

## ENTREVISTA A ALAN FRUMIN, *EX-PARLIAMENTARIAN* DEL SENADO DE EE.UU.

INTERVIEW TO ALAN FRUMIN, EX-PARLIAMENTARIAN OF U.S. SENATE

### INTRODUCCIÓN

En la presente sección de clásicos de la democracia acercamos al lector español a una figura poco conocida en nuestro país, y de importancia decisiva en el funcionamiento del sistema político en que se inserta: los *parliamentarians* de las cámaras estadounidenses, y, en concreto, del Senado, en donde su papel es más relevante. Para ello, incluimos la entrevista realizada al *ex-Parliamentarian* del Senado de Estados Unidos, Alan Frumin, quien fuera *Chief Parliamentarian* de dicha Cámara durante más de 18 años (1987-1995 y 2001-2012).

El cargo de *Parliamentarian* surgió en la primera mitad del siglo xx, conformándose como el principal asesor de la presidencia del Senado, y, más ampliamente, de toda la Cámara, en cuestiones procedimentales. La calidad jurídica de sus resoluciones, y, por tanto, la *auctoritas* de dicho cargo es tal que solo en muy contadas ocasiones el presidente o, incluso el Pleno de la Cámara por vía de recurso frente a las decisiones de este, se han apartado del sentido del asesoramiento realizado por el *Parliamentarian*. En un derecho parlamentario como el norteamericano, probablemente el más «procedimentalizado» del mundo, en el que son numerosos los precedentes, las excepciones a las normas y las contraexcepciones a estas, el *Parliamentarian* se configura como el principal experto en los intrincados vericuetos del procedimiento y su aplicación en el día a día del Senado. Por dicho motivo, bien pudiera decirse que el *Parliamentarian* es un auténtico *sherpa* al que recurren no solo los diferentes ocupantes de la presidencia sino los cien miembros de la Cámara Alta y sus correspondientes equipos. En este sentido, son constantes las reuniones de los mismos con el *Parliamentarian* en las que se le consulta sobre las más diversas cuestiones, siendo descritas con la gráfica expresión de «baños del parliamentarian» (*parliamentarian's baths*).

El asesoramiento del *Parliamentarian* reviste particular importancia, en especial por su carácter decisivo en la determinación de las mayorías requeridas para la aprobación de las distintas iniciativas legislativas. El factor clave a este respecto es la pervivencia en el Senado norteamericano del fenómeno conocido como filibusterismo. Modalidad estadounidense del obstruccionismo parlamentario, en su plasmación clásica el filibusterismo se basaba en la utilización prolongada de los turnos de palabra con el fin de retrasar o impedir la aprobación de una medida, todo ello amparado en la Regla XIX del Senado (aún vigente) que establece la ausencia de límites temporales a las intervenciones de los senadores (libertad de palabra o debate). En 1917 se introdujo como «antídoto» el *cloture* o moción de cierre, por la que una mayoría cualificada de senadores, actualmente 3/5, puede acordar la finalización del debate y el sometimiento a votación de una iniciativa (Regla XXII). Así, el filibusterismo tradicional se ha transformado hoy en día en una regla de votación, o, más precisamente de mayorías (influyendo también en ello el moderno sistema de *holds*), teniendo importantes implicaciones para el sistema político estadounidense al exigirse el compromiso bipartidista para la mayor parte de las iniciativas. Con todo, a partir de la década de los setenta del pasado siglo se han introducido diversas excepciones a la regla de los 3/5 para el cierre del debate, excepciones que, según los casos, consisten en la reducción de la mayoría requerida para el cierre del debate a mayoría simple (caso del consentimiento senatorial de las nominaciones presidenciales tras las reformas de 2013 y 2017), o en la articulación de tiempos tasados de tramitación para determinadas iniciativas (presupuestarias, poderes de guerra, tratados comerciales, etc...). La excepción más relevante es la contenida en la *Congress Budget Act* de 1974, prevista para determinadas iniciativas de carácter financiero, principalmente, los denominados proyectos de reconciliación (*reconciliation bills*). El papel del *Parliamentarian* en relación con estas excepciones al filibusterismo es capital, ya que la determinación de qué proyectos pueden calificarse como de reconciliación, y escapar así al filibusterismo (esto es, de la exigencia de 60 votos para el cierre del debate), es una cuestión de una indudable complejidad técnica, con una prolija regulación legal y una no siempre fácil aplicación práctica. En el sentido indicado, el asesoramiento prestado

por aquel para la calificación de las distintas iniciativas es seguido en la práctica totalidad de los casos (las excepciones se cuentan con los dedos de una mano).

Lo apuntado hace que sea de sumo interés el conocer los aspectos configuradores de un cargo técnico-administrativo de innegable importancia en la aplicación del derecho parlamentario estadounidense y, sin atisbo de exageración, en el propio sistema político de la República fundada hace 235 años.

