

CUENCA MIRANDA, A. (2023). *EL FILIBUSTERISMO EN EL SENADO ESTADOUNIDENSE*. MADRID: CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

Juan José PÉREZ DOBÓN
Letrado de las Cortes Generales
Doctor en Derecho
<https://orcid.org/0000-0001-9671-251X>

La tesis doctoral de Alfonso Cuenca Miranda, *El filibusterismo en el Senado estadounidense*, ha sido publicada en fecha reciente por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, dentro de su Colección Estudios Constitucionales.

El autor empieza su estudio con una larga y completa introducción sobre el obstruccionismo parlamentario, pues el «filibusterismo» no es sino la manifestación más destacada y definitoria del obstruccionismo en el Congreso de los Estados Unidos, o para ser más exactos, en su Senado.

Tras hacer referencia a las definiciones de la obstrucción parlamentaria que han dado algunos de sus tratadistas y exponer los elementos que la caracterizan, aborda la conformación histórica del obstruccionismo, cuyo origen sitúa en el parlamento liberal clásico, nacido de las revoluciones inglesa y francesa. El obstruccionismo alcanza su cénit en el último cuarto del siglo XIX y ya en el siglo XX hasta el comienzo de la II Guerra Mundial, a lo que contribuyen diversas circunstancias, como la ruptura del bipartidismo, la aparición de nuevas fuerzas políticas a consecuencia de la ampliación del sufragio y la irrupción de los nacionalismos (muy representativa la de los nacionalistas irlandeses en la Cámara de los Comunes), que llevan a que el autor denomine esta época la «Arcadia del obstruccionismo». Da ilustrativos ejemplos de obstruccionismo en varios países europeos, incluida España (obstruccionismo al proyecto de ley de reforma financiera de Fernández Villaverde y a la conocida como ley Maura, y pulso en materia presupuestaria entre Francisco Cambó y Santiago Alba).

El incremento del obstruccionismo trajo consigo la correspondiente reacción, que como no podía ser menos fue liderada por el Reino Unido. En 1880 se establece el cierre del debate, en 1887 se aplica por primera vez un «ensayo de guillotina» (el *speaker* fijaba un día y una hora para finalizar los debates), a partir de 1893 se articula, con ocasión de la tramitación del Home Rule Bill, la *cloture by compartments* y a partir de 1909, en la tramitación del *finance bill* correspondiente, se aplica el *kangaroo* (canguro), en virtud del cual el *speaker* selecciona las enmiendas que se someten a votación. No le falta razón al autor cuando afirma que en 30 años la House of Commons había inventado las vacunas contra el obstruccionismo.

Esta tendencia la siguen los demás países europeos, incluida España (lo que se hace patente en la reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados de 1918).

Pasa el autor a ocuparse del obstruccionismo en los parlamentos actuales y recuerda que el uso irrestricto del turno de palabra solo subsiste en muy contadas asambleas. El obstruccionismo ha pasado a ser residual no solo porque en los actuales parlamentos los tiempos de intervención están tasados, sino también porque se han ido acogiendo diversas y eficaces fórmulas para combatir el obstruccionismo, como son la guillotina, el cierre o clausura del debate, la declaración de urgencia y en ocasiones el canguro y la lectura única, entre otras. Por otra parte, el voto electrónico ha contribuido a agilizar los trabajos parlamentarios.

Cierran esta introducción unas reflexiones sobre cuál es la significación actual del obstruccionismo parlamentario, en cuya valoración siguen pugnando, hoy en día, dos visiones contrapuestas: los que consideran que el obstruccionismo es un lujo que el Estado de bienestar no se puede permitir y los que piensan que el predominio de los Ejecutivos en los parlamentos justifica que se privilegien al máximo las posibilidades del debate. Ante ello el autor se muestra partidario de alcanzar un punto de equilibrio entre ambas corrientes, la que valora negativamente el obstruccionismo (O. Nigro, G. Jellinek) y la que destaca sus aspectos positivos (H. Kelsen, P. Lucas Verdú), equilibrio que se alcanzaría con lo que denomina un «obstruccionismo razonable», porque al fin y al cabo, como señala la cita de Nicolás Pérez-Serrano Jáuregui, que oportunamente reproduce, «el obstruc-

cionismo 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*».

