobación por llamamiento se hace de una manera más o menos rápida, no así en otros supuestos (no infrecuentes) en los que la comprobación de quórum se utiliza para interrumpir la dinámica ordinaria de la Cámara en tanto se resuelve un problema procedimental o se espera a que un senador llegue a su escaño (supuestos en los que el *clerk* pronuncia los nombres de una manera muy lenta y espaciada). Véase BETH and HEITZHUSEN. *Filibusters and Cloture...*, op. cit., pp. 8-9.

<sup>381</sup> A ello ha de añadirse que la aprobación del *adjournment* supone que en el siguiente día de reunión de la Cámara no se retoma inmediatamente (como primer punto del orden del día) el debate de la medida obstruida, sino que, al tratarse de una nueva *session* o día legislativo, se abordan primero otros asuntos, en concreto, los que configuran el denominado *morning bussiness*. Ello hace que en numerosas ocasiones (en particular, durante el período de “esplendor” del filibusterismo histórico) la mayoría, ante la previsión de que no contará con quórum suficiente a lo largo de la sesión (en especial, durante las horas nocturnas) se adelante, y como mal menor, apruebe el *recess* en lugar del *adjournment* (el primero, como es sabido, supone que cuando la Cámara reinicie sus trabajos continuará en el mismo día legislativo, retomando en primer lugar el debate de la medida obstruida donde se había quedado al suspenderse la sesión).

reanudado el orden normal de los asuntos en la Cámara, esto es, si no se ha debatido o tramitado ninguna cuestión sustantiva (*business*)<sup>382</sup>.

La proliferación de votaciones por llamamiento es también un método eficaz de obstruccionismo, que normalmente acompaña al filibusterismo clásico o uso ilimitado de la palabra con fines dilatorios. En tanto en cuanto en el Senado, a diferencia de lo que sucede en la Cámara de Representantes, no existe el método de votación electrónica, la regla general sigue siendo la votación por asentimiento, si bien, de acuerdo con lo establecido en el artículo I, sección 5 de la Constitución, un quinto de los senadores presentes (por tanto, un mínimo de once senadores) pueden exigir que la votación sea realizada mediante llamamiento. Como ya se apuntó, este método dista de ser rápido, consumiendo una media de quince minutos en su realización<sup>383</sup> (a menos que por consentimiento unánime se acuerde previamente reducir dicho tiempo), a lo que debe añadirse que normalmente, tras la votación, se permite una votación subsiguiente de reconsideración de la medida acabada de adoptar, votación que también se producirá por llamamiento. Ello hace, por tanto, que toda votación consuma entre 20 y 30 minutos, con los efectos dilatorios que ello implica.

## 2) EL FILIBUSTERISMO SILENTE: LOS *HOLDS*

Como se ha indicado con anterioridad, es esta la modalidad más empleada en la actualidad, lo que por otra parte determina que no pueda existir un recuento fiable del número de *bills* objeto de obstruccionismo. *El stealth filibuster*, denunciado por vez primera en los años 70 (si bien la amenaza de filibusterismo como modo de filibusterismo ya surtía efecto en fechas anteriores), tiene como base procedimental la figura de los *holds*.

---

<sup>382</sup> Para la definición de cuestión sustantiva o, mejor dicho, de "*business*" a efectos permitir una segunda comprobación de quórum, véase *Riddick's Senate Procedure*, op. cit. pp. 1042-1046.

<sup>383</sup> Incluso a veces se suele conceder un pequeño tiempo extra para asegurar el voto de senadores que se sabe están en camino al hemiciclo.

El origen de los *holds* dista de poder datarse en una fecha precisa. Parece que su origen se encuentra en la década de 1950, bajo el liderazgo de Lyndon B. Johnson<sup>384</sup>, configurándose entonces como canal a través del cual los senadores realizaban peticiones al líder de su grupo. Lo que es indiscutido es su exponencial crecimiento a partir de la década de los 70 y su creciente utilización con fines obstruccionistas. Su propia existencia está íntimamente conectada con las características más peculiares del Senado (de hecho, sólo existe en el mismo): de una parte, con la tradicional cortesía senatorial, todavía subsistente en lo que atañe a su consideración como cuerpo de iguales (en donde la disciplina intrapartido es más laxa que en la Cámara Baja); y de otro lado, sobre todo, el instrumento está muy ligado a las notas más características del procedimiento en el Senado. En este sentido, cabe recordar que el Senado funciona gracias a los denominados *unanimous consent agreements* que excepcionan la aplicación de las excesivamente complejas *Rules* de la Cámara. Como se ha llegado a afirmar, el funcionamiento del Senado sería imposible sin los “acuerdos de consentimiento unánime”.

El *hold* no es más que la particular objeción por parte de uno o varios senadores a que un asunto sea tramitado (tanto legislativo como ejecutivo, como es el caso de las nominaciones). El senador en cuestión se dirige al líder de su grupo para comunicar su objeción. Históricamente el origen de los *holds* se debe a la escasa antelación con que en ocasiones se anunciaban los “órdenes del día”. En tales casos, un senador podía pedir que se aplazara la consideración de la medida con el fin de disponer del suficiente tiempo para estudiar bien el asunto. En los tiempos modernos, en cuanto que el líder de la mayoría es quien materialmente domina o controla la agenda del Senado, los *holds* se dirigen al mismo, bien directamente (por miembros de su grupo) o indirectamente a través del líder de la minoría (cuando se trate de senadores del grupo contrario).

---

<sup>384</sup> KOGER data el primer testimonio que se tiene de un *hold* en agosto de 1958. KOGER, G. *Filibustering...*, op. cit. p. 174.

No existe un procedimiento respecto a los *holds* en la *Rules* del Senado, con la excepción hecha de lo relativo a su publicidad tras la modificación de las mismas aprobada en 2011, tal y como se referirá con posterioridad. Planteado un *hold*, el líder de la mayoría no incluirá el asunto en el orden del día correspondiente hasta que la objeción sea levantada. Ello se explica por cuanto que el *hold* es en muchos casos un anuncio por parte del senador de que obstruirá la medida en caso de ser tramitada. Por dicho motivo, salvo que se busque levantar el mismo a través de la aprobación de la moción de cierre del debate, teniendo asegurados de inicio los 60 votos necesarios en la actualidad, el líder de la mayoría abrirá un período de negociaciones de cara a su retirada por el senador proponente.

La doctrina ha distinguido diversos tipos de *holds*. Así, puede hablarse de<sup>385</sup>: a) *Hold*s informales, esto es, la petición por adelantado por parte de un senador para que sea notificado con antelación sobre cualquier acuerdo procedimental en relación con una iniciativa (de cara a la preparación del debate plenario o la presentación de enmiendas); b) *Choke holds*, que contienen una amenaza explícita de filibusterismo y que pretenden suprimir o retrasar cualquier tipo de acción en relación con la medida; c) *Blanket holds*, presentados “contra” toda una categoría de asuntos (por ejemplo, cualquier nominación en relación con un departamento o agencia); d) *Mae West holds*<sup>386</sup>, que buscan abrir las negociaciones entre proponentes y oponentes de una medida; e) *Retaliatory holds*, presentados con carácter punitivo o de revancha política frente a un colega o a la Administración; f) *Rolling holds*, esto es, aquellos en los que se concierta la acción de dos o más senadores contra una medida; g) *Hold*s públicos o anónimos, en función de que la identidad del senador proponente sea o no conocida.

---

<sup>385</sup> OLESZEK, M. J. “*Hold*s” in *the Senate*. Congressional Research Service, 2015, p. 2.

<sup>386</sup> Llamados así por el diálogo inserto en la película “*She Done Him Wrong*” (1933) en el que la célebre actriz pregunta a Cary Grant: “¿Por qué no vienes por aquí alguna vez y nos vemos?”. Véase OLESZEK, M. J. *Hold*s in *the Senate*, op.cit. p. 2

La práctica de los *holds* ha sido objeto de diversas críticas que han dado lugar a distintas propuestas de reforma, cuando no de supresión<sup>387</sup>. En los últimos años se han aprobado dos importantes reformas de cara a impedir o dificultar el anonimato tradicional de la autoría de los mismos, con el fin último de hacer más costosa en términos políticos su utilización y, por tanto, de restringir su número.

La primera reforma se produjo en 2007<sup>388</sup>, articulándose a través de la Sección 512 del *Honest Leadership and Open Government Act*<sup>389</sup>. En la misma se establecía que el senador que presentara un *hold* debía comunicar una *notice of intend to object* al líder de su grupo, especificando las razones de la objeción a la tramitación de la medida en cuestión. Pasados seis días desde la recepción de la comunicación (sin que hubiese sido retirado el *hold*) el correspondiente líder debía remitir dicha comunicación al Clerk Legislativo para su publicación en el *Congressional Record* y en el *Calendar of Bussiness* del Senado (o en el *Executive Calendar* si el *hold* estaba relacionado con una nominación). En la referida publicación debía de figurar la identidad del senador que hubiera mantenido el *hold*<sup>690</sup>.

Si atendemos al ámbito regulado por la norma señalada, en principio cabría concluir que en los Congresos inmediatamente posteriores a la

---

<sup>387</sup> Véase OLESZECK, W. J. *Proposals to Reform "Holds" in the Senate*. Congressional Research Service, 2011, pp. 3-19.

<sup>388</sup> Ya en 1997 se llegó a una modificación del régimen aplicable a los *holds*, por cuanto que los líderes de la mayoría y de la minoría acordaron que debían comunicarse a los patrocinadores de los proyectos, así como a las Presidencias de las Comisiones correspondientes. No obstante, el hecho de que, a raíz de dicha reforma, los senadores obstruccionistas esperasen para poner en práctica el obstruccionismo a que el proyecto llegara a la discusión plenaria y que ello afectara a la agenda ordinaria de la Cámara, hizo que se volviera a la práctica tradicional.

<sup>389</sup> La reforma fue en buena parte consecuencia de las críticas vertidas tras el bloqueo en la tramitación, como consecuencia de la interposición de cuatro *holds* por otros tantos senadores, de la *Federal Accountability and Transparency Act*, siendo el caso especialmente "sangrante" por el propio objeto de la Ley frente a la que se dirigían. Tras el consiguiente escándalo político, la Ley fue aprobada por unanimidad de la Cámara.

<sup>390</sup> Precisamente, el establecimiento de las correspondientes secciones del *Calendar* y del *Record* para recoger las incidencias descritas respecto a los *holds* fue la única modificación de las *Rules* y de las *Standing Orders* del Senado que tuvo lugar en 2007. En relación con ello, ha de subrayarse que los preceptos contenidos en la *Honest Leadership and Open Government Act* (Sec. 512 del Título V) referidos a los *holds* revestían más bien el carácter de directivas de comportamiento dirigidas a los líderes de la mayoría y minoría. OLESZEK, M. J. *Proposals to Reform...* op. cit. p.10.

aprobación de la reforma, esto es, el 110<sup>o</sup> (2007-2008) y 111<sup>o</sup> (2008-2010), hubo un descenso más que significativo del número de *holds*, ya que solo se publicaron cinco y doce, respectivamente, en cada uno de ellos<sup>391</sup>. Sin embargo, dicha cifra está lejos de reflejar la realidad, y ello por dos razones<sup>392</sup>. En primer término, por cuanto que los *holds* a publicar son solo los formales, esto es, los referidos a asuntos a tramitar ante la Cámara (y que, por lo tanto, respecto a dicha tramitación requieren en muchos pasos los acuerdos unánimes). Existe, por tanto, un buen número de asuntos que ni siquiera pasan a consideración de la Cámara, al recibir los respectivos líderes numerosas cartas o avisos de futuros *holds* o filibusterismos en fases más avanzadas del procedimiento. En segundo lugar, para evitar la aplicación de la revelación de la identidad del senador autor de un *hold*, se recurrió (y aun hoy se recurre) a lo que se conoce como “*revolving hold*” (o “*rotating*”), de tal manera que antes de que expirase el plazo de seis días para hacer público el *hold* el mismo era asumido por otro senador, el cual a su vez antes de que transcurriera el nuevo plazo de seis días para la publicación era sustituido en el *hold* por el autor original y así sucesivamente (“*tag-team*”).

En el año 2011 se introdujo una nueva reforma, vigente en la actualidad, en esta ocasión mediante la aprobación por el Senado (por 92 votos a favor frente a 4 en contra) de una *Standing Order* (Resolución 28) en la que se mantiene el régimen de lo aprobado en 2007 con una serie cambios significativos. Así, se atenúa en gran medida la obligación de revelar la identidad del autor del *hold*: si en el plazo de dos días (anteriormente seis) desde la remisión al líder del grupo de la intención de objetar, el *hold* no es retirado o su autor no revela su identidad, el *hold* se publica en el *Record* figurando como autor el líder del grupo correspondiente. Otro cambio relevante respecto a la regulación anterior es que en la actual no se exige que en el escrito de comunicación (para el que existe un formulario tipo) se expresen las razones de la objeción a la tramitación. La atenuación de los requisitos mencionados ha hecho que en las últimas legislaturas haya sido mayor el

---

<sup>391</sup> Así, se estima que entre 1985 y 1996 se produjeron una media de 220 *holds* por año.

<sup>392</sup> OLESZECK, M. J. *Holds in the Senate...* op. cit, pp. 3-4.

número de *holds* publicados (24 y 9, en los 112º y 113º Congresos, respectivamente), si bien cabe mantener la conclusión señalada con anterioridad, esto, es la subsistencia cuantitativa de la práctica, a través de los *holds* informales o preventivos (expresados por cauces informales, como llamadas de teléfono, correos electrónicos, conversaciones...).

### **C) EL CLOTURE**

Como es conocido, el *cloture* o cierre del debate es uno de los remedios o antídotos más eficaces del filibusterismo. Su introducción en la Regla XXII aprobada en 1917 supuso un antes y un después en el filibusterismo senatorial, si bien durante décadas su eficacia fue más bien reducida, tal y como se indicara con anterioridad. A partir de la década de los 60 su utilización ha venido siendo más frecuente. Fue precisamente como reacción frente a los episodios filibusteristas de la era de los derechos civiles, y en el particular contexto de unas Cámaras dominadas por unos demócratas enfrentados a la presidencia republicana de Ford y deseosos de extender las potestades del Congreso como reacción al Watergate, cuando se aprobó la trascendental reforma de la Regla XXII de 1975.

El origen de la misma hay que buscarla en la moción presentada por los senadores Pearson y Mondale por la que se proponía reformar la regla XXII en el sentido de que bastaría el voto favorable de la mayoría de la Cámara para acordar el cierre del debate<sup>393</sup>. La presentación de la propuesta provocó la inmediata reacción del líder de la mayoría Mansfield (perteneciente al mismo partido que los anteriores), quien suscitó como cuestión de orden que la aprobación del cierre del debate en relación con la modificación de las *Rules* de la Cámara requería la mayoría de 2/3 partes de los miembros del Senado. Sin embargo, el Presidente de la Cámara (Rockefeller) resolvió que una mayoría simple podía aprobar el cierre del debate en relación con una propuesta de

---

<sup>393</sup> Véase, GOLD, M. B. *Senate Procedure and Practice*. Rowman & Littlefield Publishers, Inc. (2<sup>nd</sup> ed.), 2008, pp. 60-68.

aprobación de nuevas Reglas al comienzo de la sesión del Congreso, resolución que, recurrida en apelación, fue confirmada por el Pleno de la Cámara (51-42). Se establecía así como principio que el Senado era plenamente libre de aprobar nuevas reglas al comienzo de sus sesiones sin estar vinculado por las precedentes<sup>394</sup>. En cualquier caso, para impedir el que se sometiera a votación la propuesta de reforma, el senador sureño Allen desplegó todo un arsenal de prácticas obstruccionistas que iban desde los discursos prolongados, a los *quorums* evanescentes, pasando por enmiendas, propuestas de *adjourn*, etc... lo cual dilató los trabajos de la Cámara durante más de dos semanas. Paralelamente, un grupo de senadores sureños buscó una solución de compromiso, bajo la premisa de seguir considerando al Senado como un *continuing body* (rechazando la interpretación de Rockefeller). Ante el peligro de que se unieran a las tácticas de Allen, finalmente se alcanzó una posición intermedia. Primeramente, el Pleno revirtió la decisión en relación con la cuestión planteada por Mansfield, de tal manera que el cierre del debate en relación con la reforma de las *Rules* no pudiera acordarse por mayoría simple. De otra parte, en relación con el *cloture* propiamente dicho, se acordó (56-27) que a partir de entonces el cierre del debate pudiera aprobarse por 3/5 de los miembros de derecho del Senado (60 senadores), frente al anterior *quorum* de votación de 2/3 de los presentes. Se rebajaba, pues, el *quorum* de votación requerido, si bien el de 2/3 de los senadores presentes se mantuvo en relación con la *cloture* relativa a mociones de reforma de las Reglas del Senado. Cuatro años más tarde, se aprobaría una nueva reforma de la Regla XXII, en esta ocasión para introducir un tiempo máximo de deliberación tras la aprobación de una moción de cierre de 100 horas. Dicho margen fue rebajado aún más en 1986, al establecerse en 30 horas.

La verdadera "eficacia" del *cloture* reside en el hecho de que, asegurados por el promotor de un *bill* u otra medida la mayoría de 60 votos requerida, el filibusterismo o la amenaza paralizante del mismo pierde completamente su "poder". De ahí que no sean tan abundantes los supuestos

---

<sup>394</sup> Véase GOLD, M. B. et GUPTA, D. "The Constitutional Option to Change Senate Rules...", op. cit. pp. 252-260.



en que en la práctica se recurra al *cloture*, pues, comprobado, normalmente por medios informales, el apoyo bipartidista a una medida, lo más normal es que el senador o senadores filibusteristas “depongan su actitud”, sin necesidad de recorrer el camino procedimental diseñado por la Regla XXII.

Con todo, no son pocos los casos en los que se recurre y recorre el mecanismo del *cloture*, no exento de cierta complejidad<sup>395</sup>. Procede analizar en

---

<sup>395</sup> El *cloture* aparece regulado en los apartados 2º y 3º de la Rule XXII de las Standing Orders del Senado:

*“2. Notwithstanding the provisions of rule II or rule IV or any other rule of the Senate, at any time a motion signed by sixteen Senators, to bring to a close the debate upon any measure, motion, other matter pending before the Senate, or the unfinished business, is presented to the Senate, the Presiding Officer, or clerk at the direction of the Presiding Officer, shall at once state the motion to the Senate, and one hour after the Senate meets on the following calendar day but one, he shall lay the motion before the Senate and direct that the clerk call the roll, and upon the ascertainment that a quorum is present, the Presiding Officer shall, without debate, submit to the Senate by a yea-and-nay vote the question:*

*“Is it the sense of the Senate that the debate shall be brought to a close?” And if that question shall be decided in the affirmative by three-fifths of the Senators duly chosen and sworn – except on a measure or motion to amend the Senate rules, in which case the necessary affirmative vote shall be two-thirds of the Senators present and voting- then said measure, motion, or other matter pending before the Senate, or the unfinished business, shall be the unfinished business to the exclusion of all other business until disposed of.*

*Thereafter no Senator shall be entitled to speak in all more than one hour on the measure, motion, or other matter pending before the Senate, or the unfinished business, the amendments thereto and motions affecting the same, and it shall be the duty of the Presiding Officer to keep the time of each Senator who speaks. Except by unanimous consent, no amendment shall be proposed after the vote to bring the debate to a close, unless it had been submitted in writing to the Journal Clerk by 1 o'clock pm. on the day following the filing of the cloture motion if an amendment in the first degree, and unless it had been so submitted at least one hour prior degree. No dilatory motion, or dilatory amendment, or amendment not germane shall be in order. Points of order, including questions of relevancy, and appeals from the decision of the Presiding Officer, shall be decided without debate.*

*After no more than thirty hours of consideration of the measure, motion, or other matter on which cloture has been invoked, the Senate shall proceed, without any further debate on any question, to vote on the final disposition thereof to the exclusion of all amendments not then actually pending before the Senate at that or to reconsider and one quorum call on demand to establish the immediately before the final vote begins. The thirty hours may be increased by the adoption of a motion, decided without debate, by a three-fifths affirmative vote of the Senators duly chosen and sworn, and any such time thus agreed upon shall be equally divided between and controlled by the Majority and Minority Leaders or their designees. However, only one motion to extend time, specified above, may be made in any one calendar day.*

*If, for any reason, a measure or matter is reprinted after cloture has been invoked, amendments which were in order prior to the reprinting of the measure or matter will continue to be in order and may be conformed and reprinted at the request of the amendment's sponsor. The conforming changes must be limited to lineation and pagination.*

*No Senator shall call up more than two amendments until every other Senator shall have had the opportunity to do likewise.*

*Notwithstanding other provisions of this rule, a Senator may yield all or part of his one hour to the majority or minority floor managers of the measure, motion, or matter or to the Majority or Minority Leader, but each Senator specified shall not have more than two hours so yielded to him and may in turn yield such time to other Senators.*

este capítulo su funcionamiento práctico, cabiendo distinguir en el mismo tres fases: la primera viene marcada por la presentación de la moción de cierre del debate; la segunda estaría constituida por el período que media entre la presentación del *cloture* y su votación, y la tercera, en el caso de aprobarse la moción de cierre, estaría integrada por el período que media entre la aprobación de la moción de cierre y la votación final sobre la medida en principio objeto de obstrucción.

## 1) PRESENTACIÓN DEL *CLOTURE*

El párrafo 2 de la regla XXII señala que la moción de cierre podrá ser presentada por 16 senadores. A efectos de su presentación, el senador proponente será inmediatamente reconocido y se le dará la palabra bajo cualquier circunstancia, interrumpiendo al orador que en ese momento esté en uso de la misma (quien la retomará una vez haya sido presentada la moción).

La moción de cierre habrá de venir referida a una cuestión pendiente (*pending question*), esto es, en tramitación y no aprobada todavía por la Cámara o, en su caso, decaída por algún motivo. Con todo, mediante consentimiento unánime puede excepcionarse tal requisito, cabiendo en tal caso su presentación frente a una medida aún no tramitada.

---

*Notwithstanding any other provision of this rule, any Senator who has not used or yielded at least ten minutes, is, if he seeks recognition, guaranteed up to ten minutes, inclusive, to speak only.*

*After cloture is invoked, the reading of any amendment, including House amendments, shall be dispensed with when the proposed amendment has been identified and has been available in printed form at the desk of the Members for not less than twenty-four hours.*

*3. If a cloture motion on a motion to proceed to a measure or matter is presented in accordance with this rule and is signed by 16 Senators, including the Majority Leader, the Minority Leader, 7 additional Senators not affiliated with the majority, and 7 additional Senators not the minority, one hour after the Senate meets on the following calendar day, the Presiding Officer, motion before the Senate. If cloture is then invoked on the motion to proceed, the question shall be on the motion to proceed, without further debate”.*

Por lo que se refiere a las materias o cuestiones sobre las que puede solicitarse y aprobarse una moción de cierre, ha de subrayarse que en el caso de un filibusterismo es frecuente que la misma se presente tanto en relación con la denominada *motion to proceed* (es decir, aquella por la que se somete a tramitación del Pleno una determinada iniciativa) como, con posterioridad, respecto a la iniciativa material en sí. Los filibusterismos en relación con las mociones para proceder fueron excepcionales en el pasado; sin embargo, en los tiempos recientes son cada vez más habituales, alargando la tramitación de una medida y obligando a compromisos o consensos reforzados desde un primer momento. De otro lado, no es extraño que la solicitud del *cloture* respecto al debate de la propia moción para proceder sea utilizada por el líder de la mayoría para poder dedicar tiempo a la tramitación de otras iniciativas, de tal modo que, una vez presentado el *cloture* sobre la primera, aquél retira la moción para proceder hasta la votación del mismo, subsistiendo el plazo de dos días para aprobar el *cloture* sobre la misma, plazo que se dedica a la tramitación de otros asuntos<sup>396</sup>. Si el *cloture* es aprobado, en tales casos se retoma el debate de la moción para proceder con las restricciones que después se señalarán.

Junto con las mociones para proceder, otra clase de mociones que suelen ser objeto de *cloture* (por cuanto que pueden ser obstruidas) son las mociones por las que se aprueba pasar al sistema de conferencia con la Cámara de Representantes en el procedimiento legislativo<sup>397</sup>. No sucede lo mismo en relación con los informes finales redactados por la Conferencia, ya que la moción para proceder en tal caso no es debatible (se trata de una materia privilegiada) y, por tanto, no puede ser objeto de filibusterismo. Por último, cabe mencionar que en ocasiones han sido objeto de *cloture* otras clases de mociones como aquellas por las que se deja sin aplicación la *Budget Act* respecto a una medida, las que persiguen levantar un veto presidencial o las de remisión a Comisión con incorporación de enmiendas.

---

<sup>396</sup> BETH, R. S. et HEITSHUSSEN, V. *Filibusters and Cloture...*, op. cit. p. 11.

<sup>397</sup> En cualquier caso, como resulta por otra parte obvio, las mociones no debatibles no pueden ser objeto de filibusterismo. Para un análisis de los distintos tipos de mociones, y en general de las cuestiones no sometidas a debate, véase GOLD, M. B. *Senate Procedure and Practice*, op. cit. pp. 68-70.

La presentación del *cloture* tiene como efecto el que la moción haya de ser necesariamente sometida a votación en el segundo día a partir de la misma (“*on the following calendar day but one*”). Existen dos importantes excepciones a la regla señalada, ambas resultado de la reforma operada por el 113º Congreso. Así, en primer término, de acuerdo con el párrafo 3º de la Regla XXII, en el caso de que la moción sea firmada por los líderes de la mayoría y de la minoría y por otros siete miembros de cada uno de ambos grupos, la moción debe ser sometida a votación al día siguiente de su presentación. Por otra parte, conforme a lo dispuesto por el párrafo 2 de la Regla XVIII, en el supuesto de que la cuestión pendiente cuyo debate pretenda cerrarse sea una moción para remitir una medida al sistema de Conferencias (Senado-Cámara de Representantes) la presentación de la moción de cierre hace que la misma deba someterse a votación cuando se cumplan dos horas de aquélla.

Presentada la moción de cierre, el debate de la iniciativa en cuestión puede continuar, aunque nada impide que el período que media hasta la votación de aquélla se ocupe por el debate o la tramitación de otra iniciativa o asunto.

Por otra parte, debe subrayarse que no se prohíbe que se presenten más de una moción de cierre sobre una misma cuestión. Ello tiene como efecto el que, rechazada la primera moción, se sometan a votación las subsiguientes (así, por ejemplo, durante el 100º Congreso se presentaron ocho mociones de cierre sobre una misma iniciativa, siendo rechazadas en votación todas ellas<sup>398</sup>). Asimismo, debe indicarse que en el caso de que se haya presentado una enmienda de sustitución de una iniciativa, el cierre del debate requeriría en primer término la aprobación del *cloture* en relación con esta última para, a continuación, someterse a votación el cierre del debate respecto al texto del proyecto. En el caso de que la enmienda de sustitución hubiera sido aprobada en la votación, se entiende que puede someterse a votación inmediatamente (sin esperar el plazo de dos días) el texto definitivo.

---

<sup>398</sup> BACH, S. *Filibusters and Cloture...*, op. cit. p. 128.

## 2) VOTACIÓN DE LA MOCIÓN DE CIERRE

Al margen de los supuestos excepcionales referidos con anterioridad, la votación de la moción de cierre se producirá transcurrida una hora desde que se abra la sesión del segundo día siguiente a aquella en que fue presentada (si bien, en todo caso, por consentimiento unánime podría fijarse cualquier otro plazo). Dicha votación tiene preferencia sobre cualquier otro asunto que se esté tramitando, tramitación que quedará inmediatamente interrumpida por el *presiding officer* cumplido el plazo señalado. A continuación, el Presidente procederá a comprobar el *quorum* efectuando el oportuno llamamiento a tales efectos, si bien mediante consentimiento unánime puede prescindirse de dicho trámite.

La aprobación de la moción de cierre requiere del voto afirmativo de los tres quintos de los miembros de la Cámara “elegidos y jurados”, esto es, que hubieran adquirido plenamente la condición de senadores, lo que en el caso de que se trate del número total previsto, asciende a 60 senadores. Con todo, existen aquí dos importantes excepciones:

1) La primera es la relativa a la modificación de las *Rules* del Senado (incluida la de la propia Regla XXII), ya que, propuesta la misma, el correspondiente debate sólo podrá cerrarse (mediante el *cloture*) si la moción es aprobada por los dos tercios de los senadores “*present and voting*” (presentes y ejercientes del derecho al voto), lo que supone un máximo de 67 senadores. Así, para modificar la regla que exige la mayoría reforzada (de 3/5) para el cierre del debate y, por ende, para la aprobación de determinadas medidas o iniciativas, se requiere una mayoría aún más reforzada. Ello, por lo demás, es coherente con la exigencia, derivada de la propia teoría general del Derecho, de que las reglas que regulan la modificación de normas (particularmente las más importantes, sobresaliendo al respecto las relativas a la reforma constitucional) estén “protegidas” mediante la exigencia de que no

puedan modificarse por simple mayoría (requiriendo el *cloture* necesario para la aprobación de *Rules* una mayoría de 2/3).

2) La segunda excepción a la regla del cierre del debate por 3/5 de la Cámara camina en dirección opuesta a la acabada de apuntar, ya que, en lugar de agravar la mayoría ordinaria de 3/5, la elimina. Así, en los casos de nominaciones realizadas por el Presidente sólo se exige para aprobar el cierre del debate mayoría simple de senadores presentes (existiendo quorum), por lo que mayoría para el cierre y para la prestación del *consent* respecto a la nominación coinciden, lo cual, como resulta lógico, no deja espacio alguno para el filibusterismo (al menos para los basados en el uso irrestricto de la palabra). En la reforma de las *Rules* operada en 2013 se incluyó en la excepción comentada las nominaciones de los jueces federales salvo los del Tribunal Supremo (o su Presidente) para los que se seguía exigiendo mayoría de 3/5 para el *cloture*<sup>399</sup>. En 2017 el ámbito se amplió para incluir también a las nominaciones de dichos magistrados.

En el caso de que el Senado aprobase por la mayoría requerida la moción de cierre dicha decisión no puede ser recurrida; no obstante, sí se permite el recurso de reconsideración para el caso contrario, esto es, cuando la Cámara rechace la moción de cierre. En tal supuesto, si el Senado accede a la solicitud de reconsideración<sup>400</sup> de su anterior voto negativo la cuestión es sometida a votación de manera inmediata, requiriéndose en todo caso para el cierre la mayoría señalada de 3/5.

---

<sup>399</sup> Véase RYBICKY, E. *Changes to Senate Procedures in the 113th Congress Affecting the Operation of Cloture* (S. Res. 15 and S. Res. 16). Congressional Research Service, 2013, pp. 1-24.

<sup>400</sup> No es infrecuente que, junto con la moción de cierre, se presente ya desde el primer momento la solicitud de reconsideración para el caso de que aquella sea rechazada. Véase BETH et HEITSHUSEN. *Filibusters and Cloture...*, op. cit., p. 20.

### **3) DE LA APROBACIÓN DE CLOTURE A LA VOTACIÓN DE LA MEDIDA OBSTRUIDA: EFECTOS DEL CLOTURE.**

La aprobación de la moción de cierre tiene como principal efecto el de que en un plazo de 30 horas la iniciativa debatida deba ser sometida a votación. En el plazo de 30 horas se computa no sólo el tiempo consumido en el debate sino también en trámites como las comprobaciones de *quorum*, las votaciones, las cuestiones de orden, etc... En principio, dicho plazo ha de ser consumido en el debate de la iniciativa en cuestión, si bien por consentimiento unánime puede acordarse el pasar a otra iniciativa o, incluso, que el plazo siga transcurriendo aunque la sesión sea suspendida. Por otra parte, ha de indicarse que el período de 30 horas puede ser incrementado si así se aprueba por mayoría de 3/5 de los senadores (mediante la correspondiente moción, no sometida a debate).

De acuerdo con la normativa aplicable en el período señalado (tras la aprobación de la moción de cierre), todo senador podrá hacer uso de la palabra durante una hora como máximo. Se permite la cesión de turnos o tiempos a los líderes de la mayoría y minoría y a los *floor leaders*, sin que ninguno de estos pueda acumular más de dos horas adicionales, si bien pueden cederse horas entre sí (ello hace que, en teoría, alguno de ellos pueda acumular hasta un total de trece horas).

Un aspecto que debe ser reseñado es que, teniendo en cuenta la posibilidad de que cada senador pueda hablar durante una hora y el límite general de 30 horas (introducido mediante enmienda de la Regla XXII en 1985), existe una contradicción entre ambas normas (si cada senador interviene por su límite máximo el debate duraría 100 horas). Se entiende que prima el límite general de 30 horas, si bien, de conformidad con lo dispuesto en la propia Regla XXII, se permite que, transcurrido dicho plazo, senadores que no hayan intervenido (o que no lo hayan hecho por más de diez minutos)

pueden intervenir por un tiempo máximo de diez minutos. Todo ello hace que el límite general de 30 horas tampoco sea el efectivo.

Ha de subrayarse que durante el período que media entre la votación del *cloture* y el sometimiento de la iniciativa a votación el debate que, en su caso, se produzca sobre la misma ha de ser “homogéneo” (*germane*), es decir, referirse a la cuestión objeto del mismo (no cabiendo digresiones extrañas a aquella)<sup>401</sup>. Con todo, no es esta una regla que se suela hacer cumplir por la presidencia de la Cámara, a menos que sea expresamente requerida por un miembro de la misma.

Particular interés (y complejidad) revisten los efectos de la aprobación de la moción de cierre respecto a las enmiendas presentadas, así como a determinadas mociones. Por lo que respecta a las primeras, hay que señalar que transcurrido el plazo de 30 horas señaladas y, por tanto, antes de la votación de la iniciativa, no podrá presentarse, como es obvio, enmienda alguna. En cuanto a las enmiendas presentadas con anterioridad, una vez aprobado el *cloture* decaen todas las enmiendas que no sean homogéneas ni congruentes (*germane*) con la iniciativa<sup>402</sup>. A estos efectos, si bien el *presiding officer* podría acordar tal decaimiento de oficio, suele hacerlo a requerimiento (cuestión de orden) del líder de la mayoría nada más aprobarse el cierre del debate. La decisión de la Presidencia es apelable, si bien es muy infrecuente que se dé tal caso.

Ha de indicarse que las enmiendas de sustitución, en especial las aprobadas en Comisión (normalmente cuando le ha sido remitido el *bill* por el Pleno), suelen ser objeto también de la presentación del correspondiente *cloture* con carácter previo incluso a la moción de cierre respecto al texto

---

<sup>401</sup> Para el concepto de homogeneidad referido al debate (*germaneness of debate*), véase *RIDDICK'S Senate Procedure, Precedents and Practices*, op. cit. pp. 862-863.

<sup>402</sup> Para el concepto de homogeneidad referido a las enmiendas (*germaneness of amendments*), véase *RIDDICK'S Senate Procedure, Precedents and Practices*, op. cit. pp. 854-862.



original de la iniciativa<sup>403</sup>. Ello se explica por cuanto que, de votarse primeramente el *cloture* sobre este último, no sería posible admitir la enmienda de sustitución aprobada en Comisión, al no ser “hermana” del texto original<sup>404</sup>. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que en ocasiones el cierre del debate no tiene como propósito el acabar (o eliminar su amenaza) con un filibusterismo, sino hacer que las enmiendas no congruentes decaigan definitivamente. Así, no es extraño que ante la negativa del líder de la mayoría a llevar un proyecto al Pleno se presente el mismo como enmienda, no congruente, de otro proyecto (en cuya aprobación el primero está interesado) al que es completamente ajeno. En tales casos, el líder de la mayoría buscará aprobar rápidamente la moción de cierre sobre la iniciativa enmendada para hacer decaer la enmienda (aunque con el inconveniente de que debe reunir el apoyo de 3/5 de la Cámara).

De acuerdo con la Regla XXII, aprobada la moción de cierre sólo se admitirán a trámite aquellas enmiendas “hermanas” que hayan sido presentadas por escrito en el *Journal Clerk* a las 13 horas del día siguiente a aquel en el que se hay presentado la moción de cierre, si se trata de una enmienda de primer grado, o haya sido remitida al menos una hora antes de la votación de la moción de cierre, si se trata de una enmienda de segundo grado. Lo acabado de apuntar explica precisamente que el hecho de que en numerosas ocasiones se remita por los senadores un alto número de enmiendas para su impresión en el *Congressional Record* sea un indicio de que la iniciativa en cuestión va a ser objeto de filibusterismo (por los proponentes de las enmiendas)<sup>405</sup>. Por lo demás, la exigencia de la impresión de las enmiendas de primer grado se deriva del principio de que todo senador ha de conocer las enmiendas presentadas a un proyecto antes de que se vote la moción de cierre correspondiente al mismo.

---

<sup>403</sup> Véase DAVIS, C. *Invoking Cloture in the Senate*. Congressional Research Service, 2015, p. 2.

<sup>404</sup> BETH et HEITSHUSEN. *Filibusters and Cloture...* op. cit., p. 15.

<sup>405</sup> BETH et HEITSHUSEN. *Filibusters and Cloture...* op. cit., p. 16.

De otra parte, hay que tener en cuenta otras restricciones establecidas en relación con las enmiendas una vez aprobado el *cloture*: 1) Así, en primer término, de acuerdo con la Regla XXII, ningún senador podrá defender más de dos enmiendas sin que se haya dado la oportunidad al resto de miembros de hacer lo propio; 2) Por otra parte, la norma general según la cual las enmiendas han de ser leídas antes de su debate (salvo consentimiento unánime) se excepciona por la Regla XXII para el caso de que haya sido aprobado el cierre del debate, bastando con que la enmienda en cuestión haya sido distribuida en forma escrita en los escaños de los senadores, al menos con veinticuatro horas de antelación; 3) De otro lado, no cabe que el senador proponente de una enmienda pueda modificar la misma una vez acordado el *cloture*, con la única salvedad, contemplada en la Regla XXII, de que se haya reimpresso el texto después de aquél y sea necesario ajustar o modificar el paginado o lineado de la enmienda; 4) Aprobado el *cloture*, no podrá solicitarse por ningún senador que una enmienda sea dividida, a efectos de debate y votación (derecho que sí podrá ser invocado en periodos normales cuando las partes separadas puedan subsistir con sustantividad propia).

De otro lado, hay que citar otra restricción en la tramitación de enmiendas una vez aprobado el *cloture*, restricción que también se aplica a las mociones. Así, según la Regla XXII no se admitirán enmiendas o mociones dilatorias. La competencia para su rechazo recae en el *Presiding Officer*, si bien no suele hacerlo por propia iniciativa. En algunas ocasiones, con carácter general se han estimado como dilatorias (siempre, se entiende, en período *post cloture*) una clase general de enmiendas o mociones, como es el caso de las enmiendas que únicamente expresen el parecer del Congreso respecto a un tema o, en el caso de las mociones, las de suspensión (*adjourn*), posposición, receso, suspensión de reglas y reconsideración. Incluso hay precedentes de consideración de una petición de comprobación de *quorum* como dilatoria, bajo determinadas circunstancias. En relación con esto último hay que recordar que, aprobado el *cloture*, se faculta al Presidente para que, sin necesidad de que lo haga el *Clerk* por llamamiento, pueda comprobar por sus propios medios la presencia o ausencia de *quorum*.

## D) OTRAS RESTRICCIONES AL FILIBUSTERISMO

### 1) *TWO-TRACK SYSTEM*

La permisividad respecto a los *holds* está estrechamente unida a la introducción desde la década de los setenta del pasado siglo del denominado *two-track system*, sistema por el que se diferencian dos cauces o caminos legislativos, uno reservado para los proyectos que son obstruidos y otro para aquellos que no son objeto de filibusterismo. El sistema permite que los proyectos tramitados por la senda ordinaria puedan serlo de manera relativamente rápida. El procedimiento se ideó como reacción ante los filibusterismos de los sesenta en relación con la legislación de los derechos civiles, y, posteriormente, ante el obstruccionismo que tuvo lugar respecto a la legislación contra la discriminación en el empleo en 1972. Sus creadores fueron los senadores demócratas Mansfield y Byrd, líder y *whip* de la mayoría, respectivamente. Introducido en 1974, suponía que las sesiones matutinas se reservaban para la discusión de los proyectos objeto de obstrucción y las de la tarde para los otros proyectos o asuntos a tramitar por la Cámara.

Se ha achacado a la introducción del *two track system* el haber sido el factor decisivo en el desarrollo del filibusterismo silencioso que ha caracterizado la práctica del Senado en los últimos cincuenta años, estando íntimamente conectado con el sistema de *holds* acabado de exponer. Así, se ha señalado<sup>406</sup> que el sistema de dos pistas “cambió profundamente el juego”, haciendo el filibusterismo considerablemente menos costoso para todos los actores implicados. Para los senadores filibusteristas, por cuanto que el sistema les eximió de afrontar los costes físicos y políticos del filibusterismo a la vieja usanza. Por otra parte, para el resto de los senadores, el hecho de que el filibusterismo no bloqueara el trabajo legislativo de la Cámara, como sucedía con anterioridad, hizo que sus esfuerzos, ya sea por llegar a acuerdos con los

---

<sup>406</sup> FISK, C. et CHIMERINSKY, E. *The Filibuster...* op. cit. p. 201.

senadores obstruccionistas, ya sea por sacar adelante la aprobación del cierre del debate, fueran mucho menos “imperativos”, si no en gran medida innecesarios. Ciertamente, a partir de entonces el filibusterismo se hizo más barato, aunque menos dañino, contemplado el trabajo global de la Cámara. Otros autores<sup>407</sup>, no obstante, sostienen que el *two track system* más que ser la causa del aumento del filibusterismo en las últimas décadas, se trata de un síntoma de este último.

Por último, ha de destacarse que el “sistema de dos pistas” no aparece impuesto por ninguna de la *Rules* del Senado, siendo una práctica invariablemente observada desde su introducción. Por ello, podría modificarse tal sistema, sea por vía de los hechos o incluso mediante su “prohibición” a través de una reforma de las Normas de la Cámara (que impusiera una única senda para la consideración o debate de las iniciativas legislativas). En cualquier caso, el hecho de que no se haya hecho uso de la posibilidad, apuntada por las sucesivas mayorías senatoriales, se explica por cuanto que si bien haría más censurables los eventuales filibusterismos (ya que paralizarían la completa agenda legislativa del Senado y, por ende, de la Federación), sin embargo, también incrementarían exponencialmente su efectividad, y, por tanto, su potencial resultado exitoso. De ahí que la suerte futura de tal práctica esté inescindiblemente ligada a la del propio filibusterismo en la Cámara Alta.

## **2) FAST TRACK SYSTEM. EL PROCEDIMIENTO DE RECONCILIACIÓN**

Precisamente, el aumento del filibusterismo y la abundante carga legislativa en las Cámaras provocó que desde los setenta se establecieran por el propio Senado determinadas limitaciones específicas del tiempo de debate en relación con algunos *bills*, de tal modo que comenzaron a configurarse

---

<sup>407</sup> WAWRO, G. J. et SCHICKLER, E. *Obstruction and law making...*, op., cit. pp. 261-262.

ciertos ámbitos “libres de filibusterismo”, en lo que se conoce como *fast track process* (o tramitación acelerada)<sup>408</sup>.

El precedente de tales medidas ha de situarse en el contexto del New Deal rooseveltiano y del esfuerzo emprendido por el Presidente por realizar una ambiciosa reorganización de la Administración Federal y, muy significativamente, de las Agencias<sup>409</sup>. Así, mediante la *Reorganization Act* de 1939 se estableció que en relación con la regulación de reordenación administrativa propuesta por el ejecutivo la misma cobraría eficacia si en el plazo de 60 días ninguna de las Cámaras procedía a manifestar su desaprobación u oposición. Fue a partir de la década de los setenta del pasado siglo cuando el *fast track process* se extendió a proyectos con diferentes contenidos sectoriales: así legislación medioambiental y energética, de asistencia en el extranjero, de comercio de armas, de control armamentístico, pensiones de jubilación, aplicación de la *War Powers Act* empleándose hasta en más de cuarenta ocasiones desde entonces<sup>410</sup>. La evolución descrita se completaría con la plasmación de mecanismos expeditivos (y limitadores del filibusterismo por tanto) para la tramitación de las iniciativas presupuestarias y financieras por la *Congressional Budget and Impoundment Control Act* de 1974.