Alfonso Cuenca Miranda  
Director de Estudios, Análisis y Publicaciones  
del Congreso de los Diputados



ENTREVISTA\*

**REVISTA DE LAS CORTES GENERALES.** Para el lector e incluso para los juristas españoles, la figura del *Parliamentarian* de las Cámaras estadounidenses es un cargo desconocido y ajeno a nuestra tradición. ¿Podría describir su origen y régimen jurídico?

**ALAN FRUMIN.** La figura del *Parliamentarian* del Senado no aparece prevista ni en la Constitución ni en ninguna ley estadounidense. El cargo surgió dentro de la oficina del Secretario del Senado (*Secretary of the Senate*) por vía convencional. El artículo 1, sección 5, de nuestra Constitución exige que cada Cámara del Congreso lleve un diario de sus actuaciones. En este sentido, el primer Senado (en 1789) creó el puesto de Secretario del Senado, en parte para cumplir con la obligación de mantener dicho diario. Con el tiempo, se instauró el cargo diferenciado del letrado a cargo del Diario (*Journal Clerk*) dentro de la oficina del secretario del Senado, en tanto este último pasó a asumir responsabilidades de carácter administrativo.

El Senado de Estados Unidos reconoció por primera vez el cargo de *Parliamentarian* del Senado el 1 de julio de 1935, cuan-

---

\* Traducción realizada por la Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones (Alfonso Cuenca Miranda, Samuele Gherardi y Alejandro Martín Antón).

do designó al entonces letrado del Diario —Charles Watkins— como «*Parliamentarian* y letrado del Diario». Watkins había trabajado en el Senado en varios puestos desde 1904, y había sido nombrado letrado del Diario del Senado en 1919. Desde entonces, Watkins se convirtió en un consumado experto en los procedimientos de la Cámara. En 1937, el Senado decidió que el asesoramiento en cuestiones procedimentales necesitaba de dedicación plena por parte de Watkins, por lo que este abandonó sus responsabilidades como letrado del Diario y se convirtió en el primer *Parliamentarian* del Senado a tiempo completo, ocupando tal puesto de nueva creación, incardinado también en la oficina del Secretario del Senado. Desde la Cámara Alta se consideró que Watkins ofrecería asesoramiento parlamentario a todo aquel que ejerciera la Presidencia de la misma, y, de este modo, fue *Parliamentarian* del Senado hasta 1964, cuando se jubiló a los 85 años tras prestar 60 años de servicio en este. Por su parte, la Cámara de Representantes de Estados Unidos reconoció por primera vez el cargo de *Parliamentarian* en 1928. Ese año, la Cámara designó a Lewis Deschler como *Parliamentarian*, quien ocupó el puesto hasta 1974. El *Parliamentarian* de la Cámara de Representantes es nombrado por el presidente de la Cámara y la figura tiene reconocimiento legal.

Por otra parte, no tengo constancia de ningún documento donde se detallasen formalmente las funciones de Watkins, ni tampoco de ningún otro escrito similar en la actualidad que describa las funciones del *Parliamentarian* del Senado. Este asesora sobre todas las cuestiones relativas al procedimiento del Senado, respondiendo a la gran cantidad de cuestiones que le plantean los senadores y sus asesores, los miembros de la Cámara de Representantes y su staff, así como el personal del poder ejecutivo. Aunque sus pronunciamientos no son vinculantes, la «opiniones» del *Parliamentarian* son siempre seguidas.

Cuando el Senado se halla en sesión, el *Parliamentarian* o una persona de su Oficina está sentada en la mesa del Secretario, justo debajo del podio del presidente. El *Parliamentarian* es «los ojos y los oídos» del presidente, sigue todos los procedimientos en el pleno y asesora a aquel en la resolución de cuantas incidencias o cuestiones se planteen en el hemiciclo. Independientemente de si el Senado se encuentra o no reunido en sesión, la *Parliamentarian* y su personal

a cargo trabajan en sus dependencias (justo debajo del hemicycle del Senado) realizando el trabajo usual de la Oficina: lectura de los proyectos de iniciativas legislativas para asesorar a las partes interesadas; asesoramiento en lo relativo a la determinación de la posible comisión o comisiones competentes respecto a iniciativas concretas; revisión de enmiendas para su adecuada presentación en relación con iniciativas en tramitación o próximas a tramitar; determinación de las iniciativas que pueden evitar el filibusterismo; así, como el archivo de los precedentes del Senado.

