

LLUÍS PEÑUELAS I REIXACH

**PODER FINANCIERO  
Y FEDERALISMO  
EN LOS ESTADOS UNIDOS**

(Segunda edición)

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2014

# ÍNDICE

	Pág.
<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>7</b>

## PARTE PRIMERA FEDERALISMO EN LA CONSTITUCIÓN NORTEAMERICANA

### CAPÍTULO I FEDERALISMO Y SOBERANÍA EN LA CONSTITUCIÓN NORTEAMERICANA

I. LA CONSTITUCIÓN NORTEAMERICANA Y EL FEDER- LISMO.....	15
1. Caracterización del texto constitucional.....	15
2. Fines gubernamentales perseguidos.....	17
3. El Federalismo en la Constitución norteamericana .....	19
II. LA SOBERANÍA EN LOS EE.UU. ....	22

### CAPÍTULO II DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL

I. DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL DESDE EL INICIO DEL ES- TADO FEDERAL HASTA 1937 .....	27
1. Competencias del Gobierno Federal.....	28
2. Los poderes reservados a los Estados .....	30

	Pág.
3. La relación entre ambos tipos de Gobierno: la teoría del Federalismo Dual.....	31
II. DISTRIBUCIÓN DESDE 1937 HASTA NUESTROS DÍAS .....	34
1. Algunos datos empíricos sobre el sistema de gobierno americano en las últimas décadas.....	34
2. Características del federalismo norteamericano en las últimas décadas .....	37
3. Cambios en la regulación jurídica del sistema de competencias ...	39
4. Las relaciones entre ambos niveles de Gobierno: la muerte del Federalismo Dual y la teoría del Federalismo Cooperativo.....	46
5. El cambio de la filosofía política de la Administración Reagan ...	48

## PARTE SEGUNDA

### **EL PODER DE GRAVAR, LA PROBLEMÁTICA FINANCIERA INTERGUBERNAMENTAL Y LOS MECANISMOS DE COOPERACIÓN**

#### CAPÍTULO III

#### **EL PODER DE GRAVAR FEDERAL Y ESTATAL EN LA CONSTITUCIÓN DE LOS EE.UU.**

I. INTENCIÓN DE LOS AUTORES DE LA CONSTITUCIÓN .....	55
II. REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DEL PODER DE GRAVAR...	56
1. Normas positivas.....	56
2. Cuestiones terminológicas .....	57
3. Sistema impositivo.....	59
III. « <i>TAXING POWER</i> » DEL GOBIERNO FEDERAL.....	60
1. Límites generales .....	61
2. Límites específicos sobre los impuestos indirectos .....	61
3. Límites específicos sobre los impuestos directos .....	62
4. Límites explícitos e implícitos .....	63
5. Otros límites sobre el « <i>Taxing Power</i> » .....	65
IV. « <i>TAXING POWER</i> » DE LOS ESTADOS .....	65
1. Límites contenidos en la Constitución de los EE.UU. ....	65
2. Límites contenidos en las Constituciones estatales .....	69
3. Conclusiones.....	70
V. LA « <i>NECESSARY AND PROPER CLAUSE</i> », LA CLÁUSULA DE SUPREMACÍA Y EL PODER DE GRAVAR.....	70

**CAPÍTULO IV**  
**PROBLEMÁTICA FINANCIERA INTERGUBERNAMENTAL:**  
**DÉFICIT CRÓNICO DE LAS FINANZAS ESTATALES.**  
**DESEQUILIBRIO FINANCIERO ENTRE LOS GOBIERNOS**  
**ESTATALES Y EL FEDERAL**

I.	PROBLEMÁTICA FINANCIERA INTERGUBERNAMENTAL: DÉFICIT CRÓNICO DE LAS FINANZAS ESTATALES. DESEQUILIBRIO FINANCIERO ENTRE LOS GOBIERNOS ESTATALES Y EL FEDERAL .....	75
II.	LÍMITES A LA CAPACIDAD FINANCIERA DE LOS ESTADOS...	78
	1. Diferente capacidad de endeudamiento .....	78
	2. Competencia vertical entre el Gobierno Federal y los estatales ....	79
	3. Competencia fiscal horizontal entre Estados .....	82
III.	SOLUCIONES AL DESEQUILIBRIO FINANCIERO Y DÉFICIT DE LOS ESTADOS.....	83