Los *fast track procedures* constituyen las que se han denominado excepciones mayoritarias, definida tal excepción como una disposición,

---

<sup>408</sup> Para toda esta cuestión, véase REYNOLDS, M. E. *Exceptions to the Rules: The Politics of Filibuster Limitations in the US Senate*. Brookings Institution Press, 2017. Dicha autora computa hasta 161 procedimientos acelerados articulados desde 1969 (op. cit. 185).

<sup>409</sup> Con todo, se ha señalado como precedente remoto de la introducción por Senado, y más ampliamente por el Congreso, de procedimientos restrictivos del debate los introducidos en relación con el recuento de los votos electorales presidenciales por el Congreso previsto en la Joint Rule 22. Así, en 1875 se estableció que el debate en cada Cámara se limitaba a diez horas, con un tiempo máximo de intervención por representante o senador de diez minutos. Dos años más tarde, en relación con la *Electoral Commission* creada por el Congreso para resolver la controversia suscitada por las elecciones presidenciales, se estableció que el debate sobre las decisiones de la Comisión estaba limitado a dos horas, con un máximo de diez minutos por intervención para cada parlamentario. REYNOLDS, M. E. *Exceptions to the Rules...* op. cit. p. 14.

<sup>410</sup> Aunque su ámbito propio sea el relativo al ejercicio por el ejecutivo de facultades delegadas por el Congreso, el *fast track process* se ha llegado a utilizar en casos muy singulares, como fue la aprobación de su aplicación en 1994 en relación con las eventuales propuestas que una Comisión independiente aprobara respecto a la reforma del sistema sanitario.

contenida en una ley, que exceptúa a un futuro proyecto legislativo de poder ser objeto de filibusterismo mediante la limitación del debate de la medida<sup>411</sup>. Estas limitaciones pueden consistir en la fijación de un plazo tras el cual ha de someterse a votación la medida, el establecimiento de la imposibilidad de presentación de enmiendas, la restricción respecto a la presentación de mociones (que puedan ser usadas con fines dilatorios) y/o la fijación de tiempos máximos de intervención por senador (o representante). Como ya se ha indicado, estos procedimientos expeditivos son establecidos por el llamado derecho estatutario (*statutory law*), esto es, mediante leyes concretas (o también mediante resoluciones de las Cámaras). Constituyen, pues, excepciones a los procedimientos ordinarios establecidos en las *Rules* de las Cámaras y de ahí que se adopten con la precisión de que las mismas podrán ser cambiadas en cualquier momento por aquéllas siguiendo el mismo procedimiento y mayoría exigidos para la aprobación de las normas en donde se establecen<sup>412</sup>.

A continuación, se examinarán las manifestaciones más relevantes de los procedimientos señalados, prestándose especial atención a los relativos al ciclo presupuestario y a la problemática planteada a propósito de los conocidos como *bills* de reconciliación.

#### a) Organización administrativa y legislación delegada

El ámbito más común en donde se introducen procedimientos acelerados es en el de la legislación delegada, la supervisión parlamentaria de la reglamentación de las agencias y, más ampliamente, el de la organización administrativa.

La restricción más frecuente en este tipo de procedimientos es la limitación del tiempo de debate y, en muchas ocasiones, del derecho de

---

<sup>411</sup> REYNOLDS, M. E. *Exceptions to the Rules...*, op. cit. p. 12.

<sup>412</sup> Respecto a su fuerza o efectos, dichas previsiones se asimilan a las propias Rules.

enmienda, en relación con aquellas iniciativas del ejecutivo (normalmente, por delegación del Congreso) respecto de las cuales se requiere una resolución de aprobación o de desaprobación de las Cámaras (en este último caso, para evitar la entrada en vigor de la medida propiciada por el Presidente u otras autoridades federales). Para asegurar que en todo caso se produjera una votación expresa, principalmente en el Senado (en donde la regla del debate ilimitado podía ponerlo en peligro), se introdujeron una serie de limitaciones en el tiempo de debate, así como en otros trámites que podían dar lugar al obstruccionismo (si bien se salvaba el derecho de cada Cámara a aprobar en todo momento sus propias reglas de procedimiento). Desde entonces un mecanismo similar se ha utilizado en relación con medidas o leyes de reorganización administrativa (en un principio cada dos años).

Tomando como ejemplo paradigmático de las limitaciones referidas las establecidas en la *Reorganization Act* de 1939, cabe señalar, en primer término, que de acuerdo con ésta la resolución a aprobar en cada Cámara no podrá ser debatida por más de 10 horas. De otra parte, se establecen limitaciones que impiden o dificultan la obstrucción de la moción de consideración (*motion to proceed*) de la resolución, de tal modo que la misma tiene preferencia máxima y no podrá ser debatida ni enmendada. Tampoco se admiten mociones de reenvío a Comisión (*motion to recommit*) ni de reconsideración del voto. La propia propuesta de resolución tampoco podrá ser objeto de enmienda. Adicionalmente, se establece que, en la fase previa del procedimiento, a los de 10 días del envío a la Comisión de la propuesta de resolución podrá presentarse por un senador una moción para su consideración en pleno, moción cuyo debate no podrá extenderse durante más de una hora y respecto a la que no cabe enmienda alguna<sup>413</sup>.

En conexión con lo señalado a propósito de la reorganización administrativa (dado que ésta no es sino el ejercicio también de facultades delegadas por el Congreso) nos encontraríamos con el procedimiento establecido por la *Congressional Review Act* de 1996 en relación con el

---

<sup>413</sup> P.L. 76-19, sec. 24-26.

ejercicio de la labor de supervisión de la aprobación de normas por parte del poder ejecutivo y las agencias independientes en ejercicio de facultades delegadas por el Congreso a las mismas. La norma citada establece un período de tiempo para que el Congreso pueda examinar las normas dictadas por las Agencias y eventualmente revocarlas antes de que surtan efectos. Así, de acuerdo con la *Congressional Review Act (CRA)* las agencias remiten al congreso un informe con los detalles de las nuevas nóminas, ante lo cual un solo miembro de la Cámara o el Senado podrá introducir una propuesta de resolución conjunta de desaprobación de aquéllas. En un plazo de 60 días el Congreso debe examinar tal propuesta, mediante un procedimiento expeditivo que limita o prácticamente elimina las posibilidades de obstruccionismo<sup>414</sup>.

#### b) Tratados comerciales

Por lo que respecta a los Tratados o acuerdos de comercio, a partir de la *Trade Act* de 1974 se generaliza el mecanismo del *one house legislative veto* o votación de desaprobación con limitación del debate en el Senado. Se ha justificado la aplicación a este ámbito por las peculiaridades que encierra toda negociación internacional con otros Estados, deseando cerrarse la posibilidad de que las Cámaras puedan frustrar en el último minuto, con la introducción de numerosas enmiendas, los acuerdos ya negociados, quedando a salvo en todo caso su derecho a rechazarlos<sup>415</sup>. Desde entonces se ha aplicado dicha

---

<sup>414</sup> Si durante el plazo de 60 días señalado se produce el *adjournment sine die* de la Cámara el plazo vuelve a comenzar con la siguiente legislatura. Por otra parte, debe señalarse que solo en contadas ocasiones el Congreso aprueba una resolución de revocación de una norma de una agencia. Así, la primera ocasión fue en 2001, habiendo de esperar hasta 2017 para que se produjeran otras “revocaciones”. Véase ARENBERG, R.A *Congressional Procedure...* op. cit. pp. 133-134.

<sup>415</sup> De hecho, la regulación contenida en la *Trade Act* de 1974 tuvo su origen en el deseo de la Administración Nixon de aplicar un mecanismo acelerado en las negociaciones respecto a las barreras comerciales no arancelarias. En cualquier caso, el supuesto de los tratados comerciales de “legislación” que impone costes específicos (normalmente para la producción nacional y los territorios en donde se lleva a cabo) a cambio de beneficios generales (normalmente, productos más baratos para la población consumidora), de ahí que se establezcan protecciones procedimentales de cara a dificultar o impedir la obstrucción por parte de senadores con electores directamente afectados o perjudicados por aquélla. Una motivación semejante se halla también detrás de las excepciones previstas en relación con el



tramitación a los Acuerdos Comerciales, suscitando de cuando en cuando las críticas del “partido de la oposición”, si bien no tanto en cuanto a la limitación del debate sino a la imposibilidad de enmendar<sup>416</sup>.

### c) *War Powers Act*

A raíz de la controversia suscitada en relación con el despliegue de miembros de las fuerzas armadas por parte del Presidente federal, en especial en la guerra de Vietnam y en otra serie de operaciones concretas, y su posible colisión con la facultad atribuida constitucionalmente al Congreso de declarar la guerra (art. I, sección 8), el Congreso aprobó en 1973 la *War Powers Act* (aunque, estricto sensu, se trata de una Resolución y no de una Ley). Mediante la misma se trataba de controlar las facultades presidenciales para desplegar tropas en su condición de Comandante en Jefe. De este modo la Ley establece que ordenado el despliegue por el Presidente, éste deberá proceder a su retirada en un plazo de sesenta días, ampliable por otros treinta, a menos que el Presidente certifique al Congreso que la seguridad de las tropas requiere su permanencia en el terreno para garantizar un pronto repliegue de las mismas. Cumplido el plazo, la retirada deberá ser efectiva a menos que antes haya sido aprobada por resolución conjunta del Congreso la declaración de guerra o una autorización estatutaria específica. Precisamente, para favorecer un concreto pronunciamiento parlamentario en el plazo de 60-90 días se establecen una serie de importantes limitaciones en la tramitación. De este modo, la resolución conjunta pasa directamente a Comisión y habrá de someterse al Pleno en un plazo de 24 días (haya o no pronunciamiento de la misma), debiendo someterse a votación en los tres días siguientes<sup>417</sup>.

---

desmantelamiento de bases militares. REYNOLDS, M. E. *Exceptions to the Rules...*, op. cit. pp. 44-49.

<sup>416</sup> Con todo, han sido frecuentes durante las negociaciones de los acuerdos de comercio las rondas informativas de miembros del ejecutivo con congresistas (pertenecientes a las Comisiones de Comercio o del sector afectado, o de Estados particularmente sensibles a los acuerdos). Véase BINDER et SMITH. *Politics or...* op. cit., p. 191.

<sup>417</sup> Véase ARENBERG, R. A. *Congressional Procedure...* op. cit. pp. 134-136.

También en el ámbito castrense, existe una “excepción mayoritaria” en relación con los cierres de bases militares. Así, la propuesta elaborada por la Comisión de Redesplicue y Cierre de Bases (*Base Realignment and Closure*)<sup>418</sup> será llevada a cabo por el Departamento de Defensa a menos que el Congreso apruebe una resolución conjunta vetando la propuesta al completo, de modo tal que no se permite a representantes y senadores la introducción de enmiendas<sup>419</sup>.

#### d) Materia presupuestaria. Los *bills* de reconciliación

En cualquier caso, el ámbito más destacado en donde se aplica el mecanismo del *fast track procedure* es en el presupuestario, implantándose con la aprobación de la *Budget Act* de 1974<sup>420</sup>. Las limitaciones en el debate y en la presentación de enmiendas se extienden a la resolución senatorial de aprobación del Presupuesto y a los eventuales *bills* de reconciliación, así como en los casos en los que se aplica el mecanismo de resoluciones de aprobación o desaprobación en relación con los embargos o disposiciones presidenciales (anulaciones y aplazamientos). De este modo, el debate de las resoluciones sobre el Presupuesto se limita a 50 horas, aplicándose el límite de 20 horas para el caso de los *bills* de reconciliación, así como otros límites en relación con las enmiendas presentadas en tales casos, mociones o apelaciones. La extensión máxima del debate es incluso menor, de 10 horas, en los casos de *conference reports* referidos a medidas presupuestarias. Buena parte de estos

---

<sup>418</sup> Dichas Comisiones son creadas por ley específica en la que se detalla el procedimiento descrito. Véase DAVIS, C. *Fast Track Legislative Procedures Governing Congressional Consideration of a Defense Base Closure and Realignment (BRAC) Commission Report*. Congressional Research Service, junio 2015.

<sup>419</sup> P.L. 101-510 sec. 2908.

<sup>420</sup> La *Budget Act* tuvo una génesis coyuntural y otra general. Por lo que respecta a la primera, fue la respuesta del Congreso a la controversia habida con el entonces presidente Nixon sobre los *impoundments* aprobados por éste; más ampliamente, responde a la necesidad de que el Congreso aprobara los distintos créditos para actuaciones específicas o impuestos concretos con el completo conocimiento (o consciencia) de su incidencia en el marco presupuestario general. La Ley dotó al Congreso de medios para coordinar y reforzar su control sobre el Presupuesto y su ejecución, creó la Congressional Budget Office y redujo la potestad presidencial de embargar o confiscar fondos. Fue aprobada por una abrumadora mayoría en ambas Cámaras: 401 a 6 en la Cámara Baja, y por unanimidad de los 95 senadores presentes en la Alta.

límites surgieron con el fin de favorecer una rápida respuesta “financiera” en situaciones de urgencia, como un conflicto bélico u operación armada, o, más recientemente, para hacer frente a los supuestos de *shut-down* (esto es, los casos en los que el crédito presupuestario no es renovado llegada cierta fecha, con el consiguiente cierre de agencias federales o el impago de salarios públicos).

Por lo que respecta al Presupuesto, la propuesta presidencial ha de ser emitida entre el primer lunes de enero y el primer lunes de febrero. Una vez remitida aquélla, la Comisión de Presupuestos el Senado ha de emitir informe antes del 1 de abril, con la consecuencia de que, pasada dicha fecha, cualquier senador individual puede solicitar el “*discharge*” y que sea incluida la resolución en el orden del día del Pleno, gozando de tramitación privilegiada. Como ya se ha indicado, el debate plenario se limita a un máximo de 50 horas. La *Budget Act* establece que la resolución sobre el Presupuesto ha de ser votada antes del 15 de abril por los Plenos de ambas Cámaras (desde el punto de vista formal se trata de una resolución conjunta que no requiere, por tanto, sanción presidencial). Ha de señalarse que el procedimiento y los distintos plazos establecidos en la *Budget Act* son puestos en práctica por ambas Cámaras mediante *points of order*, requiriéndose en el Senado mayoría simple para establecer modificaciones en aquéllas (con la excepción de la regla que prohíbe aprobar gastos concretos, o *appropriations* antes de que la Comisión de Presupuestos haya establecido los niveles de gasto máximos para cada subcomisión, excepción que requiere mayoría de 3/5)<sup>421</sup>.

---

<sup>421</sup> La resolución presupuestaria incluye una estimación de los ingresos, el total de gastos, el nivel de déficit o superávit y el límite de deuda. Por lo que respecta a los créditos, la resolución establece niveles generales para las categorías funcionales preestablecidas, no destinando créditos concretos para programas específicos. Éstos son aprobados posteriormente mediante los llamados *appropriations bills* o leyes específicas de gasto (elaboradas en el seno de las subcomisiones de la Comisión de Presupuestos de cada Cámara), que suelen refundirse en un solo proyecto (*omnibus*). Por ello, en la tramitación de la resolución del Presupuesto, si bien los senadores y representantes presentan enmiendas con actuaciones específicas a financiar, éstas no introducen cambios sustantivos en aquélla, siendo considerados como “meras” *assumptions* (que deberán ser “confirmadas en el proyecto sobre créditos tramitado con posterioridad). Véase *A Brief Overview of the Congressional Budget Process*. Congressional Research Service, July 2020.

A nadie escapa que la aplicación del procedimiento acelerado a las medidas presupuestarias y financieras supone una muy relevante vía de escape frente a la regla del debate ilimitado en el Senado y, por tanto, a las posibilidades obstruccionistas en dicha Cámara. Debe señalarse que, si bien la introducción de los límites en los debates presupuestarios en 1974 fue incontrovertida, y así fue durante un cierto tiempo, no han faltado casos más recientes en los que se ha generado polémica a propósito de los referidos límites, en especial por lo que respecta a los *bills* tramitados mediante el procedimiento de reconciliación. En relación con lo apuntado, el centro de la polémica se sitúa en el hecho de que con frecuencia se ha utilizado este procedimiento para incluir medidas ajenas a su propósito inicial (el contenido en la *Congressional Budget Act* de 1974) con el fin de eludir un posible filibusterismo (y, por tanto, la exigencia de aprobación de un cierre del debate que requiere mayoría de 60 votos).

En relación con lo señalado, ha de subrayarse que la principal especialidad procedimental de tales *bills* es que no se requiere una mayoría de 3/5 para el cierre del debate ya que el plazo de duración del mismo está tasado en 20 horas. Asimismo, cabe destacar también que la aplicación del procedimiento supone la no admisión de enmiendas no homogéneas con la materia objeto del proyecto. A las mismas se añade que tales *bills* gozan de tramitación privilegiada o preferente y que su consideración no está sometida a la necesaria aprobación previa de una moción para proceder<sup>422</sup>.

Los *bills* de reconciliación estaban diseñados originariamente como vía para que el Congreso pudiera introducir al final del año fiscal modificaciones respecto a la previamente aprobada resolución del Presupuesto. La *Congressional Budget Act* de 1974 establecía que en el caso de que la previsión contenida en aquélla hubiera sido alterada en el sentido de que fuera necesario disminuir el gasto y, en general, disminuir el déficit, pudieran introducirse modificaciones (además, solo cabría una por año). Por tanto, la

---

<sup>422</sup> Véase KENITH, B. et KEITH, R. *The Budget Reconciliation Process: House and Senate procedures*. Congressional Research Service, 2005.

finalidad era muy limitada<sup>423</sup>. Desde su aprobación en 1974 el procedimiento de reconciliación ha sido aplicado en 23 ocasiones (por vez primera en 1980), siendo a partir de 1985 cuando comenzaron a dispararse las alarmas al incluirse en el conocido como *COBRA (Consolidated Omnibus Budget Reconciliation Act)* algunas disposiciones relativas a la reforma del sistema sanitario. De hecho, ello llevó a la introducción de límites respecto al contenido de los *bills* de reconciliación, plasmados en la conocida como *Byrd Rule*.

La *Byrd Rule*, llamada así por el proponente de la misma, el senador Robert Byrd (portavoz demócrata en la Cámara), aprobada en 1985 y reformada en 1990<sup>424</sup>, prohíbe la introducción de elementos extraños en los bills de reconciliación, entendiéndose por tales: 1) Aquellos que no tengan una incidencia directa en los gastos o ingresos públicos; 2) Aquellos que supongan un incremento de los gastos o una disminución en los ingresos cuando la Comisión proponente no siga sus criterios previos; 3) Si la propuesta se encuentra fuera de la competencia de la Comisión que la propone; 4) Si la medida produce un cambio en los ingresos o gastos que es meramente incidental en el marco de una medida de naturaleza no presupuestaria; 5) Si produce un incremento del déficit más allá del plazo temporal fijado (10 años); 6) Aquellas medidas que supongan cambios en la Seguridad Social.

Debe subrayarse que el Senado puede decidir no aplicar la Regla Byrd, y por tanto las limitaciones señaladas, requiriéndose para ello el voto de 60 senadores, mayoría que, no por casualidad, coincide con la exigida para la aprobación del *cloture*. Se evidencia así la íntima conexión, en este caso por oposición, entre el procedimiento de reconciliación y el filibusterismo<sup>425</sup>.

---

<sup>423</sup> Con todo, desde un primer momento se admitió que la reconciliación se pudiera aplicar también en relación con medidas que no supusieran una disminución del déficit, sino que incluso pudieran producir su aumento, como es el caso de rebajas fiscales (que implicarían en principio una disminución de los ingresos).

<sup>424</sup> En un primer momento la Byrd Rule tenía una vigencia de un año, prorrogada inicialmente por otro año más, y posteriormente por otros cinco, hasta que finalmente fue incluida (con carácter permanente, ya que con anterioridad su forma era una resolución de la Cámara) en la *Budget Act* de 1974 (2 US Code & 644), concretamente en su sección 313.

<sup>425</sup> Véase JACOBI, T. et VANDAM, J. "The Filibuster and Reconciliation: The Future of Majoritarian Lawmaking in the U.S. Senate". *University of California Davis School Law Review*, vol. 47, 2013, pp. 261-342.

En la aplicación del procedimiento de reconciliación y, por tanto, en la comprobación del cumplimiento de la Regla Byrd, destaca el papel jugado por dos órganos. De una parte, la *Congress Budget Office (CBO)*, que realiza un concienzudo examen de los efectos económicos de la medida a tramitar. De otro lado, en la calificación jurídica de la propuesta y, por ende, la decisión del procedimiento a aplicar, el protagonismo lo ostenta la figura del *Parlamentarian* del Senado, quien tiene muy en cuenta lo señalado por la CBO<sup>426</sup>.

Con todo, la introducción de la *Regla Byrd* no ha eliminado en la práctica supuestos límite de utilización *ultra legem* del procedimiento de reconciliación, con el fin (en principio inconfesable, pero en ocasiones confesado públicamente) de aprobar una medida que en otro caso no contaría con los apoyos suficientes en el Senado (esto es, los 60 votos para el cierre del debate)<sup>427</sup>. Por ello, no ha faltado la controversia en relación con su aplicación para la aprobación de determinadas medidas. Una de las más destacadas se produjo en 1995<sup>428</sup>, a propósito de la tramitación de una ley presupuestaria de amplio objeto, llegando a ser calificado por algunos como ley ómnibus por cuanto que introducía medidas que iban más allá del presupuesto estricto (entre otras, la obligación de equilibrio fiscal para los siete años siguientes). Tramitada por el procedimiento de reconciliación, la pretensión de aplicar a la misma las restricciones anteriormente señaladas fue el centro de la polémica<sup>429</sup>. La polémica se reprodujo en 2001 y 2003 cuando se introdujeron

---

<sup>426</sup> El papel del *Parlamentarian* del Senado es clave en todo el proceso. Normalmente, el líder la mayoría y los senadores que se propongan introducir enmiendas se reunirán con el mismo con el fin de conocer anticipadamente su criterio sobre la compatibilidad de los textos propuestos con la Byrd Rule (tales reuniones, numerosas y de larga duración, son conocidas como “baños Byrd”). La decisión final corresponde formalmente al Presidente de la Cámara, quien puede rechazar la propuesta del *Parlamentarian*, algo que no sucede en el Senado desde 1975.

<sup>427</sup> Por razones opuestas, la *Byrd Rule* ha provocado en ocasiones la incompreensión y el recelo por parte de la Cámara de Representantes, por lo que supone su aplicación de restricción del contenido de las propuestas procedentes de la misma.

<sup>428</sup> En el contexto del intenso enfrentamiento de los republicanos (recientes vencedores en las elecciones la Cámara de Representantes bajo el liderazgo de Gingrich) con la Presidencia Clinton.

<sup>429</sup> Siendo uno de los más airados opositores a dicha aplicación del *fast track procedure*, el senador Byrd señaló airadamente que cuando se introdujo la medida en la *Budget Act* en 1974 estaba lejos de pensarse en su aplicación para un proyecto ómnibus de cerca de 2.000 páginas. De ahí que al poco tiempo el mismo senador propusiera ampliar los límites de debate

por este procedimiento importantes recortes fiscales<sup>430</sup>. El procedimiento volvió a ser utilizado en 2010 (no sin las protestas de la entonces oposición republicana) para la tramitación del *Health Care and Education Reconciliation Act* (que introducía modificaciones en el conocido como *Obamacare*). Recuperada la mayoría republicana en la Cámara, el procedimiento ha sido también empleado en la tramitación de frustrados intentos de derogación de la última Ley citada y, con éxito, en el año 2017 para la aprobación de la *Tax Cuts and Jobs Act*, importante rebaja fiscal impulsada desde la Casa Blanca.

## E) EVOLUCIÓN

Como ya se ha indicado, en el período que media desde la década de los setenta hasta la actualidad el filibusterismo ha alcanzado su cénit, no sólo en términos cuantitativos sino, en especial, en lo que respecta a su influencia en el proceso legislativo y político-parlamentario, en general.

El análisis respecto a los casos principales de filibusterismo en la etapa referida contrasta con el realizado para períodos anteriores. La razón principal de ello se deriva necesariamente del hecho de que el filibusterismo haya mudado radicalmente de piel (o mutado, si se prefiere la analogía biológica), toda vez que el mismo ya no tiene como cauce principal de expresión, salvo en muy raras ocasiones, el uso ilimitado de la palabra. Como se ha expuesto, el filibusterismo actual adopta la modalidad de filibusterismo silente, en virtud del sistema de *holds* ya comentado. Ello hace que no exista ni pueda existir, como han insistido los estudiosos de la materia, un recuento fiable del número de filibusterismos. El único dato o vector razonablemente fiable es el número de

---

en los supuestos referidos (ampliándolo a 50 horas en los casos de *bills* de reconciliación y a 20 en los *conference reports*), siendo rechazada en votación tal propuesta. Véase BINDER et SMITH. *Politics or...* op. cit., p. 193.

<sup>430</sup> En relación con la importante rebaja fiscal (1,7 trillones norteamericanos de dólares) aprobada por el procedimiento de reconciliación en 2001, bajo el mandato del segundo Bush, se produjo una agria disputa política y legal que llegó incluso a provocar el cese del *Parlamentarian* del Senado, Robert Dove, a propuesta del líder de la mayoría, Trent Loft.

mociones de cierre del debate presentadas y, en su caso, votadas. El dato es muy elocuente respecto al incremento exponencial de filibusterismos experimentado desde los inicios de la década de los 70. Así, si hasta esa fecha se habían presentado (desde 1917) 58 mociones de cierre, de las que 49 habían sido votadas y 8 de ellas aprobadas, desde el año 1971 el número de mociones de cierre presentadas ha sido de 2.077, habiéndose sometido a votación 1.610 de ellas, aprobándose 980<sup>431</sup>.

Con todo, ni siquiera el dato relativo a las mociones de cierre es absolutamente fiable para “detectar” los filibusterismos” pues buen número de éstos escapan al *cloture*. En relación con éste, nos encontraríamos con un elemento indicativo de que en esa tramitación ha habido un filibusterismo, o una amenaza del mismo. El *cloture* sería en su relación con el filibusterismo una suerte de pista semejante a las que utilizan los astrofísicos en su análisis deductivo de la evolución del cosmos, aunque, siguiendo con el símil, hay que tener en cuenta que la mayor parte del universo es materia oscura, ni siquiera detectada con nuestros avanzados medios tecnológicos (o no hasta sus últimas consecuencias).

Por todo ello, la exposición que se realizará de la evolución del filibusterismo desde 1970 hasta la actualidad se ha de diferenciar de la realizada con respecto a etapas anteriores, centrándonos en las líneas generales que han marcado aquella, así como en los diversos intentos o propuestas de reforma que han tenido lugar o se han realizado.

La aprobación en 1968 de la ley que culmina el proceso de eliminación (a nivel legal) de los últimos vestigios de la discriminación sufrida por la minoría afroamericana, el *Fair Housing Bill*, tuvo profundos efectos en el Senado, marcando, como se ha señalado con anterioridad, el comienzo de una nueva etapa en el filibusterismo. La combinación de eliminación de las últimas

---

<sup>431</sup> Ha sido especialmente en los últimos años cuando se ha disparado el número de mociones de cierre presentadas (y, por tanto, en principio, de filibusterismos). En concreto desde el 110º Congreso (2007-8) se pasa de una media de 70 mociones presentadas por legislatura a más de 164 hasta llegar al actual (con 177 hasta el momento).



restricciones morales-materiales hacia el filibusterismo, dada su utilización tradicional por los senadores segregacionistas demócratas sureños, y de la configuración del *hold* como elemento de canalización de la obstrucción, hizo que el filibusterismo quedara como un recurso fácil, al alcance de todos los senadores para el logro de sus objetivos políticos.

Ese mismo año de 1968 el filibusterismo encontró, en su expansión biológica, ya comentada, un ámbito nuevo de actuación, un huésped propicio para su desarrollo e influencia: las nominaciones presidenciales de cargos judiciales (luego ampliado incluso al *advise y consent* requerido para la propia designación de cargos del ejecutivo). La propuesta por el presidente Johnson de *Abe Fortas* como presidente de la Corte Suprema (ya era miembro de la misma) desató una de las batallas políticas más estridentes de la segunda mitad de la centuria (con episodios que recordaban al excelente filme, basado en una novela previa, “Tempestad sobre Washington”). Un senador novato, Robert Griffin (Michigan) había anunciado con anterioridad su intención de bloquear la confirmación senatorial, toda vez que consideraba que al tratarse del último año del mandato de Johnson, la designación de tan importante cargo debía diferirse hasta la toma de posesión del presidente que se eligiera en noviembre de ese año. Ante la nominación de quien era un amigo personal del presidente demócrata, el senador logró reunir a 18 colegas republicanos quienes anunciaron estar preparados para sostener lo que denominaron como “discusiones extensas” sobre la cuestión. Al grupo inicial se sumarían los senadores demócratas sureños, lo que aseguró al grupo opositor la minoría necesaria para impedir la aprobación del *cloture*. Ante esta realidad, el propio líder republicano en la Cámara, Dirksen, quien había dado inicialmente al Despacho Oval el *placet* sobre la propuesta, se alineó con los filibusteristas, lo que hizo finalmente que Fortas retirara su candidatura (algo muy inusual tratándose de candidatos al Tribunal Supremo, y máxime a su presidencia)<sup>432</sup>.

El siguiente episodio destacado de filibusterismo tuvo lugar en 1971 en relación con la extensión por dos años del reclutamiento militar obligatorio, con

---

<sup>432</sup> Véase KALMAN, L. *Abe Fortas*. Yale University Press, 1990, pp. 327-358.

ocasión del conflicto en Vietnam<sup>433</sup>. La oposición a la medida estuvo encabezada por el senador demócrata Michael Gravel (Alaska), a quien se unieron pronto otros demócratas liberales. Durante semanas se sucedieron las clásicas tácticas obstruccionistas, si bien el elevado número de enmiendas presentadas (de contenido muy variado) ralentizaba ya de por sí la tramitación. Ante tal panorama, el presidente de la Comisión de las Fuerzas Armadas (*Stennis*) solicitó el cierre del debate, algo significativo pues tradicionalmente se había mostrado contrario al *cloture*, finalmente aprobado por 61 a 30. Pero lo más relevante, por lo que suponía de ruptura con el pasado, era que un sector importante de senadores demócratas, los liberales, habían vencido su tradicional reluctancia con respecto al filibusterismo (por haber sido empleado anteriormente en defensa del segregacionismo) y habían descubierto su potencial en la defensa de sus posiciones.

Ya en los meses anteriores se había producido un espectacular aumento de los filibusterismos, haciendo objeto de sus ataques los más variados proyectos: ayuda a países extranjeros, reforma del sistema de seguridad social, fondos de defensa, avión supersónico de transporte, etc. Ello se tradujo en que aumentaran correlativamente las mociones de cierre: de 6 en 1969-70, a 20 entre 1971 y 1972, y a 31 en los dos años siguientes. El líder de la mayoría, Mansfield, se quejó amargamente de que se estaban produciendo “*filibusterismos, filibusterismos sobre filibusterismos y filibusterismos dentro de filibusterismos*”, concluyendo que el Senado se estaba reduciendo al papel “*de una inocua Cámara de los Lores*”. Dicho auge del filibusterismo dio lugar a dos medidas reactivas: de una parte, patrocinada, por el propio Mansfield, la articulación del sistema de doble pista o *two track system*, cuyos caracteres ya han sido expuestos con anterioridad; y, de otra, la reforma del *cloture* de 1975, que fijaría el umbral en 3/5 de los miembros del Senado. Como ya se ha referido más arriba, la propia reforma de 1975 fue objeto en un principio de importante contestación por parte de un grupo de senadores, comandado por el sureño demócrata James Allen (Alabama). Durante cinco semanas intentaron bloquear la votación de la reforma propuesta hasta que, aprobada la moción de

---

<sup>433</sup> MACNEIL, N. et BAKER, R. A. The American Senate... op. cit. pp. 338-340.

cierre (por 73 a 21), abandonaron la obstrucción, aprobándose la reforma del Reglamento por 56 a 27. Solo en ese año de 1975 se presentaron 23 mociones de cierre.

Con todo, la cuestión no había quedado, ni mucho menos, cerrada. El senador Allen, profundo conocedor de las tácticas parlamentarias, descubrió perspicazmente una laguna en la regla XXII recién reformada, la relativa a los posibles filibusterismos que se emprendieran una vez aprobado el *cloture*. Y, así, puso en marcha una nueva estrategia obstruccionista con ocasión de la tramitación de una legislación antimonopolio en junio de 1976<sup>434</sup>. Una vez que el Pleno hubo aprobado el cierre del debate, el senador exigió la llamada a votación de cada una de las enmiendas pendientes al proyecto (lo que, al menos consumía 30 minutos por cada una de ellas). Comoquiera que en el límite de una hora de intervención por senador una vez aprobado el cierre del debate no se computaba el tiempo empleado en comprobaciones de *quorum*, votaciones o lectura de las enmiendas, el tiempo efectivamente consumido fue ampliamente mayor, llegando a dilatar considerablemente el debate. A finales de ese mismo año Allen repitió su táctica en relación con un proyecto por el que se autorizaban subvenciones para los abogados de derechos civiles.

Un senador por Dakota del Sur, James Abourezk, tomó nota de la actuación de Allen, y un año más tarde empleó (junto con otro senador, Howard Metzenbaum) la misma estrategia para tumbar la oposición de la mayoría del Senado al plan energético del presidente Carter, al haber descafeinado esta el proyecto impulsado desde la Casa Blanca. En preparación del terreno para el posterior filibusterismo *post cloture*, ambos senadores presentaron 508 enmiendas, la mayoría de ellas de carácter puramente técnico. Robert Byrd, recién elegido líder de la mayoría demócrata presentó la moción de cierre, que se aprobó por 70 a 7. Abourezk y Metzenbaum pusieron en marcha su plan exigiendo la votación singularizada de las enmiendas pendientes y su lectura completa con carácter previo (algunas de ellas de más de veinte páginas). Byrd contraatacó forzando una sesión continua con la intención de romper el

---

<sup>434</sup> WAWRO, G. J. et SCHICKLER, E. *Filibuster...*, op. cit., pp. 267-268.

filibusterismo. Así, la noche del 27 al 28 de septiembre de 1977, la Cámara asistió a una sesión nocturna, con imágenes que no se repetían desde hacía más de una década, con camas desplegadas para los senadores que habían de acudir a las comprobaciones de *quorum* y votaciones (más de 38) que tuvieron lugar en esa noche. Como había sucedido en el pasado, la sesión *around the clock* no quebró la estrategia filibusterista. La batalla se extendió durante dos semanas hasta que Byrd diseñó otra estrategia<sup>435</sup>. Inspirado por un incidente producido semanas atrás, por el que el entonces nuevo vicepresidente había dado la palabra a un senador por delante del líder de los republicanos, con las consiguientes protestas de éste, Byrd solicitó el uso de la palabra, el cual le fue concedido por su prioridad en el “reconocimiento” (*recognition*). A continuación, solicitó una a una el sometimiento a votación de cada una de las enmiendas pendientes, a lo que, en cada ocasión, el vicepresidente (con quien previamente Byrd había concertado su estrategia) contestaba que la misma no estaba en orden, al considerar que eran meramente dilatorias, por lo que las mismas decaían. Los indignados filibusteristas protestaron airadamente y trataron de recurrir en apelación la opinión presidencial, petición, que, en clara violación de la práctica del Senado, fue ignorada por el Presidente de la Cámara. “Matadas” (*killed*) todas las enmiendas (33) en un plazo de nueve minutos, el filibusterismo había acabado. Byrd expresó que nunca antes se había sentido tan disgustado y que si había sacado partido de su posición como líder de la mayoría era porque, cuando todo falla, “*uno tiene que luchar contra el fuego con fuego*”. Comenzaba una nueva era, en la que la prioridad en el reconocimiento por el líder de la mayoría sería empleada, no sólo para derrotar al filibusterismo, sino para controlar todo el procedimiento legislativo (*fill the amendment tree*).

El incidente producido determinó que meses más tarde los líderes de la mayoría y minoría (Byrd y Baker, respectivamente) constituyeran separadamente comisiones informales de estudio para la reforma de la Regla XXII. Fruto de ello fue limitar a cien horas el debate una vez aprobado el cierre, con independencia del número de enmiendas presentadas pendientes.

---

<sup>435</sup> BYRD, R. *The Senate...*, op. cit. vol. 2, pp. 153-157.

En la primavera de 1978 tuvo lugar un fiero filibusterismo, protagonizado por dos senadores republicanos novatos (y al que se unirían otros senadores), y que tuvo por objeto el proyecto de reforma laboral impulsado por los demócratas. El obstruccionismo combinó la “tradicición” con lo nuevo. Así, al viejo estilo sureño, constituyeron tres plataformas o turnos de media docena de senadores cada uno, turnándose para extenderse en el uso de la palabra, todo ello acompañado de múltiples solicitudes de comprobaciones de *quorum* y de votaciones. Dicho proceso se alargó durante tres semanas. Posteriormente, presentaron más de 1.200 enmiendas al proyecto, lo que anunciaba su intención de obstruir su tramitación ante una eventual aprobación del *cloture*. Presentada hasta seis veces la correspondiente moción de cierre, todas ellas fueron rechazadas, triunfando finalmente el filibusterismo.

A mediados de los ochenta el obstruccionismo se había convertido en práctica casi diaria de la Cámara. El logro de la mayoría por los republicanos, por vez primera desde 1954, provocó que fueran ahora los demócratas los que acudieran con sistematicidad al instrumento filibusterista (no sólo los demócratas, sino también algunos republicanos discrepantes con determinados aspectos de la política reaganiana). Diversos autores sitúan en 1980 el fin del Senado clásico (*old fashioned*)<sup>436</sup>, cuando los republicanos tomaron el control de la Cámara y se acentuó la polarización política (hasta entonces el dominio demócrata en la misma había sido prácticamente aplastante). Fue un demócrata, el senador por Wisconsin William Proxmire, quien, en oposición a la política fiscal de Reagan, protagonizó en 1981 un filibusterismo clásico mediante una intervención (interrumpida por senadores que le relevaban) de 16 horas y 16 minutos. En cualquier caso, se trató de un *gentleman's filibuster*, pues su propósito no era tanto retrasar o impedir la aprobación de la medida (en el supuesto concreto, un determinado incremento en el techo de gasto o deuda) como focalizar la atención sobre una posición política (el senador abogaba por un techo sensiblemente inferior, preocupado por el déficit fiscal).

---

<sup>436</sup> GOULD, L. L. *The Most Exclusive Club: a History of the Modern United States Senate*. Basic Books, 2006, pp. 277-293. En el mismo sentido, SHAPIRO, I. *The Last Great Senate: Courage and Statesmanship in Times of Crisis*. PublicAffairs, 2012.

La prueba de ello es que Proxmire finalizó su intervención a las 10:27 del 29 de septiembre de 1981 (la había comenzado a las 6:10 p.m. del día anterior, extendiéndose durante toda la noche), con el fin confesado de que no afectara al orden regular de trabajo del Senado, en el que a las 10:30 comenzaba la tramitación de los asuntos (*bussiness*) ordinarios.

El año 1982 marcó un punto de inflexión, con un filibusterismo sucediendo a otro, siendo así que ante la parálisis legislativa se hubo de convocar una sesión especial en el período entre legislaturas (*lame duck session*), tras las elecciones de noviembre, sesión que no se levantó sino hasta dos días antes de Navidad. En el nuevo período de sesiones se sucedieron los intentos por poner cierto coto a la situación. Un estudio realizado por dos exsenadores encargado por el líder de la mayoría hizo dos recomendaciones principales: acabar con los *holds* y limitar a dos por senador el número de enmiendas que podrían ser presentadas y debatidas una vez hubiera sido aprobado el cierre del debate. Sin embargo, la Comisión de Reglamento no aprobó reforma alguna. A comienzos de 1984, a propuesta del senador Quayle (Indiana), se constituyó una comisión especial para estudiar posibles reformas, aunque no se alcanzaron conclusiones efectivas. A los intentos señalados hay que sumar las reuniones informales de todos los senadores, de las que se excluyó intencionadamente a los *staffs* o asesores de los mismos, a sugerencia del nuevo líder republicano Robert Dole. Fruto de los intentos referidos fue la aprobación en 1986 de dos pequeñas reformas: rebajar el límite del debate *post cloture* de 100 a 30 horas y la inadmisión de todo debate en relación con el diario de sesiones o el acta del día anterior (instrumento dilatorio empleado clásicamente).

Con todo, 1986 fue testigo de uno de los filibusterismos expresos más prolongados de los últimos tiempos, el protagonizado por el senador republicano por Nueva York Alfonse D'Amato. El filibusterismo tenía por objeto impedir la aprobación de una enmienda contraria a los intereses del Estado representado por el senador. En concreto, durante la tramitación de la *Defense Authorization Act* del referido año, en cuya versión aprobada por la Cámara baja se contemplaba la financiación de un determinado tipo de avión militar de

pruebas fabricado en Long Island (Nueva York), se presentó (por parte de Barry Goldwater, presidente de la Comisión de Defensa del Senado) una enmienda por la que se retiraba la financiación señalada (en pro de otro modelo de avión fabricado en Kansas). Presentada la enmienda, el senador neoyorquino (a quien se uniría su colega demócrata por el Estado) manifestó su intención de obstruir la tramitación del proyecto si no se respetaba el contenido original del mismo. Al tratarse de los días finales de la legislatura, y estando pendiente además la aprobación de otro proyecto de *appropriations*, el filibusterismo era potencialmente “dañino” (y por lo tanto exitoso). Así, las 23 horas y media que duró el mismo<sup>437</sup> tuvieron como consecuencia el vencimiento del plazo para la extensión de fondos federales, por lo que se produjo un breve *shutdown* de la administración federal (500.000 empleados públicos fueron enviados a sus casas). Finalmente, se alcanzaría una solución de compromiso: ambos proyectos de avión competirían posteriormente por resultar adjudicatarios, pero no se excluiría a priori la financiación de ninguno de los modelos.

Fruto de las elecciones de medio mandato de 1986 los demócratas consiguieron recuperar la mayoría en el Senado. Los republicanos harían ahora oposición a la oposición demócrata a la agenda impulsada por el Presidente Reagan y para ello acudieron al filibusterismo (demostrando un gran talento en su empleo). En los primeros meses de 1987 los republicanos encadenaron cuatro filibusterismos consecutivos en relación con medidas impulsadas por los demócratas, en asuntos tales como el recorte a la ayuda a la *Contra* nicaragüense o la financiación de las campañas electorales. Para el receso de agosto se habían producido ya quince votaciones para el cierre del debate, de las que solo una había sido exitosa (significativamente, la medida aprobada se refería al incremento salarial de los senadores)<sup>438</sup>. Por entonces se sienta ya la práctica de que el líder de la mayoría solicite el cierre del debate de manera simultánea a la moción para proceder a la tramitación de la medida principal.

---

<sup>437</sup> Comenzó las 4 p.m. del 17 de octubre de 1986. La sesión se interrumpió a las dos de la madrugada del día siguiente, reanudándose a las 9 de la mañana, continuando entonces la “batalla”.

<sup>438</sup> MACNEIL, N. et BAKER, R. A. *The American Senate...*, op. cit. p. 349.