En resumen, aunque el *Parliamentarian* del Senado no tenga deberes o responsabilidades legalmente especificadas, se espera de él que asesore en todas las cuestiones procedimentales relativas al Senado. Hay que subrayar que los diferentes ocupantes de la presidencia del Senado (*Presiding Officers*) son libres de seguir o ignorar sus recomendaciones. Sin embargo, la presidencia del Senado siempre ha aceptado el asesoramiento del *Parliamentarian*, esté o no de acuerdo con sus dictámenes, y los sucesivos líderes de la mayoría han mantenido en el puesto a los *Parliamentarians* aunque en ocasiones no hayan compartido las opiniones emitidas por estos.

**RCG. ¿Cómo es designado el *Parliamentarian*? ¿Cuál es su relación con la mayoría y la minoría en el Senado?**

A. F. Los *Parliamentarians* del Senado han sido siempre profesionales de carrera al margen de los partidos que han seguido dilatados períodos de aprendizaje como *parliamentarians* asistentes antes de acceder al referido cargo. Las seis personas que han ocupado el puesto de *Parliamentarian* del Senado habían completado un total de 93 años de aprendizaje profesional apartidista antes de acceder al mismo.

En la práctica, los *Parliamentarians* no son designados por ningún senador, siendo promovido a dicho puesto por el Secretario del Senado el integrante más veterano de la Oficina del *Parliamentarian* en el momento en el que el cargo quede vacante. En el inicio de sus carreras, los integrantes de la Oficina del *parliamentarian* son contratados como *parliamentarians* asistentes juniors (*junior assistant parliamentarians*) por la Secretaría del Senado a propuesta del *Parliamentarian* (con la aprobación tácita del Líder de la Mayoría en dicha Cámara). Desde entonces desarrollan una larga carrera

profesional en la Oficina del *parliamentarian*, siendo entrenados y evaluados por el Senado. Tras años de aprendizaje del específico cuerpo legal por el que se rige el procedimiento de la Cámara Alta, y en los que han estado sujetos al examen por parte del Senado (los senadores han tenido años para observar el comportamiento de los mismos), pueden ser ascendidos al cargo de *Parliamentarian* Jefe, tal y como he señalado. Como particularidad, puedo indicarle que no existe un acto público oficial de designación como *Parliamentarian* del Senado, articulándose la misma como una modificación en el registro administrativo (con consecuencias también salariales) de la Secretaría del Senado.

La forma referida de ascenso, llevada a cabo entre los integrantes de la Oficina del *Parliamentarian*, garantiza que sea la persona más cualificada quien acceda al puesto de *Parliamentarian* del Senado, asegurando la independencia e integridad de la posición del mismo. Dicho esto, sin embargo, no han faltado casos en los que se ha cesado a *Parliamentarians* del Senado, acordándose dicho cese por el Secretario del Senado, a propuesta o indicación del correspondiente Líder de la Mayoría.

El *Parliamentarian* intenta mantener una posición de confianza y respeto con todos los senadores y el personal de los dos partidos. La actual *Parliamentarian*, Elizabeth MacDonough, fue designada como asistente en la Oficina del *Parliamentarian* en 1999, cuando los republicanos controlaban el Senado. Fue promocionada dentro de la Oficina del *Parliamentarian* tanto por las mayorías republicanas como por las demócratas, sucediéndome finalmente como *Chief Parliamentarian* bajo mayoría demócrata en 2012. Se mantuvo en el cargo con la nueva mayoría republicana en 2015, y la subsiguiente mayoría demócrata en 2021 también la ha mantenido en el puesto. Yo mismo también fui promovido a *Chief Parliamentarian* y mantenido en ese puesto por ambos partidos políticos.

**RCG. ¿Cuál ha sido el perfil de los distintos *Parliamentarian* que se han sucedido en el Senado?**

**A. F.** En línea con lo que he indicado anteriormente, todos los que han servido como *Parliamentarian* del Senado –después de Charles Watkins– eran los *Parliamentarian* adjuntos con más



antigüedad en el momento en el que el mandato del *Parliamentarian* terminaba. Esto se debe a que, en la práctica, los Secretarios del Senado han respetado las decisiones sobre el personal tomadas por los *Parliamentarian*, y han promovido al adjunto al *Parliamentarian* más antiguo al quedar vacante el puesto principal.

Cuando Charles Watkins se jubiló en 1964, Floyd Riddick –que había sido adjunto de Watkins desde 1949– fue ascendido a *Parliamentarian* del Senado (también llamado *Chief Parliamentarian*). Cuando Riddick se retiró en 1974, Murray Zweben –adjunto al cargo desde 1959– fue promovido a *Chief Parliamentarian*. Cuando Zweben dejó el cargo en 1981, Robert Dove –en el puesto de *Parliamentarian* adjunto desde 1965– fue ascendido a *Chief Parliamentarian*, y por mi parte yo fui ascendido a *Parliamentarian* adjunto. Al dejar Dove el cargo en 1987, me nombraron *Chief Parliamentarian*, después de haber sido adjunto desde 1977. Al retirarme en 2012, lo hice con la garantía de que la Secretaría del Senado iba a promover a mi adjunta principal, Elizabeth MacDonough, al puesto de *Chief Parliamentarian*. Elizabeth había ocupado varios puestos en la Secretaría del Senado antes de estudiar Derecho. Entró en la oficina del *Parliamentarian* en 1999, y se convirtió en mi adjunta principal en 2001.