Finalizada esta amplia introducción, se entra en el núcleo de la obra, el filibusterismo en el Senado estadounidense, y muy oportunamente se describen las circunstancias en que el término «filibusterismo» se incorpora a la vida parlamentaria estadounidense a mediados del siglo XIX, con una acepción en sentido estricto, que sería el recurso a turnos prolongados de palabra con el fin de diferir o incluso impedir la votación de un proyecto o medida, y una acepción más amplia que añadiría al *talking filibuster* las mociones con fines dilatorios, como las que solicitan que la votación sea mediante llamamiento, las comprobaciones de *quorum* y los «quórum evanescentes». Nos recuerda el autor que esta importancia del *quorum* deriva directamente de la Constitución, puesto que ésta exige para que puedan operar válidamente (*to do business*) tanto la Cámara de Representantes como el Senado la presencia de la mayoría de sus miembros, con *quorum* no solo de votación sino también de presencia.

El autor entra en el análisis de por qué razones el filibusterismo ha acabado siendo un elemento característico del Senado. Lo sitúa en la regla XIX de sus Standing Orders, que establece el principio de libertad de palabra de todo senador sin establecer límite temporal alguno, lo que puede retrasar o impedir la aprobación de un proyecto de ley, o medida o propuesta de otro carácter. Esta regla general, santo y seña del Senado, se limita a partir de 1917 con la aprobación de la regla XXII, que establece que el Senado, por una mayoría cualificada, puede aprobar el cierre del debate. Esta mayoría cualificada ha ido endureciéndose o aligerándose en sucesivas modificaciones de esta Rule. En la actualidad para las materias legislativas está fijada en 3/5 de los miembros del Senado y para las propias *rules* senatoriales en 2/3 de los senadores presentes y votantes.

Se expone que el filibusterismo parlante ha ido siendo sustituido por el filibusterismo silencioso, que en definitiva lo que permite es que cualquier senador se oponga a la tramitación de un proyecto o medida (técnica de los *holds*); para que dicha oposición sea levantada es necesario el cierre del debate, que como se acaba de señalar exige el voto favorable de los 3/5 de los miembros del Senado, 60 de los

100 senadores que lo componen. Por eso el filibusterismo hoy en el Senado equivale fundamentalmente a una regla de mayoría cualificada para la aprobación de las leyes, y no *ratione materiae*, sino sobre cualquier supuesto. Como contrapartida la minoría se ve obligada a ser muy selectiva a la hora de aplicar el filibusterismo, puesto que en algunos casos puede tener un efecto contrario al pretendido. Por ello recuerda el autor que debe centrarse en proyectos y medidas que tengan un débil apoyo popular o respecto a los cuales la mayoría se encuentre dividida.

No se olvida en este completo estudio una referencia al filibusterismo en la Cámara de Representantes, donde tuvo vigencia a principios del siglo XIX, desapareciendo radicalmente cuando en 1841 se modifica la regla de cierre del debate, que pasó de requerir los 2/3 de los representantes presentes a la simple mayoría. Desde tan lejana fecha la Cámara de Representantes pasó a ser una Cámara de mayorías donde el partido mayoritario domina la dinámica parlamentaria.

Tras la presentación del filibusterismo nos ofrece el autor un capítulo en el que estudia en profundidad «los elementos del sistema constitucional norteamericano con incidencia en el filibusterismo», con una completa exposición del sistema constitucional y político estadounidense y sobre la influencia que determinados elementos de dicho sistema han ejercido en el Congreso de los Estados Unidos, Cámara de Representantes y Senado, con especial atención a este último, en sus normas de organización y funcionamiento, en sus prácticas y en definitiva en su encaje en el juego institucional estadounidense.