Un año más tarde, ante un nuevo obstruccionismo al proyecto de reforma de financiación de las campañas electorales, el líder de la mayoría, Robert Byrd, optaría por exigir la escenificación de un filibusterismo clásico, con sesiones *round the clock* en las que llegaron a reproducirse escenas propias de aquél, como la del arresto de senadores absentistas que rompían deliberadamente los *quorums*<sup>439</sup>. Con todo, ante la insistencia de la oposición al proyecto, Byrd, reconociendo su fracaso, forzaría una votación para el cierre del debate, que sabía derrotada de antemano.

En relación con lo acabado de reseñar, si bien el inicio de la cobertura televisiva íntegra (*gavel to gavel*) de las sesiones del Senado en 1986 provocó la práctica desaparición durante unos años del filibusterismo mediante el uso prolongado de la palabra (o filibusterismo clásico), el 5 de octubre de 1992 se produjo un *revival* del mismo, hasta el punto de convertirse en el segundo filibusterismo protagonizado por un solo senador más largo de la historia. En la sesión referida, el ya mencionado senador republicano D'Amato intervino durante 15 horas y 14 minutos con el fin de forzar la inclusión de una enmienda en un proyecto impositivo tramitado en la Cámara<sup>440</sup>. El filibusterismo tenía un propósito claramente parroquial y publicitario. Así, el senador pretendía la inclusión de una enmienda que hubiera desincentivado el traslado a Méjico de las fábricas (que empleaban a 875 personas) de una empresa de máquinas de mecanografía y reprografía ubicadas en el Estado representado por D'Amato (Nueva York), traslado proyectado debido a los menores costes laborales existentes en el país vecino, ante la fuerte competencia de las empresas japonesas exportadoras al mercado estadounidense. El senador obstruccionista (como ya había hecho en el pasado) eligió los últimos días de la legislatura, siguiendo así una de las tácticas favoritas del filibusterismo clásico (la presión en la legislación de último minuto), teniendo en cuenta, además, la formidable publicidad que de cara a las inminentes elecciones tendría en su

---

<sup>439</sup> De este episodio ha quedado para siempre la imagen del senador por Oregón Robert Packwood siendo arrastrado hasta el pleno tras haber sido hallado parapetado en su despacho (con una pequeña barricada) por el Sargento de Armas y varios oficiales de la policía capitolina. KOGER, G. *Filibustering...*, op. cit. p. 182.

<sup>440</sup> SMITH, S. S, ROBERTS, J. M. et VANDER WIELDEN, R. J. *The American Congress...* op. cit. pp. 217-218.



Estado<sup>441</sup>. La intervención de D'Amato se prolongó durante toda la noche, incluyendo lectura de textos e incluso la interpretación de una canción ("*South of the Border*"). Condenado el filibusterismo al fracaso una vez que la Cámara de Representantes aprobó el correspondiente *adjourn*, imposibilitando la aceptación última de la enmienda, el senador concluyó su intervención a mediodía del día 6 de octubre.

La polarización político-partidista que se observa en el mandato presidencial de Clinton, en especial, a partir de la toma del control de la Cámara de Representantes por los republicanos en 1994 (con su "Contrato por América"), cuyos efectos también se irradiarían a la Cámara Alta, hará que el filibusterismo se convierta en un arma prácticamente diaria en el enfrentamiento político<sup>442</sup>. Como ya se ha indicado, la llegada de una nueva generación de parlamentarios, primero a la Cámara y posteriormente al Senado, supondrá un paso más en el abandono del seguimiento de las convenciones tradicionales de la Cámara Alta que podían actuar como freno o autocontención frente al filibusterismo, teniendo ello reflejo en el incremento en un 25% del número de mociones de cierre presentadas durante el mandato presidencial de Clinton.

Comenzado el nuevo siglo, el filibusterismo sería empleado con asiduidad por la minoría demócrata durante el primer mandato de G. W. Bush. El episodio más relevante de este período es el que tuvo lugar en 2005, cuando los demócratas bloquearon diversas nominaciones presidenciales de jueces federales. El bloqueo fue tan férreo que los republicanos amenazaron entonces con recurrir a la denominada "opción nuclear", esto es, el cambio de la regla XXII por simple mayoría (y no por dos tercios, que es lo requerido para el cierre del debate en tales casos) bajo un subterfugio procedimental (aprovechando lo que bien puede considerarse una laguna en el reglamento). El mismo consiste en que si el Presidente de la Cámara acepta el cierre del debate por mayoría

---

<sup>441</sup> Ayudado o no por el filibusterismo comentado, D'Amato conseguiría la reelección con un margen de 90.000 votos.

<sup>442</sup> Se ha llegado a afirmar que nunca antes la minoría en el Senado había hecho depender su agenda política del filibusterismo, lo que sí sucedería en el período referido. MACNEIL, N. et BAKER, R. A. *The American Senate*, op. cit., p. 351.

simple, y se presenta una apelación ante el Pleno, el Pleno puede denegar la apelación por mayoría simple, con lo que la nueva regla quedará consolidada<sup>443</sup>. En cualquier caso, el empleo de dicha táctica supone romper con la práctica inveterada del Senado y los compromisos alcanzados. De ahí que ninguna de las partes en juego quisiera en su día llegar hasta el final<sup>444</sup>. En este sentido, los senadores más moderados (y por tanto próximos) de ambos partidos decidieron aunar fuerzas para hallar, una vez más, un compromiso. De este modo, la llamada “Banda de los Catorce”, formada por siete republicanos comprometidos en impedir la utilización de la opción nuclear, y otros siete demócratas comprometidos a poner fin al bloqueo en las nominaciones<sup>445</sup>, salvó la situación: cinco de los diez nombramientos obstruidos salieron adelante (a los que meses más tarde se unió el consentimiento en la nominación del juez Alito como magistrado de la Corte Suprema).

La presidencia Obama viviría el resurgimiento renovado del filibusterismo, con la excepción del bienio 2009-2010 en el que los demócratas alcanzaron en el Senado la cifra mágica de los 60 escaños que les permitían aprobar sin dificultad el cierre del debate. En los 110º y 111º Congresos nada más ni nada menos que el 33% de las votaciones realizadas en el Senado habían requerido el cierre del debate (el triple que quince años antes). En el comienzo del 112º Congreso cientos de proyectos y nominaciones se encontraban bloqueados, entre otros, los trece proyectos de gasto (*appropriations*) del año fiscal de 2011.

La polarización política creciente ha hecho que la modalidad clásica de filibusterismo, esto es, aquella que consiste en el uso de la palabra por períodos extensos, haya resucitado, siquiera de manera esporádica, en el Senado. En casi todos los casos, no obstante, las intervenciones prolongadas

---

<sup>443</sup> Este aspecto se analizará con detalle más adelante (Véase *ut infra* Capítulo V, B). Véase GOLD, M. B et GUPTA, D. “The Constitutional Option to Change Senate Rules and Procedures. A Majoritarian Means to Overcome the Filibuster”. *Harvard Journal of Law & Public Policy*, fall, 2004.

<sup>444</sup> KOGER, G. *Filibustering...*, op. cit. pp. 183-186.

<sup>445</sup> Con todo, en el pacto “a catorce” se incluyó una válvula de escape en cuanto a los compromisos adquiridos, ya que se concedía libertad para desligarse de los mismos cuando sobrevinieran circunstancias extraordinarias.

no han tenido como objetivo principal dilatar o impedir la aprobación de una medida o proyecto, sino más bien el de atraer la atención de los medios y el público sobre una determinada cuestión (además de los réditos publicitarios que en relación con el concreto senador han podido perseguirse). Cinco episodios merecen ser relatados.

En primer lugar, ha de mencionarse el filibusterismo protagonizado por el senador Bernie Sanders (Vermont) el 10 de diciembre de 2010, en particular por la amplia repercusión que tuvo el mismo a nivel mediático. En este sentido, ha de calificarse más bien como de *gentleman's filibuster*, pues nunca tuvo posibilidades de éxito, no siendo proyectado con tal fin. En concreto, se trataba de llamar la atención sobre la oposición del mencionado senador independiente al compromiso alcanzado en el Senado entre los dos grandes partidos en relación con el proyecto de ley por el que se extendía el plazo de vigencia de los recortes fiscales aprobados bajo el mandato del segundo Bush (Sanders era contrario a seguir considerando dentro del ámbito de las rebajas fiscales a las rentas superiores a 250.000 dólares por año). El “filibusterismo” consumió 8 horas y media, de las cuales todas menos 80 minutos (en los que intervinieron otros colegas coincidentes con la posición de Sanders) fueron ocupadas por el senador por Vermont. Uno de los aspectos más llamativos de su intervención es que en su totalidad se atuviera a la cuestión de fondo, articulándose un discurso muy estructurado que tuvo un significativo seguimiento ciudadano (más de 12.000 visitas a la *website* del senador el día del filibusterismo).

En segundo término, cabe reseñar el filibusterismo llevado a cabo por el senador Rand Paul (Kentucky) en marzo de 2013, con ocasión de la nominación de un nuevo director de la CIA<sup>446</sup>. La oposición por parte del senador mencionado no lo era tanto hacia la concreta persona nominada, como hacia la política de la Casa Blanca en relación con el empleo de drones (en concreto, Paul abogaba por prohibir la utilización de los mismos contra ciudadanos estadounidenses en suelo nacional, al tiempo que exigía una

---

<sup>446</sup> ARENBERG, R. A. et DOVE, R. B. *Defending the Filibuster. The Soul of the Senate*. Indiana University Press, 2015 (ed. rev.), pp. 182-183.

mayor información sobre el uso de la novedad tecnológica referida). Paul decidió llamar la atención sobre el problema descrito haciendo uso de la palabra durante más de doce horas entre las 11.47 a.m. del miércoles 6 de marzo y las 12:39 a.m. del jueves 7. En su empeño encontró la colaboración de otros senadores (entre ellos, señaladamente, el propio líder de su partido en el Senado), quienes le relevaron momentáneamente en el uso de la palabra o le permitieron descansar formulándole preguntas<sup>447</sup>. Se trataba de un filibusterismo con fines de atracción mediática y de la opinión pública, en general, como el propio protagonista admitió. Cumplido el propósito, la moción para proceder al debate de la nominación referida fue aprobada sin problemas.

En ese mismo año 2013 tuvo lugar un sonado episodio de filibusterismo clásico, que habría de encontrar amplio eco en los medios de comunicación, tanto por su protagonista, uno de los más más destacados senadores de la nueva ola republicana (el senador por Texas, Ted Cruz), como por el desarrollo del mismo. El objeto del filibusterismo era una resolución conjunta de ambas Cámaras sobre financiación pública. Cruz abogaba por la introducción de una enmienda por la que se acordara la supresión de la financiación del denominado *Obamacare* (o reforma sanitaria abanderada por el mandatario estadounidense). Técnicamente, el filibusterismo no podía surtir efecto (lo que llevó a que algunas voces le negaran el carácter de verdadero filibusterismo), ya que se había establecido un plazo para votar la moción de tramitación (*motion to proceed*) de la medida debatida y, sobre todo, por cuanto que la presentación de una enmienda por la mayoría demócrata a la resolución ya aprobada en la Cámara de Representantes hubiera hecho que fuera aplicable el umbral de la mera mayoría simple para aprobar el cierre del debate<sup>448</sup>. Así, pues, la intervención de Cruz tenía por objeto, más que retrasar la aprobación de la medida, el llamar la atención sobre su oposición, y la de una parte de la Cámara, a la reforma sanitaria del Presidente Obama aprobada tiempo atrás.

---

<sup>447</sup> Llegó a citarse a Reagan, Shakespeare o, en el caso del senador Marco Rubio (Florida), al rapero Jay-Z.

<sup>448</sup> De hecho, el propio líder de la mayoría demócrata, Harry Reid declaró que no se estaba ante un verdadero filibusterismo, habiendo acordado previamente con el senador obstruccionista el procedimiento a seguir (incluido el relativo al propio filibusterismo).

El 24 de septiembre de 2013 Cruz tomó la palabra a las 14:42 horas y no la abandonaría, salvo breves interrupciones, sino 21 horas más tarde. La parte sustancial de su intervención fue una extensa crítica del *Obamacare*. Siguiendo, por lo demás, los patrones de otros filibusterismos clásicos, Cruz fue relevado en el uso de la palabra por otros senadores simpatizantes con su causa (nueve, entre ellos Rand Paul). También, y de manera más llamativa, los partidarios demócratas más firmes de la medida tomaron la palabra (entre ellos el senador Kaine, quien debatió con Cruz durante media hora). El episodio también contó con las digresiones características de los discursos maratonianos del filibusterismo de otros tiempos, esto es, lectura de documentos o alocuciones ajenas al objeto del debate. En este sentido, tuvo amplia repercusión la lectura que de un cuento hizo Cruz a sus hijas (que iban a dormir en Texas)<sup>449</sup>.

El siguiente episodio destacable es el protagonizado de nuevo por el senador Rand Paul el 20 de mayo de 2015. En esta ocasión el filibusterismo tenía por objeto la renovación de las autorizaciones contenidas en la denominada *Patriot Act* (aprobada tras los atentados del 11 de septiembre de 2001) para que determinadas agencias puedan intervenir comunicaciones con el fin de prevenir y perseguir el terrorismo. Paul denunciaba que dichas autorizaciones constituían una auténtica carta blanca que había permitido a los diferentes gobiernos intervenir masivamente, sin límite alguno en la práctica, las comunicaciones privadas de estadounidenses, en violación de lo establecido por la IV Enmienda de la Constitución. La intervención de Paul comenzó a las 13 horas y 18 minutos y concluyó a las 23 horas y 40 minutos (extendiéndose por tanto durante 10 horas y 31 minutos). Como nota característica en esta ocasión, ha de subrayarse que la intervención estuvo centrada en todo momento en la cuestión principal, la *Patriot Act* y la libertad en las comunicaciones. Asimismo, ha de indicarse que hubo un intenso debate

---

<sup>449</sup> Tal cuento era el titulado “Huevos verdes y jamón” (cuyo autor es el Doctor Seuss). También hubo referencias a otras variadas cuestiones, entre otras, la dificultad de encontrar en Texas determinado tipo de hamburguesas, achacable al *Obamacare* según el propio senador “obstruccionista”.

con varios senadores demócratas y que otros senadores republicanos también hicieron uso de la palabra (con el fin de aliviar un tanto el esfuerzo de Paul).

El siguiente caso reseñable de *talkthon* se produjo en el año 2016, en esta ocasión a cargo de un senador demócrata, Chris Murphy, a propósito del control de armas. En cualquier caso, no se trató de un filibusterismo *estricto sensu*, pues su propósito no era tanto dilatar o incluso impedir la aprobación de una ley, sino forzar el sometimiento a votación de dos enmiendas a la Resolución procedente de la Cámara de Representantes en relación con el control de armas (tras la masacre que había tenido lugar en un colegio de Orlando)<sup>450</sup>. La intervención del senador por Connecticut comenzó a las 11:21 del día 15 de junio de 2016 y terminó catorce horas y cincuenta minutos más tarde. En ese lapso Murphy obtuvo los consiguientes relevos nada más ni nada menos que de 38 senadores demócratas (de un total de 45 de la Cámara), interviniendo también dos senadores republicanos (en este caso para replicar la posición defendida por Murphy). Finalmente, obtenido el compromiso del líder republicano del Senado de someter a votación las propuestas demócratas, Murphy puso fin al obstruccionismo (no obstante, ambas propuestas fueron derrotadas en las votaciones que tuvieron lugar).

Con todo, el principal campo de batalla en relación con el filibusterismo en los últimos años ha sido el de las nominaciones presidenciales a cargos judiciales, así como incluso a determinados puestos del ejecutivo (incluidos secretarios de Estado). Así, multitud de nominaciones presidenciales fueron bloqueadas durante los mandatos del segundo Bush y de Barak Obama.

El filibusterismo “rampante” experimentado desde 2008 ha provocado que a partir de 2011 hayan recobrado intensidad las propuestas de reforma para poner freno al mismo o atenuar sus efectos, algunas de las cuales han

---

<sup>450</sup> En concreto, relativas a restringir aún más las posibilidades de compra de armas mediante un control más exhaustivo de los antecedentes de los posibles compradores, así como la prohibición total de compra y venta a personas integradas en asociaciones o grupos sospechosos (principalmente, de terrorismo).

visto la luz finalmente, en especial las relativas a las nominaciones de cargos judiciales.

Así, se llegó en un primer momento a proponer, de una parte, la obligación de que el filibusterismo se lleve a cabo mediante el uso de la palabra (*talking filibuster*), de tal manera que la Cámara y el público conozcan las razones del mismo, y de otro lado, establecer un sistema por el que el número de votos necesarios para el *cloture* fuera inferior en función del número de horas de debate agotadas, y, en su caso, de votaciones infructuosas para el cierre, hasta que bastara la mayoría simple (*declining filibuster*)<sup>451</sup>.

En el 112º Congreso, los dos líderes de la mayoría y la minoría, Reid y McConnell, respectivamente, constituyeron un grupo de trabajo, alcanzando un principio de acuerdo para eliminar o restringir los *holds*, abandonar la praxis de la mayoría de rellenar el árbol de enmiendas con el fin de sustraer el debate de enmiendas de la oposición, permitir el debate de medidas no controvertidas y renunciar a la opción nuclear y a la constitucional (esta última, consistente en cambiar por mayoría simple las reglas del Senado al comienzo de cada Congreso). El acuerdo fructificó parcialmente. De este modo, por ejemplo, por 51-48, en octubre de 2011 el Senado acordó impedir la presentación de cualquier moción para suspender las normas una vez que una moción de cierre haya sido rechazada. El resto de los compromisos señalados fueron respetados o cumplidos por breve tiempo y de modo desigual.

La denominada opción nuclear, pendiente como espada de Damocles desde hacía varios años, fue llevada a término por vez primera en el otoño de 2013, al hilo del filibusterismo republicano del nombramiento (o mejor dicho del consentimiento senatorial a la nominación presidencial) de tres jueces para el Tribunal de Apelaciones del Circuito del Distrito de Columbia<sup>452</sup>, en un contexto en el que 59 nominaciones para puestos en el ejecutivo y 17 para cargos

---

<sup>451</sup> Así, tal fue la propuesta realizada por el asesor del líder de la mayoría demócrata Richard Durbin.

<sup>452</sup> Debe tenerse en cuenta que dicho Circuito es el competente para conocer de los recursos relacionados con la mayor parte de las disposiciones y actos del ejecutivo estadounidense, no tratándose, por tanto, de unos nombramientos de alcance menor.

judiciales estaban esperando la confirmación del Senado. Solo en la Presidencia Obama se habían presentado 82 mociones de cierre del debate (ante otros tantos filibusterismos), de un total de 168 desde la creación de la Unión, en un proceso de politización de las nominaciones iniciado en el mandato del anterior Presidente (38 mociones de cierre). Para atenuar la situación, ya en junio de 2013, después de largas deliberaciones, el Senado acordó modificar sus *Standing Rules* y prácticas parlamentarias adoptando la Resolución 15, llamada a regir únicamente para ese 113º Congreso. La *standing order* no cambiaba las mayorías requeridas para la aprobación de la moción de cierre, sino que se limitaba a poner una serie de límites al filibusterismo *post cloture* en determinadas nominaciones, acortando los tiempos de debate una vez aprobado el cierre. Así, si el tiempo máximo es de 30 horas, el mismo se redujo a dos horas para las nominaciones de magistrados para los tribunales de distrito y a ocho para las nominaciones para tribunales con mandatos fijos (reclamaciones, impuestos y territoriales) y para cargos en el ejecutivo, con excepción en este caso de los 21 cargos de mayor nivel del Gobierno. Quedaban fuera, por tanto, las nominaciones para magistrado de la Corte Suprema o alguno de los 21 puestos acabados de referir.

La situación, sin embargo, estuvo lejos de remitir y, a la vuelta de las vacaciones de verano, ante el bloqueo existente, la mayoría demócrata en el Senado, bajo el liderazgo de Reid<sup>453</sup>, decidió dar el paso hacia la opción nuclear.

El 28 de octubre de 2013, Reid presentó la moción para proceder a la tramitación de la confirmación de la nominación de Patricia Ann Millett como juez del Circuito del Distrito de Columbia, presentando inmediatamente la correspondiente moción de cierre. El 31 de octubre el Senado rechazó la moción de cierre al no alcanzar la mayoría de 3/5 requerida (55 votos a favor por 38 en contra). Inmediatamente, Reid presentó una moción para

---

<sup>453</sup> Quien llegó a señalar que “el caucus republicano había transmutado el *advise and consent* por el *deny and obstruct*” (159 Congressional Record. S8414 (daily ed. Nov. 21, 2013)).



reconsiderar dicho voto (para permitir esa posibilidad, había votado en contra del *cloture*, a pesar de que obviamente, apoyaba el mismo<sup>454</sup>). Casi un mes más tarde, el 21 de noviembre, el líder demócrata presentó la correspondiente moción para proceder a dicha reconsideración, moción no sujeta a debate (en tanto la moción de cierre tampoco lo está). La moción para proceder a la reconsideración de la denegación del *cloture* fue aprobada por 57 a 40. En ese momento, el líder de la minoría, McConnell presentó una moción de *adjourn* (receso) que fue rechazada, tras lo que se sometió a votación la moción de reconsideración antes citada, siendo aprobada por 57 a 43. Por tanto, la moción de cierre del debate de la nominación fue rescatada y podía ser sometida de nuevo a votación del Pleno. El líder de la mayoría planteó a continuación una cuestión de orden por la que se proponía adoptar la interpretación de que la Regla XXII requiere para todas las nominaciones, excepto para las relativas a magistrados del Tribunal Supremo, mayoría simple. Teniendo en cuenta el tenor literal de la Regla XXII (que establece sin distinguos una mayoría de 3/5 para el cierre del debate) el Presidente del Senado resolvió rechazando tal cuestión de orden. El líder de la mayoría apeló entonces la decisión de la presidencia, apelación no sujeta a debate (en tanto la cuestión sobre la que recae tampoco lo está). Tras responder la presidencia a una serie de cuestiones planteadas por Reid, el Pleno de la Cámara se pronunció en relación con la apelación, acordándose por 52 votos a favor y 48 en contra revocar la decisión de la presidencia.

Tras la votación, el líder de la minoría planteó a su vez una cuestión de orden exigiendo la aplicación a la nominación de la regla de los 3/5 establecida en la Norma XXII para el cierre del debate. La presidencia rechazó dicha cuestión con base en el precedente acabado de establecer por el Pleno. McConnell apeló la decisión del Presidente, resolución confirmada por el Pleno por 52 a 48. Finalmente, se sometió a votación la (nueva) moción de cierre del debate de la nominación, aprobada (con el nuevo margen aplicable) por 55 a

---

<sup>454</sup> Ya que sólo se permite presentar la moción de reconsideración de una votación a aquellos que hayan votado en contra de la medida aprobada o se hayan abstenido. Reid podía haber presentado una nueva moción de cierre, pero ello era mucho más costoso en términos temporales. Véase HEITSHUSEN, V. *Majority Cloture for Nominations: Implications and the "Nuclear" Proceedings*. Congressional Research Service, December 6, 2013.

43. El *cloture* fue aprobado, iniciándose el plazo máximo de 30 horas para someter a votación el proyecto o medida considerada. Transcurrido el mismo, la nominación fue sometida a votación y confirmada por el Pleno del Senado.

Con carácter previo a la eliminación completa de la regla de los 3/5 para el cierre del debate en todas las nominaciones, tuvo lugar a comienzos de febrero de 2017 otro episodio relevante en la situación de creciente enfrentamiento entre mayoría y minoría, al poco tiempo de resultar elegido el Presidente Trump. Como manifestación de disconformidad con la elección del nuevo mandatario, los demócratas procedieron a bloquear la mayoría de las nominaciones presidenciales para los puestos de su ejecutivo, incluidos (cosa no habitual en el pasado) secretarios de Estado (Sanidad, Medio Ambiente, Tesoro, entre otros). Las tácticas empleadas fueron muy variadas, cabiendo citar la exigencia de múltiple documentación en relación con los candidatos propuestos. Ante el avance del procedimiento, los demócratas decidieron optar por no asistir a las sesiones de las comisiones competentes. Existiendo el precedente en muchas de ellas de que no puede someterse ninguna medida a votación si no están presentes al menos un miembro de cada partido o grupo, la táctica bloqueaba de facto cualquier nombramiento o confirmación. Ante tal situación, los Presidentes (republicanos) de las Comisiones afectadas propusieron, con el asesoramiento del *Parliamentarian*, quien validó el procedimiento, aprobar la suspensión de las normas o reglas aplicables en Comisión. Dicha suspensión (*waive*) requiere unanimidad de los presentes, lo que ante la ausencia de la oposición, se obtuvo sin dificultad. Así, pues, las Comisiones afectadas votaron en favor de las nominaciones y la cuestión pudo pasar a aprobación del Pleno.

Dos meses más tarde, a comienzos de abril, y ante la persistencia en la situación de bloqueo, en esta ocasión el filibusterismo demócrata de la nominación para el Tribunal Supremo de Neil Gorsuch, propuesto por el

Presidente Trump<sup>455</sup>, se dio un paso más. El procedimiento empleado para extender la opción nuclear al resto de nominaciones supérstites a las limitaciones al filibusterismo establecidas tres años atrás fue prácticamente idéntico al seguido en 2013, si bien en esta ocasión con inversión de papeles en cuanto a sus protagonistas. Presentada una cuestión de orden por McConell para extender la interpretación de la Regla XXII establecida en 2013 a todas las nominaciones, la presidencia la rechazó. La apelación presentada contra esa decisión fue aceptada por el Pleno por 52 a 48, dejando la puerta abierta a que el cierre del debate se aprobase por mayoría simple<sup>456</sup>.

La historia de la Cámara había cambiado para siempre. El sacrosanto principio de que el cierre del debate y, por tanto, la aprobación de cualquier medida por el Senado requería un compromiso bipartidista, o de sectores significativos de ambos partidos, se había quebrado, siquiera parcialmente, abriendo una ruta que no sería sino profundizada más adelante y que plantea serias dudas sobre la continuidad futura del filibusterismo como fenómeno que ha caracterizado la dinámica del Senado y el propio sistema político norteamericano en los últimos 170 años<sup>457</sup>.

---

<sup>455</sup> Destaca el *talking filibuster* protagonizado por el senador demócrata por Oregon Jeff Merkely en la sesión del 4 de abril de 2017, que se extendió durante quince horas y veintiocho minutos.

<sup>456</sup> De hecho, tal y como el *Parlamentarian* del Senado ha interpretado los precedentes de 2013 y 2017 en relación con las nominaciones presidenciales, el cloture se entiende aprobado por mayoría simple, concurriendo el quórum exigido en las Normas. Ello supone que el cierre del debate podría acordarse con el voto afirmativo de 26 senadores. ARENBERG. R. *Congressional Procedure...*, op., cit., p. 86.

<sup>457</sup> En el sentido apuntado, se ha llegado a hablar del Senado como una “institución en transición”, dados los importantes cambios que en relación con el filibusterismo se han producido en los últimos años, que podrían ser prelude de algunos más definitivos que pudieran producirse en el futuro próximo y que comportarían un cambio capital en el rol jugado por la Cámara en el sistema constitucional estadounidense (DAUSTER, W. G. “The Senate in transition or how I learned to stop worrying and love the nuclear option”. *New York University Journal of Legislation & Public Policy*, 2016, vol. 4, 19 Issue 4, p. 632). En el sentido indicado, en el momento en el que se escriben estas líneas, coincidiendo con el comienzo del 117º Congreso, y en un escenario en el que se produce el empate entre demócratas y republicanos en el Senado, significativos líderes de los primeros han planteado la conveniencia de suprimir la regla de los 60 votos para el cierre del debate en los proyectos legislativos. El cauce para la supresión definitiva del filibusterismo sería una vez más la opción nuclear, de acuerdo con los planteamientos señalados. Con todo, debe subrayarse que no existe unanimidad de posturas en el propio caucus demócrata, no faltando propuestas en el sentido de resucitar la exigencia de los filibusterismos parlantes (eliminando el sistema de *holds*).

## V. PERSPECTIVAS DE FUTURO: ¿HACIA UNA REFORMA DEL FILIBUSTERISMO?

Como se ha señalado, son numerosas las voces críticas con el filibusterismo. En particular, se achaca al mismo el erigirse como uno de los principales instrumentos que explicarían la paralización creciente, cuando no bloqueo, del Congreso estadounidense y, por ende, del entero sistema político estadounidense. Sin perjuicio de lo señalado en el presente estudio acerca de dicho aspecto, lo cierto es que desde tales consideraciones se han venido realizando desde hace un tiempo (en particular en los últimos años) diferentes propuestas de reforma del filibusterismo senatorial, procedentes tanto del ámbito académico como del político.

### A) PROPUESTAS DE REFORMA DEL FILIBUSTERISMO

#### 1) Supresión del filibusterismo

La mayoría de las propuestas se inclinan por eliminar el filibusterismo *a radice*. Se aduce en pro de la eliminación del filibusterismo que la libertad de debate garantizada tradicionalmente en la Cámara poco o nada tiene que ver con el uso actual del filibusterismo (*hold a la cabeza*), añadiéndose que el equilibrio territorial ya aparece asegurado con la representación igualitaria de los Estados, sin necesidad de añadir otro instrumento potencialmente favorable a los Estados pequeños frente a los grandes.

Existen diversas posibilidades en el sentido indicado. La primera de ellas sería suprimir la regla que permite el uso de la palabra por tiempo ilimitado, estableciendo tiempos tasados como ocurre en la mayoría de Parlamentos comparados. Con todo, la propuesta más extendida es aquella que preconiza la supresión del requisito de la mayoría de 3/5 del Senado para la aprobación del

cierre del debate, por lo que en el futuro bastaría para ello el voto favorable de la mitad más uno de los senadores<sup>458</sup>.

## 2) Eliminación de la posibilidad de obstruir la aprobación de mociones para proceder

Frente a la pura y simple supresión del filibusterismo, o, desde un punto de vista técnico, de la exigencia del voto favorable de 3/5 de los senadores para la aprobación del cierre del debate, otras propuestas se inclinan bien por establecer más ámbitos exentos de filibusterismo, o bien por agravar los requisitos para que este último pueda producirse. Entre las primeras cabe señalar, en primer término, aquella que plantea excluir del ámbito potencial del filibusterismo las denominadas mociones para proceder. Como ya se examinara más atrás, el filibusterismo legislativo suele producirse por partida doble<sup>459</sup>. Ello es así dado que las reglas de procedimiento exigen que un proyecto solo comience a debatirse cuando la Cámara así lo apruebe (*motion to proceed*), por lo que el obstruccionismo suele producirse tanto respecto de la aprobación de ésta (y de su debate previo) como en relación con el cierre del debate principal sobre el contenido del proyecto o proposición. En relación con lo señalado, las concretas propuestas varían, yendo desde rebajar la mayoría requerida para el cierre del debate (en la actualidad de 60 votos) previo a la votación de la moción para proceder, rebajándolo a la mayoría simple<sup>460</sup>, hasta establecer un límite acotado de tiempo para el debate de dicha moción<sup>461</sup>.

---

<sup>458</sup> Se ha sugerido que en el caso de que se reformase la Regla XXII para considerar aprobado el cloture con mayoría simple, sería conveniente, de cara a garantizar los derechos de la minoría, alargar el plazo del debate, ya sea con carácter previo a la aprobación del cloture, o del que tiene lugar una vez aprobada la moción de cierre. Así, BINDER & SMITH proponen que en tal caso deba presentarse la petición de cloture con 15 días de antelación a su votación (BINDER, S. & SMITH, S. *Politics or Principle?...*, op. cit. pp. 211-212), en línea con lo propuesto en 1957 por el senador Paul Douglas (demócrata por Illinois).

<sup>459</sup> Véase *ut supra* Capítulo IV, B. 1) de esta obra.

<sup>460</sup> En este sentido, entre otras, la propuesta del senador Lankford (Oklahoma) en 2016.

<sup>461</sup> Así, cabe mencionar que en enero de 2013, al inicio del 113º Congreso, los senadores Urdall, Merkley y Harkin presentaron una propuesta de resolución para reformar las Reglas del Senado en la que se incluía una previsión por la que se limitaba el debate de las mociones para proceder a un total de dos horas, igualmente distribuidas entre la mayoría y la minoría. Véase S. Res. 4, 113th Congress, 1st session. *Congressional Record*, 159, no. 1 (January 3, 2013). Con anterioridad, ya en 1979 el senador Byrd propuso el límite más estricto de 30

### 3) Reducción de la mayoría requerida para la aprobación del cierre del debate

Junto con aquellas que proponen la supresión pura y dura del filibusterismo mediante el establecimiento de la mayoría simple para aprobar el cierre del debate, el segundo grupo más numeroso de propuestas en relación con el filibusterismo preconizan la rebaja de la mayoría requerida para aprobar el cierre del debate, sin que esta coincida (al menos no en un primer momento) con la simple.

Dentro de este grupo, cabe citar en primer término aquellas propuestas que plantean reducir la mayoría para aprobar el *cloture* haciéndola coincidir con el número de senadores pertenecientes a la mayoría, incluyendo en dicho cómputo a los senadores independientes que acudan al caucus del grupo mayoritario en la Cámara. De este modo, el umbral requerido no sería fijo, sino que subiría o bajaría en función del número de senadores del partido mayoritario. Se ha señalado que dicho sistema favorecería la moderación en la legislación y que suprimiría la identificación actual entre obstruccionismo y minoría<sup>462</sup>. Con todo, la introducción de un sistema como el propuesto no dejaría de ser extraña a un sistema como el estadounidense, en donde no puede hablarse de partitocracia o grupocracia (en las asambleas). Si precisamente uno de los aspectos del sistema norteamericano más valorados favorablemente por la doctrina comparada es la ausencia de una disciplina de partido-voto tan estricta como la existente en otros parlamentos, establecer una novedad como la comentada distorsionaría en no poca medida la característica señalada.

---

minutos. BINDER & SMITH han abogado también por establecer un tiempo tasado de dos horas que se reduciría a 30 minutos si el filibusterismo tiene lugar pasado el 1 de septiembre (al final de la *session*). Véase BINDER, S. & SMITH, S. *Politics or Principle?...*, op. cit., p. 214.

<sup>462</sup> Véase STRAND, M. & LANG, T. *The Filibuster in the U. S. Senate: Options for Reform*. Congressional Institute, 2017, p. 6.

Otras propuestas optan por rebajar el número de votos necesarios para la aprobación del *cloture* hasta los 55. Se señala que dicho número coincide con la media de escaños del grupo mayoritario en el Senado desde el 86º Congreso (cuando en el Senado alcanzó su número actual de 100 miembros), por lo que su introducción sería más neutral que la propuesta anteriormente referida que hacía coincidir necesariamente ambas mayorías.

Sin duda la propuesta más célebre, y la que mayor aceptación ha tenido (al menos en un importante sector doctrinal) de entre las incluidas en este tercer apartado, es aquella que optaría por rebajar progresivamente el umbral de aprobación de la moción de cierre en sucesivas votaciones, de tal manera que conforme fueran derrotadas las mociones correspondientes se fuera rebajando la mayoría requerida para su aprobación.

En el año 2013 el senador Tom Harkin (de Iowa) presentó una propuesta en el sentido indicado<sup>463</sup>. En la misma se distinguía entre el umbral exigido a los proyectos legislativos y el requerido para la propia reforma de las reglas relativas al filibusterismo. Así, por lo que respecta a los *bills*, se exigiría en primera votación 60 votos para la aprobación del cierre del debate, rebajándose a 57 en una segunda, a 54 en la tercera, y a partir de la misma a 51. Para el caso de las propuestas de reforma del reglamento en relación con el filibusterismo (regla XXII), tras una votación inicial en la que la aprobación del *cloture* requería el voto favorable de 67 senadores, en caso de no obtenerse tal mayoría en la segunda votación se requerirían 64 votos favorables, en la tercera 61, en la cuarta 58, en una posible quinta 55, en la sexta 52, hasta que a partir de la séptima se rebajaría el umbral a 51 (mayoría simple)<sup>464</sup>. En todo caso, se establecerían unos tiempos mínimos entre cada votación (entre otros motivos, para permitir llevar a cabo negociaciones por parte de la mayoría que permitieran alcanzar la mayoría requerida para el *cloture*), llevando todo el proceso (hasta la votación en que se rebajaría a mayoría simple la requerida

---

<sup>463</sup> La propuesta fue rechazada por el Pleno del Senado en votación por asentimiento (*voice vote*). Véase U. S. Congress, Senate, *Congressional Record*, 113th Congress, 1st session, 159, no. 9 (January 24, 2013): S271.

<sup>464</sup> S. Res. 5, 113th Congress, 1st session, *Congressional Record* 159, nº 1 (January 3, 2013): S14.

para cerrar el debate) ocho días. De este modo a la minoría se le permitiría retrasar el proceso (y llamar la atención ante la opinión pública sobre la inoportunidad de aprobar una ley en la forma respaldada por la mayoría), pero no impedirlo, eliminándose, por tanto, la posibilidad de bloqueo. En el caso de la reforma de las *Rules* serían exigibles más votaciones hasta la rebaja sustancial de la mayoría requerida para la misma (aspecto comprensible dado que nos encontraríamos ante las “reglas del juego”), aunque finalmente el resultado sería el mismo.

#### **4) Exigencia del filibusterismo “parlante” o físico**

Otras propuestas tendentes a atenuar los efectos y la “habitualidad” del filibusterismo en su versión actual plantean restablecer la exigencia de que aquél exija el uso continuado de la palabra. Se trataría de una medida que estaría en línea con el origen del instituto, esto es, la libertad de debate y el consiguiente uso irrestricto de la palabra. Si la Regla XIX es la causa última a la que debe acudir para explicar la existencia de esta institución, desde ciertas posiciones se señala que habría que exigir el cumplimiento literal de tal precepto. Como ya se examinara más arriba, ha sido la generalización del instrumento del *hold* a partir de la década de los setenta del pasado siglo el factor decisivo en la proliferación de los filibusterismos en las últimas décadas (acompañado de la polarización política). El *hold* permite obstruir un *bill* en tramitación sin necesidad de hacer uso de la palabra, suponiendo una suerte de veto atribuido a cada senador individualmente considerado (veto subsistente hasta que la mayoría consigue reunir 60 votos para la aprobación del cierre del debate). Por ello, se ha llegado a proponer la eliminación del sistema de *holds*, de tal manera que se obligue al senador cuyo propósito sea obstruir un proyecto a intervenir por largo tiempo, con los costes físicos (y también políticos en algunos casos) que ello conlleva. Se trataría, por tanto, de reconfigurar el obstruccionismo con sus caracteres y límites clásicos. Dicha reforma no precisaría siquiera una reforma de las *Rules*, toda vez que los *holds* no están reconocidos reglamentariamente, siendo productos de la práctica senatorial. Con todo, no hay que olvidar que el sistema de *holds* surgió no por



casualidad, sino que está ligado a la dinámica de los *unanimous consent agreements*, tal y como se señalara con anterioridad<sup>465</sup>. En este sentido, siendo los acuerdos de consentimiento unánime una praxis diaria en el Senado como medio para obviar los estrictos y complejos requisitos procedimentales establecidos en el Senado (fundamentalmente en sus *Rules*), no es aventurado conjeturar que una supresión del sistema de *holds* pudiera dar lugar a la proliferación de vetos individuales a los *unanimous consent agreements* haciendo la labor del Senado mucho más difícil.

Por otra parte, en conexión con lo acabado de examinar, una reforma que supusiera la exigencia del filibusterismo parlante llevaría consigo la supresión del *dual track system*, esto es, el establecimiento de un canal separado para la tramitación (con tiempo reservado para ello) de determinados proyectos de ley<sup>466</sup>. La medida tendría una doble faz: por una parte, haría más difícil el filibusterismo ya que requeriría tomar la palabra de manera extenuante, y, de otro lado, supondría un coste político mayor para su protagonista, pues estaría paralizando el completo trabajo de la Cámara (y no solo el concreto proyecto objeto de filibusterismo). En sentido opuesto, sin embargo, haría más efectivo el filibusterismo, al ser más dañino, ya que los costes para la mayoría serían superiores al paralizarse o retrasarse la aprobación de otras medidas relevantes para la misma.

## 5) Otras propuestas de reforma

Por último, y generalmente como complemento de algunas de las anteriores, también se han contemplado otras reformas sobre aspectos concretos que inciden en el filibusterismo.

---

<sup>465</sup> Véase *ut supra* Capítulo IV.

<sup>466</sup> No han faltado quienes han propuesto la creación de dos clases de filibusterismos. Los “*Class I*”, que responderían al modelo clásico exigiendo hacer uso de la palabra ininterrumpidamente; y los pertenecientes a la “*Class II*”, en los que cabría acordar el cierre del debate con requisitos de aprobación decrecientes en función del tiempo o número de votaciones transcurridos. Véase BINDER, S. & SMITH, S. *Politics or Principle?...*, op. cit. pp. 215-216.

Así, se ha propuesto reducir el tiempo máximo establecido para la duración del debate posterior a la aprobación del *cloture* (y previo a la votación final sobre el *bill*). Como se recordará, la redacción actual de la Regla XXII establece un plazo máximo de 30 horas para la prolongación del debate desde la aprobación del *cloture* hasta que el proyecto se somete finalmente a votación. En este sentido, se ha propuesto reducir aún más dicho plazo<sup>467</sup> (y, como complemento o no de lo anterior, computar el tiempo empleado en las comprobaciones de *quorum* en contra del senador peticionario<sup>468</sup>).

Como ejemplo de otra propuesta de reforma cabe señalar aquella que preconiza excluir más ámbitos de la aplicación de la norma del cierre del debate establecida en la Regla XXII, como sería el caso de los tratados internacionales (a semejanza de lo que ocurre con los proyectos financieros o los acuerdos comerciales).

De otra parte, como limitación temporal, cabe traer a colación las propuestas que abogan por el establecimiento de restricciones al filibusterismo si este se produce en la parte final del período de sesiones, esto es, a partir del 1 de septiembre, o en el último mes de la *session*. Ello se justificaría por cuanto que los filibusterismos emprendidos en tales lapsos resultarían muchos más dañinos que los “acaecidos” en los ocho meses anteriores, dada la carga de trabajo que soporta el Senado (y, en general, el Congreso) en tal período.

Por último, cabría mencionar otra propuesta<sup>469</sup>, no exenta de originalidad, que preconiza la aplicación a los filibusterismos senatoriales de un mecanismo similar al que existe en Reino Unido en relación con el veto

---

<sup>467</sup> El senador Lankford presentó en 2013 una propuesta en este sentido, por la que se reducía el referido plazo en 8 horas. La Cámara lo aprobó, aunque con efectos limitados a dicha legislatura (103º Congreso). En sentido inverso, se ha sugerido que en caso de aprobar limitaciones a las posibilidades de filibusterismo quizás resultara conveniente alargar los tiempos del debate *post cloture*. Véase STRAND, M. & LANG, T. *The Filibuster in the U. S. Senate...* op. cit. p. 8).

<sup>468</sup> Así lo propuso en 1993 el entonces líder de la mayoría en el Senado, George Mitchell. En la actualidad el tiempo consumido en las comprobaciones de quorum se computa contra el plazo general de 30 horas, no en el tiempo de intervención permitido para cada senador. BINDER, S. & SMITH, S. *Politics or Principle?...* op. cit. p. 212.

<sup>469</sup> MAGLIOCCA, G. “Reforming the Filibuster”. *Northwestern University Law Review*, vol. 105, No. 1, 2010, pp. 303-328.

suspensivo de los Lores, en vigor desde la *Parliament Act* de 1911 (reformada en 1949). Así, según tal propuesta, planteado un filibusterismo contra el que no se lograra aprobar el correspondiente *cloture* por 60 votos, la iniciativa quedaría suspendida o “aparcada” por un lapso de un año, suspensión que se levantaría si, transcurrido tal plazo, el Senado aprobase el cierre del debate, exigiéndose en tal caso solo la mayoría simple.