Todos los *Parliamentarian* del Senado han sido licenciados en Derecho, con la excepción del Floyd Riddick, quien era Doctor en Ciencias Políticas. Dove ingresó en la Oficina siendo también Doctor en Ciencias Políticas, pero se licenció en Derecho cuando fue ascendido en 1981. Durante el período en que ocupé el puesto me propuse seleccionar únicamente candidatos licenciados en Derecho, una política que la actual *Parliamentarian* también ha seguido.

**RCG. ¿Cuál es el encaje de la figura del *Parliamentarian* con la estructura administrativa del Senado y, en particular, con los letrados y el Secretario de la Cámara? ¿Las funciones del *Parliamentarian* están claramente diferenciadas de este último?**

**A. F.** La *Parliamentarian* y sus tres asistentes son empleados de la Secretaría del Senado. Como ya ha indicado, el Secretario del Senado tiene la autoridad legal para contratar y despedir al *Parliamentarian* y a sus asistentes, los cuales perciben sus salarios con cargo al presupuesto de la Secretaría del Senado. El salario de la



*Parliamentarian* está fijado en una cifra que suele ser 4.000 dólares menor que la cantidad percibida por cada senador. Por otro lado, el Secretario del Senado determina los sueldos del personal a cargo de la *Parliamentarian*. No obstante lo señalado, en la práctica la *Parliamentarian* realiza su trabajo de manera independiente de las indicaciones del Secretario del Senado.

En cualquier caso, la *Parliamentarian* trabaja conjuntamente con los demás letrados del Senado insertos en la Secretaría del mismo. A menudo, consulta con el letrado del Boletín del Senado (*Journal Clerk*, que se ubica a su derecha en la Mesa del Secretario) la redacción específica de los diversos acuerdos de consentimiento unánime que se adoptan a lo largo del día y que rigen gran parte de la actividad rutinaria del pleno del Senado. También comprobará con el *Bill Clerk* y con el *Legislative Clerk* (que se sientan a su izquierda en la mesa) el estado de la legislación en tramitación en el Senado y en la Cámara de Representantes, y se coordinará con ellos en lo que respecta a la adecuada inclusión de enmiendas en los proyectos en tramitación. En todo caso, a diferencia de los demás letrados, cuyas funciones son principalmente de registro administrativo, tal y como ya he señalado, la *Parliamentarian* adopta innumerables decisiones cada día, decidiendo a qué comisión deben remitirse decenas de textos legislativos y nombramientos, resolviendo qué enmiendas son admitidas y, lo que es más importante, estableciendo qué medidas están sujetas al obstruccionismo y cuáles pueden escapar a dicho destino.

**RCG. En relación con el derecho parlamentario que rige el funcionamiento del Senado, ¿cuáles son sus principales características y qué papel tiene el *Parliamentarian* en relación con el mismo?**

A. F. Las *Rules* (o Reglamento), los precedentes y procedimientos del Senado son, en su mayoría, propios de la Cámara, en el sentido de que son autónomamente aprobados por esta, si bien no faltan algunos aspectos, escasos, pero significativos, que aparecen regulados por leyes generales de Estados Unidos. Entre las más relevantes en este último sentido cabe citar la Ley de Presupuestos del Congreso de 1974 (*Congressional Budget Act*) y la Resolución sobre Poderes de Guerra de 1973 (*War Powers Resolution*). A propósito de lo acabado de indicar, cabe destacar que la Ley de Presupues-

tos del Congreso es particularmente relevante, ya que establece un procedimiento de carácter anual que puede articular excepciones al filibusterismo.