Destaca que la idea de equilibrio presidió la redacción de la Constitución de 1787 y sigue presidiendo hoy el sistema constitucional estadounidense. Y ello porque la Constitución de Filadelfia era algo más que una Constitución, al mismo tiempo que se aprobaba la norma se fundaba una nación, un nuevo sujeto político en la historia de la humanidad. Se trataba de un verdadero *covenant*, que alumbró además un Estado federal, fórmula genial, el «milagro de Filadelfia» (bella expresión que cita, que es el título de la obra clásica de C. Bowe), por la heterogeneidad de los intereses en juego: estados grandes y pequeños, comerciales y agrícolas, puritanos y anglicanos. Pero es un pacto constituyente no de territorios, sino de los habitantes de los mismos; los estados mantienen sus ordenamientos jurídicos

propios, pero subordinados a la Constitución de 1787, ley suprema. Como contrapartida la Constitución involucra de lleno a los estados en la gobernación del país, como demuestran tanto el hecho de que para la reforma constitucional se exija el voto favorable de 3/4 de los estados, como que la representación igualitaria en el Senado sea inmodificable, única cláusula de intangibilidad establecida por la Constitución.

La Constitución estadounidense establece una neta diferenciación de los clásicos tres poderes por primera vez en la historia constitucional, si bien, como recuerda el autor, más que de separación de poderes, en un sentido estricto cabría hablar de división de funciones. Pero también preside el equilibrio la relación entre el Legislativo y el Ejecutivo, puesto que en la memoria de los constituyentes estaba presente la desconfianza tanto hacia la Corona como hacia la dictadura de las urnas. En la búsqueda de ese equilibrio se diseña un esquema con un presidente que tiene su propia legitimidad y dos cámaras con composición y mandatos distintos, destacando el hecho de que el Senado se renueve por tercios y que los senadores tengan un mandato de 6 años, que triplica la duración del mandato de los representantes. Por otra parte son unas cámaras equiparadas en importancia pero especializadas, con una Cámara de Representantes con mayor relevancia en los *bills* financieros y con un Senado que es el único que interviene en la ratificación de los tratados y en la confirmación de los nombramientos presidenciales (*advice and consent*).

Por su parte, y siempre en pro del equilibrio, el Presidente cuenta con atribuciones que se insertan en el ámbito funcional del Congreso, entre las que destacan el derecho de veto de los proyectos de ley, en principio suspensivo, pero que requiere el voto favorable de 2/3 de cada Cámara para ser levantado.

El autor también se ocupa del sistema de partidos, con una clara exposición de su evolución histórica, que empieza con la pugna inicial entre federalistas (Hamilton) y demócratas-republicanos (Jefferson), el asentamiento desde mediados del siglo XIX del bipartidismo, con dos grandes partidos, demócrata y republicano, que dura hasta la actualidad, y se refiere especialmente a hitos importantes como fueron la introducción del sistema de primarias a comienzos del siglo XX y la elección directa de los senadores por el cuerpo electoral de cada

estado, importante paso que se da en 1913 (anteriormente se elegían por las legislaturas de los estados).

Toda esta precisa disección que se lleva a cabo en esta obra no hace sino confirmar la importancia capital que tiene el Senado en el sistema constitucional estadounidense y por qué lo que parecen «especialidades», que a algunos sorprenden y por otros se consideran obstáculos a las mayorías para desarrollar la política federal, no son sino sabios mecanismos de compensación, que buscan precisamente que las decisiones las tome la mayoría, pero sin poder en ningún caso anular, aplastar a la minoría, porque si tal cosa sucediese, se estaría vulnerando el gran compromiso, lo que fue el *covenant* inicial, que pretendía que la gran nación que se alumbraba fuera una casa cómoda para personas, colectivos, ideologías, religiones y actitudes muy diversas, y a fe que se consiguió. De ahí la importancia del filibusterismo, especialmente cuando la Presidencia, la Cámara de Representantes y el Senado están dominados por el mismo partido: cuando tal situación se produce, el filibusterismo es el único recurso del que dispone la minoría.

Describe a continuación el autor la composición y organización de las cámaras, su normativa interna y la importancia que en ellas tienen las comisiones. Se detiene en especial en el procedimiento parlamentario, que viene establecido por las Rules, que en el Senado son permanentes y en la Cámara de Representantes se adoptan para cada legislatura, y por los precedentes. Destaca la inexistencia de una reserva reglamentaria al estilo español y de otros muchos países (no es infrecuente que leyes incluyan reglas especiales de tramitación parlamentaria) y el frecuente recurso en el Senado a los *unanimous consent agreements*.