## **B) VÍAS PARA APROBACIÓN DE UNA EVENTUAL REFORMA DEL FILIBUSTERISMO: LA MODIFICACIÓN DE LA REGLA XXII Y LAS OPCIONES NUCLEAR Y CONVENCIONAL**

La articulación de una eventual reforma del filibusterismo es una cuestión compleja. En relación con la misma, se señalan diversas posibilidades procedimentales que pasamos a analizar.

### **1) Aprobación de la reforma mediante la modificación de la Regla XXII de las *Rules* del Senado**

Nadie discute que la norma que exige 3/5 de los senadores presentes para el cierre del debate pueda modificarse. Lo que se debate es si dicha norma puede cambiarse por mayoría simple. En principio, la respuesta ha de ser negativa, toda vez que la Norma XXII de las *Rules* del Senado establece que para el cierre del debate de una propuesta de modificación de las propias *Rules* se exige la aprobación de 2/3 de los miembros presentes del Senado. Así, el filibusterismo a la propia modificación impediría reformar el régimen general del cierre del debate y, por tanto, del filibusterismo mismo.

En cualquier caso, y aun cuando sea altamente difícil reunir la referida mayoría de 2/3, el régimen del filibusterismo y su eventual supresión mediante

el establecimiento de la regla general de la mayoría simple para el cierre del debate podría lograrse siguiendo el procedimiento establecido para la modificación de las *Rules* del Senado. Así, ha ocurrido, por lo demás, en las modificaciones parciales que la propia Regla XXII ha experimentado desde su aprobación.

## **2) La llamada opción nuclear: el cambio de las reglas al comienzo de la legislatura**

Ante la dificultad política que ofrece la vía acabada de exponer, un sector de la doctrina<sup>470</sup> (y también desde la propia tribuna política) ha señalado la posibilidad de acudir a otras vías más accesibles, Entre ellas destaca en primer término la denominada opción constitucional o nuclear<sup>471</sup>.

Como ya se señalara más atrás en el presente estudio, los defensores de tal vía parten de la consideración de que las *Rules* del Senado no vinculan necesariamente de una legislatura a otra, y ello a pesar del tenor literal de la *Rule V* (“Las Reglas del Senado continúan de un Congreso al siguiente a menos que se modifiquen de acuerdo con las presentes Reglas”<sup>472</sup>). Así, pues, según la posición señalada, al comienzo de cada legislatura, pero sólo en dicho momento, la Cámara podría adoptar por mayoría simple otras Reglas o modificar las existentes (sin sujetarse al procedimiento establecido en las “preexistentes”). Esta teoría asume, por tanto, dos premisas (discutidas, precisamente, por sus detractores). En primer lugar, que el Senado no es un “órgano ininterrumpido” o *continuing body*, esgrimiendo ejemplos concretos (o aspectos) en los que no se admite la continuidad entre una y otra legislatura. En segundo lugar, y en relación con lo anterior, se aduce que la propia

---

<sup>470</sup> De hecho, la tesis cobró vigor tras la publicación de un artículo por los profesores Gold y Gupta en el año 2004 (GOLD, M. & GUPTA. D. *The constitutional option...*, op. cit.).

<sup>471</sup> Este último término data al menos del año 2005, cuando el líder de la entonces mayoría republicana Bill Frist amenazó con el uso de la “opción nuclear” para impedir el filibusterismo a las nominaciones de jueces federales por el Presidente Bush.

<sup>472</sup> “*The rules of the Senate continue from one Congress to the next Congress unless they are changed as provided in these rules*”.

Constitución (de ahí el epíteto de “constitucional” para la opción examinada) avalaría la no continuidad *ope constitutione* de las Reglas del Senado de un Congreso a otro. En tanto que aquella dispone que cada Cámara aprueba sus propias reglas de procedimiento, se interpreta por los partidarios de esta tesis que también el Senado es libre de aprobar sus propias reglas de procedimiento al comienzo de cada legislatura, no estando vinculado por las *Rules* aprobadas (o vigentes) en la legislatura anterior. De esta forma, se aplicaría a la Cámara Alta el mismo principio que rige en la Cámara de Representantes, en la que al comienzo de la legislatura se aprueba la asunción de las Reglas vigentes en la anterior (con o sin cambios), rigiendo hasta ese momento (en el breve lapso que media desde la apertura formal hasta la aprobación de las Reglas) la “ley general parlamentaria” (*general parliamentary law*), pudiéndose invocar en dicho sentido la Constitución, el Manual de Práctica Parlamentaria de Thomas Jefferson, los reglamentos de otras cámaras (extranjeras incluidas) y las conocidas como *Robert’s Rules of Order*.

Por lo demás, la reforma del filibusterismo por la vía analizada ha sido la más intentada hasta la fecha. Así, como ya se señalara con anterioridad en el presente estudio, lo fue en 1963, 1967, 1971 y 1975<sup>473</sup>. Precisamente, en este último año se sentó el precedente correspondiente en cuanto que el Pleno del Senado llegó a aprobar su no consideración como órgano continuo a los efectos aquí abordados (esto es, para no sentirse vinculado por las *Rules* que rigieran en el Congreso precedente), si bien, como ya se indicara, el acuerdo político sobre la reforma del *cloture* impidió que finalmente se sometiera la modificación de la regla XXII a votación por mayoría simple. Con todo, la mera amenaza de la utilización de esta opción ha servido en diversas ocasiones como instrumento de presión a la minoría para obtener su consentimiento<sup>474</sup> a reformas reglamentarias que han ido estableciendo límites al filibusterismo (en particular, las relativas al *cloture*).

---

<sup>473</sup> Véase *ut supra* Capítulos III y IV.

<sup>474</sup> En este caso el consentimiento de la minoría ha equivocado a no impedir (mediante el correspondiente filibusterismo) el someter a votación la propia modificación de la Regla XXII.

### 3) La opción convencional

Como se indicara en un capítulo anterior del presente estudio<sup>475</sup>, los partidarios de la denominada opción convencional parten de la consideración de que las normas del Senado pueden cambiarse por mayoría simple sin necesidad de que nos hallemos al comienzo de cada legislatura y sin que sea preciso invocar argumentos constitucionales (como sostienen los partidarios de la opción nuclear). En este sentido, se indica que las propias *Rules* del Senado y su mecánica de funcionamiento permitirían tal posibilidad (de ahí el término convencional). Se trataría de aprovechar instrumentos hoy admitidos en las *Rules* para lograr el pretendido fin, sin ocultar que en cierto modo supone un forzamiento de aquéllas. Antes de analizar cada una de las opciones de reforma del filibusterismo que podrían adoptarse siguiendo tal vía, es necesario examinar brevemente los trámites procedimentales que, para los defensores de la opción convencional, permitirían alcanzar el resultado perseguido. Para ello han de recordarse conceptos analizados con anterioridad en este trabajo<sup>476</sup>.

Como es sabido, cualquier senador puede plantear ante la Presidencia de la Cámara una cuestión de orden (*point of order*). La decisión presidencial puede ser recurrida en apelación ante el Pleno de la Cámara. En este aspecto, de acuerdo con la tesis expuesta un senador podría plantear ante el *Presiding Officer* que el cierre del debate puede producirse por mayoría simple. En dicho caso, como parece del todo probable, el Presidente rechazaría tal cuestión con base en el tenor literal de la Regla XXII, pudiendo apelarse tal decisión ante el Pleno (en el caso de que el Presidente adoptara el criterio alegado en la cuestión de orden, dicha decisión sería también con toda seguridad objeto de apelación). El Pleno del Senado decidiría por mayoría simple, sentando una nueva norma o precedente en el caso en el que estime la apelación y rechazara el criterio presidencial.

---

<sup>475</sup> Véase *ut supra* Capítulos III y IV.

<sup>476</sup> Véase *ut supra* Capítulo II.

Continuando con la exploración de la vía señalada, en todo caso, subsistiría el problema práctico de que en principio las apelaciones son objeto de debate previo a su votación por el Pleno, por lo que en teoría serían también susceptibles de ser obstruidas (de este modo, a los senadores defensores de la regulación actual del filibusterismo les bastaría con obstruir o impedir la votación de la apelación en tal supuesto). Ha de admitirse que no resulta claro si podrían establecerse límites al debate de las apelaciones. Se ha sugerido que podrían considerarse en tal dirección tres posibles opciones o tácticas<sup>477</sup>. Así, en primer término los senadores interesados en la reforma podrían presentar una moción para “aparcar” (*motion to table*) la apelación (a pesar de que sus promotores naturales serían los contrarios a la reforma, y partidarios, por tanto, de confirmar la decisión presidencial), moción que no es sometida a debate, y cuya estimación tendría el efecto de confirmar/estimar la propia apelación (en tanto la Regla XX establece que “*any appeal may be laid on the table without prejudice to the pending proposition, and thereupon shall be held as affirming the decision of the Presiding Officer*”). Una segunda opción podría ser que el Presidente interviniera en el debate de la apelación y declarara motu proprio que la misma ha sido suficientemente debatida. Finalmente, como tercera táctica a emplear, podría presentarse una segunda cuestión de orden por la que se alegara que las apelaciones frente a decisiones presidenciales no son debatibles, teniendo en cuenta que, de conformidad con lo dispuesto por la Regla XX, las cuestiones de orden “secundarias” (subsiguientes respecto a otra cuestión de orden) son sometidas a votación con carácter inmediato, sin que sean objeto de debate<sup>478</sup>. De tal forma, de aprobarse por mayoría simple la segunda cuestión de orden, se sometería a votación la apelación sin debate previo, pudiendo cambiarse el criterio presidencial (y, por tanto, el cierre del debate) por mayoría simple.

A partir de lo señalado, y siempre y cuando se admitiese la viabilidad de la opción convencional, se abrirían diferentes opciones de cara a suprimir o

---

<sup>477</sup> CAMPOS, S. J. et KOGER, G. “The Conventional Option”. *Washington University Law Review*, vol. 91, iss. 4, 2014, p. 876.

<sup>478</sup> “*When an appeal is taken, any subsequent question of order which may arise before the decision of such appeal shall be decided by the Presiding Officer without debate; and every appeal therefrom shall be decided at once, and without debate*”.

limitar el filibusterismo y, más en concreto, en lo que respecta a cierre del debate de una iniciativa.

La primera opción que puede citarse es aquella que se ha tomado anteriormente como supuesto del objetivo de la opción convencional, esto es, el cambio de la regla del cierre del debate pasando de los 3/5 actuales a la mayoría simple. Partiría del mismo presupuesto que la opción nuclear (de hecho, se identifica por diversos autores con la misma), es decir, la no consideración del Senado como un cuerpo continuo, sin necesidad de invocar argumentos de orden constitucional. El principal inconveniente que su eventual adopción encerraría es que habría de realizarse al comienzo de la legislatura y que su aprobación abriría la puerta a que otras muchas reformas (algunas indeseables en un parlamento bipartidista) pudieran aprobarse por simple mayoría de votos.

Una segunda opción consistiría en reintroducir a través del procedimiento anteriormente expuesto la denominada cuestión previa (*previous question motion*), instrumento que en principio serviría para poder someter una iniciativa a votación y concluir su eventual debate. Ciertamente, las Reglas del Senado no contemplan la moción de cuestión previa (suprimida desde 1806 y subsistente en la Cámara Baja), pero tampoco la prohíbe. En este sentido, un senador podría presentar tal moción, la cual presumiblemente sería rechazada por el Presidente, pudiendo plantarse apelación contra tal decisión, con las consecuencias descritas más arriba, y, en el caso de estimación de la apelación, incorporándose eventualmente desde entonces al procedimiento del Senado<sup>479</sup>.

Una tercera posibilidad consistiría en la aprobación por mayoría simple de una moción para suspender las Reglas del Senado. A diferencia de lo dispuesto en el Reglamento de la Cámara de Representantes, en la que se

---

<sup>479</sup> De hecho, tal vía fue sugerida en febrero de 1915 por el senador demócrata por Nueva York, Ollie James, quien señaló que en el caso de que le correspondiera presidir la Cámara (como *Presiding Officer*) forzaría una votación sobre tal asunto. Ante un intenso filibusterismo protagonizado por los republicanos, los demócratas consideraron seriamente tal opción, si bien no la llevaron a cabo. Véase BURDETTE, F. *Filibustering in the Senate*, op. cit., pp. 112-113.



exige mayoría de dos tercios, las *Rules* del Senado no especifican qué concreta mayoría ha de obtenerse para suspender las reglas de procedimiento establecidas<sup>480</sup>. Con todo, desde la aprobación en 1915 y 1916 de diversos precedentes en tal sentido, también se requiere en la Cámara Alta la mayoría de dos tercios para suspender sus propias *Rules*. No obstante, cabría la posibilidad de que la situación cambiara mediante la aprobación de otros precedentes por los que se acordara exigir sólo la mayoría simple para la aprobación de la suspensión de sus reglas (y, por lo que aquí interesa, lo establecido en la Regla XXII respecto al cierre del debate)<sup>481</sup>. En este supuesto se presentaría el “problema” inicial de que la propia moción para suspender las reglas es en principio “debatible”, por lo que los senadores contrarios a esta reforma podrían obstruir la aprobación de tal moción. Al respecto se ha sugerido<sup>482</sup> que cabría entender que mediante mayoría simple podría aprobarse su no sometimiento a debate en el entendimiento de que precisamente la moción de suspensión de reglas tiene por fin esencial eliminar cualquier obstáculo que pudiera amenazar los propósitos de la mayoría o supermayoría de la Cámara, interpretación ésta que no deja de ser discutible y que choca con lo que en una y otra Cámara se ha entendido tradicionalmente y aún en la actualidad (especialmente elocuente al respecto es su regulación y práctica en la Cámara de Representantes). En cualquier caso, continuando con la hipótesis aquí abordada, una vez votada la moción de suspensión de reglas, en el caso de que no se obtuvieran los 2/3 requeridos, cabría la posibilidad (para los defensores de esta vía) de que, ante la declaración presidencial de que, de acuerdo con los precedentes de 1915 y 1916, la moción no se consideraría aprobada, fuera presentada una cuestión de orden al respecto, siguiéndose a continuación la vía relatada con anterioridad conocida como opción convencional.

---

<sup>480</sup> La Regla V de las *Rules* del Senado señala: “*No motion to suspend, modify, or amend any rule, or any part thereof, shall be in order, except on one day’s notice in writing, specifying precisely the rule or part proposed to be suspend, modified, or amended, and the purpose thereof.*”

<sup>481</sup> Así, cabe recordar que, como se ha señalado, el Senado puede controlar prácticamente todo mediante voto mayoritario, salvo que nos hallemos ante una limitación establecida por sus *Rules* (RIDDICK, F. & FRUMIN, A. *Riddick’s Senate Procedure: Precedents and Practices*, S. Doc., p. 1415, Alan S. FRUMIN, ed., rev., ed. 1992).

<sup>482</sup> KOGER, G. et CAMPOS, S. *The conventional option*, op, cit., p. 884.

Con todo, la opción más aludida como posibilitadora de la reforma-supresión del filibusterismo es aquella que aplica la opción convencional a la propia moción de cierre del debate. Así, una vez votada esta por mayoría simple (sin llegar a los sesenta votos), y tras la declaración presidencial del rechazo de la moción en virtud del tenor de la Regla XXII, se presentaría la correspondiente cuestión de orden, en la que se plantearía que las mociones de cierre se han de considerar aprobadas si concurre la mayoría simple, seguida, en su caso, de una segunda cuestión (para evitar el posible filibusterismo sobre la primera), tal y como se describiera más arriba. De hecho, esta ha sido la vía seguida en las dos ocasiones en que se ha “reformado” el cierre del debate (y, por tanto, el filibusterismo) en los últimos años en relación con las nominaciones de jueces federales y de magistrados de la Corte Suprema<sup>483</sup>.

Por último, también se ha de dejar constancia de otra posible opción que ha sido sugerida (si bien con menor énfasis, reconociendo sus dificultades, que las anteriores). Se trataría de interpretar que, cuando la Constitución federal establece en su artículo 1, sección 5 que “*los síes y los noes de los miembros de las Cámaras sobre cualquier cuestión deben, a requerimiento de un quinto de los presentes, ser registrados en el Diario*”<sup>484</sup>, habría que entender que lo que el constituyente posibilita es el propio hecho de la votación. De esa manera, a petición de un quinto de los senadores presentes en una sesión (siempre que se produzca el *quorum* constitucionalmente exigido de la mitad de los miembros del Senado) se produciría la votación de una iniciativa, sin necesidad de aprobación del cierre del debate. La interpretación señalada (que supone ciertamente un entendimiento forzado de la literalidad del precepto constitucional, pues el mismo se refiere exclusivamente a la inclusión del *roll call* en el *Journal*) se alcanzaría mediante el mecanismo ya expuesto de la opción convencional, a través del correspondiente *point of order* y trámites subsiguientes.

---

<sup>483</sup> Véase *ut supra* Capítulo IV.

<sup>484</sup> “*The Yeas and Noes of the Members of either House on any question shall, at the desire of one fifth of those present, be entered on the Journal*”.

## C) PERSPECTIVAS DE FUTURO

Como señala la generalidad de la doctrina estadounidense, es poco probable que se produzca en el futuro (al menos en el inmediato) una reforma que elimine el filibusterismo. Así, la supresión del mismo, de llegar, no procederá del impulso de los propios senadores. De este modo, se ha señalado que, tal y como ocurriera en el pasado con la introducción del *cloture* en 1917, sería en todo caso el impulso exógeno el que daría lugar a esa eventual reforma.

En el sentido apuntado, nada hace prever que el mismo Senado acordase la eliminación del filibusterismo. Éste es una formidable arma en poder del senador considerado individualmente, por lo que no parece presumible que, pese a las reiteradas acusaciones de constituir uno de los principales instrumentos que “posibilitan” la pretendida parálisis política que asola al sistema norteamericano, los senadores estén dispuestos a “pegarse un tiro en el pie” reduciendo considerablemente su propio poder e influencia. Por otra, parte, se suele indicar que la mayoría no opta por usar el poder de sus votos para aprobar un eventual cambio (por alguna de las vías señaladas con anterioridad) por cuanto que es consciente de que mañana puede pasar a ser minoría, momento en el que le interesará contar con el instrumento del filibusterismo. Todo ello explicaría que en todas y cada una de las ocasiones en las que en el pasado se ha sometido a consideración de la Cámara la supresión del filibusterismo (o, con mayor propiedad, de los instrumentos que lo hacen posible) ésta invariablemente la haya rechazado.

Existen diversos incentivos institucionales que irían en contra o disuadirían de la aprobación de cualquier reforma de las *Rules* por la que se suprimiera el filibusterismo<sup>485</sup>. Así, en primer término, cabe señalar la propia aversión al riesgo, de tal manera que pesa la consideración de que siempre sería mejor mantener un mecanismo que impidiera la posible aprobación de

---

<sup>485</sup> Véase JACOBI, T. et VANDAM, J. “The Filibuster and Reconciliation...”, op. cit., pp. 284-290.

medidas o leyes indeseables que la aprobación de las mismas. En segundo lugar, se ha señalado que ha de tenerse en cuenta también la propia resistencia al cambio de las normas de procedimiento en una Cámara tan apegada a la tradición como es el Senado estadounidense. De hecho, si bien la Cámara ha modificado sus *Rules* a lo largo de sus más de dos siglos de historia, sin embargo, tales cambios no han sido tan significativos y frecuentes como en otros países. Mientras que en éstos (como, por ejemplo, España) se han probado *ex novo* Reglamentos que han adaptado la dinámica parlamentaria a los signos de los nuevos tiempos (circunstancias políticas y sociales), en el caso norteamericano (y en el del Senado, en particular) no ha habido derogaciones o sustituciones completas del Derecho Parlamentario (ni mucho menos), sino todo lo contrario, siendo las reformas aprobadas más de adición que de modificación o sustitución.

Continuando con los factores institucionales que propiciarían la continuidad del filibusterismo, se ha incardinado al mismo dentro de lo que se conoce como "*folkways*", esto es, modos de proceder o convenciones fuertemente arraigadas en la cultura y práctica senatoriales<sup>486</sup>. Dentro de tales "normas" se encontrarían los principios de reciprocidad y especialización, que explicarían un mecanismo similar al filibusterismo, la denominada cortesía senatorial (abordada con anterioridad en el presente estudio<sup>487</sup>). En este sentido, el filibusterismo funcionaría en la práctica por razones similares a las de la cortesía senatorial: los senadores consentirían el filibusterismo de otros (y no lo eliminarían) esperando que en el futuro su obstrucción sea igualmente "aceptada" (por no erradicada) por el resto de la Cámara (de igual modo que los senadores permiten el veto de las nominaciones que afectan al Estado del senador ejerciente del veto en la confianza en el entendimiento de que en el futuro su oposición a las nominaciones atinentes a sus Estados serán consentidas por el resto de senadores). En el caso del filibusterismo, al igual que sucede en el supuesto de la cortesía senatorial, la defensa de los intereses locales de los senadores es el principal factor explicativo de su subsistencia.

---

<sup>486</sup> Véase MATTHEWS, D. "The Folkways of the United States Senate: Conformity to Group Norms and Legislative Effectiveness". *American Political Science Review* 53, 1959, 1064.

<sup>487</sup> Véase *ut supra* Capítulo II.

Ello explicaría la pervivencia de un instrumento por el que cualquiera de ellos puede oponerse a toda iniciativa con efectos adversos para sus particulares circunscripciones.

En definitiva, parece poco probable que la ansiada por muchos reforma del filibusterismo, que apuntara a la eliminación del mismo o de su carácter determinante en el sistema político estadounidense, pueda llegar del impulso de unos senadores que perciben que habrían de ganar poco en relación con su eventual pérdida de influencia. Con todo, no han faltado quienes señalen que tal reforma sería posible en el contexto de una más amplia reforma del Congreso norteamericano, semejante, por ejemplo, a la que articulara la *Legislative Reorganization Act* de 1946<sup>488</sup>. De este modo, los senadores podrían ser más proclives a admitir el golpe de gracia al filibusterismo si, en contrapartida, se les ofrecen otros instrumentos que, sin llegar a los efectos paralizantes del sistema político que ha arrostrado la libertad de debate senatorial, les otorgaran un mayor protagonismo en la dinámica parlamentaria, compensando la eliminación del filibusterismo. Así, entre tales instrumentos se señalan turnos de palabra garantizados, tiempos suficientes para el debate de enmiendas, sin limitaciones estrictas para la introducción de éstas en el debate, mayorías reforzadas para ciertos asuntos, etc... Con todo, parece más probable que el impulso definitivo, de llegar, procediera de una opinión pública “airada” ante la inacción senatorial (instrumentada a través del filibusterismo) en un caso especialmente sangrante, de la energía de un presidente carismático ante una eventualidad tal, o, finalmente, de un cambio en la jurisprudencia de la Corte Suprema (quizás ante un supuesto de la índole del mencionado).

---

<sup>488</sup> STRAND, M. et LANG, T. *The Filibuster in the U. S. Senate...*, op. cit. pp.9-10.

## **VI. EL DEBATE SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL FILIBUSTERISMO**

En el marco del crecimiento exponencial del filibusterismo en los últimos años (siquiera en su modalidad de filibusterismo silencioso), se ha recrudecido el debate no sólo sobre su oportunidad, esto es, sus ventajas e inconvenientes (aspectos que se abordarán más adelante<sup>489</sup>), sino sobre su propia constitucionalidad. En este sentido, se procederá a analizar los diferentes argumentos que a favor y en contra se han esgrimido, principalmente por la doctrina, tanto por lo que respecta al fondo de la cuestión como en relación con los posibles obstáculos procesales que una impugnación ante los Tribunales (particularmente, la Corte Suprema) podría encerrar.

### **A) ARGUMENTOS EN CONTRA DE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL FILIBUSTERISMO**

Las posiciones que cuestionan la conformidad al texto constitucional de Filadelfia del filibusterismo en el Senado estadounidense suelen centrarse en dos aspectos (conjunta o separadamente)<sup>490</sup>: a) La exigencia de una supermayoría, sea para al cierre del debate sobre una iniciativa en particular (3/5 de los miembros del Senado) o, en su caso, sobre la modificación de la Regla XXII (2/3 de los presentes), cuando la Constitución tasaría en principio los supuestos en que se exigen mayorías reforzadas más allá de la simple, no

---

<sup>489</sup> Véase *ut infra* Capítulo VII.

<sup>490</sup> BONDURANT, E. (*The Senate filibuster...*, op. cit. pp. 479-500), COENEN, D.T. ("The Filibuster and the Framing: Why the Cloture Rule is Unconstitutional and What to Do About It?". *Boston College Law Review*, vol. 55, 1, 2014, pp. 39-92), CHAFETZ, J. ("Is the Filibuster Constitutional?". *Cornell Law Faculty Publications*, 160, 2010, pp. 245-267), FISK, C. & CHEMERINSKY, E. (*The Filibuster*, op. cit. pp. 239-254), ROBERTS, J.C. (*Gridlock and Senate Rules*, op. cit. pp. 2191-2212).

figurando los señalados entre los mismos; y b) La “vinculatoriedad” que las decisiones de una legislatura senatorial tienen sobre las futuras, al blindar o petrificar las *Rules* del Senado (entre las que se encuentra la “célebre” XXII), cuestión ésta íntimamente conectada con el entendimiento o no de la Cámara Alta como un “cuerpo continuo” (o ininterrumpido).

## **1) LA EXIGENCIA DE LA SUPERMAYORÍA NO PREVISTA EN LA CONSTITUCIÓN**

Como se ha señalado, uno de los principales argumentos esgrimidos por aquellos que ponen en cuestión la constitucionalidad del filibusterismo parte de la consideración de que en tanto en cuanto la moción de cierre requiere de mayorías reforzadas (3/5 o 2/3, dependiendo de los casos), tal exigencia iría en contra del principio mayoritario que para la aprobación de iniciativas legislativas establece el texto constitucional, toda vez que las excepciones al mismo estarían estrictamente tasadas en la Norma Fundamental, no hallándose entre aquellas referencia alguna al cierre del debate.

Efectivamente, la Constitución de 1787 establece siete casos en los que se exigen mayorías reforzadas (o supermayorías) para la aprobación de actos del Senado (o de las Cámaras). En el texto original de Filadelfia se establecen los siguientes:

- Artículo I, Sección 3, cláusula 6: exige mayoría de 2/3 de los senadores presentes para la aprobación del *impeachment*.

- Artículo I, Sección 5, cláusula 2: cada Cámara podrá acordar la expulsión de sus miembros por mayoría de 2/3.

- Artículo I, Sección 7, cláusula 2: por acuerdo de 2/3 de cada Cámara podrá levantarse el veto presidencial a una ley.

- Artículo II, Sección 2, cláusula 2: por acuerdo de 2/3 de los senadores presentes el Senado podrá ratificar (*advise and consent*) los tratados internacionales presentados o propuestos por el Presidente.

- Artículo V: el Congreso, cuando dos tercios de ambas Cámaras lo estimen necesario, podrá proponer enmiendas a la Constitución.

A los supuestos señalados deben añadirse los introducidos con posterioridad mediante dos enmiendas constitucionales:

- XIV Enmienda, sección 3: el Congreso, mediante aprobación por 2/3 de cada Cámara, puede declarar inaplicable a casos particulares la prohibición para desempeñar cargos públicos, incluido el de miembro del Congreso, establecida para aquellos involucrados en insurrecciones o rebeliones.

- XXV Enmienda: establece un procedimiento por el cual, si así lo acuerdan ambas Cámaras por mayoría de 2/3, puede inhabilitarse al Presidente de la Federación.

Los defensores de la inconstitucionalidad del filibusterismo, o, más propiamente, de la Regla XXII, sostienen que ésta, en tanto en cuanto no aparece contemplada como excepción en la Constitución, contraría la regla general que preside la adopción de acuerdos en los cuerpos legislativos y que estaría explícita o implícitamente acogida por el constituyente estadounidense: la mayoría simple<sup>491</sup>.

---

<sup>491</sup> Así, FISK & CHEMERINSKY (*The Flibuster*, op. cit. pp. 239-241). En la línea indicada, con anterioridad a la supresión del filibusterismo en relación con el *advise and consent* del Senado para la designación cargos judiciales, se llegó a subrayar que la exigencia de 60 votos para el cierre del debate en tales casos era claramente inconstitucional, toda vez que en el mismo artículo 2, sección 2 de la Constitución en el que se establece aquél también se dispone que el *advise and consent* del Senado respecto a los tratados se otorgará por 2/3 de la Cámara. De este modo, la no especificación de mayoría cualificada alguna respecto a las nominaciones judiciales frente a la previsión expresa de la supermayoría de 2/3 para los tratados sería una prueba evidente de que los constituyentes contemplaban la mayoría simple para el primer caso, proscribiéndose toda elevación de la misma (en este sentido, DAUSTER, W. D. *The Senate in transition or how I learned to stop worrying and love the nuclear option*, op. cit. p. 638).



Para estos autores la norma general establecida por los *Framers* para la adopción de acuerdos parlamentarios sería la mayoría simple. Varios datos sustentarían tal conclusión.

En primer término, la propia Constitución de 1787 da por supuesta la aplicación del principio mayoritario (o de mayoría simple, frente al supermayoritario), como se desprende de la redacción de varios artículos de la misma.

En el sentido apuntado, se destaca, ante todo, lo establecido por el artículo I, sección 7, cláusula 2. Así, el inciso inicial señala que “cada proyecto de ley que haya sido aprobado (*passed*) por la Cámara de Representantes y el Senado debe, antes de convertirse en ley, ser presentado al Presidente de Estados Unidos”. La utilización del término “*passed*”, en particular por su contraste con lo que más adelante establece la Constitución respecto a las mayorías de 2/3 para superar el veto presidencial, empleando en esta ocasión el término “*aprobed*”, ha sido considerado como la prueba definitiva de la consagración por el constituyente del principio de mayoría simple como regla general<sup>492</sup>.

Asimismo, suele citarse en apoyo de lo señalado lo dispuesto por el artículo I, sección 5 respecto a que “la mayoría de cada Cámara constituirá el quorum para aprobar acuerdos (*to do bussiness*)”. De este modo, quedaría reforzada la presunción constitucional de que los acuerdos parlamentarios se adopten por mayoría simple (más síes que noes). Igualmente, se recuerda lo establecido en el artículo I, sección 3, cláusula 4, que dispone que el Vicepresidente de Estados Unidos, en cuanto Presidente del Senado no tendrá voto, salvo que haya empate. Así, se señala que la referencia al empate parte de la asunción de que los acuerdos se adoptan por mayoría simple, reforzando, pues, el principio referido<sup>493</sup>.

---

<sup>492</sup> CHAFETZ, J. *Is the Filibuster Constitutional?* op. cit. p. 249.

<sup>493</sup> BONDURANT, E. J. *The Senate Filibuster...* op. cit. p. 498.

Por lo demás, como se ha indicado, se aduce también que la mayoría simple es la regla general para la adopción de acuerdos en los cuerpos legislativos, tanto de los Estados norteamericanos como en el derecho comparado, reforzando tal consideración en tanto en cuanto la propia Corte Suprema estadounidense así lo recordó en su sentencia *Ballin v. EEUU*<sup>494</sup>.

Incluso se ha llegado a invocar en apoyo de la posición señalada el argumento histórico, en concreto, los debates celebrados al hilo de la aprobación del texto constitucional de 1787. Así, para reforzar la conclusión de que las excepciones posibles al principio mayoritario son estrictamente las establecidas en la Constitución, se recuerdan las iniciativas presentadas en septiembre de 1787 por los representantes de Carolina del Sur y Virginia en la Convención Constitucional, Pickney y Mason, respectivamente, por las que se proponía que en la propia Constitución se estableciera que las leyes relativas a la navegación deberían ser aprobadas por 2/3 de cada Cámara<sup>495</sup>. La propuesta (sólo se votaría la de Mason<sup>496</sup>) fue derrotada por el voto de siete Estados frente a tres. Por otra parte, como ya se indicara con anterioridad<sup>497</sup>, los autores contrarios a la constitucionalidad del filibusterismo señalan que la existencia de la moción de cuestión previa en el Senado primitivo (hasta su supresión en 1806) demostraría que los padres fundadores no contemplaban un derecho ilimitado del uso de la palabra que impidiera finalmente la aprobación de un proyecto (en este sentido, se recuerda que el primer Senado

---

<sup>494</sup> “La regla general de todas las asambleas parlamentarias es que, cuando un quórum está presente, el acto de la mayoría del quorum es el acto de la cámara. Esta ha sido desde siempre la regla, excepto en los casos concretos en los que la norma general de gobierno de la asamblea ha prescrito limitaciones específicas... Ninguna de tales limitaciones se encuentra en la Constitución Federal, y, por tanto, la ley general de tales asambleas es aplicable”.

<sup>495</sup> Detrás de la propuesta subyacía el temor de los Estados del Sur a que los futuros representantes y senadores de Nueva Inglaterra y demás Estados del Norte pudieran establecer tarifas o impuestos a los barcos extranjeros para favorecer a sus armadores, haciendo menos competitiva la exportación de materias primas sureñas a otros países. Véase BONDURANT, J. “The Senate filibuster: the politics of obstruction”. *Harvard Journal on Legislation*, vol, 48, numb. 2, summer 2011, pp. 491-493.

<sup>496</sup> Esta establecía la misma exigencia de 2/3, si bien limitando su alcance a los 20 años siguientes a la aprobación de la Constitución, en una suerte de cláusula de intangibilidad temporal respecto a la legislación “ordinaria” (cabe recordar la cláusula de intangibilidad, en esta ocasión constitucional, establecida a propósito de la esclavitud, como compromiso entre los Estados del Norte y los esclavistas sureños).

<sup>497</sup> Véase *ut supra* Capítulo III.

de 1789 incluía a nueve senadores que habían sido firmantes de la Constitución).

Por último, se indica que el filibusterismo, en cuanto presupondría la libertad de cada Cámara para definir qué significa en realidad el término “*passed*” empleado en la Norma Fundamental o, mejor dicho, qué puede exigirse para que un bill se considere aprobado (“*passed*”), vulneraría la denominada “cláusula de presentación” (*presentment clause*), establecida en el Artículo I, sección 7 de la Constitución (que describe el entero proceso para que un proyecto se convierta en ley). De este modo, se quebraría el equilibrio entre grandes y pequeños Estados, entre la Cámara y el Senado y entre el Congreso y el Presidente diseñado por el constituyente<sup>498</sup>.

## 2) LA VINCULACIÓN FRENTE A POSTERIORES SENADOS

La segunda objeción constitucional que se efectúa al filibusterismo, o más propiamente a su dinámica actual, viene dada por la vigencia intemporal de la Regla XXII, y, más concretamente, de la exigencia del apoyo de 2/3 de los senadores presentes para impedir la obstrucción toda propuesta que pretenda reformarla y, en general, cualquiera de las *Rules* del Senado. Así, ha sido una determinada interpretación del juego de la *Rule V* (que establece que las Normas del Senado continuarán en vigor de un Congreso a otro, salvo que sean modificadas de acuerdo con el procedimiento previsto en las propias Normas) y del artículo I, sección 5, cláusula 2 de la Constitución (que determina que cada Cámara aprueba sus reglas de procedimiento) la que ha motivado que tradicionalmente se haya entendido que no cabía modificar las Reglas del Senado por mayoría simple, ni siquiera al comienzo de un nuevo Congreso. Precisamente, la referida interpretación es puesta en cuestión en la actualidad por un nutrido sector de la doctrina.

---

<sup>498</sup> En este sentido, RUBENFELD, J. “Rights of Passage: Majority Rule in Congress”, 46 *Duke Law Journal* 73, 1996, pp. 78-9.

Se señala, sobre todo, que la interpretación comentada de la Regla V del Reglamento del Senado conduce a un callejón sin salida, carente de toda lógica constitucional, siquiera parlamentaria, que da lugar, en último término, a una petrificación insostenible de la dinámica parlamentaria y, por ende, de la política en Estados Unidos (por cuanto que el filibusterismo estaría detrás, como manifestación, además de la creciente polarización partidista, del bloqueo político al que se asiste en los últimos años).

Los defensores de la interpretación vigente hasta el momento invocan la literalidad de los dos artículos anteriormente mencionados, y, por lo que respecta, en particular, a la controvertida Regla V, recuerdan que la particularidad senatorial (frente a otras Asambleas, incluida la Cámara de Representantes) tiene su fundamento en su consideración como asamblea ininterrumpida o *continuing body* (con ciertos paralelismos, por ejemplo, con lo que sucede respecto a la Cámara de los Lores británica). De este modo, se recuerda que la Cámara Alta no se renueva totalmente cada dos años, sino por tercios en ese lapso, por lo que, al inicio de cada Congreso 2/3 de los miembros del Senado ya vienen prestando sus servicios en dicha Cámara.

1.- Conviene, pues, detenernos, siquiera brevemente, en el examen de la teoría del *continuing body* senatorial y en las críticas que la misma ha merecido por los objetores de la constitucionalidad del filibusterismo senatorial

A pesar de que el artículo I de la Constitución estadounidense se refiere a la autonomía reglamentaria de cada Cámara en términos idénticos, la praxis adoptada por una y otra ha sido muy distinta. Así, la Cámara de Representantes, desde los primeros momentos de su existencia, ha aprobado por mayoría simple unas Normas nuevas al comienzo de cada Legislatura o Congreso, es decir, se entiende que con cada Legislatura se han de aprobar tales Normas (aunque sean idénticas a las de la Legislatura anterior, como ha sucedido en la gran mayoría de las ocasiones). Hay que añadir, que en el breve lapso de tiempo que media entre la constitución del nuevo Congreso y la aprobación de las nuevas Normas por la Cámara Baja, se ha venido

entendiendo que la misma queda bajo el gobierno de los principios de la “ley parlamentaria general”, reflejados, entre otras fuentes, en el Manual de Thomas Jefferson<sup>499</sup>. Frente a ello, desde que diez días después de que la Cámara Alta consiguiera el primer *quorum* en abril de 1789 y adoptase sus Reglas, el Senado no ha readoptado las mismas al comienzo de cada Congreso. Se ha considerado que las Normas desplegaban su eficacia en los subsiguientes Congresos o legislaturas, no siendo necesaria ninguna declaración formal o acuerdo en dicho sentido. Con todo, ello no ha obstado para que en determinados momentos se haya procedido a revisar o modificar algunas de ellas (así, por ejemplo, al comienzo del Noveno Congreso, en 1806, se hizo una revisión general que, como se señalara con anterioridad<sup>500</sup>, entre otros extremos, abolió la *previous question motion*).

Por tanto, a los efectos que aquí interesan, en el caso del Senado la Regla V se encuentra en consonancia con el entendimiento del mismo como un cuerpo continuo, cuya vida no se interrumpe o cesa en ningún instante, y en el que sus *Rules* despliegan su eficacia hasta en tanto no sean modificadas de acuerdo con el procedimiento establecido en las propias *Rules*. El Senado sería un cuerpo continuo, porque hay continuidad en su integración por los senadores (frente a la Cámara Baja) en el que, además, siempre se darían las condiciones para que hubiese *quorum*, esto es, para que desarrolle sus cometidos constitucionales. En este sentido, el Senado daría estabilidad al marco constitucional, cumpliendo el cometido o funcionalidad perseguida por los Fundadores.

Frente a lo acabado de apuntar, los detractores del filibusterismo señalan, en primer término, que la continuidad senatorial no opera en la realidad sino como un mito, pues diferentes datos la desmienten en la

---

<sup>499</sup> Con todo, no han faltado excepciones a lo señalado. Así, en el período entre 1860 y 1890 las Reglas de la Cámara de Representantes establecían que las mismas mantendrían su eficacia en el próximo Congreso (hasta en tanto no se aprobaran unas nuevas). El Speaker Reed volvió al sistema anterior, y, por tanto, a la vigencia en el interregno señalado de la ley general parlamentaria, consideración que permitió, precisamente, la modificación reglamentaria que dio lugar al fin del filibusterismo (“articulado” mediante quóruns evanescentes) en la Cámara Baja.

<sup>500</sup> Véase *ut supra* Capítulo II.

actualidad<sup>501</sup>. Así, la propia tasa de renovación en una Cámara y otra se ha acercado en los últimos tiempos. Si en el siglo pasado los senadores permanecían en sus escaños por un período considerablemente más largo que sus homólogos de la Cámara Baja, en la actualidad tales períodos se han acercado considerablemente, entre otros factores, por cuanto que la tasa de reeligibilidad en la Cámara de Representantes, frente a lo que fue tradicional en el pasado, es hoy más alta que en el Senado<sup>502</sup>. De otro lado, la presencia continua del quorum en el Senado habría de ser relativizada, dado que la Cámara Alta no se encuentra en sesión permanente, ya que de hecho se produce el *adjourn* cada vez que va a tener lugar la elección de un nuevo Congreso (que afecta a la totalidad de la Cámara de Representantes y a un tercio de sus miembros).

Por lo demás, el análisis de los diferentes aspectos de la dinámica del Senado no abona una conclusión definitiva en favor de la teoría del *continuing body*, si bien tampoco en su contra o negación, ya que no responden a un principio unívoco.

Así, en favor de la consideración del Senado como un cuerpo continuo, cabe citar los siguientes casos en los que iniciativas tramitadas en el mismo no decaen con la finalización de la Legislatura (como es regla en las Asambleas, generalmente temporales por naturaleza): a) Los artículos de *impeachment* presentados ante el Senado permanecen pendientes en el siguiente Congreso, esto es, no decaen sus efectos de una Legislatura a otra, no siendo necesaria su nueva presentación; b) Los tratados internacionales sometidos al consentimiento del Senado pueden permanecer pendientes en el Senado indefinidamente, sin que decaigan sus efectos ni sea necesario, por tanto, presentar de nuevo la iniciativa (si bien el Senado podría decidir devolver el mismo al Presidente para su nueva presentación); c) El Presidente *pro tempore* del Senado permanece en el cargo de una Legislatura a otra, sin perjuicio de que pueda ser removido si así lo decide la Cámara.

---

<sup>501</sup> Véase BRUHL, A. A. "Burying the Continuing Body Theory of the Senate". *Iowa Law Review*, vol. 95, 2010, pp. 1041 y ss.

<sup>502</sup> Para estos aspectos véase BAKER, R. K. *House and Senate*. Norton, 2<sup>nd</sup> edition, 1995.

Por el contrario, en la dinámica del Senado estadounidense otra serie de supuestos siguen la regla general en los Parlamentos de que las iniciativas decaigan con la finalización de la Legislatura: a) Un proyecto de ley aprobado por una Cámara pero no por la otra muere con el fin de la legislatura, debiendo ser aprobada de nuevo por ambas Cámaras en la siguiente Legislatura si se pretende que aquel se convierta definitivamente en Ley; b) La tramitación de las nominaciones sometidas a la consideración del Senado, de acuerdo con las Normas de éste, decaen al finalizar la Legislatura (con todo, cabe que por consentimiento unánime el nuevo (o siguiente) Senado (de la siguiente Legislatura) dispense la obligación de recomenzar el procedimiento; c) Si, de acuerdo con la Constitución y el Reglamento, el Senado acuerda el confinamiento por desacato de una persona, tal confinamiento debe finalizar al concluir el período de sesiones y, en todo caso, al terminar la Legislatura.

Así, pues, del análisis de los supuestos referidos no cabe extraer una conclusión o norma general, existiendo datos a favor de la consideración del Senado como cuerpo continuo y otros que lo desmentirían.

2.- La principal objeción constitucional que se esgrime frente al filibusterismo es la vinculación o petrificación (*entrenchment*) que supone la redacción de la regla XXII en cuanto que imposibilita, en su combinación con la regla V, que una mayoría simple de un futuro Senado pueda modificar fácilmente el cierre del debate y, por consiguiente, restringir el ámbito del filibusterismo (en este sentido, dicha exigencia ha sido calificada como de un ingenioso mecanismo de autodefensa de la propia regla del *cloture* y, por ende, del filibusterismo<sup>503</sup>).