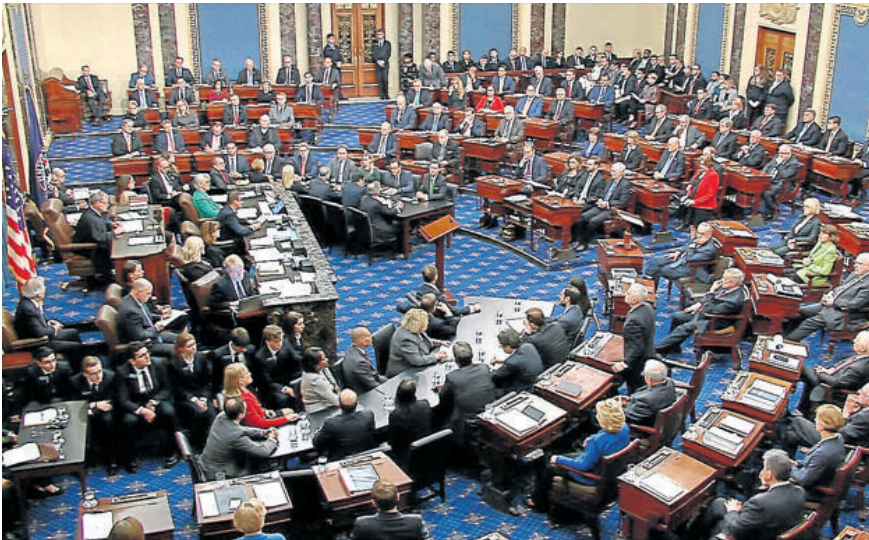
Con las matizaciones señaladas, debo subrayar que, en su conjunto, el ordenamiento del Senado es un sistema autointegrado. Desde el momento en que el Congreso estadounidense es una rama «co-igual» del sistema constitucional, junto con los poderes ejecutivo y judicial, las normas y procedimientos del Senado (y de la Cámara de Representantes) no están sujetos a revisión por ninguna instancia al margen del Congreso. Así, las decisiones adoptadas por la Presidencia del Senado solo pueden ser revocadas por el voto del Pleno del Senado, no por ninguna otra autoridad.

El Reglamento del Senado, actualmente constituido por 44 artículos, es la fuente primaria de regulación de los procedimientos de la Cámara. Este Reglamento se adoptó inicialmente en 1789 para la primera legislatura del Senado. En cualquier caso, la auténtica fuente cotidiana en relación con el procedimiento del Senado son las decenas de miles de precedentes que han interpretado el Reglamento a lo largo de más de 200 años. Así, a pesar de que el funcionamiento del Senado se basa en teoría en los 44 artículos de su Reglamento, en la práctica, la mayor parte de los procedimientos y actuaciones del Senado precisan de una mayoría cualificada, con lo cual aquel es en buena medida irrelevante. Este hecho se debe al filibusterismo. El filibusterismo existe, no porque la literalidad de las normas así lo autorice, sino porque no existe ninguna disposición en estas Reglas que permita limitar por mayoría simple el debate en el Senado.

Por lo que concierne a la labor del *Parliamentarian* en relación con el sistema de fuentes que rige en el Senado, hay que tener en cuenta que los acuerdos del Senado (pero no los debates) se publican en el Boletín Oficial de la Cámara (*Senate Journal*), actualizado por el Letrado del Boletín del Senado (*Senate Journal Clerk*). A este respecto, la Oficina del *Parliamentarian* del Senado conserva un conjunto completo de Boletines (*Journals*) que se remonta a 1789. La Oficina del *Parliamentarian* guarda los precedentes del Senado, que inicialmente eran archivados en la propia oficina, y desde finales de los años setenta son almacenados en una base de datos informática. La mayor parte de esa base de datos ha estado disponible para uso

interno por el conjunto del Senado desde principios de los años ochenta. Los *Parliamentarians* del Senado han publicado de cuando en cuando recopilaciones encuadernadas de los precedentes, siendo la última el *Riddick's Senate Procedure* que edité durante el ejercicio del cargo en 1992.

Los *Parliamentarians* dependen en gran medida de los ordenadores para acceder a la mayoría del material necesario para su trabajo. Así, el *Parliamentarian* del Senado fue la primera persona en disponer de un ordenador en el hemiciclo del Senado, instalándose en 1984 un equipo en su puesto en la mesa del Secretario del Senado. Desde entonces, todos los *Parliamentarian* han recurrido considerablemente a estas herramientas. Los senadores solicitaron igualmente esta «prerrogativa», que todavía no se había concedido cuando me jubilé en el año 2012.



**RCG. Dentro del asesoramiento ofrecido por el *parliamentarian*, ¿cuáles son los principales ámbitos sobre los que recae el mismo?**

A. F. Las funciones del *Parliamentarian* del Senado han aumentado a lo largo de los años. El *Parliamentarian* es el asesor oficial de la presidencia del Senado en materia de procedimiento. Podría decirse que actúa como árbitro de la Cámara. En el sentido

indicado, el *Parliamentarian* es responsable de asesorar diariamente al Presidente del Senado en la resolución de todas las cuestiones de orden, de responder a las dudas parlamentarias, de supervisar toda la actividad que tiene lugar en el Pleno y de ofrecer asesoramiento sobre todos los asuntos relacionados con los procedimientos del Senado, ya sea en aplicación del Reglamento del Senado, de los precedentes o prácticas parlamentarias, de los acuerdos de consentimiento unánime aprobados habitualmente por el Senado o de la legislación federal. El *Parliamentarian* decide qué iniciativas pueden ser objeto de obstrucción parlamentaria, y requerir, por tanto, mayoría de 60 votos, y cuáles pueden ser aprobadas por mayoría simple. Asimismo, cuando es necesario, el *Parliamentarian* resuelve qué enmiendas son homogéneas o no respecto a la iniciativa a la que se dirigen.