En cuanto al procedimiento legislativo hay que poner de relieve que mientras que en la Cámara de Representantes hay un dominio claro del partido mayoritario (y de su líder), en el Senado el procedimiento es más flexible y en general hay que contar necesariamente con el partido minoritario: es un hecho constatado que los senadores tienen más posibilidades que los representantes de intervenir en el resultado final de la tramitación.

Profundiza a continuación el autor en la historia del filibusterismo en el Senado estadounidense, a cuyo efecto distingue cinco etapas.

Una primera etapa abarca desde la aprobación de la Constitución hasta 1820. En esta etapa no hubo prácticamente filibusterismo en el Senado. No obstante conviene destacar que el primer Senado aprobó sus Normas en 1789, en las que se preveían algunos límites como eran la prohibición de intervenir dos veces en la misma sesión sin que lo autorizase el Senado y que ninguna moción podía ser sometida a debate si no era apoyada, además de por quien la presentaba, por otro senador. Téngase en cuenta que el Senado tenía un número reducido de miembros en consonancia con el reducido número de estados que componían la Unión.

En la siguiente etapa, que se extiende desde 1820 a 1880, el filibusterismo pasa de ser algo esporádico e individual a asumir protagonismo en grandes temas, en un Senado que en estos 60 años pasa de 46 miembros (23 estados) a 76 (38 estados). Coinciden en él grandes políticos y oradores (Quincy Adams, Clay, Webster, Calhoun), en una época de clara división política (esclavismo, guerra civil, reconstrucción, derechos civiles) pero también de mayoría de edad del Senado, pues los senadores se van desligando de las asambleas de los estados que los eligen (aún no eran elegidos directamente), asistiéndose también a un gran incremento de las leyes aprobadas.

En esta etapa aparecen ya debates en torno al uso irrestricto de palabra, con una conexión evidente entre los defensores del *unlimited debate* y los derechos de los estados, en aquel período fundamentalmente de los estados del Sur. En 1856 el principio de libertad de debate quedó expresa y definitivamente afirmado en el Senado cuando se rechazó 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.

El período comprendido entre 1880 y 1917 es considerado por Alfonso Cuenca la edad de oro del Senado estadounidense. En esta etapa se plantean las primeras propuestas articuladas para recortar el derecho irrestricto de palabra, que culminan con la introducción del *cloture* (cierre) en 1917. El filibusterismo se practica en relación con grandes temas: proteccionismo-librecambismo, patrón plata, y ya en plena I Guerra Mundial, neutralidad o apoyo a la Triple Entente. Entre los factores que influyen en este auge del filibusterismo están el incremento del número de senadores, que pasa de 76 en 1880 a 96

en 1915, como consecuencia de la incorporación de nuevos estados a la Unión, el desarrollo de los medios de transporte, especialmente del ferrocarril, que permite un mayor contacto del senador con su estado, lo que le obligaba a atender demandas más concretas, y la conversión de los Estados Unidos en una gran potencia por su poder demográfico, industrial y finalmente también militar. Como consecuencia de todo ello el trabajo legislativo se duplica.

Esta etapa coincide con un reforzamiento de la figura del Presidente de la Unión, con dos presidencias muy señaladas, la del republicano Theodore Roosevelt y la del demócrata Woodrow Wilson, que impulsan la actividad legislativa del Congreso. Es también la época del «progresismo», un factor nuevo de carácter transversal que se alejaba de la disciplina de los partidos tradicionales y que acabó influyendo de manera importante en ellos; para el progresismo el filibusterismo fue casi el único medio de conseguir sus objetivos. Hay que destacar la figura de Robert La Follette, de Wisconsin, que fue miembro de la Cámara de Representantes, gobernador y senador de dicho estado, que pertenecía al Partido Republicano, pero que también lideraba el movimiento progresista, que protagonizó debates memorables en el Senado, como el que mantuvo con el senador Aldrich, debate al que Alfonso Cuenca califica de auténtico «duelo al sol». Puede ser este también el momento oportuno de recordar que el libro abunda en ejemplos de distintos casos de filibusterismo, rigurosamente seleccionados, todos ellos de gran interés para el lector.