Con carácter previo, hay que señalar que tanto defensores como detractores del filibusterismo invocan el art. I, Sección 5 de la Constitución en defensa de sus argumentos. En concreto, tal y como se ha indicado con anterioridad, estos últimos señalan que la referencia, contenida en dicha

---

<sup>503</sup> DAUSTER, W. G. *The Senate in transition...* op. cit. p. 640.

norma, a que cada Cámara determina sus propias reglas de procedimiento, tiene un sentido esencialmente temporal, de tal manera que con cada nuevo *Congress* o *term* la Cámara pudiera aprobar nuevas normas de procedimiento<sup>504</sup>. Así, no sería constitucional que las *Rules* aprobadas por un Senado pudieran vincular a otro posterior, como sucede con la actual regla XXII, que hace muy gravosa o dificultosa cualquier reforma de las mismas. Se ha llegado también a aducir que el *entrenchment* vulneraría el texto constitucional en cuanto que éste únicamente admite como supuesto de vinculación de un Congreso a otro, a través de la exigencia de unas mayorías reforzadas respecto a futuros Congresos, lo establecido en el artículo V del mismo a propósito de las enmiendas constitucionales. Así, por tanto, en esta línea, el caso de la revisión constitucional sería el único en el que, como señalara la doctrina clásica, los muertos pueden vincular a los vivos. Finalmente, no han faltado quienes han señalado que la pervivencia de la vigencia de la regla XXII, en cuanto que imposibilita en numerosas ocasiones la aprobación de leyes y, por lo tanto, el cumplimiento del juramento realizado por representantes y senadores y prescrito en el artículo VI de la Constitución, vulneraría esta última, atendidas las consideraciones que anteceden.

No obstante, más allá de los argumentos textuales, se señala que las Reglas V y XXII de las del Senado vulneran la Constitución en tres extremos<sup>505</sup>:

a) La vinculación de un Senado por otro anterior supone una vulneración del principio esencial en el sistema constitucional estadounidense del gobierno del pueblo, ejercido éste a través de los representantes del mismo. El postulado de que una asamblea no está vinculada por los parlamentos anteriores resulta así un principio extendido en todo régimen democrático que se precie de serlo.

b) La vinculación de un Parlamento por un Parlamento anterior supone un menoscabo o atentado inadmisibles contra el principio de responsabilidad

---

<sup>504</sup> Así, entre otros, ROBERTS, J. C. *Gridlock and Senate Rules*, op. cit. pp. 2201-2205.

<sup>505</sup> Véase FISK, C. et CHEMERINSKY, E. *The Filibuster*, op. cit., pp. 249-251.



política, entendida esta última (en el contexto de estas líneas) como rendición de cuentas de los representantes parlamentarios ante los electores, principalmente en unas elecciones. Ante la imposibilidad de aprobar una ley por mor de un obstruccionismo insalvable (por no contar con 60 votos) no cabe la posibilidad de exigir responsabilidad a los verdaderos responsables de tal inacción, esto es, los senadores que aprobaron la regla XXII en cuanto que sometieron la modificación de las *Rules* a la necesidad de contar con 2/3 de los votos. En sentido inverso, no sería justo exigir tal responsabilidad a los senadores actuales, ya que no serían los artífices del estado de cosas que impide tomar una determinada medida. Por tanto, la vinculación de un Senado por otro iría en contra de otro principio esencial en toda democracia (máxime si cabe en la norteamericana): la rendición de cuentas o responsabilidad ante el electorado.

c) Por último, y más en concreto, el filibusterismo o la imposibilidad de poner fin al mismo mediante la modificación “ordinaria” de las *Rules* del Senado vulneraría efectivamente diversos derechos constitucionales, principalmente de los representantes o senadores y, a su través, de los propios ciudadanos o electores. Así, la Norma V y la XXII conculcarían el derecho constitucional de los senadores a aprobar leyes por mayoría simple, de tal manera que se estaría denegando tal derecho (así la Corte Suprema, en otros supuestos, ha señalado que toda norma o acto que suponga la *nullification* de los poderes o facultades senatoriales es inconstitucional, tal y como se verá más adelante). Igualmente, en tanto la I Enmienda protege el derecho de los electores a votar y a asociarse, la petrificación de las *Rules* de una legislatura a otra supondría un atentado contra la misma. Finalmente, al impedirse a senadores futuros el cambiar las normas o aprobarlas por la misma mayoría requerida para los senadores que las establecieron, se estaría vulnerando el derecho a la “igual protección”, ya que unos senadores aparecerían como privilegiados frente a los posteriores.

Hasta aquí los argumentos que se han esgrimido en contra de la constitucionalidad del filibusterismo por lo que su regulación actual supone en cuanto vinculación por un Senado anterior de todos los posteriores. Conviene

examinar el posible respaldo, siquiera indirecto, que puedan encontrar los mismos en la jurisprudencia de la Corte Suprema o en la propia práctica o en debates anteriores en el Senado.

El Tribunal Supremo norteamericano ha parecido acoger en diversas ocasiones el principio de que una legislatura no puede vincular a las posteriores<sup>506</sup>. En *Ohio Life Insurance and Trust Co. v. Debolt* (1853) la Corte señaló que una sesión de una legislatura no puede limitar la capacidad de una futura legislatura para establecer impuestos, señalando (juez Taney) que “ninguna Legislatura puede por un acto propio desapoderar a sus sucesoras de cualquiera de los poderes o derechos de soberanía confiados por el pueblo al cuerpo legislativo”. De manera análoga, en *Newton v. Commissioners* (1879), en cuya sentencia se estableció que la Asamblea de Ohio tenía el poder de cambiar la capitalidad del Estado, no quedando vinculada por lo que estableciera la legislatura treinta años antes, se indicaría que “cada legislatura sucesiva posee la misma jurisdicción y poder... que sus predecesoras. La última ha de tener el mismo poder de derogación, modificación y aprobación que las anteriores, no más ni menos”. En *Stone v. Mississippi* (1880), la Corte insistirá en que “ninguna legislatura puede limitar el poder de sus sucesoras para aprobar las leyes que considere convenientes”. En algunas sentencias el Tribunal Supremo iría más allá, llegando a declarar que la vinculación por una asamblea de las asambleas posteriores vulneraría la Constitución. Así lo señaló en *Connecticut Mutual Life Ins. Co. v. Spratley* (1898), en donde se indica que “cada legislatura subsiguiente posee igual poder para legislar sobre una misma materia”, y en *Reichelderfer v. Quinn* (1932) en donde se insiste en que la voluntad de un particular Congreso no puede imponerse sobre aquellos que le sucedan en años posteriores.

De otro lado, cabe recordar que en el siglo XX se han producido determinadas decisiones de Presidentes del Senado (en concreto, de Vicepresidentes de Estados Unidos) en las que se ha considerado que el Senado podía aprobar su propias Normas al comienzo de una sesión del

---

<sup>506</sup> Véase FISK & CHEMERINSKY. *The Filibuster*, op. cit. pp. 247-249.

Congreso por mayoría simple, no apareciendo vinculado por la célebre Regla XXII (tampoco por la V), validándose así la denominada opción nuclear o constitucional. Con todo, debe subrayarse que en ambas ocasiones el Pleno del Senado rechazó en apelación la interpretación presidencial, subsistiendo el estado de cosas anterior (y actual).

La primera de las referidas decisiones fue la adoptada por el Vicepresidente Richard Nixon en 1957<sup>507</sup>. Ha de destacarse que en esta ocasión, como señalara el propio Nixon en el debate, no se trató de una decisión ejecutiva o interpretativa que vinculase al Senado o creara un precedente, siendo calificada como de opinión consultiva. La misma se produjo en el contexto de la presentación en la primera hora tras la constitución del Senado en enero de 1957 de una moción para aprobar nuevas Reglas del Senado, presentada por el senador Anderson. Se generó un acalorado debate, limitado a doce horas en total, en el que se expusieron los consabidos argumentos clásicos en favor y en contra de la libertad de palabra. Solicitada por Humphrey la opinión del Presidente del Senado, Nixon señaló que el apartado 3 de la norma XXII era inconstitucional al limitar indebidamente la facultad de sucesivas legislaturas de aprobar sus propias Reglas. Por ello, Nixon señaló que al comienzo de una sesión el Senado tenía tres opciones: a) no aprobar ningún acuerdo, entendiéndose que seguían vigentes las anteriores *Rules*, lo que de hecho había estado haciendo el Senado en los anteriores 170 años; b) aprobar una moción en la que se señalara expresamente que seguían vigentes las *Rules* anteriores, o c) aprobar por mayoría simple unas nuevas *Rules*. Finalmente, la opinión no tuvo consecuencias prácticas, ya que la *motion to table* en relación con la moción de Anderson, presentada por el líder demócrata L.B. Johnson, fue aprobada por la mayoría de la Cámara.

En 1967 el entonces Vicepresidente Humphrey sostuvo, si bien no como decisión formal (ya que sometió la cuestión directamente al parecer del Pleno), la posibilidad de que el Senado, al comienzo de la legislatura pudiera aprobar

---

<sup>507</sup> Para este supuesto y el que posteriormente se comentará, véase GOLD, M.B. et GUPTA D. "The constitutional option to change Senate Rules and procedures: a majoritarian means to overcome the filibuster". *Harvard Journal of Law & Public Policy*, vol. 28, 2004, pp. 236 y ss.

unas nuevas normas por mayoría simple (el Pleno rechazó la posibilidad indicada). Dos años más tarde, el propio Humphrey daría un paso adelante al establecer un *ruling* o decisión formal en el sentido indicado, de tal manera que una mayoría simple del Senado pudiera aprobar el cierre del debate mediante la modificación de la Regla XXII al comienzo de la legislatura. La victoria de los reformadores fue, con todo, efímera, pues recurrida la decisión presidencial en apelación al Pleno, éste rechazó la decisión de Humphrey por 53 votos a 45 (sesión de 16 de enero de 1969).

## **B) ARGUMENTOS EN FAVOR DE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL FILIBUSTERISMO**

Frente a los argumentos esgrimidos en contra de la constitucionalidad del filibusterismo (o, en su caso, de la regulación actual de la moción de cierre del debate y de la eventual modificación de la misma), un sector doctrinal sostiene una posición contraria. La mayoría de los argumentos aducidos por el mismo son, por razones obvias, una refutación de los invocados por los autores que sostienen la inconstitucionalidad del filibusterismo.

1.- En primer término, se parte de la consideración básica de que la regulación del debate, del *cloture* y de la modificación de su regulación (Regla XXII) tendría como principal apoyo constitucional lo establecido en el art. I, sección 5, entrando dentro de la autonomía de cada Cámara para determinar las normas de sus procedimientos. En este sentido, dentro de dicha autonomía se insertaría también la regulación de cuestiones que, en principio, no seguirían la pretendida regla de la mayoría simple (frente a las supermayorías), invocadas por los detractores del filibusterismo. Entre tales cuestiones se hallarían aspectos como el poder de las Comisiones para determinar la agenda de la Cámara, incluida su capacidad de bloqueo (y de sus Presidentes) en relación con los asuntos que llegan al Pleno<sup>508</sup>, la regulación de los *holds*

---

<sup>508</sup> GERHARDT, M.J. *Is the Filibuster Constitutional?* op. cit. p. 255.

(examinada con anterioridad<sup>509</sup>), los *unanimous consent agreements* (regla de oro que posibilita el funcionamiento práctico del Senado), o la norma no escrita de cortesía entre poderes por la que las nominaciones presidenciales de cargos federales en los Estados han de contar con el consentimiento de los senadores del Estado en cuestión. Los aspectos referidos no han sido, por lo general, y a diferencia del filibusterismo, atacados en cuanto a su constitucionalidad por medios y doctrina (no al menos en la medida del primero), sobreentendiéndose que su normación se inscribiría en la autonomía reglamentaria de la Cámara consagrada constitucionalmente.

2.- Entrando ya de lleno en uno de los dos principales argumentos esgrimidos por los sostenedores de la inconstitucionalidad del filibusterismo, en concreto, la negación, no permitida constitucionalmente, que supone del principio mayoritario, cabe recordar lo acabado de señalar en cuanto a aspectos como los *unanimous consent agreements* o el poder bloqueador de las Comisiones.

Por otra parte, se subraya que la Regla XXII no es una negación del pretendido principio mayoritario que regiría para la aprobación de leyes (en cuanto que los detractores del filibusterismo, como se ha expuesto con anterioridad, apoyan sus tesis con invocación de lo establecido en la Constitución respecto al procedimiento para aprobar las mismas), sino que se trata de una regulación que únicamente afectaría al debate (a su cierre, concretamente), quedando incólume la “sola” exigencia de mayoría simple para aprobar el *bill* en cuestión. En relación con lo acabado de apuntar, parecida es la respuesta que se ofrece frente a la crítica consistente en que el filibusterismo en las nominaciones presidenciales vulnera o menoscaba las competencias del Jefe del Estado establecidas por la propia Constitución. Así, se argumenta que la competencia presidencial quedaría indemne, ya que la misma consistiría propiamente en la propuesta del candidato respecto del que el Senado habría de dar su consejo y consentimiento.

---

<sup>509</sup> Véase *ut supra* Capítulo IV.

En cualquier caso, los autores favorables a la constitucionalidad del filibusterismo parten de la consideración de que no existe en la Constitución la consagración o exigencia de un principio mayoritario para la aprobación de leyes (consideración extensible a la prestación del *advise and consent*). En este sentido, se subraya que el hecho de que la Constitución exija mayorías especiales en determinados casos no implica ni mucho menos que para todo lo demás se exija mayoría simple, no pudiendo elevarse las mayorías requeridas si así lo deciden las propias Cámaras (en virtud de la facultad constitucionalmente reconocida de aprobar sus propias normas de procedimiento). Nada autorizaría a concluir, pues, que el constituyente precluye la facultad de las Cámaras para establecer en supuestos adicionales a los señalados constitucionalmente mayorías especiales<sup>510</sup>.

En respaldo de los argumentos señalados sus defensores invocan la propia doctrina del Tribunal Supremo (la que, paradójicamente, suele también ser esgrimida por los partidarios de la postura contraria para sustentar sus posiciones). Así, en *Gordon v. Lance* (1971) el juez Burger señalaría: “*Ciertamente, cualquier separación de la estricta regla de la mayoría simple confiere un poder desproporcionado a la minoría. Pero no hay nada en el lenguaje de la Constitución, en nuestra historia, o en nuestros casos que exija que una mayoría prevalezca en cada asunto*”. Considerando que en *Ballin* (1898) la Corte Suprema admitió el posible control de constitucionalidad de los Reglamentos de las Cámaras, se señala que en el caso de la Regla XXII no se cumplirían ninguna de las condiciones que la referida sentencia establece para estimar inconstitucional una *Rule*. En primer término, por cuanto que la Regla XXII sería una norma neutral, es decir, no busca perjudicar a una clase concreta de senadores (o de un partido político). En segundo lugar, ya que existe “*una razonable vinculación entre la norma y el objetivo*”, que, en este

---

<sup>510</sup> Véase MCGINNIS, J. & RAPPAPORT, M. “The Constitutionality of Legislative Supermajority Requirements: A Defense”. *Yale Law Journal*, 4, 1995, pp. 483-511. El artículo se escribe a propósito de la aprobación por la Cámara de Representantes en el 104º Congreso de una norma por la que se exige mayoría de tres quintos para la aprobación de los proyectos que establezcan subidas de impuestos. Dicha medida dio lugar a que 17 profesores de derecho constitucional y de ciencia política (encabezados por Bruce Ackermann) dirigieran una Carta Abierta al entonces speaker Gingrich criticando la misma, entre otros motivos, por considerarla inconstitucional.

caso, se señala, sería el facilitar la estabilidad dentro del Senado, en tanto en cuanto el filibusterismo favorecería el compromiso en cuestiones controvertidas.

Así, pues, según los partidarios de la constitucionalidad del filibusterismo, en lo relativo a la exigencia constitucional o, mejor dicho, a su permisibilidad, de supermayorías, no podría aplicarse la regla “*inclusio unius est exclusio alterius*”. De hecho, el Senado no habría suscrito jamás el principio mayoritario como regla de adopción de acuerdos; es más, según un estudio “autorizado” por el Congreso, en 1995 el Senado tenía ocho *Rules* por las que se requerían mayorías reforzadas para la adopción de determinados acuerdos.

3.- Como ya se ha señalado, la crítica más consistente a la regulación del filibusterismo es la atinente a la congelación o vinculación que la regulación actual de la Regla XXII supone respecto a futuros Senados. Frente al mismo, el contrargumento capital que se esgrime es el que parte de la consideración del Senado como un cuerpo continuo. Además de las razones históricas (a las que nos referiremos a continuación), los defensores de tal tesis invocan la propia jurisprudencia de la Corte Suprema, la cual habría reconocido tal cualidad senatorial en diversos pronunciamientos como *Eastland v. United States Fund. (1975)*, *Sinclair v. United States (1929)* o *McGrain v. Daugherty (1927)*. El Senado se configuraría como la institución más permanente e “ininterrumpida” del sistema político-constitucional estadounidense, más que el propio Tribunal Supremo, y ello, de manera deliberada y consciente por decisión del constituyente de 1787<sup>511</sup>. Al comienzo de cada Legislatura no podría hablarse de un nuevo Senado, sino únicamente de nuevos miembros y exclusivamente referido al tercio recién electo. Por ello, no podría concluirse que el principio de congelación o vinculación por las *Rules* del Senado perjudique al Senado como institución (todo lo más, y con reservas, a un tercio del mismo).

---

<sup>511</sup> Véase AMAR, V. D. “The Senate and the Constitution”. *Yale Law Review*, 97 (1988). También FARINA, C. R. “The Consent of the Government: Against Simple Rules for a Complex World”. *Chicago-Kentucky Law Review*, n. 122, 1997, pp. 987 y ss.

Por otra parte, invocado por los objetores de la constitucionalidad del filibusterismo el argumento de que, al establecerse en el Estatuto de Libertad Religiosa del Estado de Virginia, prácticamente coetáneo a la Constitución federal, una prohibición de la vinculación con mayorías reforzadas a sucesivas Asambleas, los defensores de aquélla sostienen que de ello no cabría colegir, como hacen los primeros, la existencia de un principio *antientrenchment* implícito en el texto constitucional federal. Más bien al contrario, el hecho de que una declaración explícita fuera acogida en un texto constitucional de un Estado padre de la Constitución abonaría la conclusión de que la no plasmación de tal principio de manera expresa en la Carta Magna federal implica claramente que los *Framers* ni quisieron acoger o importar tal limitación o exigencia al ámbito nacional.

Continuando con el argumento histórico, al que la doctrina y la propia Corte Suprema<sup>512</sup> han conferido relevancia a la hora de enjuiciar una norma o práctica parlamentaria, hay que recordar que el Senado siempre ha seguido el procedimiento establecido en sus Reglas cada vez que ha modificado las mismas, es decir, se ha considerado vinculado por ellas. En este sentido, desde la aprobación de la Regla XXII en 1917, se han presentado 79 propuestas para su modificación, aprobándose únicamente 6 de ellas. Y más significativamente aún, las numerosas iniciativas que han propuesto modificar la Regla para pasar a la mayoría simple para la aprobación del cierre del debate han resultado siempre derrotadas (así, en 1925, 1947, 1949 y en cada Congreso entre 1961 y 1975, con la excepción de 1971).

De otro lado, como ya se ha analizado, en diversas ocasiones el Senado ha debatido la existencia o no de una vinculación del mismo respecto a las

---

<sup>512</sup> Así, por ejemplo en *The Pocket Veto Case* (1929), en donde se señala que una “*larga y asentada práctica es una consideración de un gran peso en una interpretación constitucional adecuada*”; en *Walz v. Tax Common of the City of New York* (1979) el Tribunal constata que “*una práctica ininterrumpida no es algo que pueda ser ignorado a la ligera*”; finalmente, en *Marsh v. Chambers* (1983), la Corte avala la constitucionalidad del rezo en un Parlamento estatal, apoyándose en que tal práctica comenzó ya en el Primer Congreso Continental, subsistiendo durante más de 200 años. Respecto a los rezos en las Asambleas Parlamentarias y a la doctrina del Tribunal Supremo en la materia, véase CUENCA MIRANDA, A. “Un vestigio de otros tiempos: el rezo en el Congreso de Estados Unidos”. *Revista de Derecho Político*, UNED, junio 2017.



Reglas aprobadas en Congresos anteriores, particularmente, a los efectos de la aplicación de la Regla XXII en relación con la modificación de las Normas Reglamentarias, y más en concreto, sobre el cierre del debate. Así, en 1957, 1961, 1967, 1969 y 1975. En todas ellas, y en alguna contra el criterio de la presidencia de la Cámara, el Pleno ratificó la autovinculación a las reglas.

### **C) IMPUGNABILIDAD O INIMPUGNABILIDAD DE LA REGLA XXII Y DEL FILIBUSTERISMO ANTE LOS TRIBUNALES DE JUSTICIA**

Analizadas las razones de fondo que se invocan, desde uno y otro sector doctrinal y político, para defender la constitucionalidad o la inconstitucionalidad, en su caso, del filibusterismo, se plantea la cuestión de si podría impugnarse ante los Tribunales de Justicia (significativamente, el Tribunal Supremo) la regulación o, mejor dicho, la aplicación práctica de la regla XXII.

Conviene realizar al respecto dos precisiones previas. En primer término, que, como reconocen la mayoría de autores, por muy diversas razones es muy difícil que una eventual supresión del filibusterismo proceda del propio Senado. Por una parte, por cuanto que entre los mismos senadores existe la convicción o creencia de que la supresión del filibusterismo supondría una disminución de su relevancia o papel en el conjunto del entramado político norteamericano (y, en gran parte, dicha conclusión es cierta). Y, de otro lado, hay que tener en cuenta que para una supresión del filibusterismo, la mayoría requerida sería tan elevada (2/3) que al grupo político que consiguiera reunir la misma le interesaría más aprobar la moción de cierre (3/5) del debate de la concreta iniciativa que estuviera siendo bloqueada que modificar o suprimir la Regla XXII, teniendo en mente especialmente, la posibilidad de que tal grupo político se convierta en la minoría del mañana (y, por tanto, beneficiada por la permisibilidad del filibusterismo).

En segundo lugar, debe tenerse presente que la impugnación de actos de los órganos constitucionales (significativamente, las dos Cámaras y el ejecutivo) es una cuestión que encierra una gran relevancia en un sistema, como el norteamericano, que acoge de manera rígida el principio de separación de poderes. De este modo, la impugnación ante los Tribunales de los actos de aquéllos ha venido rodeada tradicionalmente de cierta controversia, habiendo sido los órganos jurisdiccionales muy respetuosos con las competencias propias de las otras ramas del gobierno<sup>513</sup>. Así, puede afirmarse que la doctrina del acto político, tan arraigada en el Viejo Continente hasta hace pocas fechas, encuentra hoy en día en Estados Unidos su humus por excelencia.

Por todo ello, no es de extrañar que el Tribunal Supremo no se haya pronunciado hasta el momento sobre la constitucionalidad del filibusterismo inadmitiendo de plano las escasas demandas (peticiones de *certiorari*) que se le han presentado al respecto. Igualmente, han sido muy escasos los casos relativos al filibusterismo dilucidados ante los tribunales ordinarios, resolviéndose en todos ellos la inadmisión por falta de presupuestos procesales.

En relación con lo apuntado, se afirma que los dos más graves inconvenientes u objeciones por lo que respecta a la posible fiscalización de la Regla XXII por los Tribunales de Justicia y, en particular, por el Tribunal Supremo, se derivaría, de una parte, de la aplicación al mismo de la doctrina de la *political question*, y, por otra, de la falta de legitimación para impugnarla. Nos detenemos en ambos aspectos.

1.- La doctrina de la *political question*, esto es, aquella por la que se entiende que determinados actos de los poderes legislativo y ejecutivo no pueden ser objeto de revisión judicial o constitucional, pues ello supondría invadir la esfera reservada a los mismos por la Constitución, tuvo aplicación

---

<sup>513</sup> Véase TRIBE, L. H. *American Constitutional Law*. New York Foundation Press, 2000 (3rd. ed.), vol. pp. 365-384.

desde los primeros momentos de la andadura constitucional estadounidense<sup>514</sup>. Así, por ejemplo, en reiteradas ocasiones la Corte Suprema excluiría su competencia para controlar la aplicación de lo establecido en el artículo IV, sección 4 de la Constitución en relación con la garantía de que cada uno de los Estados cuente con “una forma de gobierno republicana” (*Luther v. Borden*, 1849; *Taylor & Marshall v. Beckham*, 1900; *Pacific States Tel. Co. v. Oregon*, 1912). Un ámbito tradicionalmente excluido de la judicial review ha sido el de la conducción de la política exterior por el Presidente (así, en *Letjen v. Central Leather Co.*, 1918; *Chicago & S. Air Lines v. Waterman S.S. Corp.*, 1948; o *Goldwater v. Carter*, 1979). Se considera doctrina clásica al respecto la establecida por el Tribunal Supremo en *Baker v. Carr* (1962), en la que se señaló: “Destacadamente, en la superficie de cada caso que implica una cuestión política se halla la atribución por el texto de la Constitución de una competencia a un departamento político; o una falta de estándares judiciales manejables para resolverlo; o la imposibilidad de decidir sin una determinación política inicial de tipo claramente no jurisdiccional; o la imposibilidad de que un tribunal lleve a cabo una resolución independiente sin expresar una falta del respeto debido a las otras ramas coordinadas del gobierno; o una inusual necesidad de una adhesión incuestionable a una decisión política ya tomada; o la potencial inconveniencia de que haya múltiples pronunciamientos por parte de diversos poderes sobre un asunto”.

Pues, bien, en relación con el filibusterismo se señala que podría esgrimirse frente a su impugnación judicial la imposibilidad de su fiscalización por tratarse de una cuestión política, principalmente por dos motivos: en primer término, por cuanto que un eventual pronunciamiento de un Tribunal sobre el mismo supondría (de acuerdo con *Baker v. Carr*) una falta del respeto debido a un poder del Estado (el Congreso y, más en concreto, el Senado); en segundo lugar, por cuanto que la Constitución reconoce a cada Cámara la competencia para aprobar autónomamente sus propias reglas de procedimiento.

---

<sup>514</sup> En la misma sentencia *Marbury V. Madison* (1803), considerada como el inicio del control de inconstitucionalidad en Estados Unidos, una parte del pronunciamiento “se acogía” a la doctrina de la *political question*. Sobre ésta, véase BICKEL, A. “Judicial Review and the Political Question”, *Nw. U. L. Review* 1031 (1985).

Frente a lo acabado de referir, un sector doctrinal recuerda que el propio Tribunal Supremo en su sentencia del caso *Ballin* (1892) estableció claramente su competencia para revisar la actuación de las Cámaras y el contenido de sus reglas de procedimiento por cuanto que las mismas “*no pueden ignorar otros límites constitucionalmente establecidos o los derechos fundamentales*”, argumentación que cabría aplicar a la impugnación del filibusterismo.

Así, frente a una interpretación estricta de la doctrina de la *political question*, el Tribunal Supremo, ha admitido en una amplia variedad de supuestos y casos su competencia para fiscalizar la constitucionalidad de los actos y procedimientos de las Cámaras Legislativas. Entre los aspectos incluidos dentro de dicha impugnabilidad cabe recordar los siguientes: a) Validez de leyes aprobadas por ambas Cámaras y sancionadas por el Presidente (*Marbury v. Madison*, 1803); b) Una orden de arresto emitida por el Congreso por desacato (*Kilbourn v. Thompson*, 1881); c) Reglas de procedimiento adoptadas por una Cámara bajo su autonomía reglamentaria reconocida constitucionalmente cuando colisionan con otras secciones de la Constitución (*United States v. Ballin*, 1892); d) El rechazo por parte del Congreso de ejercer su poder para establecer o modificar la desigual distribución de los distritos electorales realizadas por las legislaturas estatales (*Wesberry v. Sanders*, 1964); e) El rechazo por la Cámara de Representantes a dar posesión a un miembro electo (*Powell v. McCormack*, 1969); f) La autorización del veto legislativo por una sola Cámara (*INS v. Chadha*, 1983); g) La delegación de poderes del ejecutivo a un oficial o funcionario del poder legislativo (*Bowsher v. Synar*, 1986); h) El establecimiento de un tributo de 25 dólares en los juicios penales en presunta vulneración de la denominada *Origination Clause*<sup>515</sup> (*United States v. Muñoz-Flores*, 1990); i) La constitucionalidad del método de distribución de los escaños de la Cámara de Representantes entre los Estados después de cada censo (*Department of Commerce v. Montana*, 1992); j) La constitucionalidad de la imposición por los

---

<sup>515</sup> Por la que los *bills* que establezcan tributos o tasas deben iniciar su tramitación en la Cámara de Representantes.

Estados de límites a los mandatos de los miembros del Congreso (*U.S. Term Limits v. Thornton*, 1995); y k) La delegación al Presidente del poder para el *line-item veto* en los proyectos financieros (*Clinton v. City of New York*, 1998).

La Corte Suprema ha señalado, por tanto, que no toda revisión de la actuación del poder legislativo supone una falta del respeto debido al mismo, dado que existen otros preceptos constitucionales cuya salvaguardia puede justificar la revisión judicial. Así, en *U.S. v. Muñoz-Flores* (1990) la Corte indicaría que “*no toda intromisión (o falta de respeto) en la forma de declaración de inconstitucionalidad de una ley (en el caso concreto, por vicios de procedimiento) puede ser suficiente para crear una cuestión política. Si así fuera, toda resolución judicial en un recurso de inconstitucionalidad contra una ley sería inadmisibile... Por el contrario, este Tribunal tiene el deber de revisar (fiscalizar) la constitucionalidad de las normas aprobadas por el Congreso*”. Previamente, en *Powell v. McCormak* (1969), ante la negativa de la Cámara Baja a dar posesión a un miembro electo (acusado de fraude en sus negocios privados), la Corte denegó tal competencia de la Cámara por sustentarse en un motivo no explicitado en la Constitución (esta únicamente se refiere a requisitos de nacionalidad y edad, dejando plena libertad a la Cámara únicamente en lo que respecta la expulsión de un miembro de pleno derecho), señalando que la intervención del Tribunal estaba plenamente justificada de cara a proteger la integridad del proceso democrático mediante la garantía de que el pueblo elige a sus representantes<sup>516</sup>.

---

<sup>516</sup> Por otra parte, FISK et CHERMERINSKY (*The Filibuster... op. cit.*, pp. 226-231) rebaten la invocación posible, frente a la justiciabilidad del filibusterismo, de la doctrina establecida en dos sentencias del Tribunal Supremo. Así, si en *Fisk v. Clark* (1892) la Corte señaló que la revisión judicial del acto (en este caso la aprobación de una ley sin una sección aprobada efectivamente por el Congreso) no procedería si el propio Congreso puede fácilmente eliminar los efectos perjudiciales de la presunta infracción mediante la aprobación de otro acto, en el caso del filibusterismo no sería aplicable, pues la no aprobación por mayoría simple de un proyecto sólo podría remediarse sea con 60 votos o con los 2/3 necesarios para cambiar la Regla XXII. De otro lado, si en *Nixon v. United States* (1993), ante la impugnación de un *impeachment* aprobado en Comisión en virtud de una regla específica adoptada por el Senado, la Corte indicó que no se había vulnerado la Constitución, ya que al diseñar la Constitución el *impeachment* como el único enjuiciamiento posible contra jueces, las Cámaras tenían plena autonomía constitucional para configurarlo como estimaren conveniente, excluyéndose cualquier revisión del mismo por los tribunales, en el caso del filibusterismo se violarían otros preceptos constitucionales que justificarían la revisión constitucional (en una argumentación similar a la establecida para la *judicial review* de la omisión por el Congreso de su poder de revisión de la distribución de los distritos electorales por los Estados).

2.- El otro gran obstáculo frente a una eventual impugnación de la Regla XXII es la falta de legitimación, ya que cabe recordar que la jurisprudencia del Tribunal Supremo y de los Tribunales inferiores en este caso es bastante restrictiva. De hecho, cabe subrayar que en dos de las escasas ocasiones en que la Regla XXII ha sido objeto de impugnación judicial, el órgano que conoció el recurso, la Corte de Apelaciones Federal del Circuito de Washington D.C., lo rechazó por falta de legitimación (*Page v. Dole*, 1996 y *Page v. Shelby*, 1998). En concreto, se trataba de la impugnación por parte de un ciudadano particular de la falta de aprobación por el Senado del paquete de estímulo económico impulsado por el Presidente Clinton en 1993. El recurrente invocó el perjuicio que le causaba la no aprobación, debido al filibusterismo del que fue objeto, del referido proyecto, así como la obstrucción de los proyectos futuros en su tramitación en la Cámara Alta. El Tribunal inadmitió el recurso por falta de legitimación al estimar que el perjuicio invocado era demasiado genérico.

En relación con lo acabado de apuntar, cabe recordar que de acuerdo con la doctrina sentada por la Corte Suprema (*United States v. Hays*, 1995) se exige para entender legitimado a un recurrente que éste haya sufrido un perjuicio fáctico, una invasión de un interés jurídicamente protegido, lo cual supone: a) Que el perjuicio ha de ser concreto o particularizado y actual o inminente, no conjetural o hipotético; b) Que debe haber una conexión entre el perjuicio o daño y la conducta o acto recurrido; y c) Que debe parecer verosímil, frente a la pura especulación, que el daño puede ser remediado mediante una decisión judicial favorable.

Por lo que respecta a la posible impugnación de la Regla XXII por un ciudadano particular, la mera invocación de un perjuicio genérico no es suficiente para la admisión de la legitimación y, por tanto, de la consiguiente demanda<sup>517</sup>. Así ocurrió, como se ha señalado, en *Page v. Dole*, siendo también el argumento empleado por el Tribunal Supremo para la inadmisión en *United States v. Richardson*, 1974 (en relación con la impugnación del secreto

---

<sup>517</sup> FISK, C. et CHEMERINSKY, E. *The Filibuster...*, op. cit. pp. 231-234.

de parte del presupuesto de la CIA) o *en Schlesinger v. Reservists Committee to stop the war*, 1974 (en donde se impugnaba la violación por parte de los congresistas pertenecientes a la reserva de la prohibición constitucional de desempeñar puestos en el ejecutivo). Con todo, no han faltado resoluciones en donde el Tribunal Supremo ha optado por una interpretación más flexible en relación con la concreción e inminencia del perjuicio. Así, en *Northeastern Florida Chapter of the Associated General Contractors of America v. City of Jacksonville, Florida* (1993) la Corte Suprema admitió la demanda de un grupo de contratistas del Estado blancos contra una determinada política de acción afirmativa en favor de determinadas minorías raciales, sin que se les exigiera la demostración de que dicho grupo habría obtenido los contratos de no existir la política aludida.

Junto a la posible impugnación por particulares, cabría plantear la posibilidad de que un senador (o un representante) pudiera en su caso recurrir la constitucionalidad de la Regla XXII o, su aplicación práctica, es decir, la no aprobación de un determinado proyecto de ley como consecuencia del filibusterismo en sus variadas manifestaciones<sup>518</sup>. Hay que recordar que en relación con la impugnación de actos parlamentarios por los propios miembros del Congreso y, en particular, sobre la legitimación de estos últimos, el Tribunal Supremo no ha establecido una doctrina, ya que son escasos los supuestos que llegan a tal instancia, siendo la Corte de Apelaciones del Circuito de Washington Distrito Federal quien ha elaborado una jurisprudencia más completa al respecto. La misma exige, junto con los requisitos anteriormente expuestos requeridos para los ciudadanos particulares, dos requisitos adicionales: a) que se haya producido una anulación (*nullification*) o una disminución significativa de la influencia o poderes legislativos de los miembros del Congreso; y b) la ausencia de otro cauce para remediar el eventual perjuicio (*equitable or remedial discretion*).

---

<sup>518</sup> BONDURANT, E. J. *The Senate Filibuster...* op. cit. pp. 501-504; FISK, C. et CHEMERINSKY, E. *The Filibuster...*, op. cit. pp. 234-238.

Por lo que concierne al primer requisito señalado, en un primer momento tanto la Corte Suprema como el Tribunal de Apelaciones de Washington D.C. establecieron una exigencia muy estricta, ya que requería que la actuación impugnada hubiera supuesto una anulación (*nullification*) de las facultades del parlamentario. Así, en *Coleman v. Miller* (1939) la primera reconoció la legitimación de 20 senadores del Senado de Kansas por cuanto que sus votos habían quedado anulados por la presunta actuación contraria a derecho del subgobernador del Estado al romper un empate. Por su parte, en *Kennedy v. Sampson* (1974) el Tribunal de Apelaciones referido reconoció la legitimación de los miembros del Congreso para recurrir el uso por parte del Presidente del denominado *pocket veto* (realizado en el período entre sesiones, no pudiendo ser levantado por las Cámaras) por cuanto la eventual admisión incidiría en la efectividad de las facultades legislativas del senador recurrente. En *Goldwater v. Carter* (1979) dicho Tribunal apreciaría el grado de anulación requerido para conferir legitimación señalando que la “*disminución de la influencia parlamentaria debe suponer un desapoderamiento, una completa anulación o privación de una oportunidad de voto*”, debiendo invocar el recurrente el standard constitucional o reglamentario que sustenta este último (en el caso concreto se alegaba que la rescisión presidencial de un Tratado privaba a un senador de su facultad para pronunciarse sobre el mismo<sup>519</sup>). No obstante, con posterioridad la Corte de Apelaciones de Washington ha relajado la exigencia señalada, no siendo necesaria la completa anulación de la influencia legislativa del parlamentario, siendo suficiente una disminución de la misma (así, en *Riegle v. Federal Open Market Committee* y, en especial, en *Vander Jagt v O'Neill*). Como claro ejemplo de la nueva línea, cabe citar *Michael v. Anderson* (1994), en el que el Tribunal reconoce la legitimación de doce miembros de la Cámara Baja que recurrieron la admisión con derecho a voto de representantes de Washington D.C y de otros territorios (no Estados) en el *Committee of the Whole House*, señalando que en principio ello supone una disminución (*dillution*) de la fuerza del voto de los demás representantes.

---

<sup>519</sup> Con todo, posteriormente el Tribunal Supremo rechazaría la pretensión del senador en cuestión, casando la sentencia del Tribunal de Circuito, bajo la consideración de que el asunto se insertaba dentro del ámbito de las *political questions*, no llegando a pronunciarse sobre la legitimación.



Por otra parte, tal y como se ha indicado con anterioridad, la jurisprudencia exige adicionalmente como requisito para reconocer la legitimación de los congresistas que el perjuicio ocasionado por el acto recurrido no pueda ser remediable mediante otro acto de la propia Cámara. En *Riegle* la Corte de Apelaciones de Washington D.C. inadmite la demanda de un senador contra el nombramiento del Presidente de la Reserva Federal, con el argumento de que el propio Congreso podría cambiar las reglas establecidas al respecto en la Ley sobre la Reserva Federal. Similar es el supuesto y la respuesta en *Crocket v. Reagan* (1983), en relación con la ayuda a El Salvador, señalando el Tribunal que el daño podría remediarse si el Congreso aprobara modificaciones en la Ley de Ayuda Extranjera de 1991. El propio Tribunal Supremo, en uno de sus escasos pronunciamientos al respecto, en el caso *Raynes v. Byrd* (1997), no admitió la demanda de varios senadores contra el denominado *line-item-veto*, establecido por Ley, al señalar que la propia Cámara podría revertir su decisión mediante la derogación o la modificación de la Ley<sup>520</sup>.

Particular interés reviste la resolución del Tribunal de Apelaciones de Washington (y el supuesto de hecho) en el caso *Skaggs v. Carle* (1997). Varios miembros de la Cámara de Representantes recurrieron la entonces nueva Regla XXI (5)(c) de la misma por la que se estableció que los *bills* que supusieran la creación o aumento de un impuesto debían ser aprobados por mayoría de 3/5 de los representantes, por entender que tal previsión violaba la regla general de la mayoría simple en su opinión consagrada constitucionalmente. El Tribunal inadmite el recurso al considerar que el daño podría remediarse por la propia Cámara mediante la modificación de la Regla XXI. Como puede observarse, el caso presenta ciertas concomitancias con la cuestión del filibusterismo y de la Regla XXII de las *Standing Rules* del Senado. Sin embargo, la analogía no es completa, ya que como recuerda la sentencia

---

<sup>520</sup> De otro lado, hay que destacar que la sentencia de la Corte Suprema llega a incluso a “resucitar” la doctrina de la *nullification* ya que exige a los recurrentes demostrar que la ley afectada (de apropiaciones) por el veto hubiera estado en condiciones de salir adelante con las mayorías exigidas.

del caso referido, la modificación de la Regla XXI del Congreso únicamente requeriría mayoría simple. Por el contrario, en el caso del filibusterismo, la modificación de la Regla XXII del Senado exige mayoría de 2/3, por lo que para el sector de la doctrina contrario a la constitucionalidad del filibusterismo lo establecido en la sentencia comentada no haría sino reforzar sus postulados<sup>521</sup>. Frente a ello, otros autores, esgrimen que la exigencia establecida por la doctrina de la Corte de Apelaciones sí se cumpliría en el caso de la Regla XXII, ya que tanto la mayoría creadora del perjuicio como la requerida para la modificación es la misma, recordando que el Senado siempre ha modificado sus *Rules* siguiendo los procedimientos establecidos en ellas<sup>522</sup>.

3.- Finalmente, otro posible obstáculo frente a la admisibilidad de una demanda contra el filibusterismo y la Regla XXII se hallaría en el hecho de que las expresiones y votos de los senadores están amparados por la inviolabilidad parlamentaria reconocida en el artículo 1, sección 6, cláusula 1 de la Constitución. Al abarcar los votos emitidos por los senadores en cualquier cuestión y órgano ello podría suponer una objeción constitucional frente a la demanda. Así, en *Powell v MacCormack* el Tribunal Supremo inadmitió mediante invocación de la inviolabilidad parlamentaria (*speech and debate clause*) la demanda contra la Cámara de Representantes por no dar posesión (se votó por el Pleno) a un congresista electo a pesar de cumplir con los requerimientos constitucionalmente establecidos. Con todo, la demanda se admitió en la parte en que se dirigía contra el *Sergeant of Arms*, esto es, se admitió en cuanto dirigida formalmente contra un funcionario de la Cámara encargado de ejecutar los acuerdos adoptados por la misma. De ahí que se haya sugerido que para evitar cualquier objeción una posible demanda contra el filibusterismo vaya dirigida contra el Secretario del Senado<sup>523</sup>.

Sin embargo, frente a lo acabado de apuntar ha de tenerse en cuenta que en el caso más reciente de impugnación judicial de la constitucionalidad de la Regla XXII del Senado, *Common Cause v. Biden* (2014), la Corte de

---

<sup>521</sup> BONDURANT, E. J. *The Senate Filibuster*, op. cit., pp. 502-503.

<sup>522</sup> GERHARDT, M. J. *Is the Filibuster Constitutional?* op. cit. p. 266.

<sup>523</sup> FISK et CHEMERINSKY. *The Filibuster*, op. cit. p. 238.

Apelaciones del Distrito de Columbia inadmitió la demanda formulada por tres miembros de la Cámara de Representantes y por una asociación privada por falta de legitimación pasiva, al estar dirigida contra el Vicepresidente nacional (en cuanto Presidente del Senado), el *parlamentarian* del Senado, el secretario de la Cámara y el Sargento de Armas<sup>524</sup>. En concreto, se alegaba que dos proyectos aprobados por la Cámara Baja, el denominado *Disclose bill* y el conocido como *Dream bill*, no habían sido siquiera votados en el Senado al no haberse logrado el cierre del debate (las dos votaciones de *cloture* habidas arrojaron un resultado negativo). El Tribunal señala que la demanda en todo caso debía haberse dirigido contra el Senado como Cámara (*“absent third party”*) y no contra los sujetos señalados, al no ser los mismos responsables del supuesto daño causado (no existía relación de causalidad entre el pretendido daño y la actuación de los demandados)<sup>525</sup>. Y ello por cuanto, recuerda la resolución, es el Senado el que tiene el poder para determinar sus propias reglas de procedimiento, fue el órgano que adoptó la regla del *cloture* en 1917, enmendándola posteriormente, y sería el Senado quien habría de modificar su proceder en el caso eventual de que un Tribunal determinara el cambio necesario de tal regla<sup>526</sup>.