**CAPÍTULO V**  
**MECANISMOS O INSTITUTOS JURÍDICOS DE COOPERACIÓN**  
**IMPOSITIVA INTERGUBERNAMENTAL**

I.	PRECISIONES CONCEPTUALES .....	86
II.	« <i>TAX CREDITS</i> » .....	88
	1. Concepto y caracterización .....	88
	2. Funciones .....	89
	3. Utilización histórica de los « <i>tax credits</i> » como mecanismo para influir en la política impositiva de los Estados .....	90
III.	DEDUCCIONES DE LOS IMPUESTOS ESTATALES Y LOCALES.	93
	1. Definición y caracteres .....	93
	2. Funciones .....	93
	3. Distinción de figuras afines.....	94
	4. Utilización histórica de este mecanismo.....	94

**PARTE TERCERA**  
**EL PODER DE GASTO CONDICIONAL**  
**DEL GOBIERNO FEDERAL**

**CAPÍTULO VI**  
**EL PODER DE GASTO DEL GOBIERNO FEDERAL**

I.	NATURALEZA DEL PODER DE GASTO .....	99
----	-------------------------------------	----

	Pág.
1. ¿Es un poder independiente del resto de poderes federales? .....	99
2. Distinción del poder de gasto del poder de regular .....	101
II. DELIMITACIÓN DEL PODER DE GASTO .....	103
1. Límites materiales .....	103
2. Límites de finalidad .....	104
3. Límites formales .....	105
4. Límites genéricos .....	105
III. EL PODER DE GASTO, LA « <i>NECESSARY AND PROPER CLAUSE</i> », Y LA CLÁUSULA DE SUPREMACÍA .....	106

## CAPÍTULO VII EL PODER DE GASTO CONDICIONAL

I. OBJETO DE ESTUDIO .....	107
II. DEFINICIONES .....	108
III. NATURALEZA .....	109
IV. FUNCIONES Y CAUSAS DE SU UTILIZACIÓN .....	110

## CAPÍTULO VIII EVOLUCIÓN DE LA DOCTRINA JURISPRUDENCIAL SOBRE EL PGC Y LOS PODERES RESERVADOS

I. LOS AÑOS TREINTA: EL CAMBIO JURISPRUDENCIAL Y EL ESTABLECIMIENTO DE LA DOCTRINA ACTUAL .....	114
1. <i>Massachusetts v. Mellon</i> .....	114
2. <i>Butler v. United States</i> .....	116
3. <i>Steward Machine v. Davis</i> .....	118
4. <i>Oklahoma v. U.S. Civil Service Commission</i> .....	121
II. 1976, UNA POSIBLE VUELTA A LA DOCTRINA ANTERIOR A 1937: EL CASO <i>NATIONAL LEAGUE OF CITIES</i> Y SUS REPERCUSIONES SOBRE EL PGC .....	123
1. <i>National League of Cities v. Usery</i> .....	124
2. Consecuencias de <i>League of Cities</i> sobre el PGC, casos desde 1974 a 1985 .....	126
3. <i>Pennurst State School and Hospital v. Haderman</i> .....	128
III. 1985, <i>GARCÍA V. SAN ANTONIO METROPOLITAN TRANSIT AUTHORITY</i> Y CASOS POSTERIORES SOBRE EL PGC .....	129
1. <i>García v. San Antonio Metropolitan Transit Authority</i> .....	129
2. 1987, <i>South Dakota v. U.S.</i> .....	132

**CAPÍTULO IX**  
**MODELO DOCTRINAL DEL PODER DE GASTO CONDICIONAL**

I.	CARACTERIZACIÓN DE LA DOCTRINA JURISPRUDENCIAL SOBRE EL PGC.....	135
II.	MODELO DOCTRINAL SOBRE EL PODER DE GASTO CONDICIONAL EN SENTIDO ESTRICTO.....	136
	1. Posibilidad genérica de unir condiciones .....	138
	2. Posibilidad de que las condiciones incidan sobre los Estados: aceptación libre de las transferencias condicionadas por los Estados.....	140
III.	CRÍTICA DE LOS AUTORES NORTEAMERICANOS A LA JURISPRUDENCIA SOBRE EL PODER DE GASTO CONDICIONAL ....	142
IV.	CONCLUSIONES.....	146

**CAPÍTULO X**  
**DOCTRINA ACTUAL SOBRE LA CLÁUSULA DEL COMERCIO Y SU IMPACTO EN LA DOCTRINA DEL PODER DE GASTO CONDICIONAL. PERSPECTIVAS DE FUTURO DEL PGC**