A partir de 1908 van surgiendo las primeras restricciones formales al filibusterismo derivadas de las decisiones de la Presidencia del Senado, confirmadas en ocasiones tras la apelación al Pleno, entre ellas la de tener en cuenta a los senadores presentes, respondan o no, también para el *quorum* de votación, el ir restringiendo la posibilidad de pedir comprobaciones de *quorum* y la aplicación estricta de la prohibición de intervenir más de dos veces el mismo día. Como consecuencia de todo esto, desde ese año 1908 el discurso irrestricto será el medio obstruccionista más empleado.

Hay que considerar a 1917 un año clave, especialmente a consecuencia de lo sucedido durante la tramitación del Armed Ship Bill, que propició la aprobación de la decisiva regla xxii, que estableció

que se podía cerrar el debate si así lo aprobaban 2/3 de los senadores presentes y que ejerciesen su voto.

A partir de 1917 se entra en la etapa del filibusterismo *post-cloture*, que se extiende hasta 1970. El esfuerzo bélico, junto con la coyuntura resultante de la crisis de 1929, da lugar al reforzamiento del Ejecutivo respecto del Legislativo. Por eso señala el autor que el filibusterismo tiene por objeto, en mayor grado que en etapas anteriores, hacer frente a medidas impulsadas desde el Despacho Oval. Entre los temas que centran el obstruccionismo destacan los relativos a los derechos civiles, frente a medidas destinadas a eliminar las discriminaciones legales existentes en varios estados de la Unión en relación con la población afroamericana; este obstruccionismo será protagonizado por los senadores demócratas del Sur profundo. También se practicó en relación con el incipiente Estado de bienestar, especialmente el New Deal de Franklin D. Roosevelt. Es asimismo una época de multiplicación del trabajo legislativo como consecuencia del intervencionismo público.

Se ha hecho referencia a que los grandes protagonistas del filibusterismo fueron durante un largo periodo de tiempo los senadores demócratas de los estados del Sur, que utilizaban esta arma para oponerse a los primeros intentos de poner fin a la discriminación racial. Pero esta cuestión va evolucionando a finales de los años 50 y comienzos de los 60, cuando la dirección demócrata, con el papel relevante del después presidente Lyndon B. Johnson, a la sazón líder de la mayoría demócrata en el Senado, que contó con el apoyo decisivo de los senadores republicanos, decide dar un paso adelante para poner fin a dicha discriminación, lo que da lugar a una rebelión abierta de esos senadores demócratas del Sur, los conocidos como «Dixiecrats».

Vuelve el autor al marco procedimental y en concreto al *cloture*. Su aprobación tuvo lugar el 8 de marzo de 1917, después de una laboriosa negociación, a través de la reforma de la regla xxii, por 76 votos a favor y 3 en contra. En 1949 se volvió a modificar, para aplicar el cierre del debate también en relación con las mociones procedimentales, con excepción de las que pudieran afectar a la modificación de las Normas del Senado, pero al mismo tiempo se endurece la mayoría requerida para el cierre, puesto que pasa a ser

de 2/3 de los miembros de derecho del Senado, frente a la regulación anterior, que exigía 2/3 de los senadores presentes y votantes.

En 1959 se produce una nueva reforma del *cloture*, que pasa a requerir 2/3 de los senadores presentes y votantes, ampliándose a la modificación de las Rules.

Se resalta el alcance que tuvo el *cloture* o cierre en la aprobación de varias leyes relativas a los derechos civiles, gracias a la colaboración de los republicanos y los demócratas liberales. La coordinación en los años 60 de los líderes en el Senado del Partido Demócrata (Mansfield) y del Partido Republicano (Dirksen) puede calificarse de ejemplar. Por eso, y se reproduce literalmente lo que escribe el autor de esta obra, «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».