---

<sup>524</sup> El Tribunal de Apelación confirmó la inadmisión de la pretensión de los demandantes decretada por el tribunal de instancia, si bien por motivos distintos. Este último había inadmitido la demanda por tratarse de una cuestión política así como por apreciar falta de causalidad entre el daño alegado y el acto recurrido, añadiéndose que no resultaba verosímil que el primero pudiera ser remediado mediante una decisión judicial favorable.

<sup>525</sup> La resolución judicial indica que en los dos supuestos concretos no puede hablarse de daño causado por los sujetos demandados. Por lo que respecta al Presidente del Senado (Vicepresidente federal), el Tribunal recuerda que en los casos concretos el mismo no estuvo presente en la votación y que, en cualquier caso, se encontraría amparado por la cláusula de inviolabilidad que, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Supremo, incluye también al mismo. Por lo que respecta al *parlamentarian*, el papel de éste es sólo de asesoramiento, y en ningún caso decisorio. Por otra parte, frente a la alegación de los demandantes de que el Senado habría de considerarse en cualquier caso como parte en el procedimiento, toda vez que la defensa de los demandados está dirigida por el mismo, la resolución judicial sostiene que la Cámara únicamente autoriza la defensa de los mismos a cargo de los servicios de la Cámara, pero en ningún caso dirige la misma (ni podría dirigirla). En el sentido aludido, el Tribunal concluye que, por tanto, no es aplicable al caso la doctrina de *Powell v. McCormack*, invocada por los recurrentes, por tratarse de supuestos de hechos muy diferentes (en este último la relación de causalidad había sido constatable, ya que, como consecuencia de la expulsión de un miembro de la Cámara acordada por el Pleno, el Clerk había denegado a aquél el pago de su salario y el Sargento de Armas le había impedido el acceso al hemiciclo).

<sup>526</sup> Finalmente, hay que señalar que la sentencia del Tribunal de Apelaciones fue “recurrida” por los demandantes ante el Tribunal Supremo federal, a quien se cursó la correspondiente solicitud de *“a certiorari”*. Éste la denegó por providencia de 3 de noviembre de 2014.

## VII. VALORACIÓN DEL FILIBUSTERISMO

Al margen del debate sobre la constitucionalidad del filibusterismo, y, por tanto, de parámetros estrictamente jurídicos, se plantea el debate acerca de su valoración, es decir, de su conveniencia o inconveniencia en el marco del sistema político estadounidense. En este sentido, la doctrina aparece igualmente dividida, como sucede en relación con su constitucionalidad (no sorprendentemente, los autores en uno u otro bando coinciden en ambas consideraciones, esto es, la jurídica y la politológica). Por otra parte, por lo que respecta a su valoración por la clase política, tal y como se verá, es mayoritaria, en cambio, la conciencia de la importancia del filibusterismo en el sistema constitucional, esto es, su valoración positiva, o al menos preferible a su eventual supresión.

### A) ARGUMENTOS EN CONTRA DEL FILIBUSTERISMO

La valoración negativa del fenómeno obstruccionista no es, por descontado, única o exclusiva del ámbito norteamericano, tal y como se expuso en el capítulo introductorio del presente estudio. Es más, por distintas circunstancias es precisamente en Estados Unidos en donde mayor número de adhesiones encuentra, tal y como se analizará con posterioridad. Pasamos a repasar algunos de los argumentos que suelen esgrimirse en la condena del filibusterismo y la exigencia de su eventual supresión (dejando de lado, como se ha indicado, los de estricta constitucionalidad, abordados más arriba).

#### 1) Parálisis del sistema político

Sin duda alguna, el argumento más invocado por los detractores del filibusterismo en la actualidad es aquel que subraya como principal consecuencia del mismo la de paralizar el funcionamiento del sistema político estadounidense (el célebre “*gridlock*”, en la terminología del país). En este

sentido, se insiste en que el filibusterismo bloquea la capacidad de acción del poder legislativo y, con él, la de la completa estructura político-institucional de la Federación estadounidense<sup>527</sup>. A este respecto, se recuerda que el filibusterismo senatorial supone no solo el bloqueo de la acción o decisión de la Cámara Alta, sino que también implica un bloqueo de la decisión adoptada en su caso por la Cámara de Representantes y, por ende, por el Presidente (en tanto el *bill* correspondiente haya sido impulsado por el mismo, al incluirse en su agenda política).

Por lo demás, este es un argumento tradicionalmente invocado en relación con el filibusterismo, especialmente en los casos en los que el mismo bloquea el programa político presidencial. Así sucedió en el caso de Wilson y el esfuerzo prebélico y bélico en la Primera Guerra Mundial. Así, también se ha esgrimido posteriormente, ya sea en relación con la reforma sanitaria de Clinton o posteriormente con el denominado *Obamacare*.

En cualquier caso, como ya se indicara, el aumento exponencial de los casos de filibusterismo desde la década de los setenta y, en especial, en los últimos quince años, ha intensificado la crítica en el sentido apuntado. Se subraya que la creciente polarización partidista en el Capitolio, y, en general, en todo el país ha provocado que los tradicionales límites de autocontención o *self restrain* en relación con el filibusterismo hayan quedado arrumbados. De este modo, los compromisos del pasado, sean tácitos o expresos, y el propio espíritu del Senado han quedado rotos por mor de la intensa división partidista. Si el Senado, por su base estatal y por su reducida composición en comparación con la Cámara de Representantes, había quedado en buena parte a salvo de una férrea disciplina de partido, en los últimos años las líneas partidistas e ideológicas habrían sido las dominantes en la Cámara, como demostrarían los récords de votación de los distintos senadores. Líneas rojas que en el pasado no se cruzaban hoy en día han quedado sobrepasadas por el

---

<sup>527</sup> MANN T. & ORNSTEIN, N. *It's even worse than it looks*. Basic Books, 2012, pp. 51-58; SMITH, S. *The Senate syndrome...*, op. cit. pp. 139-141; WAWRO G. & SCHICKLER, E. "Legislative Obstructionism", 13 *Ann. Rev. Pol. Sci.*, 297, 315, 2010.

signo de los tiempos. Rotos los compromisos, las antiguas reglas del juego, sería preciso recomponer el tablero eliminando el filibusterismo.

El obstruccionismo desenfrenado conduciría, pues, en último término, a la inacción. Impediría, por tanto, llevar a cabo la transformación del país y la adecuada y rápida respuesta del Estado a los nuevos retos que se plantean en las sociedades actuales<sup>528</sup>. En este sentido, incluso se ha llegado a señalar que el filibusterismo desbocado y el *gridlock* consiguiente no serían sino una causa-síntoma más del declive o del comienzo de la decadencia de un sistema político y, más aún, de un país que ha liderado el mundo en los últimos setenta años.

## **2) Desprestigio de la institución y alejamiento del ciudadano**

En íntima relación con el argumento acabado de referir, suele señalarse por los evaluadores negativos del filibusterismo que al fin y a la postre dicha táctica y su permisibilidad no hace sino desprestigiar a toda la institución senatorial. Así, la proliferación de la utilización del armamento obstruccionista redundaría en detrimento de la imagen del Senado como Cámara, del

---

<sup>528</sup> TAUSANOVITCH y BERGER (*The Impact of the Filibuster...* op. cit. pp. 7-17) han analizado los filibusterismos que en los últimos treinta años han supuesto el bloqueo de la agenda política, considerando como tales exclusivamente aquellos entablados durante los llamados períodos de lo que se denomina “*trifecta government*” (idéntico signo político de la mayoría de ambas Cámaras y del ocupante del Despacho Oval) y en los que, dando lugar a la correspondiente votación para el cierre del debate, no se consiguió la mayoría requerida para éste. Por lo que respecta a la agenda “liberal” (o demócrata) los filibusterismos entablados impidieron la aprobación de medidas reguladoras de aspectos como el refuerzo de las potestades de los sindicatos, la protección del medio ambiente, la elevación del salario mínimo, la reducción de la discriminación salarial, la publicidad de la financiación electoral o el estatuto de los inmigrantes irregulares. En lo concerniente a la agenda conservadora (republicana) los filibusterismos exitosos se presentaron contra proyectos relativos a materias como la restricción de la financiación pública de métodos y prácticas anticonceptivas y abortivas, supresión de impuestos, rebajas fiscales o el endurecimiento de los requisitos para las demandas colectivas contra determinados tipos de compañías. A los señalados, los autores mencionados añaden otros ámbitos en los que, sin haber sido formalmente obstruida ninguna medida, la propia previsión de su más que eventual bloqueo ha dado lugar a la no presentación de proyectos o a la “retirada” de los mismos. Tal sería el caso, según aquéllos, de medidas para reforzar el control de armas o de la conocida como “*public option*” incluida originariamente en el Obamacare.

Congreso como poder del Estado y, en definitiva, del conjunto de la clase política<sup>529</sup>.

Por lo que respecta a la propia institución senatorial, la acusada peculiaridad de su composición y competencias, sin parangón en cualquier otra segunda Cámara del mundo, hace que los argumentos en contra de otra especificidad como es el filibusterismo cobren aún más fuerza. Así, el Senado es contemplado como una Cámara atípica en donde 100 “señores” tienen demasiado poder, por expresarlo en términos de opinión pública.

En todo caso, el filibusterismo viene a sumar más argumentos en la crítica frecuente a los Parlamentos contemporáneos, críticas a las que no escapa (aunque por diferentes razones en gran parte) el Congreso estadounidense. La crisis del principio representativo, al denunciarse el alejamiento de representados y representantes, tendría en el filibusterismo una manifestación más. El filibusterismo sería contemplado como un desacato a la voluntad popular, en cuanto elemento de bloqueo de las necesarias reformas de transformación social. El filibusterismo sería percibido, según dicha interpretación, como un “juego de políticos”, con efectos demoledores para el cuerpo social, en cuanto trinchera de defensa de intereses no siempre confesables frente a la voluntad de la mayoría de electores. De hecho, en cuanto elemento preservador del *status quo*, ya que impide la aprobación de modificaciones del ordenamiento jurídico, sería visto como un elemento de trinchera (*entrenchment*) de los intereses de una clase política, más en concreto la de Washington, que hace tiempo discurriría por otros derroteros distintos a los del país real.

---

<sup>529</sup> FISK et CHEMERINSKY (*The Filibuster*, op.cit. p. 252) señalan que como mínimo el filibusterismo senatorial es uno de los factores principales en la percepción ciudadana de la parálisis del sistema.

### 3) Demasiado poder en manos de uno o pocos individuos

Este argumento no sería sino una continuación de los anteriores, si bien pone el acento en el aspecto cuantitativo. Así, en tanto un senador puede formular un *hold* con fines obstruccionistas, el filibusterismo concede demasiado poder al mismo. En este sentido, si bien el bloqueo puede levantarse con mayoría de 60 senadores, es decir, solo puede mantenerse si 41 senadores rechazan la medida propuesta, lo cierto es que la activación del filibusterismo puede estar en manos de una única persona. Este aspecto ha sido subrayado por la doctrina como particularmente criticable<sup>530</sup>.

En relación con lo tratado, suele señalarse que con frecuencia el filibusterismo no tiene como objetivo siquiera el lograr la modificación o incluso la no aprobación de un proyecto, sino que en numerosas ocasiones lo que se persigue con el mismo es lograr otras compensaciones ajenas al proyecto o cuestión tramitada. De este modo, el filibusterismo no tendría siquiera un loable propósito como es el de mejorar una regulación o impedir la aprobación de una que se estima inconveniente o errónea, sino que jugaría como un elemento de negociación para conseguir otros fines. Fines que, más aún, algunas veces pueden ser comprensibles, como medio para, por ejemplo, conseguir la aprobación de otra ley que se estima muy beneficiosa para el conjunto de ciudadanos (si bien, podría contrargumentarse que el fin no justifica los medios), pero que en otras no merecerían sino una valoración negativa. Piénsese en el senador por un determinado Estado que esgrimiendo la amenaza de filibusterismo consigue un determinado beneficio para el mismo,

---

<sup>530</sup> Este dato, junto con el hecho de que la evolución del Senado (especialmente tras la aprobación de la XVII Enmienda) haya provocado la plena inserción de éste en la dinámica electoral-partidista, ha llevado a hablar de lo irónico del resultado de esta evolución en relación con el ideal de Madison respecto a la Cámara. De acuerdo con tal visión, dicho ideal habría resultado finalmente pervertido. Así, para el padre fundador el Senado contaría con la ventaja de ser una Cámara aislada de los intereses electorales y partidistas dominantes en la Cámara Baja, pudiendo configurarse como una Asamblea en donde el interés común pudiera satisfacerse más fácilmente por senadores comprometidos en dicha causa. Véase WIRLS D. et WIRLS S. *The invention of the United States Senate*. The John Hopkins University Press, 2004, pp. 210-219.



por delante de otros más atendibles según un orden correcto de prioridades (por ejemplo, en cuanto a proyectos de inversión). En este sentido, el denominado “*pork barrel*”, en relación con las célebres “*earmarks*” (que tan mala reputación revisten en la opinión pública nacional), ha tenido y tiene al filibusterismo como una de sus principales, sino la principal, herramientas posibilitadoras<sup>531</sup>.

Más sangrante aún es el ejemplo histórico que los detractores del filibusterismo suelen evocar: el llevado a cabo durante décadas por la minoría de senadores demócratas sureños frente a cualquier intento por conseguir la plena igualdad de los afroamericanos en sus territorios. Así, como se ha examinado, desde la década de los veinte (no faltando precedentes anteriores) un grupo de senadores bloqueó sistemáticamente cualquier atisbo de reconocimiento pleno de sus derechos civiles a la mencionada minoría, e incluso cualquier intento por mejorar su situación, eliminándose las discriminaciones o, con mayor propiedad, atentados a sus derechos humanos<sup>532</sup>. En este aspecto, los reiterados filibusterismos sobre diversos proyectos de ley antilinchamiento constituyen el ejemplo más aberrante de lo señalado. Teniendo en cuenta los precedentes referidos, no cabría descartar que en el futuro pudiera reproducirse una situación semejante en la que, ante

---

<sup>531</sup> Sobre esta cuestión véase BICKERS, K. & STEIN, R. “The Congressional Pork Barrel in a Republican Era”. *The Journal of Politics*, 62, 2008, pp. 1070-1086; FOWLER, A & HALL, A. “Congressional seniority and pork: a pig fat myth?”. *European Journal of Political Economy*, December 2015, pp. 42-56; SHPESIEM, K. & WEINGAST, B. “Political Preferences for the Pork Barrel: A Generalization”. *American Journal of Political Science*, 25, 1981, pp. 96-111.

<sup>532</sup> En el caso de la minoría sureña hay que tener en cuenta, además, dos factores adicionales que hicieron que su capacidad de obstrucción fuera más allá de la meramente derivada de su importancia cuantitativa (incluso a efectos filibusteristas): a) En primer término, el hecho de que la mayoría de las Comisiones del Senado, especialmente las de mayor relevancia, estuvieran presididas por integrantes de dicho bloque, debido a la vigencia por aquel entonces (y hasta hace poco) de la regla de la *seniority* a la hora de designar las presidencias de las comisiones, confería un poder interno muy relevante a dicho grupo (pues, entre otros factores, los miembros de una Comisión eran designados por los partidos siguiendo las recomendaciones de la misma). El hecho de que los demócratas ganaran invariablemente los escaños del Sur, elección tras elección, hacía que los senadores de dichos Estados fueran los más veteranos en la Cámara; b) En segundo lugar, debe tenerse presente que los escaños sureños (así como los electores en las elecciones presidenciales) eran decisivos en las posibilidades de victoria a nivel nacional del partido del burro. Franklin D. Roosevelt fue muy consciente de ello y sentó las bases de una relación que permanecería hasta los años sesenta (en virtud de la cual, los demócratas sureños apoyarían, entre otros, los proyectos integrantes del New Deal a cambio de que desde la Casa Blanca no se intentara cambiar el *status quo* en los Estados del Sur). Posteriormente, Kennedy y Johnson asumirían la nueva realidad del país y mundial, impulsando las reformas en la legislación de derechos civiles.

un problema particularmente acuciante, un grupo de senadores pudiera impedir cualquier intento político de hacer frente al mismo.

#### **4) Favorece intereses minoritarios o muy locales en perjuicio del conjunto de la Nación**

En línea con lo acabado de señalar suele esgrimirse por los detractores del filibusterismo que el mismo opera en la realidad en perjuicio de los intereses del conjunto del país, favoreciendo intereses en demasía particulares o locales. Así, se subraya especialmente el dato de que el filibusterismo posibilita que la voluntad de un 11,5% de la población del país se imponga sobre la del 88,5%. El dato procede de la combinación más exangüe en términos demográficos que es necesaria para impedir el *cloture*, esto es, 41 votos de los senadores pertenecientes a los Estados menos poblados de la Unión<sup>533</sup>. Si a ello se añade que en su mayoría tales Estados coinciden con las partes menos dinámicas del país la crítica se redobla. En el sentido apuntado, se recuerda además que el principio territorial y, por tanto, la necesidad de que en el marco de la actividad legislativa de la Federación los intereses de los Estados pequeños sean tenidos en cuenta sin que sucumban invariablemente frente al peso de los Estados más poblados, ya encuentra su cauce de satisfacción en la representación igualitaria en el Senado, sin que los Padres Fundadores hubieran contemplado un mecanismo adicional de compensación como es el del filibusterismo (máxime si se tienen en cuenta sus efectos sobre el conjunto del sistema político)<sup>534</sup>.

---

<sup>533</sup> Así, la combinación de los 21 Estados menos poblados de la Unión (con 42 senadores, por tanto) suma 36,5 millones de habitantes (de un total cercano a los 318,5 millones, según los datos del censo de 2014). Los Estados menos poblados son Wyoming, Vermont, Alaska, Dakota del Norte, Dakota del Sur, Delaware, Montana, Rhode Island, New Hampshire, Maine, Hawai, Idaho, West Virginia, Nebraska, Nuevo Méjico, Nevada, Kansas, Utah, Arkansas, Mississippi e Iowa.

<sup>534</sup> En el sentido apuntado, se recuerda que la mayoría de estadounidenses (162,7 millones de personas) se concentran en nueve Estados (California, Texas, Florida, Nueva York, Illinois, Pennsylvania, Ohio, Georgia y Carolina del Norte) con un total de 18 votos en el Senado. En sentido contrario, los 26 Estados menos poblados de la Unión constituirían ya mayoría en el Senado (52 votos) representando sólo al 18% de la población del país (Wyoming, Vermont, Alaska, Dakota del Norte, Dakota del Sur, Delaware, Montana, Rhode Island, New Hampshire,

## 5) El filibusterismo ya no tendría nada que ver con la libertad de palabra

Uno de los argumentos críticos más empleados en pro de la eliminación del filibusterismo se apoya en la consideración de que su base inicial, el argumento de la libertad de debate, en un sentido temporal, ha perdido cualquier tipo de justificación, ante el desvirtuamiento de la institución<sup>535</sup>.

Así, en primer término, se indica que la propia libertad irrestricta de palabra encontraba su plena inserción y respaldo en un Parlamento como el decimonónico en el que el debate se contemplaba como elemento de exposición y confrontación racional de argumentos, de tal manera que uno de sus propósitos principales era el tratar de convencer al adversario, y, en todo caso, que de la confrontación racional de exposiciones pudiera ver la luz un texto o una propuesta lo más racional posible, fruto del contraste de pareceres. Ese modelo de debate (si es que alguna vez existió con los caracteres expuestos) habría desaparecido por mor de la irrupción de los partidos políticos de masas, el reforzamiento de la disciplina de partido y la polarización política<sup>536</sup>. De ahí que, incluso haciendo abstracción del fenómeno filibusterista, la inexistencia de limitación de tiempo en el uso de la palabra carecería en los Parlamentos actuales de justificación alguna, teniendo en cuenta, además, el incremento exponencial que en la carga de trabajo de los mismos se ha producido en los Estados contemporáneos, en donde son múltiples los ámbitos

---

Mine, Hawai, Idaho, West Virginia, Nebraska, Nuevo Méjico, Nevada, Kansas, Utah, Arkansas, Mississippi, Iowa, Connecticut, Oklahoma, Oregon, Kentucky y Luisiana). Asimismo, se pone de manifiesto que, mientras que en el momento de aprobación de la Constitución la población de Virginia era 13 veces superior a la de Delaware, siendo esta la mayor disparidad demográfica existente entonces, en el momento actual el factor diferencial es de 68 en la comparación entre el Estado más poblado, California, y el menos, Wyoming.

<sup>535</sup> BINDER et SMITH, op. cit, pp. 1 y ss; FISK et CHEMERINSKY, op. cit, p. 184. En dicha línea, ROBERTS, J. C. ("Majority Voting in Congress: Further Notes on the Constitutionality in the Senate Cloture Rule", 20 *J.L.&Pol.*, 2004, p. 521), señala que, si en el pasado el debate ilimitado jugaba como una herramienta deliberativa, en la actualidad opera como una regla sustantiva de votación.

<sup>536</sup> SMITH, S.S. "The Senate Syndrome", en *The U.S. Senate: From Deliberation*. op. cit. pp. 135-137.

en los que interviene el poder público, incluido el Legislativo, máxime en comparación con lo que sucedía hace uno o dos siglos.

Las conclusiones realizadas se reforzarían considerablemente ante la contemplación de la operativa actual del filibusterismo, por cuanto que éste, como se ha analizado a lo largo del presente estudio, no tiene ya como instrumento preferente de realización el uso prolongado de los turnos de palabra con fines dilatorios. Así, los *holds*, la mera amenaza de empleo del filibusterismo hace que en la mayoría de las ocasiones este no necesite articularse con inacabables intervenciones desde la tribuna. Así, cuando se formula un *hold* lo habitual es que el líder de la mayoría no someta el *bill* a consideración del Pleno si no está seguro de reunir los 60 votos que garanticen el cierre del debate. En el panorama descrito, pues, la libertad de debate irrestricto no sería algo a preservar, simplemente por cuanto que ya no se produce en la Cámara. Desparecida la necesidad de garantizar la libertad de palabra en sentido temporal habría desaparecido también cualquier justificación del filibusterismo.

## **6) Otros países hace tiempo que adoptaron medidas drásticas para evitar el filibusterismo**

Las voces críticas del filibusterismo suelen también invocar como argumento en respaldo de sus posiciones el hecho de que en la práctica totalidad de los sistemas democráticos el filibusterismo fue cortado de raíz hace décadas. Ello respondería a una consideración esencialmente negativa del fenómeno obstruccionista en dichos países, como negación del principio mayoritario en la conformación de la voluntad general, en términos roussonianos, principio esencial en toda democracia.

Así, se recuerda que Parlamentos como el británico tuvieron que hacer frente al obstruccionismo en épocas pasadas adoptando la determinación de reformar sus Reglamentos con el fin de cercenar cualquier posibilidad de

empleo de tácticas obstruccionistas. Las medidas introducidas por Westminster a finales del siglo XIX habrían sido posteriormente importadas por el resto de los parlamentos occidentales, como el francés, el italiano o el español<sup>537</sup>. En el ámbito referido habría un consenso generalizado, a nivel doctrinal, político y ciudadano en considerar el obstruccionismo como un fenómeno esencialmente negativo, subversivo de la voluntad mayoritaria del pueblo expresada en las elecciones y, en todo caso, un “lujo” del pasado que el presente no puede permitirse.

## **B) ARGUMENTOS EN FAVOR DEL FILIBUSTERISMO**

Frente a los argumentos esgrimidos en contra del filibusterismo por aquellos que preconizan su restricción o su eliminación, una serie de autores (minoritarios en la doctrina, mayoritarios entre los senadores y exsenadores) abogan por su mantenimiento al considerar que, sopesados los aspectos negativos del mismo (no negados por la generalidad de autores) y los positivos, prevalecen estos últimos.

### **1) El filibusterismo es un instrumento de protección de las minorías**

La concepción del filibusterismo como uno de los principales instrumentos de protección de las minorías es sin duda el más empleado por la doctrina estadounidense en favor del instituto y por aquellos autores de otros países partidarios del obstruccionismo en general<sup>538</sup>. Se señala que en los

---

<sup>537</sup> Véase supra Capítulo I de esta obra. En el propio ámbito estadounidense, las Cámaras estatales hace tiempo que habrían previsto diversos mecanismos antiobstruccionistas. En este sentido, CARO (*Master of the Senate...* op. cit p. 92) recuerda cómo para 1948 distintas versiones de la moción de cuestión previa habían sido ya incorporadas por 45 de las entonces 48 legislaturas estatales.

<sup>538</sup> Como ilustrativas de la posición indicada, cabe acudir a las palabras pronunciadas al respecto por Lyndon B. Johnson durante su etapa de líder de la mayoría en el Senado (1959): “Si tuviera la oportunidad de enviar a los países del otro lado del telón de acero una libertad y sólo una, sé cuál sería mi elección. Mandaría a dichas naciones el derecho del debate ilimitado

Parlamentos contemporáneos en donde el poder de la mayoría es cada vez más intenso, por mor de la acelerada tramitación impuesta por las necesidades de la agenda legislativa, así como por la más férrea disciplina de partido, el filibusterismo es una las escasas ocasiones en las que la minoría puede y tiene “algo que decir”. Así, se pone de manifiesto que en un escenario en el que un partido ejerza todo el control del proceso legislativo, por contar con mayoría en ambas Cámaras y con un Presidente afín ideológicamente, el filibusterismo como mecanismo propio del Senado es el único resorte para que la voz de la minoría (que puede representar en determinadas coyunturas casi a la mitad del país) pueda oírse e intentar resistir ante los proyectos de la mayoría que se consideran del todo punto inadmisibles<sup>539</sup>.

Históricamente, señalan los autores defensores del mismo, el filibusterismo habría cumplido tal función de una manera razonable. Sin desconocer los supuestos en los que se ha acudido al obstruccionismo por motivos u objetivos no del todo confesables (promoción personal, venganzas políticas, etc...), se subraya que en muchos casos el filibusterismo ha servido de altavoz privilegiado para que la sociedad norteamericana en su conjunto conociera y tomara consciencia y conciencia de determinados problemas y de las diferentes posiciones políticas en relación con los mismos<sup>540</sup>. Así, en este

---

*en sus cámaras legislativas... Si ahora... suprimiésemos ese derecho, estaríamos eliminando la más vital salvaguardia que las minorías poseen contra la tiranía de las coyunturales mayorías” (BYRD, R. The Senate, op. cit. vol. 2, p. 162).*

<sup>539</sup> Se podría alegar frente a lo afirmado que precisamente en un sistema bipartidista como el norteamericano es donde menor cabida y posible justificación encontraría el obstruccionismo, pues la configuración del debate político intra y extra Capitolio necesariamente reclama la “presencia” del partido minoritario. En este sentido, la voz de la minoría distaría de ser una voz débil. No obstante, podría darse la vuelta al argumento señalado en el sentido apuntado con anterioridad, esto es, que al ser la minoría estadounidense, por lo general, más mayoritaria que la de otros sistemas comparados, sin existir, por lo demás, más que un partido en la oposición, sus oportunidades de incidir en el debate y en el resultado legislativo habrían de ser mayores que en otros países.

<sup>540</sup> Ello desmentiría la acusación que suele hacerse al filibusterismo de constituir un resorte de intereses esencialmente conservadores, como freno o impedimento para la reforma social. Asimismo, sin que quepa olvidar que en el pasado el filibusterismo constituyó el principal resorte procedimental de defensa en el Senado de la aberrante discriminación de la población afroamericana en el Sur, el número de proyectos “filibustreados” concernientes a otras materias ha sido muy superior. Así, BINDER y SMITH (*Politics or principle?...*, op. cit. pp. 85-86) en su cómputo de filibusterismos hasta 1992, subrayan que de un total de 289 medidas obstruidas hasta esa fecha 45 eran atinentes a derechos civiles (un 15% del total), constituyendo, en cualquier caso, la materia individual más obstruida hasta ese año. Por períodos cabe destacar que los derechos civiles fue la materia dominante en dos etapas: la

sentido, es muy elocuente que unos de los principales “usuarios” de la herramienta obstruccionista en el primer tercio del siglo pasado fueran los denominados progresistas, autopresentados como regeneradores de un sistema político dominado por los grandes intereses industriales en connivencia con las cúpulas de los dos grandes partidos. Aterrizados en Washington, los primeros representantes de tal movimiento (adscritos formalmente, por lo demás, a los dos partidos tradicionales) recurrirán al filibusterismo como modo de dar a conocer a la opinión pública de todo el país (su base geográfica de partida, tal y como se ha indicado, era por lo general el Medio Oeste y el Oeste) los males denunciados y las reformas propuestas por los mismos. No hay que olvidar al respecto que el progresismo terminó por infiltrarse en los dos grandes partidos, que aceptaron implantar muchas de las reformas preconizadas originariamente por los mismos: así, entre otras, la elección directa de los senadores (Enmienda XVII), la articulación de un completo sistema público de educación, o las primarias como método para la selección de candidatos.

En la actualidad debe reconocerse que en la mayor parte de ocasiones el filibusterismo será empleado por el partido minoritario en la Cámara como estrategia de oposición al programa político de la mayoría, y no tanto por senadores minoritarios, del tipo Mr. Smith de la película de Capra. Con todo, no faltan supuestos de utilización del mismo por “caballeros sin espada” (así, Rand Paul en relación con el empleo de drones con fines militares). A ello debe añadirse que, tal y como se ha indicado con anterioridad, en las coyunturas (no ciertamente frecuentes, bien es verdad) en que unas mismas siglas partidistas controlan la Casa Blanca y las dos Cámaras, el filibusterismo como instrumento de la oposición en bloque no deja de ser un eficaz freno y contrapeso a toda veleidad de abuso de posición dominante, favoreciendo en último término el compromiso. En el sentido indicado, no debe olvidarse que el filibusterismo es empleado en numerosas ocasiones, no ya con el propósito de forzar la aprobación consensuada de una medida, sino como instrumento “desesperado” de defensa de una minoría frente a la que las mayorías de la actualidad tienden

---

inmediatamente anterior a la Guerra de Secesión (1837-1861) y en el período entre 1937 y 1967, no siéndolo entre 1880 y 1936 y a partir de 1967.

a blindarse cada día más. Ello es particularmente evidente en un sistema como el norteamericano, en el que debido al complejo juego o equilibrio entre intereses nacionales y estatales, de partidos e individuales, y a la posición (no siempre fácil) de los senadores en el mismo, la mayoría tiende a reducir, sino a la eliminar, las posibilidades de cualquier trámite que pueda comprometer la unidad, cuando no la imagen de la misma. Paradigmático de lo señalado es la praxis de “matar al árbol de enmiendas” (“*filling the ammendment tree*”) por el que el líder de la mayoría puede cercenar el debate y la propia votación de enmiendas que considere inconvenientes<sup>541</sup>. En este aspecto, la amenaza de filibusterismo (empleado muchas veces para negociar con la mayoría y conseguir de ésta un auténtico debate) sería un arma de la minoría del Senado para evitar ser engullida por un procedimiento dominado normalmente por la mayoría (como sucede en la Cámara de Representantes).

## **2) El filibusterismo es un instrumento eficaz en pro del compromiso político y los acuerdos interpartidistas**

En la línea de lo acabado de apuntar, el filibusterismo es defendido mediante el argumento de que se trata de un medio eficaz para forzar al compromiso entre los dos grandes partidos estadounidenses. De este modo, frente a la acusación de que el filibusterismo ha de entenderse en clave de polarización partidista, se señala que el filibusterismo impediría precisamente la imposición de una agenda política estrictamente partidista<sup>542</sup>. Así, el filibusterismo sería uno de los más eficaces *checks and balances* del sistema

---

<sup>541</sup> Aun cuando quepa prever con toda seguridad que serán derrotadas, y ello para no comprometer la delicada posición en que pueden hallarse algunos de los senadores de la mayoría respecto a la votación debido a las repercusiones que pudiera tener en sus Estados de procedencia y, más en concreto, en las siguientes elecciones.

<sup>542</sup> En este sentido, tendría el mérito de sensibilizar la opinión pública y permitir el debate sobre cuestiones controvertidas, forzando finalmente a los adversarios políticos al compromiso para articular la mejor legislación posible. En este sentido, MAYHEW, D. *America's Congress: Actions in the public sphere. James Madison through Newt Gringrich*. Yale University Press, 2000, pp. 164-165.



político norteamericano (en especial, cuando la mayoría de las dos Cámaras y el Presidente son del mismo signo político<sup>543</sup>).

El juego combinado de la libertad de palabra y la Regla XXII en el Senado haría que para ciertas leyes consideradas de importancia capital (pues el filibusterismo no se emplearía respecto a toda ley tramitada en la Cámara) se requeriría un apoyo parlamentario superior al requerido para una ley “ordinaria”, debiendo alcanzarse los 60 votos necesarios para el cierre del debate. Además, en tanto en cuanto ningún partido suele disponer por sí solo de los 60 votos necesarios para el cierre del debate se requeriría en la mayoría de las ocasiones el acuerdo de los “sectores centrales” de demócratas y republicanos. El filibusterismo forzaría así el compromiso, la búsqueda del consenso respecto a las medidas de mayor importancia para la comunidad. Si puede afirmarse que el sistema diseñado por los constituyentes de Filadelfia tiene como uno de sus *leit motiv* la búsqueda del compromiso político, el filibusterismo sería uno de los instrumentos más eficaces en el logro de tal fin<sup>544</sup>. Por lo demás, así ha sido históricamente en el mayor número de casos<sup>545</sup>. Con todo, no cabe ignorar los supuestos, numerosos por lo demás,

---

<sup>543</sup> En relación con lo señalado, de hecho la “acusación” realizada al filibusterismo en cuanto elemento determinante del bloqueo o parálisis política y, en particular, de reformas legislativas, únicamente sería válida respecto a los períodos en que las tres instituciones con competencias en el proceso legislativo son de idéntico signo partidista (períodos de “*trifecta government*”), ya que en caso contrario (especialmente cuando Senado y Cámara son controlados por mayorías diferentes) la no aprobación de determinados proyectos se deberá a la actuación de los otros dos órganos y no al filibusterismo senatorial (TAUSANOVITCH, A. et BEGER, S. *The Impact of the Filibuster...*, op. cit. pp. 7-8). Así, el hecho de que, en el período analizado por los autores mencionados, esto es los 25 años comprendidos entre 1993 y 2018, las legislaturas o momentos de las mismas en los que la situación señalada se ha producido han supuesto un global de 9 años, llevaría necesariamente a relativizar el papel del filibusterismo como factor decisivo en la pretendida parálisis senatorial o, más ampliamente, capitolina.

<sup>544</sup> Asimismo, se añade que la exigencia de un acuerdo reforzado para determinados proyectos de ley (aquellos amenazados de filibusterismo) tendría como efecto positivo el disminuir la influencia, en muchos casos desmedida, de los grupos de interés (MCGINNIS, J. & RAPPAPORT, M. *The Constitutionality...* op. cit. pp. 509-510).

<sup>545</sup> A pesar de que un cómputo exacto o siquiera aproximado de esta cuestión no es fácil, por cuanto que muchos de los filibusterismos no son públicos a raíz de la proliferación del sistema de *holds* (o filibusterismos silenciosos). BINDER & SMITH (*Politics or principle?...*, op. cit, pp. 144-5), tomando como referencia el *Congressional Record* así como los principales periódicos de la capital, realizan un estudio del período 1985-1995, ofreciendo una cifra de 34 proyectos en los que su redacción final fue modificada en el Pleno como consecuencia del filibusterismo o la amenaza del mismo (excluyendo aquéllos modificados en fase de Comisión). Los mencionados bills se referían a materias muy diversas: sanciones por el apartheid sudafricano, confidencialidad de análisis de VIH, aborto, inmigración, control de armas, ayudas a El Salvador, prospecciones petrolíferas en Alaska, costes procesales, etc... Analizando un

en los que el filibusterismo no tiene por objeto directo el proyecto sobre el que recae (es decir, alcanzar un compromiso respecto al mismo), sino el logro de concesiones respecto a otro proyecto en tramitación.

De este modo, habría una serie de leyes que, en principio por razón de la importancia de la materia afectada, requerirían mayoría reforzada para su aprobación, como sucede para las denominadas leyes orgánicas en sistemas como el francés o el español. El caso estadounidense se diferenciaría de los anteriores por el hecho de que ello no tiene repercusión en el sistema de fuentes y, de otra parte, por cuanto que el elenco de materias “reservadas” no estaría establecido de antemano, siendo la libre voluntad de la oposición (bastando al respecto la presentación de un *hold* por un solo senador) la que determinaría la exigencia o no de la citada mayoría reforzada. Ciertamente, el hecho de que no exista un elenco de materias predeterminadas respecto de las que se prevea la exigencia de mayoría de 60 votos para su aprobación introduce dosis de indeterminación que afectaría al principio de seguridad jurídica en la tramitación parlamentaria. No obstante, como principal ventaja se encuentra el dotar de una mayor flexibilidad al sistema, pues normalmente será el único partido de la oposición el que reservará el filibusterismo para los proyectos más controvertidos o trascendentales para la comunidad.

En conexión con lo apuntado con anterioridad, los defensores del filibusterismo señalan que el mismo cobraría efectividad (de modo positivo) respecto de aquellos proyectos respecto de los que existe una importante división política que no sería sino consecuencia de la existente a nivel social<sup>546</sup>.

---

período más amplio, el comprendido entre 1901 y 2004, KOGER (*Filibustering...*, op. cit. pp. 115-116) indica que el principal efecto de los filibusterismos realizados ha sido el impedir la aprobación de la medida sobre la que ha recaído (343 sobre un total 878); en la segunda mayor parte de ocasiones el filibusterismo no ha tenido ningún efecto (231), seguido de aquellas en las que el filibusterismo ha logrado la introducción de enmiendas (222). En cuarto y quinto lugar figuraría el “mero” retraso del proyecto y la presentación de una nueva iniciativa, respectivamente,

<sup>546</sup> De este modo, el filibusterismo impediría la aprobación de las medidas más extremistas o radicales de la agenda política del partido mayoritario. Téngase en cuenta al respecto lo señalado con anterioridad respecto a los ámbitos o medidas que en las últimas décadas han sido objeto preferente de filibusterismo (TAUSANOVITCH, A. y BERGER, S. *The Impact of the Filibuster...* op. cit. pp. 7-17). Por otra parte, el argumento consistente en que los filibusterismos protagonizados por senadores republicanos son dos veces más frecuentes que los

De este modo, el filibusterismo jugaría especialmente frente a las iniciativas de cierta trascendencia respecto de las que se exigiría en principio un amplio consenso social, inexistente en el caso concreto<sup>547</sup>. Como corolario de lo señalado se indica que el filibusterismo no impide que una medida fuertemente apoyada a nivel popular sea finalmente aprobada: el filibusterismo únicamente triunfaría respecto de aquellos proyectos que no son respaldados por un sector importante de la población o cuando no exista un gran interés (entre otros, por parte del propio grupo mayoritario) en relación con la propuesta<sup>548</sup>.

### **3) El filibusterismo refuerza el papel del senador individualmente considerado**

Como ya se ha indicado, desde el momento en que puede ser empleado por un solo senador, el filibusterismo es una de las armas más eficaces en la acción político-parlamentaria del senador individualmente considerado. Así, de un lado, constituye uno de los antídotos más relevantes a la existencia de una férrea disciplina de partido o hegemonía absoluta del grupo sobre el parlamentario. El hecho de que la simple voluntad de un solo senador pueda ralentizar o hacer peligrar la aprobación de un proyecto de ley confiere al

---

“demócratas” no obstaría la tesis señalada, toda vez que para los defensores de la misma ello no vendría sino a constatar la existencia de un sector de senadores demócratas más próximo a los republicanos ante determinados temas.

<sup>547</sup> El argumento de que el filibusterismo jugaría en pro de necesarios consensos o compromisos políticos ha sido criticado por un sector doctrinal. Así, BINDER & SMITH (*Politics or principle?... op. cit. pp. 127-159*) refutan tal justificación. En primer término, por lo que respecta a la denominada “*little harm thesis*”, es decir, aquella que pone el acento en el hecho de que el filibusterismo habría jugado de manera marginal, reservándose para iniciativas de amplia trascendencia, dichos autores señalan que el número “oficial” de filibusterismos no refleja el realmente producido, tanto porque el número de *bills* obstruidos no se circunscribe a aquellos cuyo debate se somete una votación de *cloture*, como por el hecho de que en numerosas ocasiones el efecto del filibusterismo ha sido el de provocar cambios en la redacción de aquéllos (no “matando” la iniciativa). De otra parte, indican que la supuesta moderación en los proyectos alcanzada por efecto del filibusterismo es de muy difícil mensurabilidad, insistiéndose, en cualquier caso, que, en principio, el senador 51 necesario para aprobar un proyecto por el procedimiento ordinario sería más el punto de equilibrio (o moderación) que el senador 60 necesario para el cierre del debate en los procedimientos objeto de filibusterismo.

<sup>548</sup> FRENZEN, B. “Defending the Dinosaurs: The Case for Not Fixing the Filibuster”. *Brookings Review*, summer 1995, pp. 47-9.

mismo un poder del que carece en la mayoría (si no en la totalidad) de asambleas contemporáneas.

Ello provoca que todo senador estadounidense juegue un papel muy relevante en el proceso político. En este sentido, el partido al que pertenece o el grupo parlamentario en el que se inscribe carecen de instrumentos de control de su agenda política. Todo ello hace que la voluntad o la posición política del senador no pueda ser ignorada (como sucede en otras latitudes), de tal manera que planteada la “amenaza” de un filibusterismo por un senador se iniciará un auténtico proceso de negociación con este de cara a eliminar la misma. Es cierto que frecuentemente las negociaciones se entablan en su lugar con los senadores cuyos votos sean necesarios para levantar el filibusterismo (hasta alcanzar la cifra mágica de 60), pero ello también supone un reforzamiento de la posición de los senadores individualmente considerados, al menos por comparación con lo que ocurre en otros Parlamentos y, de modo más cercano, con lo que sucede en la Cámara de Representantes, en donde las posibilidades de acción política de los congresistas (especialmente los de la minoría) se encuentran claramente capitidismuidas.

En tanto en cuanto todo senador tiene a su alcance el instrumento filibusterista, y eventualmente la posibilidad de bloquear la aprobación de una medida, se refuerza su posición efectiva en el sistema y también en el propio imaginario colectivo. En este sentido, el filibusterismo reforzaría los lazos de identificación o vinculación entre electores y representantes, más intensos en Estados Unidos que en otros sistemas políticos (por estar presentes, además, otros factores como su reducido número o su elección por sistema mayoritario). De este modo, en el pasado y aún en el presente, filibusterismos concretos han sido defendidos como manifestación e instrumento de fidelidad al mandato de los electores de la circunscripción del senador, como medida gravosa pero necesaria e ineludible para defender los intereses de éstos. Así, el filibusterismo no haría sino reforzar la conexión entre senadores y electorado.

La percepción del papel del filibusterismo como refuerzo de la posición del senador individual ha sido y es un factor clave en el mantenimiento a día de

hoy de la institución. Así, la oposición mayoritaria en los senadores a la erradicación completa y definitiva del filibusterismo deriva de dicha percepción<sup>549</sup>.

#### **4) El filibusterismo es un elemento identificador de la esencia del Senado estadounidense y uno de sus principales instrumentos de poder en su relación con otras instituciones.**

Los defensores del filibusterismo consideran al mismo como uno de los elementos identificadores de la esencia del Senado, hasta al punto de que se ha hablado del mismo como “el alma del Senado”<sup>550</sup>. La pervivencia de este instituto en la Cámara Alta estadounidense sería uno de los factores decisivos en la conservación, e incluso incremento, de la relevancia del Senado en el conjunto del sistema político estadounidense<sup>551</sup>.