Además de estas tareas habituales respecto al procedimiento en pleno y comisión, el *Parliamentarian* actúa de enlace entre el Poder Ejecutivo y el Senado para la recepción por parte de este de las comunicaciones presidenciales oficiales (como, por ejemplo, aquellas exigidas en virtud de la Resolución sobre Poderes de Guerra), y asesora al Senado sobre las consecuencias procedimentales de dichas comunicaciones.

Por otra parte, el *Parliamentarian* verifica la validez de las credenciales de los senadores electos y de los senadores designados para cubrir vacantes en el Senado. También verifica las papeletas del colegio electoral para la elección del presidente y vicepresidente federales –remitidas por ley al vicepresidente de los Estados Unidos–, y asesora al vicepresidente durante la Sesión Conjunta del Congreso en la que se realiza el recuento formal de dichos votos. En este aspecto, cabe recordar que, cuando los insurrectos del 6 de enero irrumpieron en el Capitolio, la actual *Parliamentarian* del Senado (Elizabeth MacDonough) mantuvo a salvo la cédula oficial de las papeletas electorales de Arizona (cuya impugnación se encontraba pendiente ante el Senado), y la responsable adjunta a la *Parliamentarian* (Leigh Hildebrand) envió a varios ujieres del Senado para proteger las tres cajas de caoba que contenían el resto de cédulas electorales. Además de lo señalado, el *Parliamentarian* ofrece su asesoramiento al presidente del Tribunal Supremo de los Estados Unidos cuando

este preside un juicio de destitución (*impeachment*) de un presidente (ejemplo de ello es el papel que jugó Elizabeth MacDonough asesorando al presidente del Tribunal Supremo Roberts, durante el primer juicio político a Trump), asesorando igualmente a quien ostente la presidencia en los juicios de destitución de otros cargos públicos o funcionarios. Por último, la Oficina del *Parliamentarian* también se encarga de remitir a las comisiones correspondientes de la Cámara Alta los varios miles de textos legislativos, resoluciones, designaciones, tratados y comunicaciones que recibe el Senado en cada legislatura.

***RCG. Continuando con las funciones del Parliamentarian, ¿podría proporcionarnos algunos ejemplos sobre las principales cuestiones en las que presta asesoramiento?***

A. F. El filibusterismo es el aspecto más significativo de los procedimientos del Senado. Debido al mismo, una mayoría cualificada de tres quintos de todos los senadores legalmente elegidos y en posesión de cargo, tras jurar el mismo (esto es, en principio, sesenta senadores), suele ser necesaria para aprobar la mayor parte de la legislación. Sin embargo, algunas iniciativas (determinados proyectos o proposiciones de ley y enmiendas) pueden evitar ser objeto de filibusterismo, al requerir solo una mayoría simple de los votos para su aprobación. Las iniciativas más comunes en este último sentido son conocidas como proyectos legislativos de reconciliación (*reconciliation bills*), que en principio se refieren a disposiciones que afectan única y directamente al gasto y a los impuestos federales. Una disposición de la Ley de los Presupuestos del Congreso (*Congressional Budget Act*) conocida como *Byrd Rule* autoriza la presentación de cuestiones de orden contra propuestas que no sean de naturaleza propiamente presupuestaria. En este sentido, el *Parliamentarian* del Senado tiene la responsabilidad de decidir qué iniciativas (*measures*) son calificadas como proyectos de reconciliación y, en consecuencia, asesorar a la Presidencia excluyendo de tal calificación a aquellas iniciativas que incumplan los requisitos establecidos en la *Byrd Rule*.

Le citaré varios ejemplos de lo acabado de indicar. Durante la legislatura que llega ahora a su fin, la *Parliamentarian* ha indicado



que la mayoría demócrata no podía evitar el filibusterismo respecto a una iniciativa consistente en aumentar el salario mínimo nacional a 15 dólares la hora, o sobre otra que contemplaba la regularización de una clase de 11 millones de inmigrantes, al requerir la aprobación de ambas iniciativas 60 votos. A pesar del hecho de que estas decisiones supusieron una gran decepción para gran parte de la mayoría demócrata, sus senadores aceptaron este asesoramiento que habrían podido ignorar, y las iniciativas o medidas indicadas fueron rechazadas por falta de 60 votos. Por otra parte, en una legislatura anterior la referida *Parliamentarian* indicó que la mayoría republicana no podía derogar el mandato del *Obama Care* que obligaba a todas las personas a suscribir un seguro médico, pero que, no obstante, podrían reducir la sanción administrativa por incumplimiento de esa disposición a 0 dólares.