La siguiente etapa, la quinta, que comienza en 1970, nos sitúa ya en el filibusterismo de la época actual.

Han cambiado varias cosas en los Estados Unidos, con la consolidación de la denominada «Presidencia Imperial» y a partir del Watergate, reivindicación del papel de las cámaras en el equilibrio de poderes en Estados Unidos. El filibusterismo por su parte cambia de sesgo, pero tiene un aumento exponencial, en el que influyen el sistema de los *holds* y el *two-track-system*. No obstante, tras la aprobación de la legislación de los derechos civiles en los 60, el uso del filibusterismo ya no tiene la connotación negativa que tenía, y aunque conserva su carácter de arma con propósitos «parroquiales», ha pasado a ser un instrumento de utilización partidista en el contexto de la creciente polarización política, lo que no quiere decir que no se alcancen grandes acuerdos en determinados asuntos.

El autor vuelve a detenerse en el denominado «filibusterismo silencioso», encarnado por los *holds*, que no son otra cosa que la particular objeción por parte de uno o varios senadores a que un asunto sea tramitado. El senador se dirige al líder de su grupo para comunicar su objeción. En la realidad, como el líder de la mayoría es quien materialmente domina la agenda del Senado, los *holds* se

dirigen al mismo, bien directamente (los senadores de su partido), bien indirectamente, a través del líder de la minoría (los del grupo contrario).

No hay un procedimiento sobre los *holds* en las Rules, pero el líder de la mayoría no incluirá el asunto en el orden del día hasta que la objeción sea levantada, salvo que se busque levantar el *hold* mediante la aprobación del *cloture* (cierre), por tener asegurado el voto favorable de 3/5 de los miembros del Senado, en concreto de 60 senadores (esta mayoría se introdujo en 1975, manteniéndose la de 2/3 de senadores presentes y votantes para modificar las Normas del Senado). Salvo que se tenga esa seguridad con respecto a la mayoría requerida para levantar el cierre, el líder de la mayoría se verá obligado a abrir un período de negociaciones de cara a la retirada del *hold* por el proponente del mismo.

Entre las medidas correctoras del filibusterismo hay que incluir la modificación de la regla xxii llevada a cabo en 1979, que introduce un tiempo máximo de deliberación tras la aprobación de la moción de cierre que quedó fijado en 100 horas y que en 1986 fue rebajado a 30 horas.

Hay que recordar que el cierre se aplica también a las nominaciones presidenciales tanto de altos funcionarios y cargos del Ejecutivo como de jueces federales y del Tribunal Supremo; para la aprobación del cierre en estas nominaciones solo se exige actualmente la mayoría simple.

Si una moción de cierre es aprobada por el Senado su decisión no puede ser recurrida; sí puede ser recurrido en cambio su rechazo.

El autor, tras profundizar en diversos casos de filibusterismo, dedica un capítulo a las perspectivas de futuro del mismo, refiriéndose a las diversas propuestas de reforma de esta figura, que oscilan entre su supresión, la eliminación de la posibilidad de obstruir la aprobación de las mociones para proceder y la reducción de la mayoría requerida, en diversos grados; analiza también las diversas vías que habría que seguir en el supuesto de una eventual reforma del filibusterismo, deteniéndose en especial en las denominadas «opción nuclear» y «opción convencional».

Ya en lo concerniente a las perspectivas de futuro hace hincapié en que la generalidad de la doctrina señala que es poco probable

que se produzca una reforma que elimine el filibusterismo, entre otras cosas porque la mayoría puede pasar a ser minoría y por la aversión al riesgo y la resistencia al cambio de una Cámara tan apegada a la tradición. No ha habido nunca en las cámaras de los Estados Unidos, y especialmente en su Senado, derogaciones o sustituciones completas de su derecho parlamentario. Los principios de la reciprocidad, de la especialización, de la «cortesía senatorial», todo está ligado y propicia la permanencia de esta figura parlamentaria. Por otra parte, incluso en estos tiempos, el filibusterismo sigue facilitando la defensa de los intereses locales de los senadores.