Frente a la posición subordinada que la generalidad de las Cámaras Altas ocupan en la mayoría de países, el Senado norteamericano se erige como la Segunda Cámara más poderosa del mundo (incluso podría afirmarse que lo es en el conjunto de todas las asambleas) debido en buena parte (no sólo, claro es, pues hay que tener en cuenta la atribución a la misma en exclusiva de determinadas competencias, como por ejemplo, la ratificación de tratados internacionales) a la subsistencia del filibusterismo. Ello provoca que el

---

<sup>549</sup> Ello explicaría el que haya sido muy exiguo el número de senadores que se hayan opuesto invariablemente y por principio al uso del filibusterismo, votando siempre en favor del cierre del debate. Así, de 1964 a 1994 sólo 5 senadores votaron siempre en pro del cloture. BINDER S. et SMITH, S. *Politics or principle?*... op. cit. p. 94.

<sup>550</sup> GERHARDT, M. J. (*Is the Filibuster Constitutional?* op. cit. p. 266) señala que la libertad de debate, junto con el derecho de reconocimiento y la inexistencia del requisito de homogeneidad en las enmiendas, conforman las tres reglas que configuran la esencia de la institución senatorial.

<sup>551</sup> ARENBERG R. et DOVE. R. *Defending the Filibuster* ... op. cit. p. 154.

Senado no sea una Cámara a rebufo de la Cámara Baja, como sucede en otros sistemas<sup>552</sup>.

Adicionalmente, el filibusterismo se convierte en un factor de primer orden en el proceso legislativo globalmente considerado, que hace que los demás actores del mismo, Cámara de Representantes y Presidente, deban tener muy en cuenta las consecuencias derivadas del mismo. Así, como se ha indicado, los senadores individualmente considerados tienen una indudable influencia desde el mismo comienzo del iter legislativo. Si se desea evitar el encallamiento *sine die* de un proyecto, Cámara Baja y Casa Blanca han de negociar con el Senado, o al menos tenerlo en cuenta, desde el mismo arranque, tanto si se desea evitar la presentación de un *hold* como, ante la inevitabilidad del mismo, para reunir los 60 votos requeridos para el *cloture*, o, en determinados supuestos, circunvalar tal exigencia mediante la aplicación del procedimiento de “reconciliación” (lo cual, no ha dejado de ser objeto de críticas por los miembros de las instituciones afectadas).

En relación con lo señalado, el filibusterismo es identificado como un elemento esencial del sistema de gobierno estadounidense, siendo uno de los más formidables instrumentos de contrapeso del poder, y, en particular, uno de los principales elementos que explican el trascendental rol jugado por la Cámara Alta en la forma de gobierno estadounidense<sup>553</sup>.

---

<sup>552</sup> Para BYRD el filibusterismo es lo único que impide que el Senado se convierta en un mero apéndice de la Cámara de Representantes (BYRD. R. C. *The Senate 1789-1989: addresses on the history of the Senate*, 1993, p.163).

<sup>553</sup> Para ROGERS, L. (*The American Senate*. Nueva York, 1926, pp. 8-9) sólo la completa libertad de debate es lo que permite al Senado desempeñar su capital papel en el sistema político norteamericano, hasta el punto de que, si se adoptara el cloture en el Senado sin mayores exigencias (que la mayoría simple), el carácter del gobierno (en sentido amplio) americano cambiaría profundamente.

## 5) El filibusterismo actuaría como instrumento de defensa de los pequeños Estados

Uno de los argumentos que pueden considerarse “clásicos” en favor del filibusterismo ha sido y es aquel que parte de la consideración del mismo como una herramienta eficaz de defensa de los intereses de los pequeños Estados frente a los grandes, o incluso a los más prósperos, de la Unión<sup>554</sup>. De este modo, se contempla el filibusterismo como una manifestación más del Compromiso primigenio que dio lugar al nacimiento de la Federación, compromiso entre Norte y Sur, entre grandes y pequeños Estados.

Así, de una parte, la exigencia de 60 votos para el cierre del debate hace, como ya se apuntara, que Estados pequeños en términos demográficos (y, por tanto, de relevancia) en el seno de la Unión, cuenten con una minoría de bloqueo que puede llegar a provocar que sin el consentimiento de los senadores elegidos en los mismos no pueda aprobarse ninguna medida. Considerándose el Senado como la Cámara de representación de los Estados, el filibusterismo habría subsistido precisamente en el mismo (frente a su erradicación en otras Cámaras, incluida la Baja estadounidense) al tratarse de un arma de defensa de los intereses de los Estados más olvidados, por su menor peso en el conjunto del país<sup>555</sup>.

Históricamente, la afirmación acabada de realizar encuentra confirmaciones y desmentidos por igual. Por lo que respecta a las primeras, ha

---

<sup>554</sup> ARENBERG, R. & DOVE, R. *Defending the Filibuster...*, op. cit. pp. 157-159. El senador Robert Byrd haría de este argumento uno de los principales en defensa de la pervivencia del filibusterismo: “*If we do not have the right for unlimited debate, these poor little States like West Virginia, they will be trampled underfoot. We have three votes in the House*” (*Congressional Record*, January 4, 1995, S40).

<sup>555</sup> Por otra parte, y frente al argumento que ve en el filibusterismo un elemento antidemocrático o antimayoritario, debe tenerse en cuenta que podría suceder que los Estados que bloqueasen una medida fuesen precisamente los de mayor población frente a una eventual mayoría en el Senado de los Estados más pequeños. Véase ARENBERG, R & DOVE, R. *Defending...* op. cit. pp. 156-157. En el sentido indicado se señala que en el período entre 1991 y 2008 la minoría demócrata en el Senado, obstruccionista de buen número de iniciativas patrocinadas por los republicanos, “representaba” a casi el 65% de la población de la Unión (EIDELSON, B. “Let the Majority Rule: Why the Filibuster is OK for Democrats but Not for Republicans”. *Slate*, february 8, 2010).

de recordarse que el filibusterismo fue uno de los más efectivos instrumentos que el Sur perdedor del conflicto fratricida de 1861-1865 pudiera hacer oír su voz y, más allá, impedir, la aprobación de medidas por parte de los vencedores que se estimaban contrarias a la esencia o valores tradicionales del mismo. En este sentido, y como aspecto más censurable el filibusterismo permitió mantener el estatus de discriminación racial imperante en dichos territorios hasta la década de los cincuenta-sesenta del siglo pasado. Más allá del ejemplo señalado, otras utilizaciones del filibusterismo han tenido como objeto y/o efecto proteger los intereses de determinados Estados, normalmente (aunque no siempre) los más pequeños en términos de peso en el global nacional. Así, obstruccionismos como los relativos al “silverismo”, al reparto de tierras, o los que han tenido como objeto proyectos sobre parques nacionales tenían un componente local (estatal) evidente, coincidiendo por lo general, con los Estados de menor peso demográfico en la Unión (principalmente, Grandes Llanuras y Oeste). En dichos casos el filibusterismo se mostró como un arma eficaz de defensa de tales intereses, tal y como se expusiera en capítulos anteriores.

Bien es verdad que hoy en día ese componente “estatal” del filibusterismo se ha difuminado en gran medida, cuando no desaparecido del todo, dado que la dinámica partidista (y el enfrentamiento en tales coordenadas) domina por completo las Cámaras, no escapando a ello el Senado<sup>556</sup>. Con todo, no faltan casos aun en la actualidad en la que el filibusterismo es protagonizado por senadores de ambos partidos pertenecientes a un Estado, o a un grupo de ellos caracterizado por algún

---

<sup>556</sup> No faltan autores (BINDER. S & SMITH. S. *Politics or...* op. cit. pp. 96-9) que niegan que el filibusterismo haya operado en la práctica como instrumento de defensa de los Estados más pequeños, añadiendo que, en todo caso, no puede mantenerse tal argumento desde la aprobación de la XVII Enmienda, toda vez que los senadores no representan ya a los gobiernos-asambleas de los Estados sino al pueblo. Los autores citados ponen de manifiesto que en el período 1918-1988 los senadores de Estados pequeños (considerando como tales aquellos que no cuentan con más de tres representantes en la Cámara baja) votaron en favor del cierre del debate en un 64% de las ocasiones en que se suscitó dicho voto, mientras que los restantes senadores lo hicieron en un 63%.



rasgo común, en defensa de los intereses de éste o éstos en relación con un determinado proyecto de ley.<sup>557</sup>

## **6) El filibusterismo opera en ocasiones como instrumento de defensa de los intereses de la mayoría de la población**

Frente al argumento clásico que identifica el filibusterismo con la protección de las minorías, un argumento que se ha esgrimido en pro del mantenimiento (reformado o no) de la Regla XXII viene dado por la constatación de que en numerosas ocasiones el filibusterismo opera como instrumento de protección de los intereses de la mayoría de la población<sup>558</sup>. En este sentido, se trataría en muchos casos de un mecanismo compensador del factor territorial característico del funcionamiento y de la toma de decisiones en el Senado estadounidense. Así, si bien es innegable que en gran parte de supuestos el filibusterismo y su éxito implicará que una minoría de la población (en función de la población de los Estados representados por los senadores obstruccionistas) imponga su voluntad sobre la de la mayoría de la misma, lo cierto es que tal conclusión no puede considerarse axiomática, pues son también numerosos los casos en los que el filibusterismo exitoso es protagonizado por senadores que “representan” a la mayoría de estadounidenses<sup>559</sup>.

---

<sup>557</sup> Sin olvidar tampoco, los casos, ya referidos, en los que la amenaza de filibusterismo o la presentación de un *hold* tiene por causa, no la oposición al proyecto frente al que se presenta, sino obtener concesiones del Gobierno o el partido mayoritario en relación con otras medidas.

<sup>558</sup> Ello es predicable, en particular, del Senado de los últimos cincuenta años, y no tanto del filibusterismo “histórico”, en especial del “sureño”, en el que el factor minoritario (en términos demográficos) era evidente.

<sup>559</sup> Este aspecto ya fue puesto de manifiesto en la propia sede del Senado por uno de sus miembros. En concreto, tomando como ejemplo el célebre obstruccionismo que había tenido lugar en 1915 contra el *Ship Purchase Bill*, el senador Sherman señaló la paradoja que suponía que el filibusterismo fuera un aliado de la mayoría del pueblo de los Estados Unidos. En concreto, dicho senador demostraba que los senadores de la mayoría demócrata a favor del mencionado proyecto representaban a 36 millones de norteamericanos frente a 40 millones representados por la minoría republicana. *Congressional Record* 7537 (1918).

Así, en cinco de las diez legislaturas habidas entre 1991 y 2010 (102<sup>o</sup> a 110<sup>o</sup> Congresos) la mayoría de filibusterismos que dieron lugar a votaciones de cierre estuvieron apoyados por senadores que representaban a Estados que sumados aglutinaban a la mayoría de la población norteamericana<sup>560</sup>. En conjunto, la correlación entre la media de población representada por senadores a favor y en contra del cierre del debate y el número de votos alcanzados por una y otra posición en el período referido desmentiría en buena parte el argumento contramayoritario que suele aducirse por los críticos del filibusterismo: de este modo, si la media de votos alcanzados en favor del cierre del debate fue de un 54,5% del Senado (frente a un 42,4% en contra), la correspondiente a la población representada por los mismos fue de un 54,9% (frente a un 45,1%)<sup>561</sup>. Sin que quepa desconocer que el filibusterismo fue en muchas ocasiones contramayoritario (así, en un 32% de las mociones de cierre fracasadas, los senadores opuestos a las mismas representaban a menos de un 40% de la población<sup>562</sup>), no puede ignorarse que en otro alto porcentaje de casos, en concreto un 34% (y, por lo tanto, mayor que el anterior) los senadores partidarios del cierre del debate representaban a menos de un 50% de la población norteamericana<sup>563</sup>. Así, puede hablarse un filibusterismo contramayoritario y uno mayoritario en términos de representación poblacional, semejantes en cuanto a su importancia cuantitativa en el Senado, lo que impediría calificar apodícticamente al filibusterismo como un instrumento que

---

<sup>560</sup> EIDELSON, B. "The Majoritarian Filibuster". *Yale Law Journal*, vol. 122, Iss. 4, 2013, p. 1008. Debe señalarse que en el estudio del autor mencionado (del que se extraen la mayoría de los datos indicados en el presente apartado) se tienen en cuenta únicamente los filibusterismos que hubieran dado lugar a la votación correspondiente del *cloture* en las que la moción de cierre hubiera recibido el apoyo de más de 50 y menos de 60 senadores (excluyéndose también del cómputo las votaciones sobre mociones de cierre encadenadas o consecutivas sobre un mismo asunto).

<sup>561</sup> EIDELSON, B. *The Majoritarian Filibuster*, op. cit. p. 1004.

<sup>562</sup> Cabe destacar en este aspecto el filibusterismo emprendido en el 102<sup>o</sup> Congreso contra una enmienda a un proyecto de ley por la que se pretendía derogar la prohibición de abortos en instalaciones médicas de las Fuerzas Armadas en el extranjero. La moción de cierre presentada para someter la enmienda a votación fue derrotada (sesión de 2 de agosto de 1991) por 58 votos frente a 40 (no alcanzado la mayoría de 60 votos para imponer el *cloture*), representando dichas posiciones, respectivamente, a un 68% y a un 32% de la población, en función de los Estados representados por los senadores inclinados por una u otra opción.

<sup>563</sup> Destaca en este sentido el filibusterismo entablado contra una enmienda a un proyecto de ley sobre energía presentado en el 108<sup>o</sup> Congreso. El *cloture* no contó con la mayoría necesaria (sesión de 29 de abril de 2004), reuniendo 55 votos a favor por 43 en contra, "representando" los senadores partidarios de una y otra opción en función de su Estado de procedencia, respectivamente, a un 42% y a un 57% de la población estadounidense.

invariablemente privilegia los intereses de la minoría de la población frente a los de la mayoría<sup>564</sup>.

## **7) La eventual supresión del filibusterismo provocaría más males que beneficios**

Por último, los autores defensores del filibusterismo, ya sea en su conformación actual o en una más atenuada, parten de la consideración de que una eventual supresión del mismo conllevaría más desventajas que beneficios. Así, aun admitiendo muchos de los defectos que hoy encarna o provoca el filibusterismo reinante, su supresión sería más perjudicial para el Senado que las eventuales ventajas de ésta.

En este aspecto, se subraya que de suprimirse el filibusterismo el Senado terminaría por mimetizarse o asimilarse a la Cámara de Representantes. Así, el senador individual perdería buena parte de su relevancia diluido en la férrea disciplina de partido imperante en la Cámara Baja. Igualmente, el papel de la minoría en el Senado quedaría completamente oscurecido en comparación con la posición de la que ha gozado tradicionalmente en dicha Cámara. De este modo, al igual que ocurre en la Cámara de Representantes, la minoría quedaría aplastada por la mayoría, siendo escasas sus oportunidades a la hora de influir en el resultado final del procedimiento legislativo, esto es, su producto, la ley. El dominio por parte del partido mayoritario sobre los distintos pasos o etapas del procedimiento legislativo se incrementaría exponencialmente, asfixiando las oportunidades de la oposición, tal y como ocurre en la otra Cámara (y, en general, en la mayoría de las asambleas del presente). Aspectos tales como las posibilidades de uso

---

<sup>564</sup> En virtud de la dinámica partidista-electoral el filibusterismo mayoritario (aquél en el que los senadores obstruccionistas representan a Estados que sumados aglutinan a la mayoría de la población nacional) se correspondería con los Congresos en los que los demócratas son minoría en el Senado (ya que los estados tradicionalmente demócratas, principalmente de ambas costas, serían los más poblados del país). Así, de los 59 filibusterismos mayoritarios que tuvieron lugar entre 1991 y 2010, 57 de ellos fueron protagonizados por senadores demócratas, frente a sólo dos en los que los opositores a la medida tramitada pertenecían al partido republicano). Véase EIDELSON, B. *The Majoritarian Filibuster*, op. cit. p.1009.

de la palabra, la duración de los turnos, la propia presentación de enmiendas (no digamos ya su eventual aceptación) quedarían cercenados de manera considerable si se suprimiera el filibusterismo. En relación con la pervivencia en el Senado de unas más que generosas posibilidades de actuación de la minoría, el filibusterismo operaría como una suerte de seguro, de garantía de respeto al *status* tradicional de la minoría en el Senado.

En definitiva, si el Senado estadounidense es reconocible entre otros datos por el hecho de que es el Parlamento del mundo donde probablemente esté más asegurada la participación efectiva de la minoría en el proceso político y, en particular, en el parlamentario, se debe en buena parte a la pervivencia, siquiera como permanente espada de Damocles, del filibusterismo.

# **CONCLUSIONES**



A la hora de establecer las conclusiones del presente estudio, a efectos sistemáticos se distinguirá entre aquellas relacionadas con los aspectos jurídico-parlamentarios del filibusterismo y los atinentes a la significación política e histórica de la institución.

## **A) ASPECTOS JURÍDICO-CONSTITUCIONALES**

La libertad de debate y palabra ha sido el santo y seña del Senado desde sus primeros tiempos, y ello en virtud de la configuración patricia o elitista de la Cámara, dado su reducido número de integrantes. Por más que se quiera negar o minusvalorar la importancia de este extremo, numerosos testimonios históricos y la propia conciencia “corporativa” de los senadores en la actualidad así lo corroboran. En cualquier caso, lo cierto es que dicha libertad de palabra evolucionó en el Senado estadounidense (también en otras Cámaras) de tal manera que se utilizó como resorte obstruccionista. De este modo, consagrada dicha libertad en las *Standing Rules* del Senado, no existía en las mismas un antídoto o siquiera un freno a dicho uso (“torticero” o no, según la valoración que quiera hacerse). Y el logos se hizo filibusterismo. El obstruccionismo encontraba así en la Cámara Alta norteamericana un humus idóneo para desarrollarse, primero, y para resistir las vacunas ensayadas en otras latitudes.

Podría afirmarse que el filibusterismo en tanto degeneración perniciosa de la libertad de debate es un fraude del Reglamento. Según dicha argumentación, los senadores obstruccionistas con anterioridad a 1917 aprovechaban un mecanismo establecido en las *Rules* para conseguir un fin distinto al perseguido con la garantía de la libertad de palabra. Una libertad de palabra para la que el reglamento no prevé límites cuando sea utilizada con fines claramente dilatorios. En este sentido, podría hablarse de un fraude de reglamento o más propiamente incluso de abuso de derecho (en este caso, de la libertad de palabra), ya que mediante la libertad de palabra irrestricta se

estaría perjudicando o vulnerando el derecho de otros senadores a que sus iniciativas sean al menos sometidas a votación, si no aprobadas.

Con todo, podría contra argumentarse que en el caso de la relación entre libertad de palabra y filibusterismo nos encontraríamos ante la evolución o mutación de una norma reglamentaria, por la que aquélla se transmuta en una práctica con un sentido u objetivo distinto (no necesariamente antitético a la primera). Es este un fenómeno característico del derecho constitucional, y en especial, de la rama de éste conocida como derecho parlamentario. En efecto, la propia naturaleza de la dinámica política, y en particular de la parlamentaria, hace de este terreno un suelo propicio para las mutaciones de instituciones, normas o prácticas con el transcurrir del tiempo. El derecho parlamentario se caracteriza por su innata flexibilidad, en la que ha de dejarse un margen permanente a los acuerdos de los actores implicados. Este rasgo se acentúa si cabe aún más en un escenario bipartidista como el norteamericano (también en el inglés). De ahí que no sorprenda la importancia capital que para el funcionamiento del Senado tienen los denominados “acuerdos de consentimiento unánime”. Y es que en derecho parlamentario la unanimidad todo lo puede, aun cuando la misma suponga la adopción de una medida o actuación *contra legem* (entendida por ésta los reglamentos de las Cámaras). Este principio tiene su plasmación en todos los parlamentos, pero si cabe, como se ha señalado, todavía más en el caso estadounidense (así, junto al caso del Senado ya referido, cabe recordar los acuerdos por los que se “despiden” las normas, adoptados por unanimidad en la Cámara Baja de dicho país).

En el supuesto concreto del filibusterismo, si bien no puede hablarse estricto sensu de unanimidad en su subsistencia, es innegable que ha sido una mayoría histórica y continuada hasta nuestros días la que ha considerado pertinente el mantenimiento de tal instituto o mecanismo. Efectivamente, las voces, e incluso propuestas, que ya desde finales del XIX se han efectuado periódicamente en favor de su supresión no han encontrado eco en la Cámara, o lo que es igual, se han estrellado contra la oposición frontal de la mayoría del Senado en cada momento, fuera del signo que fuera.



No obstante, señalado lo anterior, no cabe desconocer que el filibusterismo o, lo que es igual, su trasunto en la exigencia de la mayoría de 3/5 para el cierre del debate (o de 2/3 para la modificación de la propia Regla XXII y, en general de las *Rules* de la Cámara) plantea cuando menos serias dudas en cuanto a su constitucionalidad e incluso a su compatibilidad con el principio mayoritario ínsito a los sistemas democráticos.

Como se ha señalado, el establecimiento de mayorías especiales o cualificadas para la aprobación de determinadas iniciativas tramitadas en los parlamentos es algo habitual en los sistemas políticos democráticos (si bien, la cuna del parlamentarismo, esto es, Westminster se ha inclinado indefectiblemente, con muy contadas excepciones, por exigir únicamente la mayoría relativa). Así, por ejemplo, en el caso español, cabe recordar que la Constitución, en su artículo 79, establece que el propio texto constitucional, las leyes orgánicas o los reglamentos de las Cámaras podrán exigir mayorías especiales parlamentarias para la aprobación de determinadas iniciativas (limitada en el caso de los reglamentos a la elección de personas). Ello es así por cuanto que se considera que para la adopción de determinadas medidas de indudable importancia es conveniente un mayor consenso que para el caso de las iniciativas ordinarias. De este modo, en aquellas iniciativas de mayor relevancia para la comunidad se parte de la premisa de que es aconsejable un acuerdo político o consenso entre sectores diversos de la representación. Así sucede, por ejemplo, con los nombramientos realizados por las Asambleas de integrantes de órganos de indudable trascendencia para el funcionamiento de todo Estado democrático, como es el caso destacado de los miembros de las cortes o tribunales constitucionales en los países en los que su designación corresponde total o parcialmente al Parlamento.

En el caso del filibusterismo estadounidense, si bien formalmente no nos hallamos ante la exigencia de una mayoría para la aprobación de leyes (o la propia reforma de las *Rules*), materialmente, en cuanto se requieren determinadas mayorías cualificadas para el cierre del debate de las iniciativas legislativas o de reforma reglamentaria, sí que la aprobación de tales medidas

está condicionada a que, en la eventualidad de que se haga uso de la palabra de manera ilimitada, se reúnan tales mayorías calificadas. Efectivamente, dichas mayorías calificadas de 3/5 o 2/3 no aparecen en la Constitución (que sí establece mayorías calificadas para otros supuestos concretos), siendo pues el Reglamento del Senado el que ha establecido tales supermayorías. Por lo demás, como se ha examinado con anterioridad, en el sistema estadounidense no es infrecuente que la Cámara de Representantes establezca mayorías calificadas para la aprobación por la misma de determinadas medidas, no ya a nivel reglamentario, sino por acuerdos específicos al inicio de la tramitación de una determinada medida o con carácter general para una categoría concreta de actos o medidas, todo ello con una vigencia temporal limitada a la legislatura, sin perjuicio de que la siguiente pueda reeditar dichos acuerdos.

En el caso del filibusterismo senatorial o, lo que es igual, de las reglas para el cierre del debate, las mayorías calificadas exigidas lo son por disposición del Reglamento, más en concreto de la Regla XXII. Este aspecto no merecería ningún reproche constitucional o, con carácter más general, político, toda vez que el propio establecimiento con la estabilidad y fijeza que supone su inserción en el Reglamento, lo haría en principio más admisible aún que en el supuesto comentado vigente en la Cámara de Representantes (no así en nuestro ordenamiento, en el que la Constitución solo permite a los Reglamentos parlamentarios la fijación de mayorías calificadas para la elección de personas). El elemento fundamental y distinto, en todo caso, se halla en la propia modificación de la norma que establece tales mayorías calificadas. Así, mientras que en el supuesto de los acuerdos de la Cámara de Representantes adoptados por mayoría simple por los que se establecen supermayorías concretas, aquellos pueden ser modificados o derogados por mayoría simple, esto es, idéntica mayoría a la exigida para la adopción de los mismos, en el caso del Senado, la exigencia de mayorías calificadas no puede ser modificada o suprimida por simple mayoría. Ello por mor de lo establecido como cláusula de cierre en la Regla XXII, en tanto exige para el cierre del debate de modificación del propio Reglamento una mayoría de 2/3 de los senadores presentes. De este modo, el propio Reglamento del Senado

se blindo a sí mismo a través del blindaje del filibusterismo, o, incluso con mayor propiedad, podría aseverarse la afirmación inversa, el filibusterismo se blindo a sí mismo mediante el blindaje de la reforma del Reglamento del Senado.

Nos encontramos así ante una auténtica norma constitucional *extra constitutionem*, por la que se eleva la mayoría ordinaria requerida con carácter general en el derecho comparado para la aprobación de los Reglamentos de las Asambleas, así como para la de leyes, extremo este último si cabe aún más relevante. La Regla XXII se trata, por tanto, de la norma procedimental más importante del sistema político estadounidense. La quiebra de la regla general que valida la mayoría simple como medio para articular la reforma o incluso la aprobación *ex novo* de un reglamento parlamentario no deja de ser un hecho especialmente llamativo, cuando no discutible. Y ante lo acabado de señalarse, cabría preguntarse si es admisible en términos jurídicos, e incluso políticos, que la Cámara pueda elevar las mayorías requeridas para determinadas iniciativas por encima incluso de las establecidas, aunque solo sea por su silencio al respecto, en los propios textos constitucionales y, lo que es más, relevante, que dicha elevación no pudiera alterarse sino por la misma mayoría cualificada resultado de la misma (o incluso mayor), no siendo suficiente la mayoría simple para la vuelta al statu quo anterior.

Con todo, no debe olvidarse que nos hallamos ante una Cámara singularísima, un cuerpo continuo que no se interrumpe y que en su momento decidió establecer la exigencia referida de manera muy consciente, y que, con posterioridad, ha decidido de igual modo mantener dicha regla. En este último sentido, al margen de la discusión sobre la pertinencia jurídica de las denominadas opciones nuclear o convencional, lo cierto es que, a diferencia con lo que ha sucedido recientemente con el caso de las nominaciones de jueces federales, en el ámbito del filibusterismo legislativo nunca una mayoría simple del Senado ha decidido acabar resueltamente con el mismo, pues. simplemente, de lo contrario, ya lo habría hecho. Existe, por tanto, tal y como ya se ha referido, un consenso generalizado entre los senadores pasados y presentes sobre la conveniencia de mantener el filibusterismo legislativo o, en

su sentido inverso, la exigencia de 60 votos para la aprobación de determinadas leyes.

Por otra parte, una acusada peculiaridad adicional de las supermayorías derivadas de la Regla XXII es que su exigencia no se realiza para categorías tasadas de leyes o proyectos, tal y como sucede en otros ordenamientos (caso de nuestras leyes orgánicas), no estando predeterminados los supuestos o materias en que serán requeridos 60 votos para el cierre del debate de la iniciativa, y, por ende, para su aprobación. La exigencia de tal mayoría no aparece predeterminada en el Senado estadounidense por el contenido o materia abordada por el concreto proyecto legislativo objeto de filibusterismo. “Simplemente” la exigencia de dicha mayoría dependerá de la existencia o articulación de una voluntad de obstruir la aprobación de un proyecto por parte de un senador o, más bien, de un grupo de ellos.

Ciertamente, el aspecto señalado introduce elevadas dosis de indeterminación o imprevisibilidad en la dinámica política norteamericana, pero también lo es que, frente a la rigidez que en otros sistemas podría suponer la fijación inmutable de un catálogo cerrado de materias para las que se requiere un consenso especial, la flexibilidad establecida en el sistema estadounidense arroja en determinados aspectos indudables ventajas. Probablemente, lo más censurable sea el hecho de que no siempre sea conocida la identidad de los senadores eventualmente opuestos a la aprobación de una iniciativa, circunstancia derivada de la no publicidad de la autoría de los *holds* actuales. Transparencia y su consecuencia obligada, la *accountability*, son dos datos que han de considerarse consustanciales a la representación parlamentaria, aspectos no precisamente salvaguardados o favorecidos, cuando menos, por el filibusterismo en su modalidad contemporánea. Con todo, no debe olvidarse, por más provocador que pueda en un principio parecer tal aserto, que la negociación y la transacción, también las parlamentarias, exigen cierto grado de opacidad en su decurso (no así el acuerdo final) ante el riesgo de que la excesiva luz del sol pueda echar a perder unos materiales de por sí muy frágiles. Esto último es particularmente significativo en un sistema político como el norteamericano en el que se produce como en ningún otro un complejo

entrecruzamiento de intereses locales, estatales y nacionales, junto con los específicamente partidistas. Ello hace que la posición política del senador en relación con las cuestiones planteadas a su criterio no sea una cuestión “tan sencilla” como en otros sistemas. De lo afirmado serían muestra las frecuentes medidas y contramedidas en relación con la manifestación explícita de las posiciones individuales de cada senador, como sucede de manera destacada a propósito de la votación de determinadas enmiendas. En relación con lo acabado de señalar, el filibusterismo, en su articulación actual, serviría como mecanismo favorecedor de la transacción, evitando el choque frontal *ab initio* de las posiciones políticas que haría imposible el acuerdo final para la aprobación de determinadas medidas. Ciertamente es que en ese proceso *intra portas* de aunar los votos necesarios de la “oposición” para sacar adelante una iniciativa habrá propósitos y concesiones inconfesables (el término anglosajón “*bargaining*” es muy ilustrativo al respecto); no obstante, con todo, el resultado final si bien no puede decirse que justifique los medios, sí, que en cualquier caso, debe ser valorado en términos encomiásticos.

En relación con lo acabado de apuntar, el filibusterismo cumpliría hoy también un papel de *check and balance* procedimental en el funcionamiento interno del Senado. Un ámbito, el procedimental, a donde se ha trasladado en buena parte la confrontación político-partidista en las últimas décadas. Frente a una mayoría que progresivamente intenta utilizar todos los resortes procedimentales a su alcance para impedir la votación de enmiendas que pudieran comprometer a integrantes de la misma (con los consiguientes efectos electorales en sus Estados de origen), el filibusterismo cumpliría una función de defensa de la minoría. De este modo, ante prácticas como la de “llenar el árbol de enmiendas”, por la que el líder de la mayoría desplaza las enmiendas presentadas por la minoría, impidiendo su votación, ésta, a fin de asegurarse el debate y votación de las mismas, empleará la amenaza del obstruccionismo como instrumento de negociación que permita al menos la explicitación en votación de las posiciones políticas de los miembros de la Cámara. Así, bien puede decirse que el filibusterismo se erige como el elemento característico del Senado que impediría que la minoría del mismo quede tan estruendosamente silenciada (valga el oxímoron) como sucede en la

Cámara de Representantes donde el procedimiento es dominado de principio a fin por el grupo mayoritario, hasta extremos desconocidos en otras latitudes. De esta manera es la propia especificidad estadounidense la que explicaría la supervivencia (y la virtualidad) del filibusterismo en su sistema político.

## **B) ASPECTOS HISTÓRICO-POLÍTICOS**

Por lo que respecta la valoración de la significación política del filibusterismo, ha de subrayarse, una vez más, que es un instituto íntimamente enraizado en la historia política de Estados Unidos y es clave para entender buena parte del juego de poderes y frenos y contrapesos que ha caracterizado la evolución de dicho país.

El argumento formal de que dicha institución no aparecía recogida en la Constitución ni en los propios Reglamentos de las Cámaras estadounidenses es innegable, pero dicha aseveración es extensible al resto de sistemas parlamentarios del XIX en los que el obstruccionismo estuvo a la orden del día, siendo un recurso periódicamente utilizado por las minorías en determinadas coyunturas políticas, ante iniciativas que consideraban especialmente gravosas o perjudiciales.

¿Qué fue entonces lo que hizo que en Estados Unidos el obstruccionismo sobreviviera mientras que en otros países se articularon medidas para su práctica erradicación? Como se ha examinado, la edad de oro del obstruccionismo parlamentario en Europa tuvo lugar entre 1860 y 1914. Las tensiones crecientes de las sociedades industriales, con unas masas que llamaban a la puerta de la política, cuando no del poder, mediante partidos que alcanzaban una incipiente representación parlamentaria, además de la aparición de conflictos territoriales en determinados Estados materialmente compuestos, explican dicho cenit de los instrumentos obstruccionistas.

Estados Unidos no será una excepción, aunque con importantes peculiaridades respecto a otras latitudes. Así, si el filibusterismo irrumpe con fuerza en el panorama político en el período inmediatamente anterior la Guerra Civil, ello se debe a un indudable factor territorial, a semejanza de lo que sucederá en otros países (como ocurriera con la minoría irlandesa en los Comunes), si bien en el caso estadounidense el elemento federal será un factor distintivo. La igualdad entre los diferentes componentes de la Federación, con independencia de su tamaño o importancia cualitativa en el seno de la Unión, no es un elemento cualquiera del sistema estadounidense, configurándose como un rasgo consustancial del mismo, identitario como la propia democracia (si no más), hasta el punto de que la única cláusula de intangibilidad establecida por la Constitución de Filadelfia es la igual representación de los Estados en el Senado. Por otra parte, el filibusterismo también será utilizado en la última década del XIX y en las tres primeras del XX como un arma de protección de la minoría minoritaria a nivel nacional, esto es, por los representantes de los movimientos populista, primero, y progresista, más tarde. Pero también aquí se observan diferencias con respecto a lo sucedido en el Viejo Continente respecto a los nuevos partidos (de corte obrero o socialista), ya que en Estados Unidos los movimientos citados partirán de dentro del sistema, no siendo contemplados como una amenaza existencial para los dos grandes partidos, los cuales, por otra parte, tuvieron la “sabiduría” de incorporar determinados elementos reformistas propugnados por aquéllos. De esta manera, pues, en Estados Unidos no hubo necesidad por parte de la mayoría de defenderse de las minorías mediante la invocación del principio mayoritario.

Otro factor contribuye a explicar de manera capital la subsistencia del filibusterismo en Estados Unidos. Y este no es otro sino la peculiar concepción que de la representación se tendrá en dicho país, dato íntimamente ligado a la concepción de los partidos políticos en el mismo. Así, sólo muy recientemente cabría hablar de Estados Unidos como un Estado de partidos (por emplear la célebre expresión acuñada por Leibholz), y ello con muchas matizaciones. En la democracia estadounidense, sin duda en gran parte debido a las propias dimensiones continentales del país, el parlamentario, particularmente el senador, goza de una libertad de actuación desconocida en otras latitudes en

donde la disciplina de partido ha jugado desde hace tiempo como elemento principal en la dinámica político-parlamentaria. El parlamentario estadounidense, más que ningún otro (incluido incluso el británico) se debe a sus electores y a ellos, más que a su propio partido, dado el sistema de primarias imperante desde principios del pasado siglo, les debe todo.

Llegada, pues, la crucial fecha de 1917 los senadores norteamericanos se reafirman en su derecho a obstruir, consintiendo tan sólo que en las medidas que gozaran de un amplio apoyo parlamentario, necesariamente bipartidista, el resultado final, si bien pudiera ser dilatado en su consecución, no pudiera ser alterado por mor de la acción de una exigua minoría. Y de nuevo el elemento territorial será decisivo, y el que explique precisamente la pervivencia de la institución en el Senado y no en la Cámara de Representantes. Por más que con una mentalidad contemporánea nos repugne el resultado, se consentiría que la minoría demócrata sureña pudiera diferir la tan ansiada igualdad legal de la comunidad afroamericana de sus Estados. El equilibrio de Filadelfia, si bien que pervertido, explicará la tolerancia con esta manifestación del fenómeno filibusterista. Los sacrificios de las guerras mundiales, y en particular de la segunda, y sobre todo los eventuales sacrificios futuros, harán que finalmente caiga el velo filibusterista en relación con el Sur. A partir de ahí comienza una nueva etapa para el instituto, con algunos rasgos nuevos, especialmente formales, pero con otros íntimamente engarzados con su anterior configuración histórico-constitucional en Estados Unidos.

El filibusterismo cumplirá especialmente a partir de entonces un papel de elemento de compromiso entre los dos grandes partidos en su actuación parlamentaria. En este sentido, el filibusterismo fuerza al compromiso entre los mismos, configurándose así como un *check and balance* “más” de entre los previstos constitucionalmente o los surgidos por mutación constitucional, situándose, ciertamente, como una de las armas más formidables en el arsenal de los frenos y contrapesos. Esta operatividad del filibusterismo no será exclusiva de las décadas centrales del siglo XX, pues ya había jugado dicho papel en numerosas coyunturas del siglo XIX (así, en relación con los proyectos de la plata, los antitrust o la propia ampliación de la Unión), pero se



refuerza en dicho período y no por casualidad, con un país llamado a cerrar filas y cohesionarse a ultranza en su lucha a muerte con la otra superpotencia mundial. Esta configuración subsistirá en buena parte hasta nuestros días, en los que el filibusterismo explica el hecho de que una buena parte de las leyes aprobadas en el Congreso norteamericano lo sean con el acuerdo de amplios sectores de ambos partidos, ya que en caso contrario no verían la luz. Será en relación con los proyectos de leyes más ideológicos, entre los que destacan los insertos en la denominada guerra cultural, en los que el compromiso será más difícil, si no imposible, de alcanzar, y en donde por tanto el filibusterismo opere efectivamente como un elemento de bloqueo del sistema político o, cuando menos, de la voluntad de la mayoría.

Y, ciertamente, en las dos décadas transcurridas del presente siglo dicho compromiso se ha hecho cada vez más difícil. La creciente polarización política constatable en las democracias occidentales, y en la estadounidense en particular, ha provocado que, por una parte, el obstruccionismo sea ejercitado cada vez con menor autocontención por parte de la minoría, y, por otra, que la mayoría busque aprobar sus proyectos sin renunciar a ninguno de sus postulados en aras a conseguir los apoyos de sectores del partido rival. En este sentido, como se ha comprobado con las nominaciones de jueces federales, incluidos los de la Corte Suprema, es muy posible que la polarización política acabe con el filibusterismo (en su única modalidad subsistente, la referida a las leyes) y, por ende, con el compromiso interpartidos. De ahí, que, pese a lo que suele argumentarse desde algunos sectores, el filibusterismo sea un elemento integrador de la discrepancia política en Estados Unidos. Por contra, debe admitirse que con frecuencia ha operado en la práctica como un elemento congelador de la agenda política, jugando en detrimento de eventuales medidas ambiciosas de reforma, “conservadurizando” la dinámica normativa, en favor de la preservación del statu quo, si bien ha de subrayarse que su carácter decisivo en un posible bloqueo sólo se produce cuando los tres polos de poder están en manos del mismo partido, situación absolutamente excepcional en la experiencia norteamericana. En cualquier caso, en un contexto tan fuertemente polarizado o divisorio como el que hoy se constata en Estados Unidos, el filibusterismo juega como una garantía de que la mitad de la

población no será sacrificada a los intereses o perspectivas mentales de la otra mitad, y eso no es poco en un contexto como el actual.

Junto a lo señalado, el filibusterismo sigue teniendo un componente territorial, por más que este aparezca difuminado en su importancia respecto a la que tuviera en otros tiempos. Ciertamente las votaciones por Estados hace tiempo que desaparecieron de la Cámara Alta norteamericana, pero, con todo, aún son evidentes en numerosas ocasiones las agrupaciones geográficas en los *roll calls*, como por otra parte resulta explicable en un país de dimensiones continentales como Estados Unidos, en donde los intereses, prioridades y preocupaciones de la población de las diferentes partes de la Federación pueden ser (y, de hecho, son) muy distintos. El Senado actual supone, como se ha afirmado, una actualización cotidiana del compromiso fundante alcanzado en Filadelfia, bien que adaptado a las particulares circunstancias del siglo XXI. El filibusterismo en este sentido operaría como garantía de que una minoría significativa de Estados puede rechazar con éxito determinadas medidas que choquen frontalmente con sus intereses. En este aspecto operaría como la exigencia de reproducción a pequeña escala para la aprobación de leyes de los consensos constitucionales entre los Estados que dieron lugar a la Federación. Y aquí hablamos de Estados y no de población de los Estados, aspecto de no menor importancia. De esta forma el filibusterismo operaría como instrumento de reforzamiento de la exigencia de esa reedición del consenso constituyente entre los sujetos cuyo pacto dio lugar al nuevo sujeto político de la Federación (no bastaría con la mitad más uno de los mismos, sino con un 60%, por más que esto sea matizable en virtud de los alineamientos partidistas). Ello no deja de ser un aspecto muy llamativo del sistema norteamericano, ya que en cierto modo supone una plasmación cotidiana y actual de una soberanía originaria de los Estados que acabó disolviéndose en el nuevo sujeto constituyente al que dieron lugar, el pueblo estadounidense, y ello al margen de lo explicitado en la Constitución a la que dio fruto el mismo.

Por otra parte, es innegable que el filibusterismo acentúa todavía más la exigencia territorial en el proceso legislativo, al tratarse de un elemento ya presente en la propia conformación igualitaria del Senado, pero ello no puede

considerarse contrario al espíritu de Filadelfia, toda vez que dicho factor se encuentra en la médula del diseño constitucional estadounidense, como evidencia, de forma destacada, el peculiar procedimiento de reforma de la propia Constitución, único en el mundo en lo que respecta la participación de los Estados. Por lo demás, tal y como se ha examinado en el presente estudio, el filibusterismo no jugaría invariablemente como un elemento contramayoritario en el sentido poblacional de la decisión adoptada por la Cámara Alta, pues, si bien en la mayoría de supuestos la minoría de bloqueo coincide con una minoría poblacional en el cómputo demográfico de la Unión, no es menos cierto que en buen número de supuestos (al menos un tercio), esa minoría de bloqueo coincidiría con una mayoría de la población estadounidense (particularmente, cuando el grupo minoritario en el Senado es el partido demócrata, tradicionalmente hegemónico en los Estados más populosos de la Federación).

De este modo, el filibusterismo presentaría, aún hoy, una doble faz como uno de tantos elementos (si bien en lugar muy destacado) que en el sistema norteamericano tienen como fin el de forzar a compromisos. Este término, consustancial a todo sistema democrático, tiene una relevancia particular en el caso estadounidense. Como señalara en su día Loewenstein es casi un milagro que el sistema diseñado en Filadelfia haya podido funcionar sin mayores sobresaltos durante más de dos siglos. Y ello por cuanto que dicha exigencia sitúa permanentemente la dinámica política, y el propio sistema constitucional, en la cuerda floja. El sistema obliga al compromiso, lo que podría considerarse una auténtica *contradictio in terminis*. Se trata de una decisión política fundamental en términos *schmittianos*, una opción claramente consciente (ya que posee muchos trasuntos a lo largo del texto de 1787) del constituyente estadounidense quien a sabiendas del riesgo de parálisis del sistema, prefiere asumirlo dada la recompensa a obtener o, dicho de otra forma, el peligro a evitar, en este caso, el que se diera lugar una democracia decisionista en donde la mitad más uno, es decir, una facción, imponga su voluntad, sin más, a la otra. En el caso de la regulación de los tratados internacionales tal elemento aparece claramente evidenciado. Así, para la ratificación de los mismos el constituyente exige nada más ni nada menos que el apoyo de dos terceras

partes del Senado, esto es, la misma mayoría que para la aprobación parlamentaria de la reforma constitucional. La exigencia, bien que por vía reglamentaria-convencional (y no constitucional), de 3/5 para la aprobación de leyes (y no todas) no puede ser contemplada como distante o antitética al espíritu constitucional norteamericano.