Por lo que respecta a mi experiencia, le puedo señalar que en un momento inicial de mi carrera, en 1987, interpreté que la Resolución sobre Poderes de Guerra de 1973 exigía que el Senado votara una resolución conjunta (presentada por un senador alejado de la línea oficial de su partido) por la que se requería al entonces presidente Reagan a que retirara las fuerzas armadas estadounidenses de determinadas posiciones en el Golfo Pérsico. Tanto el líder de la mayoría, Robert C. Byrd, como el de la minoría, Bob Dole, se sorprendieron por mi indicación y obtuvieron el consentimiento unánime del Senado para modificar la interpretación del acto ofrecida por mi parte, con efectos para lo que restaba de esa legislatura. De otro lado, en 1993, la Administración entrante del presidente Bill Clinton quiso aplicar los procedimientos abreviados previstos en la Ley de Presupuestos del Congreso en relación con uno o más proyectos de reconciliación, con el fin de evitar el filibusterismo, sobre su completo programa económico y sobre la propuesta de reforma integral de la atención sanitaria que estaba preparando la entonces primera dama Hillary Clinton. Yo indiqué que era adecuada dicha aplicación de los procedimientos abreviados en lo relativo a la aprobación del programa económico, aunque implicara la remoción de decenas de disposiciones al amparo de la *Byrd Rule*; pero que la tramitación como texto de reconciliación de la propuesta de reforma integral de la sanidad era improcedente. Así, el programa presupuestario se convirtió en ley,

mientras que la propuesta de reforma de la atención sanitaria nunca llegó al Pleno del Senado. Por último, puedo señalarle que en 2001, la Administración entrante del Presidente George W. Bush aplicó los procedimientos abreviados para un texto de reconciliación dirigido a ejecutar su programa económico, pero que, sin embargo, de acuerdo con mi asesoramiento, se dispuso que todos los recortes fiscales finalizaran al cumplirse el plazo de 10 años a fin de que se ajustasen a la interpretación que ofrecí de la *Byrd Rule*.

**RCG. Usted ha citado ya en varias ocasiones el filibusterismo. En relación con el procedimiento en el Senado estadounidense, una de las peculiaridades que más llaman la atención en Europa es, precisamente, la pervivencia del filibusterismo. En su país, de cuando en cuando, se produce un intenso debate sobre su continuidad. ¿Cuál es su opinión sobre la Norma XXI?**

A. F. Las actuales 44 normas que componen el Reglamento del Senado (*Standing Rules*) no contienen ninguna disposición que permita a una mayoría simple de senadores limitar o poner fin al debate sobre una iniciativa (proyecto de ley, resolución, enmienda, moción, nominación o tratado internacional), y, por lo tanto, forzar una votación sobre dicha iniciativa. Como consecuencia de ello, un senador puede impedir que el Senado actúe prácticamente sobre cualquier cuestión.

El Reglamento del primer Senado, adoptado en 1789, contemplaba la existencia de una «moción sobre la cuestión previa», que permitía a una mayoría de senadores (mayoría simple) limitar el debate sobre una iniciativa y forzar la votación sobre el fondo de la misma. Sin embargo, cuando el Senado recodificó por vez primera sus *Standing Rules* en 1806, no se incluyó entre las mismas la previsión de la mencionada moción sobre la cuestión previa. Desde 1806 a 1917 cualquier senador que tomara la palabra podía intervenir sin límite de tiempo, hasta en tanto en cuanto pudiera resistir físicamente el hablar de pie sin descanso. Como he indicado, este dato podía impedir la acción definitiva del Senado sobre cualquier asunto, pasando a conocerse tal práctica como «filibusterismo». En 1917, en el momento en que Estados Unidos estaba preparando su entrada en la Primera Guerra Mundial, el presidente Wilson argumentó persua-



sivamente que el Senado necesitaba una norma que permitiera a una mayoría de senadores limitar o poner fin al debate ilimitado sobre una cuestión, en tanto en cuanto el sistema estadounidense no podía permanecer secuestrado por lo que Wilson denominó como «una pequeña banda de hombres testarudos» que se oponían al esfuerzo bélico. El 8 de marzo del referido año, el Senado añadió un segundo apartado a la Regla xxii, introduciendo la denominada moción de *cloture* o de cierre del debate, con el objeto de que se pudiera poner fin al mismo cuando lo aprobaran 2/3 de los senadores presentes. Dicha mayoría requerida para el cierre del debate fue reducida en 1975, exigiéndose la aprobación de la moción señalada por 3/5 de los miembros de derecho del Senado, mayoría que sigue requiriéndose hoy en día.