En el capítulo sobre la constitucionalidad del filibusterismo se sistematizan las posiciones contrarias y favorables a la constitucionalidad de la regla xxii. Entre las contrarias cabe destacar las que advierten que la aprobación del cierre exige una supermayoría no prevista en la Constitución y que no hay razón para la vigencia intemporal de la regla xxii; entre las favorables lo sostenido por los partidarios de considerar al Senado como un *continuing body*, por su renovación por tercios, sin olvidar que desde el primer *quorum* en 1789 y la adopción de sus Rules, el Senado no ha cuestionado jamás su vigencia.

Recuerda el autor, como dato significativo, que cuando los presidentes del Senado (vicepresidentes de los Estados Unidos), al inicio de la legislatura, han dado el paso de considerar que el Senado podría por mayoría simple modificar la regla xxii o incluso aprobar unas nuevas Normas completas, el Pleno en apelación siempre lo ha rechazado. Esto sucedió en una ocasión bajo la presidencia del republicano Richard Nixon (1957) y en dos ocasiones bajo la presidencia del demócrata Hubert Humphrey (1967 y 1969).

Expone a continuación unas consideraciones en torno a la impugnabilidad de la regla xxii y del filibusterismo ante los tribunales; recuerda que el Tribunal Supremo nunca se ha pronunciado sobre esta cuestión porque los Estados Unidos son muy respetuosos con el principio de la división de poderes, y por eso aquel ha inadmitido de plano las escasas demandas presentadas, y otro tanto ha sucedido con los tribunales ordinarios. El peso de la doctrina de la *political question* es evidente en estas decisiones judiciales.

Pasa el autor a ocuparse de la valoración del filibusterismo, ahora no desde la óptica de la constitucionalidad o inconstitucionalidad.

dad, sino de la conveniencia o inconveniencia. Expone que también aquí está dividida la doctrina, que no la clase política, que valora positivamente el filibusterismo. En contra se argumenta que contribuye a la parálisis del sistema político, que propicia la radicalización, que desprestigia la institución, alejándola del ciudadano, que supone poner demasiado poder en manos de pocos individuos, que favorece intereses minoritarios muy locales en perjuicio del conjunto de la nación. A favor se alega que es un instrumento de protección de las minorías; que en su día fue decisivo para que los denominados «progresistas» hicieran valer sus propuestas, que sirvieron para regenerar un sistema político dominado por los grandes intereses industriales y la cúpula de los dos grandes partidos, que acabaron por acoger muchas de las propuestas y principios de los «progresistas» (elección directa de los senadores, sistema público completo de educación, primarias para seleccionar candidatos); que el filibusterismo es un eficaz freno y contrapeso a toda veleidad de posición dominante, especialmente cuando la Presidencia, la Cámara de Representantes y el Senado son del mismo signo político; que es un instrumento eficaz en pro del compromiso político y los acuerdos interpartidistas; que refuerza el papel del senador individualmente considerado; que es un instrumento de defensa de los estados pequeños y que es una vía para exigir una mayoría reforzada para leyes especialmente importantes.

Finaliza el autor la obra con unas conclusiones, a modo de compendio de lo tratado a lo largo de aquella, admirablemente redactadas y ordenadas. También se acompañan varios apéndices, muy ilustrativos y de gran utilidad.

Es este libro sobre el filibusterismo en el Senado estadounidense, un libro singular, lo que se aprecia ya desde sus primeras líneas y se va confirmando conforme continúa su lectura, capítulo tras capítulo. Singular porque el autor ha escogido un tema extremadamente complejo, para cuyo estudio y desarrollo se ha servido de documentación original y de seleccionadas fuentes bibliográficas, en alto porcentaje estadounidenses y británicas, con un resultado brillante. Pero el libro es singular, además de por el tema escogido, porque a lo largo del mismo nos encontramos con una espléndida lección magistral no solo sobre el filibusterismo en el Senado, sino sobre el conjunto del sistema constitucional y político de los Estados Unidos, así como sobre su

apasionante evolución histórica. Obras como esta, con su impronta cosmopolita, deben ser siempre especialmente bienvenidas en nuestro derecho constitucional y parlamentario.