En el caso del filibusterismo, como se ha indicado, el compromiso reviste una doble dirección o cariz. De un lado, fuerza a reeditar el pacto constituyente entre Estados, o, cuando menos, protege a una minoría significativa de los mismos frente a cambios del *status quo* claramente contrarios a sus intereses. De otra parte, supone un seguro frente al intento de una facción (por utilizar un término tan “querido” para los padres fundadores) de ignorar por completo los intereses o anhelos de la otra, o, lo que es igual, de una parte, de la población frente a otra, al requerir el apoyo de una parte de esta última. Compromiso entre Estados y compromiso entre partidos. Este es el premio a alcanzar, a lo que coadyuvaría el filibusterismo, so pena de asomarse de cuando en cuando al abismo ante la falta de consensos suficientes para tomar medidas que puedan estimarse necesarias en un momento histórico dado.

Por todo ello, reconociendo que el filibusterismo puede servir como acicate para agudizar los problemas subyacentes en la coyuntura política estadounidense observable desde hace unos años, dicho riesgo cede ante las externalidades positivas del fenómeno (aunque más que externalidades, cabría defender que es su propio fin, aquel al que está llamado). Como hemos afirmado, frente a lo que suele señalarse desde algunas tribunas, el filibusterismo no es causa de los males del sistema, en concreto de la polarización y de la parálisis institucional del mismo, todo lo más es un síntoma de aquéllos. Pero, es más, el filibusterismo, o más propiamente, su trasunto actual de exigencia de 60 votos para la aprobación de proyectos de ley, no debe ser contemplado sino como un acierto del diseño estadounidense (o, como mínimo, como algo consustancial al mismo). El instituto no es en sí negativo, más bien lo contrario. Lo que es pernicioso es su manifestación patológica. Pero de ahí no cabe la descalificación sin más del instituto, sino más bien lo contrario. Por el mismo argumento se debería considerar negativa

a la glucosa para el cuerpo humano por el mero de hecho de que su eventual producción excesiva perjudicara gravemente a la salud, cuando, como es sabido, aquélla es necesaria para la vida humana.



# APÉNDICES





# I) NORMAS DEL SENADO CON RELEVANCIA PARA EL FILIBUSTERISMO

## A) REGLA VI<sup>565</sup>. QUORUM. REQUERIMIENTO DE SENADORES AUSENTES

1. El *quorum* consistirá en una mayoría de senadores debidamente elegidos y que hayan jurado sus cargos.

2. Ningún Senador puede abstenerse de prestar servicio en el Senado sin permiso del mismo.

3. Si, en algún momento durante las sesiones diarias del Senado, un Senador plantea una cuestión relativa a la presencia de *quorum*, el Presidente en ejercicio se dirigirá directamente al Secretario para que llame a recuento y proclame el resultado, tramitándose estos procedimientos sin debate alguno.

4. Cuando como consecuencia de una llamada a comprobación de *quorum* quede constatado que éste no concurre, la mayoría de Senadores presentes podrá dirigirse al Sargento de Armas para que requiera, y si fuere necesario, compeliere, a los senadores ausentes a asistir a la sesión, lo que será en su caso aprobado sin debate; pendiente su ejecución, y hasta en tanto

---

<sup>565</sup> RULE VI. QUORUM-ABSENT SENATORS MAY BE SENT FOR

1. A quorum shall consist of a majority of the Senators duly chosen and sworn.

2. No Senator shall absent himself from the service of the Senate without leave.

3. If, at any time during the daily sessions of the Senate, a question shall be raised by any Senator as to the presence of a quorum, the Presiding Officer shall forthwith direct the Secretary to call the roll and shall announce the result, and these proceedings shall be without debate.

4. Whenever upon such roll call it shall be ascertained that a quorum is not present, a majority of the Senators present may direct the Sergeant of Arms to request, and, when necessary, to compel the attendance of the absent Senators, which order shall be determined without debate; and pending its execution, and until a quorum call shall be present, no debate nor motion, except to adjourn, or to recess pursuant to a previous order entered by unanimous consent, shall be in order.

no se reúna el *quorum* necesario, ningún debate ni moción, excepto la de suspensión o receso aprobada por consentimiento unánime, podrá sustanciarse.

## **B) REGLA XIX<sup>566</sup>.- DEBATE**

1. (a) Cuando un Senador desee tomar la palabra, se levantará y se dirigirá al Presidente ejerciente y no podrá proceder hasta en tanto no sea reconocido por el mismo, debiendo reconocer al senador que primera se dirija a

---

### <sup>566</sup> *RULE XIX- DEBATE.*

1.(a) *When a Senator desires to speak, he shall rise and address the Presiding Officer, and shall not proceed until he is recognized, and the Presiding Officer shall recognize the Senator who shall first address him. No Senator shall interrupt another Senator in debate without his consent, and to obtain such consent he shall first address the Presiding Officer, and no Senator shall speak more than twice upon any one question in debate on the same legislative day without leave of the Senate, which shall be determined without debate.*

(b) *At the conclusion of the morning hour at the beginning of a new legislative day or after the unfinished business or any pending business has first been laid before the Senate on any calendar day, and until after the duration of the three hours of actual session after such business is laid down except as determined to the contrary by unanimous consent or on motion without debate, all debate shall be germane and confined to the specific question then pending before the Senate.*

2. *No Senator in debate shall, directly or indirectly, by any form of words impute to another Senator or to other Senators any conduct or motive unworthy or unbecoming a Senator.*

3. *No Senator in debate shall refer offensively to any State of the Union.*

4. *If any Senator, speaking or otherwise, in the opinion of the Presiding Officer transgress the rules of the Senate the Presiding Officer shall, either on his own motion or at the request of any other Senator, call him to order; and when a Senator shall be called to order he shall take his seat, and may not proceed without leave of the Senate, which, if granted, shall be upon motion that he be allowed to proceed in order, which motion shall be determined without debate. Any Senator directed by the Presiding Officer to take his seat, and any Senator requesting the Presiding Officer to require a Senator to take his seat, may appeal from the ruling of the Chair, which appeal shall be open to debate.*

5. *If a Senator be called to order for words spoken in debate, upon the demand of the Senator or of any other Senator, the exceptionable words shall be taken down in writing, and read at the table for the information of the Senate.*

6. *Whenever confusion arises in the Chamber or the galleries, or demonstrations of approval or disapproval are indulged in by the occupants of the galleries, it shall be the duty of the Chair to enforce order on his own initiative and without any point of order being made by a Senator.*

7. *No Senator shall introduce to or bring to the attention of the Senate during its sessions any occupant in the galleries of the Senate. No motion to suspend this rule shall be in order, nor may the Presiding Officer entertain any request to suspend it by unanimous consent.*

8. *Former Presidents of the United States shall be entitled to address the Senate upon appropriate notice to the Presiding Officer who shall thereupon make the necessary arrangements.*

él. Ningún Senador podrá interrumpir a otro Senador durante el debate sin el consentimiento del mismo, para lo cual deberá dirigirse primero al Presidente ejerciente, y ningún Senador podrá tomar la palabra más de dos veces sobre una misma cuestión a debate durante un mismo día legislativo sin autorización del Pleno, lo que será determinado sin debate alguno.

(b) A la conclusión de la hora matinal al comienzo de cada nuevo día legislativo o después del asunto inconcluso o de algún asunto pendiente que haya sido presentado ante el Senado en cualquier día natural, y hasta que se hayan consumido tres horas de la sesión en que se haya presentado tal asunto excepto que se hubiere determinado lo contrario por unanimidad o sobre la base de una moción no sometida a debate, todo debate deberá ser homogéneo y circunscrito a la cuestión específica que se halle pendiente ante el Senado.

2. Durante el debate ningún Senador podrá, directa o indirectamente, imputar bajo ninguna forma verbal a otro Senador o Senadores conducta o causa desmerecedora o impeditiva de ser Senador.

3. Ningún Senador en el uso de la palabra podrá referirse ofensivamente a un Estado de la Unión.

4. Si algún Senador, en el uso de la palabra o de otra forma, en opinión del Presidente ejerciente, transgrede las normas del Senado, el Presidente ejerciente deberá, a iniciativa propia o a solicitud de cualquier otro Senador, llamar a aquél al orden; y cuando un Senador sea llamado al orden deberá sentarse en su escaño y no podrá actuar sin autorización del Senado, lo cual, si es aprobado deberá hacerse en forma de moción que le permita proceder, moción que será sometida a votación sin debate previo. Todo Senador conminado por el Presidente ejerciente a retomar asiento y aquel Senador que solicite del Presidente que requiera a un Senador a tomar su asiento, podrá apelar la decisión de la presidencia, apelación que podrá ser sometida a debate.

5. Si un Senador es llamado al orden a causa de palabras proferidas en el debate, a petición de este o de otro Senador, las palabras podrán ser transcritas y leídas desde la presidencia para información del Senado.

6. Cuando se altere el orden en el hemiciclo o en las tribunas, o en el caso de que se realicen manifestaciones de aprobación o desaprobación desde estas últimas, será deber de la Presidencia garantizar el orden a iniciativa propia, sin que ningún senador pueda plantear una cuestión de orden.

7. Durante las sesiones ningún Senador presentará o llamará la atención del Senado sobre ningún ocupante de las tribunas. Ninguna moción para suspender esta norma podrá sustanciarse ni el Presidente ejerciente atenderá ningún requerimiento para suspender la misma por consentimiento unánime.

8. Los antiguos Presidentes de los Estados Unidos se considerarán autorizados para dirigirse al Senado mediante el correspondiente aviso al Presidente ejerciente, quien deberá realizar los trámites necesarios para ello.

## C) REGLA XXII<sup>567</sup>. PRECEDENCIA DE MOCIONES

---

<sup>567</sup> Rule XXII de las Standing Orders del Senado:

*"1. When a question is pending, no motion shall be received but-*

*To adjourn.*

*To adjourn to a day certain, or that when the Senate adjourn it shall be to a day certain.*

*To take recess.*

*To proceed to the consideration of executive business.*

*To lay on the table.*

*To postpone indefinitely.*

*To postpone to a day certain.*

*To commit.*

*To amend.*

*Which several motions shall have precedence as they stand arranged; and the motions relating to adjournment, to take a recess, to proceed to the consideration of executive business, to lay on the table, shall be decided without debate.*

*2. Notwithstanding the provisions of rule II or rule IV or any other rule of the Senate, at any time a motion signed by sixteen Senators, to bring to a close the debate upon any measure, motion, other matter pending before the Senate, or the unfinished business, is presented to the Senate, the Presiding Officer, or clerk at the direction of the Presiding Officer, shall at once state the motion to the Senate, and one hour after the Senate meets on the following calendar day but one, he shall lay the motion before the Senate and direct that the clerk call the roll, and upon the ascertainment that a quorum is present, the Presiding Officer shall, without debate, submit to the Senate by a yea-and-nay vote the question:*

*"Is it the sense of the Senate that the debate shall be brought to a close?" And if that question shall be decided in the affirmative by three-fifths of the Senators duly chosen and sworn – except on a measure or motion to amend the Senate rules, in which case the necessary affirmative vote shall be two-thirds of the Senators present and voting- then said measure,*

1. Cuando una cuestión esté pendiente, no se admitirá ninguna moción excepto:

#### Mociones para proceder

Mociones de suspensión hasta una fecha determinada o cuando la suspensión del Senado debe ser hasta cierta fecha.

#### Mociones de receso

---

*motion, or other matter pending before the Senate, or the unfinished business, shall be the unfinished business to the exclusion of all other business until disposed of.*

*Thereafter no Senator shall be entitled to speak in all more than one hour on the measure, motion, or other matter pending before the Senate, or the unfinished business, the amendments thereto and motions affecting the same, and it shall be the duty of the Presiding Officer to keep the time of each Senator who speaks. Except by unanimous consent, no amendment shall be proposed after the vote to bring the debate to a close, unless it had been submitted in writing to the Journal Clerk by 1 o'clock pm. on the day following the filing of the cloture motion if an amendment in the first degree, and unless it had been so submitted at least one hour prior degree. No dilatory motion, or dilatory amendment, or amendment not germane shall be in order. Points of order, including questions of relevancy, and appeals from the decision of the Presiding Officer, shall be decided without debate.*

*After no more than thirty hours of consideration of the measure, motion, or other matter on which cloture has been invoked, the Senate shall proceed, without any further debate on any question, to vote on the final disposition thereof to the exclusion of all amendments not then actually pending before the Senate at that or to reconsider and one quorum call on demand to establish the immediately before the final vote begins. The thirty hours may be increased by the adoption of a motion, decided without debate, by a three-fifths affirmative vote of the Senators duly chosen and sworn, and any such time thus agreed upon shall be equally divided between and controlled by the Majority and Minority Leaders or their designees. However, only one motion to extend time, specified above, may be made in any one calendar day.*

*If, for any reason, a measure or matter is reprinted after cloture has been invoked, amendments which were in order prior to the reprinting of the measure or matter will continue to be in order and may be conformed and reprinted at the request of the amendment's sponsor. The conforming changes must be limited to lineation and pagination.*

*No Senator shall call up more than two amendments until every other Senator shall have had the opportunity to do likewise.*

*Notwithstanding other provisions of this rule, a Senator may yield all or part of his one hour to the majority or minority floor managers of the measure, motion, or matter or to the Majority or Minority Leader, but each Senator specified shall not have more than two hours so yielded to him and may in turn yield such time to other Senators.*

*Notwithstanding any other provision of this rule, any Senator who has not used or yielded at least ten minutes, is, if he seeks recognition, guaranteed up to ten minutes, inclusive, to speak only.*

*After cloture is invoked, the reading of any amendment, including House amendments, shall be dispensed with when the proposed amendment has been identified and has been available in printed form at the desk of the Members for not less than twenty-four hours.*

*3. If a cloture motion on a motion to proceed to a measure or matter is presented in accordance with this rule and is signed by 16 Senators, including the Majority Leader, the Minority Leader, 7 additional Senators not affiliated with the majority, and 7 additional Senators not the minority, one hour after the Senate meets on the following calendar day, the Presiding Officer, motion before the Senate. If cloture is then invoked on the motion to proceed, the question shall be on the motion to proceed, without further debate”.*

Mociones para proceder a la consideración de un asunto ejecutivo

Mociones de posposición

Mociones de posposición indefinida

Mociones de posposición hasta una fecha determinada

Mociones de remisión de un asunto a Comisión

Mociones para enmendar

Aquellas mociones que deban tener prioridad en su tramitación conforme haya sido establecido y las mociones relativas a la suspensión, al receso, para proceder a la consideración de un asunto ejecutivo y de posposición, deberán ser decididas sin debate previo.

2. Sin perjuicio de las previsiones de la Regla II, la Regla IV o cualquier otra Regla del Senado, en cualquier momento en que una moción firmada por dieciséis senadores para cerrar el debate sobre una medida, moción, otro asunto pendiente ante el Senado, o un asunto inconcluso, sea presentada al Senado, el Presidente en ejercicio, o el Clerk a requerimiento de aquel, transcurrida una hora desde que el Senado se reúna en el segundo día legislativo siguiente, deberá incluirla en el orden del día para su tramitación y se dirigirá al Clerk para que efectúe el llamamiento a votación, y con la evidencia de que concurre el *quorum* necesario, el presidente en ejercicio, sin debate previo, deberá someter a votación del Senado por el sistema de síes y noes la siguiente cuestión:

“¿Es la opinión del Senado que el debate sea llevado a su fin?” Y si la cuestión es decidida de modo afirmativo por una mayoría de tres quintos de los senadores debidamente electos y jurados -excepto en el caso de una medida o moción para enmendar las *Rules* del Senado, en cuyo caso el voto afirmativo necesario será de dos tercios de los senadores presentes y votantes-, entonces, la referida medida, moción u otro asunto pendiente ante el Senado, o el asunto inconcluso, se considerará asunto inacabado con la exclusión de cualquier otro hasta que aquel sea decidido.

Desde el momento señalado ningún senador estará habilitado para hacer uso de la palabra durante más de una hora sobre la medida, moción, u otro asunto pendiente ante el Senado, o el asunto inacabado, extendiéndose dicha prohibición a las enmiendas y mociones relativas a las mismas, y será obligación del Presidente en ejercicio controlar el tiempo que cada Senador interviene. Salvo consentimiento unánime, ninguna enmienda será propuesta después de la votación para cerrar el debate, a menos que la misma hubiera sido presentada por escrito al Diario del Clerk antes de la una del mediodía del día siguiente a aquel en que se haya presentado la moción para el cierre del debate, si se trata de una enmienda de primer grado, y a menos que hubiera sido presentada al menos con una hora de antelación al comienzo de la votación para el cierre del debate, si se trata de una enmienda de segundo grado. Las cuestiones de orden, incluidas cuestiones de congruencia, y las apelaciones a las decisiones del presidente en ejercicio, serán decididas sin debate previo.

Después de no más de treinta horas de debate de la medida, moción, o cualquier otro asunto respecto del cual haya sido aprobado el cierre del debate, el Senado, sin debate alguno sobre ninguna cuestión, deberá proceder a la votación de la disposición final con la exclusión de toda enmienda que no se halle pendiente en ese momento y de toda moción, con excepción de las mociones de posposición y de reconsideración y de que se solicite una comprobación de *quorum* (y de las mociones requeridas para establecer un *quorum*) inmediatamente antes de que comience la votación final. El plazo de treinta horas podrá ser incrementado si se aprobase la moción correspondiente, sometida a votación sin debate previo, por el voto afirmativo de tres quintos de los senadores debidamente elegidos y jurados, y, en el caso de que tal tiempo extra se aprobase, será dividido y controlado por igual entre los líderes de la mayoría y minoría o quienes designen. No obstante, en un día natural únicamente cabrá una moción para extender el plazo especificado anteriormente.

Si, por cualquier razón, una medida o asunto es reimpressa antes de que se apruebe el cierre del debate, las enmiendas presentadas y admitidas con anterioridad a dicha reimpresión continuarán en tramitación y será conformadas

y reimpresas a solicitud de sus proponentes. Los cambios de conformación deberán limitarse al lineado y a la paginación.

Ningún senador podrá someter a consideración más de dos enmiendas hasta que cada uno de los restantes senadores haya tenido la oportunidad de hacer lo mismo.

Sin perjuicio de lo establecido en otras disposiciones de la presente Norma, un senador podrá ceder todo o parte de su hora de intervención a los portavoces de la mayoría o de la minoría de la medida, moción, o asunto o a los líderes de la mayoría y de la minoría, pero cada uno de los señalados no podrá disponer de más de dos horas de las así cedidas y podrá a su vez ceder tal tiempo a otros senadores.

Sin perjuicio de lo establecido en cualquier otra disposición de la presente Norma, todo senador que no haya usado o cedido su turno de palabra por tiempo de diez minutos, dispondrá, si así lo desea, de un tiempo garantizado de diez minutos para intervenir sólo de palabra.

Después de que se aprobase el cierre del debate, la lectura de cualquier enmienda, incluidas las enmiendas de la Cámara de Representantes, será dispensada cuando la enmienda propuesta haya sido identificada y se encuentre disponible en forma impresa en el registro de congresistas con una antelación mínima de veinticuatro horas.

3. Si una moción para el cierre del debate de una moción para proceder a una medida o asunto es presentada de conformidad con lo establecido en esta regla y es firmada por 16 senadores, incluidos el líder de la mayoría, el líder de la minoría, 7 senadores adicionales no asociados a la mayoría, y 7 senadores adicionales no afiliados a la minoría, una hora después de que el Senado se reúna en el siguiente día natural, el presidente en ejercicio, o el *Clerk* a requerimiento de éste, deberá someter la moción al Pleno. Si el cierre del debate es aprobado respecto a la moción para proceder, deberá someterse tal moción a votación sin debate previo.



## II) TABLA CRONOLÓGICA DE ASPECTOS PROCEDIMENTALES CONECTADOS CON EL FILIBUSTERISMO EN EL SENADO DE ESTADOS UNIDOS

- 1806** Supresión de la moción de cuestión previa en las Nomas del Senado
- 1870** El Pleno confirma la decisión presidencial por la que se permite a los senadores leer documentos sobre cuestiones ajenas a la materia debatida
- 1897** Decisión de la presidencia por la que se establece que no podrán admitirse comprobaciones de *quorum* consecutivas si no se ha tramitado ninguna cuestión sustantiva entre ambas.
- 1908** Decisiones presidenciales que establecen varios precedentes: a) La Presidencia podrá computar a los senadores presentes a efectos de *quorum*, respondan o no al llamamiento; b) El debate no podrá ser considerado cuestión sustantiva a efectos de permitir comprobaciones de *quorum* consecutivas; c) Se podrá impedir a los senadores que intervengan más de dos veces en un mismo día sobre una misma cuestión.
- 1917** Aprobación de la Regla XXII: se podrá cerrar el debate si así lo aprueban dos tercios de los senadores presentes y que ejerzan su voto
- 1935** Decisión de la presidencia por la que se establece que los senadores que cedan más de dos veces la palabra para una comprobación de *quorum* sobre una misma cuestión perderán el uso de la misma.
- 1949** Modificación de la Regla XXII, exigiéndose la aprobación del *cloture* por mayoría de dos tercios del Senado y extendiéndose su aplicación a las

mociones procedimentales, con excepción de aquellas que afecten a propuestas de modificación de las propias Normas del Senado.

**1959** Modificación de la Regla XXII por la que se rebaja la mayoría exigida para la aprobación del cierre del debate a dos tercios de los senadores presentes y votantes y se extiende la aplicación del *cloture* a las mociones para considerar modificaciones en las Normas del Senado.

**1975** Modificación de la Regla XXII por la que se rebaja la mayoría para la aprobación del cierre del debate a tres quintos de los miembros del Senado y se mantiene la mayoría de dos tercios de los senadores presentes y votantes para el cierre del debate de las mociones relativas a las modificaciones de las Normas del Senado.

**1979** Modificación de la Regla XXII por la que se limita el debate *post cloture* a 100 horas.

**1986** Modificación de la Regla XXII por la que se limita el debate tras la aprobación de una moción de cierre a 30 horas.

**2013** Por acuerdo del Pleno del Senado se establece que el cierre del debate de las nominaciones presidenciales de cargos públicos se acordará por mayoría simple, excepto para los casos de los candidatos a magistrados del Tribunal Supremo, para los que sigue rigiendo la mayoría de 3/5.

**2017** Por acuerdo del Pleno del Senado se establece que bastará la mayoría simple para la aprobación del cierre del debate en relación con las nominaciones presidenciales a magistrados del Tribunal Supremo.

### III) GLOSARIO DE TÉRMINOS CONECTADOS CON EL FILIBUSTERISMO

**Adjournment:** levantamiento de una sesión y suspensión de la actividad parlamentaria hasta la siguiente, cabiendo distintas posibilidades en cuanto a la predeterminación de esta última. En relación con el filibusterismo, el *adjournment* de la sesión en la que se producía implicaba que la siguiente sesión no comenzaba retomándose el debate de la iniciativa obstruida, ocupando las primeras horas de ésta la tramitación del denominado *morning bussiness*.

**Cloture:** cierre del debate de una iniciativa. De conformidad con la redacción actual de la Regla XXII requiere la aprobación por 3/5 de los senadores que hayan adquirido plenamente tal condición. Para las propuestas de modificación de las propias *Rules* del Senado se exige mayoría de 2/3 de los senadores para el cierre del correspondiente debate.

**Fast track procedures:** procedimientos especiales en lo que respecta a los tiempos de tramitación, acotándose previamente los mismos. Por ello, constituye un ámbito, en principio, blindado frente al filibusterismo, ya que las intervenciones están acotadas, no se exige el cierre del debate para someter a votación una iniciativa, o basta la mayoría simple para la aprobación del mismo. La mayor parte de los procedimientos referidos aparecen establecidos en leyes específicas, aplicándose a diversas materias como la presupuestaria, los tratados comerciales, cuestiones militares, etc...

**Germane amendment:** enmienda homogénea desde el punto de vista material o de contenido con la iniciativa respecto a la que se presenta. La regla general en el Senado es la no exigencia de tal requisito, con diversas excepciones, entre ellas, las presentadas o debatidas tras la aprobación de la moción de cierre.

**Hold:** comunicación informal de un senador dirigida al líder de su respectivo grupo parlamentario por la que se requiere de mayor tiempo para el examen de una iniciativa. Desde los años setenta del pasado siglo es la vía por la que se comunica la intención de obstruir una determinada iniciativa, activando eventualmente la aprobación del cierre del debate.

**Motion to proceed:** moción para proceder, exigida para que se pase a tramitar y debatir una determinada iniciativa. Puede ser objeto también de obstrucción, cabiendo respecto a la misma la presentación y aprobación de la correspondiente moción de cierre.

**Motion to table:** moción por la que se propone “aparcar” o dejar sobre la mesa indefinidamente una determinada iniciativa.

**Reconciliation bill:** proyectos por los que se aprueban incrementos o disminuciones de gastos o ingresos respecto a lo establecido en la resolución de aprobación del Presupuesto federal, generalmente ligados a medidas legislativas concretas aprobadas con posterioridad a este último. Dichos proyectos se tramitan por un procedimiento especial acelerado, bastando la mayoría simple para el cierre del debate, constituyendo, por tanto, un ámbito exento de filibusterismo. Su aplicación está condicionada a la concurrencia de una serie de requisitos especificados en la denominada “*Byrd Rule*”.

**Recess:** suspensión de una sesión. Frente al *adjournment* implica que en el siguiente día de reunión se retoma la cuestión interrumpida en el punto en donde se dejara, sin tramitación del *morning bussiness*. Por esta razón era preferido frente al *adjournment* por parte de los senadores partidarios de una iniciativa obstruida.

**Roll call:** término empleado tanto para designar a la votación como al llamamiento a votación, realizado por el *clerk*. En el Senado cada *roll call* suele consumir entre quince y treinta minutos.

**Round the clock session:** sesión continua. En las guerras de desgaste producidas por los filibusterismos clásicos era una de las armas del grupo mayoritario impulsor de la iniciativa obstruida, toda vez que obligaba a los

filibusteristas a intervenir interrumpidamente durante sesiones muy largas que se extendían en las horas nocturnas e incluso a lo largo de varios días naturales.

**Session:** cada uno de los períodos de sesiones en que se divide una Legislatura. Tras la aprobación de la XX Enmienda a la Constitución comienzan a mediodía del 3 de enero de cada año.

**Two track system:** sistema implantado en la década de los setenta del pasado siglo por el que se establecen dos vías de tramitación para los proyectos de ley, iniciándose el *morning bussiness* por los proyectos incontrovertidos y reservándose la segunda parte de la sesión para aquellos que susciten mayor división, incluidos, claro es, aquellos objeto de filibusterismo. La implantación del sistema respondió al objetivo de impedir que el filibusterismo sobre un proyecto impidiera tramitar y aprobar otros que no suscitara controversia política o que se reputara urgentes.

**Unanimous consent agreement:** acuerdos adoptados por unanimidad por los que se acuerda flexibilizar, respecto a lo establecido en las *Rules* del Senado, aspectos procedimentales en la tramitación de una iniciativa.

**Vanishing quorums:** *quorums* evanescentes. Dado que la Constitución exige un *quorum* de presencia de la mayoría de senadores, las rupturas de *quorum* han sido empleadas con frecuencia como táctica obstruccionista. Las comprobaciones de *quorum* solicitadas por los senadores son ya una táctica dilatoria, a lo que se añade que, en el caso de que no concurra el *quorum*, la sesión se levanta inmediatamente, con los efectos dilatorios que ello conlleva. En el pasado también se empleó la táctica de no responder a los llamamientos de votación aun estando presentes en la sesión, lo que, inicialmente, determinaba la ausencia de *quorum*. A finales del XIX y comienzos del XX quedó establecido en ambas Cámaras el principio de que en tales casos la presidencia podía computar a los senadores presentes, aunque no respondieran al llamamiento.



# **BIBLIOGRAFÍA**





# BIBLIOGRAFÍA

ABRAMOWITZ et alii. *The U. S. Senate: From Deliberation to Dysfunction* (LOOMIS, B. A. edit.). Sage CQ Press, 2012.

AMAR, V. D. "The Senate and the Constitution". *Yale Law Review*, 97,1988.

ARENBERG R. A. et DOVE. R. R. *Defending the Filibuster: the soul of the Senate*. Indiana University Press, 2014.

BACH, S. "Filibusters and Cloture in the Senate", en *Congress of the United States: Powers, Structure and Procedures* (dir. KURA, N. O.). Nova, New York, 2001.

BAKER, R. K. *House and Senate*. Norton, 2<sup>nd</sup> edition, 1995.

BAILYN, B. *Los orígenes ideológicos de la Revolución norteamericana*. Clásicos del Pensamiento, Tecnos, 2012.

BEEMAN, R. "Unlimited debate in the Senate: The First Phase". *Political Science Quaterly Review*, nº 83, 1968.

BELL, L. C. *Filibustering in the U. S. Senate*. Cambria Press, 2010.

BENEDICT, R.; BURBANK, J. et HREBENAR, R. *Political Parties, Interest Groups and Political Campaigns*. Westview Press, 1999.

BERGER, S. et TAUSANOVITCH, A. *The Impact of the Filibuster on Federal Policymaking*. Center for American Progress, 2019.

BERTOLINI, G. *Ostruzionismo parlamentare*, en *Enciclopedia del Diritto*, XXXI, 1981.

BETH, R. S. et HEITSHUSEN, V. *Filibuster and Cloture in the Senate*. Congressional Research Service, December 2014.

- BICKEL, A. *Judicial Review and the Political Question*, Nw. U. L. Review 1031, 1985.
- BICKERS, K. & STEIN, R. "The Congressional Pork Barrel in a Republican Era". *The Journal of Politics*, 62, 2008.
- BINDER S. A. *The Senate as a Black Hole: Lessons Learned from the Judicial Appointment Experience*. The Brookings Review, vol. 19, spring 2001.
- BINDER, S. A. et SMITH, S.S. *Politics or principle? Filibustering in the United States Senate*. Brookings Institution Press, Washington D.C, 1997.
- BONDURANT, E. J. "The Senate filibuster: the politics of obstruction". *Harvard Journal on Legislation*, vol, 48, numb. 2, summer 2011.
- BOWE, C. *Miracle at Philadelphia*. Little-Brown, Boston, 1966.
- BRUHL, A. A. "Burying the Continuing Body Theory of the Senate". *Iowa Law Review*, vol. 95, 2010.
- BURDETTE, F. L. *Filibustering in the Senate*. Princeton University Press, Nueva Jersey, 1940.
- BYRD, R. C. *The Senate, 1789-1989: Addresses on the history of the US Senate*, 1991.
- CAMPOS, S. J. et KOGER, G. "The Conventional Option". *Washington University Law Review*, vol. 91, iss. 4, 2014.
- CARO, R. A. *Master of the Senate: The years of Lyndon Johnson*. Nueva York, Knopf Inc., 2002.
- CARVER, C. M. *Word Histories: Filibuster*. Atlantic Monthly, vol. 272, n. 5, nov. 1993.
- CASADO RODÍGUEZ, Y. (coord.) et ALII. *El Sistema político de Estados Unidos*. Tecnos, 2016.

CHAFETZ, J. *Is the Filibuster Constitutional?* Cornell Law Faculty Publications, 160, 2010.

COENEN, D.T. "The Filibuster and the Framing: Why the Cloture Rule is Unconstitutional and What to Do About It?". *Boston College Law Review*, vol. 55, 1, 2014.

COOPER, J. *The Previous Question: Its Standing as a Precedent for Cloture in the Senate*. S. Doc. 87-104, 87 Cong. 2 sess. (GPO, 1962).

CUENCA MIRANDA, A. "Un vestigio de otros tiempos: el rezo en el Congreso de Estados Unidos". *Revista de Derecho Político*, UNED, junio, 2017.

DANGERFIELD, G. *The Era of Good Feelings*. Harcourt, Braced & World, Inc. New York & Burlingame, 1952.

DAUSTER, W. G. "The Senate in transition or how I learned to stop worrying and love the nuclear option". *New York University Journal of Legislation & Public Policy*, 2016, vol. 4, 19 Issue 4.

DAVIS, C. M. *The Amending Process in the Senate*. Congressional Research Service, 2015.

DION, G. D. *Removing the Obstructions: Minority Rights and the Politics of Procedural Change in the Nineteenth Century House of Representatives*. UMI Dissertation Services, 1991.

DUVERGER, M. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Ariel Ciencia Política, 1980 (6<sup>o</sup> ed).

EIDELSON, B. *Let the Majority Rule: Why the Filibuster is OK for Democrats but Not for Republicans*. Slate, february 8, 2010.

EIDELSON, B. "The Majoritarian Filibuster". *Yale Law Journal*, vol. 122, Iss. 4, 2013.

ELKINS, S. M. et MCKITRICK, E. *The Age of Federalism: The Early American Republic, 1788-1800*. Oxford University Press, 1993.

FALLON, R. H. Jr. *The Dynamic Constitution: an introduction to american Constitutional Law*. Cambridge University Press, 2004.

FARINA, C. R. "The Consent of the Government: Against Simple Rules for a Complex World". *Chicago-Kentucky Law Review*, n. 122, 1997.

FENNO, R. F. "The Senate through the Looking Glass". *Legislative Studies Quarterly*, 14, 1989.

FERNÁNDEZ MERA, V. "La reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados en 1918: la lucha contra la obstrucción". *Cuadernos de Derecho Público*, nº 11 (sept-dic 2000).

FISK, C. et CHEMERINSKY, E. "The Filibuster". *Stanford Law Review*, vol. 49:181, 1997.

FOHLEN, C. *La América anglosajona de 1815 a nuestros días*. Labor, Barcelona, 1967.

FOWLER, A & HALL, A. "Congressional seniority and pork: a pig fat myth?" *European Journal of Political Economy*, December 2015.

FRAGA IRIBARNE, *El Congreso de Estados Unidos*. Ediciones Cultura Hispánica, Madrid, 1951.

FRENZEN, B. "Defending the Dinosaurs: The Case for Not Fixing the Filibuster". *Brookings Review*, summer 1995.

GERHARDT, M. J. *The Federal Appointments Process: A Constitutional and Historical Analysis*. Duke University Press, 2000.

GOLD M. B. et GUPTA, D. "The constitutional option to change Senate rules and procedures: majoritarian means to overcome the filibuster". *Harvard Journal of Law & Public Policy*, vol. 28, 2004.

GOLD M. B. *Senate Procedure and Practice*. Rowman & Littlefield Publishers, Inc. (2<sup>nd</sup> ed.), 2008.

GOLDSWORTHY, A. *César, la biografía definitiva*. Esfera de los Libros, 2007.

GOULD, L. L. *The Most Exclusive Club: a History of the Modern United States Senate*. Basic Books, 2006.

GRANT, J. *Mr. Speaker! The life and times of Thomas B. Reed. The man who broke the filibuster*. Simon & Schuster, 2011.

HANDCOCK, M.D. *English historical documents, 1874-1914*. Routledge, Londres, 1977.

HAYNES, G. H. *The Senate of the United States, its History and Practice*. Russell & Rusell. Nueva York, 1938.

HEITSHUSEN, V. *Majority Cloture for Nominations: Implications and the "Nuclear" Proceedings*. Congressional Research Service, December 6, 2013.

HERRERO, V. "Sobre el nuevo Reglamento de las Cortes", en *Revista de Derecho Público*, tomo IV, 1935.

HINDS, A. C. *Precedents of the House of Representatives of the United States*. Washington D. C. US Government Printing Office, vo. 5.

HOGUE, H. B. *Recess Appointments: Frequently Asked Questions*. CRS Report, 2015.

HOLMES, J., ENGELHARDT, M. J. et ELDER, R. E. *American Government: essentials & perspectives*. McGraw-Hill, Inc., 1991.

JACOBI, T. et VANDAM, J. "The Filibuster and Reconciliation: The Future of Majoritarian Lawmaking in the U.S. Senate". *University of California Davis School Law Review*, vol. 47, 2013.

JELLINEK, G. "Parliamentary obstruction". *Political Science Quaterly*, vol. XIX, 1904.

JONES. C. O. *The American Presidency*. Oxford University Press, 2007.

KELSEN, H. *Teoría General del Estado*, Editorial Labor, Barcelona-Madrid-Buenos Aires, 1935.

KENITH, B. et KEITH. R. *The Budget Reconciliation Process: House and Senate procedures*. Congressional Research Service, 2005.

KOGER, G. et CAMPOS, S. "The Conventional Option". *Washington University Law Review*, vol. 91, No. 4, 2014.

KOGER, G. *The rise of the 60-Vote Senate*. Extensions, winter, 2012.

KOGER, G. *Filibustering and Partisanship in the Modern Senate*. Party and Procedure in the United States Congress, pp. 217 y ss. Jacob R. Strauss. Ed. 2011.

KOGER, G. *Filibustering: a political history of obstruction in the House and Senate*. The University of Chicago Press, Chicago and London, 2010.

KOGER, G. "Cloture Reform and Party Government in the Senate, 1918-1925". *Journal of Politics*, 68, n. 3, 2006.

KORN, J. *The Power of Separation: American Constitutionalism and the Myth of the Legislative Veto*. Princeton University Press, 1996.

LA PERGOLA, A. *Vestigios "contractualistas" y estructura federal en la Constitución de los Estados Unidos*. Tecnos, 2016.

LEE, F. E. *Beyond Ideology: Politics, Principles, and Partisanship in the U. S. Senate*. The University of Chicago Press, 2009.

LOEWENSTEIN. K. *Teoría de la Constitución*. Ariel Derecho. Barcelona, 1986.

LUCAS VERDÚ, P. *Obstruccionismo parlamentario*. Nueva Enciclopedia Jurídica. Seix, Barcelona, 1986, vol. XVIII.

MACNEIL, N. et BAKER, R. A. *The American Senate: an insider's history*. Oxford University Press, 2013.

MAGLIOCCA, G. "Reforming the Filibuster". *Northwestern University Law Review*, vol. 105, No. 1, 2010.

MANN T. & ORNSTEIN, N. *It's even worse than it looks*. Basic Books, 2012.

MANN, R. *The Walls of Jericho; Lyndon Johnson, Herbert Humphrey, Richard Russell and the Struggle for Civil Rights*. Harcourt Brace, 1996.

MANZELLA, A. *Il Parlamento*. Il Mulino, Bologna, 1977.

MAYHEW, D. *Divided We Govern: 1946-1990*. Yale University Press, 1991.

MAYHEW, D. *America's Congress: Actions in the public sphere. James Madison through Newt Gringrich*. Yale University Press, 2000.

MCGINNIS, J. & RAPPAPORT, M. "The Constitutionality of Legislative Supermajority Requirements: A Defense". *Yale Law Journal*, 4, 1995.

MILKIS, M. et MILEUR, M. (eds.). *Progressivism and the New democracy*. University of Massachussets Press, 1999

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

NIGRO, O. *L'ostruzionismo parlamentare*, Stucio di diritto publico, Fratell:Boca, Turín, 1918.

O'CONNOR, K. et SABATO, L. J. *American Government: roots and reform*. Allyn and Bacon (2<sup>nd</sup> edit.), pp. 257-302.

*Obstruction of parliamentary proceedings*. Constitutional and Parliamentary Information. Association of Secretaries General of Parliaments, 1st series, n.158, 2nd half 1989.

OLESZECK, W.J. *Proposals to Reform "Holds" in the Senate*. Congressional Research Service, 2011.

OLESZEK, M. J. *"Holds" in the Senate*. Congressional Research Service, 2015.

ONLINE ETIMOLGY DICTOINARY. *Filibuster*

PALMER, B. *Evolution of the Senate's Role in the Nomination and Confirmation Process: A Brief History*. Congressional Research Service, 2008 (updated july 2).

PALMER, B. *Evolution of the Senate's Role in the Nomination and Confirmation Process: A Brief History*. Congressional Research Service, 2008.

PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, N. "La obstrucción parlamentaria". *Revista Española de Derecho Constitucional*. Año 3, nº 8, mayo-agosto 1983.

POST, R. C. *Citizens Divided: Campaign Finance Reform and the Constitution*. Harvard University Press, 2014.

RAUSCH Jr., J.D. "Anthony Rule". *Encyclopedia of the US Congress* (dir. DEWHIRST, R.E.), 2006.

REYNOLDS, M. E. *Exception to the Rule. The Politics of Filibuster Limitation in the U. S. Senate*. Brooking Institution Press, 2017.

RIDAURA MARTÍNEZ, M<sup>a</sup>. J. *La lucha contra el obstruccionismo parlamentario: los orígenes históricos de la guillotina parlamentaria y su establecimiento en España*. Fundación Valenciana de Estudios Avanzados, 2000.

RIDDICK, F. & FRUMIN, A. *Riddick's Senate Procedure: Precedents and Practices*, S. Doc., rev., ed. 1992.

RIKER, W. H. "The Senate and American Federalism", *American Political Science Review*, vol. 49, n. 2, June 1955.

RITCHIE, D. A. *The U.S. Congress*. Oxford University Press, 2nd ed. 2016.

ROBERTS, J. C. "Gridlock and Senate Rules". *Notre Dame Law Review*, vol. 88, jan. 2013.

ROBERTS, J. C. "Majority Voting in Congress. Further Notes on the Constitutionality in the Senate Cloture Rule", 20 *J.L.&Pol.*, 2004.

ROBERTS, J. M., SMITH, S. S., et VANDER WIELEN, R. *The American Congress*. Rowland & Littlefield, 10 th edition, 2020.

ROGERS, L. *The American Senate*. Konpf, Nueva York, 1926,



RYBICKI, E. *Conference Committee and Related Procedures: An Introduction*. Congressional Research Service, 2019.

RYBICKY, E. *Senate Consideration of Presidential Nominations: Committee and Floor Procedure*. Congressional Research Service, 2017.

SAINZ MORENO, F., “Reuniones y manifestaciones ante la sede de los Parlamentos”. *Cuadernos de Derecho Público*, INAP, Madrid, nº 15 (en-abr 2002).

SANTANGELO SPOTO, I. *Ostruzionismo*. Enciclopedia Giuridica Italiana, tomo XII, parte 2ª, 1915.

SANTAOLALLA LÓPEZ, F. *Derecho Parlamentario español*. Dykinson, 2ª ed. 2019.

SANTAOLALLA LÓPEZ, F. “El derecho de manifestación ante el Parlamento”. *Revista de Derecho Político*, nº 91 (sept-dic 2014).

SARTORI, G. *Ingeniería constitucional comparada*. Fondo de Cultura Económica, 1994.

SCHNEIDER, J. *House and Senate Rules of Procedure: A Comparison*. Congressional Research Service, 2008.

SHAPIRO, I. *The Last Great Senate: Courage and Statesmanship in Times of Crisis*. PublicAffairs, 2012.

SHPESIEM K & WEINGAST, B. “Political Preferences for the Pork Barrel: A Generalization”. *American Journal of Political Science*, 25, 1981.

SINCLAIR, B. *Senate Parties and party Leadership 1960-2010*. The U.S. Senate: From Deliberation to Dysfunction (Edit. Loomis). Sage-Copress, 2012.

STRAND, M. & LANG, T. *The Filibuster in the U. S. Senate: Options for Reform*. Congressional Institute, 2017.

SWIFT, E. K. *The Making of an American Senate, Reconstitutive Change in Congress, 1787-1841*. University of Michigan Press, 1996.

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

TORRES MURO, I. "El obstruccionismo, un arma de las minorías. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, Madrid, nº 83, 1994.

WALTER, N. *Progressivism. A very short introduction*. Oxford University Press, 2010.

WAWRO G. & SCHICKLER, E. *Legislative Obstructionism*, 13 *Ann. Rev. Pol. Sci.*, 297, 315, 2010.

WAWRO, G. J. et SCHICKLER, E. *Filibuster: Obstruction and Lawmaking in the U.S. Senate*. Princeton University Press, 2006.

WIRLS, D et WIRLS S. *The invention of the United States Senate*. The John Hopkins University Press, 2004.

WOOD, G. S. *The Idea of America: reflections on the birth of the United States*. Penguin Books, New York, 2011.