En relación con su pregunta acerca de la Regla xxii\*\*, en mi opinión, la existencia de la Norma xxii (*Rule XXII*) no es el problema, ya que es la única disposición del Senado que prevé una limitación del debate, aunque sea por una mayoría cualificada de tres quintos. El problema viene causado por la debilidad de la Norma xxii. En efecto, este requisito de mayoría cualificada es lo que provoca que la Norma xxii sea sumamente ineficaz. La exigencia de mayorías reforzadas puede defenderse desde una perspectiva institucional, aduciéndose que con ello se promueve la concertación con el partido minoritario y se fomenta el consenso bipartidista en la elaboración y aprobación de las leyes. Sin embargo, esto solo funciona si la minoría está dispuesta a aceptar compromisos y a apoyar algunas iniciativas de la mayoría, algo que ocurre cada vez con menos frecuencia. He defendido el filibusterismo a lo largo de los años en la medida de que este era utilizado con poca frecuencia y por «adultos responsables». Me resulta muy difícil defender su uso ordinario.

---

\*\* La Regla xxii de las *Standing Rules* del Senado estadounidense establece, entre otros aspectos, la posible finalización del debate sobre una iniciativa mediante la aprobación de una moción de cierre (*cloture*) por mayoría de 3/5 de los miembros de dicha Cámara. Como supuesto específico, se establece que la mayoría requerida será de 2/3 de los senadores presentes cuando se trate de iniciativas por las que se pretenda la modificación de las propias Reglas del Senado, incluida, por tanto, la propia Regla xxii. Precisamente, esta excepción implica, como señala buena parte de la doctrina, el blindaje (*entrenchment*) del filibusterismo, dando lugar a una relevante controversia acerca de su configuración actual en el Senado norteamericano. (*Nota de RCG*).

**RCG. España es, como los Estados Unidos, un país bicameral. En su opinión, ¿cuáles son los retos principales a los que tiene que enfrentarse el Senado de su país?**

A. F. El Senado fue diseñado como Cámara más madura o de reflexión en el conjunto de las dos que componen el Congreso de los Estados Unidos, actuando como «la valla necesaria» frente a potenciales abusos o amenazas procedentes de impremeditadas iniciativas demagógicas (de la Cámara de Representantes) o de Presidentes más o menos arbitrarios. Como es sabido, de acuerdo con la Constitución, se eligen dos senadores por cada Estado (con independencia de su población), exigiéndose a los mismos que sean ciudadanos estadounidenses durante al menos los nueve años anteriores (frente a los siete exigidos a los representantes), debiendo tener como mínimo 30 años de edad (frente a los 25 requeridos para los miembros de la Cámara Baja). El mandato de los senadores es de seis años, mientras que el de los representantes es de dos. Adicionalmente, en el texto originario de la Constitución, los senadores eran elegidos por las asambleas o legislaturas de cada Estado, no por elección popular directa de los pueblos de sus Estados, lo cual fue modificado en 1913 por la 17ª Enmienda a la Constitución. De este modo, en comparación con los miembros de la Cámara de Representantes, los senadores tienen que ser más veteranos y menos dependientes de las demandas de la población de los Estados que los eligen, encontrándose más aislados o siendo más inmunes a las pasiones del día a día, dado su extenso y más «cómodo» mandato de seis años.

Al Senado se le otorgaron por la Constitución poderes únicos, no compartidos o ejercidos por la Cámara de Representantes. Así, la Constitución diseñó dicha cámara como un freno frente al poder del ejecutivo. El Presidente nombra a los embajadores, jueces y otros altos funcionarios, pero tales nominaciones están sometidas al consentimiento previo del Senado. Igualmente, el Presidente puede negociar tratados con otros países, pero están sujetos en su ratificación a la aprobación por el Senado por mayoría de 2/3 (de los senadores presentes). Por otra parte, el Senado es colegislador de igual a igual con la Cámara de Representantes, si bien, en lo que respecta a la legislación financiera por la que se aumentan los ingresos, la misma ha de comenzar necesariamente su tramitación en la Cámara Baja. Por

su parte, esta no ostenta ninguna competencia legislativa que pueda ejercer sin el necesario acuerdo del Senado.

Teniendo en cuenta su peculiar posición constitucional, el principal reto al que se enfrenta en la actualidad el Senado de Estados Unidos es la restauración de una cultura de compromiso bipartidista. El Senado, que representa a los Estados y no a la población en general, fue concebido para frenar los posibles abusos de un presidente «veleidoso», así como de un pueblo excesivamente enardecido. Solo puede hacerlo si los senadores desoyen las pasiones políticas del momento y trabajan dejando de lado sus intereses particulares para forjar soluciones bipartidistas para los problemas de la nación. En esta línea, fue diseñado para «adultos responsables» que actuaran con moderación y autocontención y pusieran el interés de la nación por encima de los intereses partidistas. El Senado ya fue capaz de hacer esto mismo en el pasado, en mucho mayor grado que como lo ha venido haciendo en los últimos tiempos.