I.	NATIONAL LEAGUE OF CITIES Y EL PODER DE GASTO CONDICIONAL.....	147
II.	GARCÍA Y EL FEDERALISMO.....	149
	1. Crítica .....	149
	2. Doctrina del caso <i>García v. San Antonio</i> .....	150
III.	GARCÍA Y EL PODER DE GASTO CONDICIONAL. FUTURO DEL PODER DE GASTO CONDICIONAL DEL GOBIERNO FEDERAL.....	156

**PARTE CUARTA**  
**LAS TRANSFERENCIAS FINANCIERAS INTERGUBERNAMENTALES**

**CAPÍTULO XI**  
**EVOLUCIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DE LAS TRANSFERENCIAS FINANCIERAS INTERGUBERNAMENTALES**

I.	HASTA 1960 .....	165
II.	LA «GREAT SOCIETY».....	166

	Pág.
III. EL « <i>NEW FEDERALISM</i> » .....	168
IV. LOS AÑOS DE CARTER .....	169
V. LA ADMINISTRACIÓN REAGAN.....	170

## CAPÍTULO XII

### ANÁLISIS DE LAS TRANSFERENCIAS FINANCIERAS INTERGUBERNAMENTALES

I. NATURALEZA.....	173
1. Tipo de relación económico-administrativa.....	173
2. Tipo de instituto jurídico.....	174
II. CLASES DE TRANSFERENCIAS .....	177
1. « <i>Categorical grants</i> » o Transferencias de Categoría.....	177
2. « <i>Block grants</i> » o Transferencias de Bloque .....	178
3. « <i>General Revenue Sharing</i> » (GRS) .....	179
4. Metodología y criterios clasificatorios.....	179
III. CARACTERÍSTICAS .....	180
IV. TERMINOLOGÍA Y CONCEPTO .....	181
1. Terminología.....	181
2. Concepto .....	182
V. FUNCIONES Y CAUSAS.....	183
VI. ESTRUCTURA .....	185
1. Sujetos.....	185
2. Objeto .....	186
3. Contenido de la relación jurídica.....	186
VII. FUENTES NORMATIVAS .....	189
1. La Constitución .....	189
2. La ley de la transferencia o « <i>Grant-in-aid statute</i> » .....	190
3. « <i>Appropriation acts</i> » o leyes de asignación.....	191
4. Leyes « <i>cross-cutting</i> » o de aplicación general .....	191
5. « <i>Program regulations</i> » o reglamentos de los programas .....	192
6. « <i>Central management rules</i> » o reglas generales de dirección.....	192
7. Acuerdos de transferencias o « <i>grant agreements</i> » .....	192
8. « <i>Informal guidelines</i> » o directrices informales .....	192
9. Jurisprudencia .....	193

**PARTE QUINTA  
FEDERALISMO Y PODER FINANCIERO  
EN LOS EE.UU.**

**CAPÍTULO XIII  
FEDERALISMO Y PODER FINANCIERO EN LOS EE.UU.**

I. LOS PODERES FEDERALES DE GASTAR Y GRAVAR Y LOS MECANISMOS DE COOPERACIÓN FINANCIERA EN LA EXPERIENCIA FEDERAL NORTEAMERICANA .....	198
II. EL PODER FINANCIERO FEDERAL, SISTEMA COMPETENCIAL Y DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL PODER POLÍTICO EN LOS EE.UU. ....	205
<b>EPÍLOGO</b> .....	211
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	215



## INTRODUCCIÓN

Siempre me ha gustado leer las introducciones de artículos y libros de Derecho norteamericanos. Normalmente su autor trata de convencernos de lo conveniente que nos puede resultar su lectura, mostrándonos las aportaciones que, a su juicio, su trabajo presenta. Gracias a ello, las mejores síntesis de las obras de Derecho se suelen encontrar precisamente en dichas introducciones. Por otra parte, cada vez que me he decidido a leer el conjunto del trabajo que tenía entre mis manos, he llegado a sentirme un poco decepcionado cuando no he sido capaz de encontrar aportaciones que no se me hubieran ya sumariado en la introducción. Yo evitaré que algún lector de esta obra sufra tan lamentable sensación y dejaré que sea él mismo quien descubra mis «fundamentales» aportaciones a la Ciencia del Derecho y de la Política, que han de darme la inmortalidad. Pero no lo haré solamente por este motivo. Me sentiría incapaz de hacer una buena síntesis de los temas de este estudio, que no se centra sobre un objeto de conocimiento muy concreto y específico (no es una monografía) sino que aborda numerosos temas (si bien con una única perspectiva). Por ello se me haría muy difícil resumir en pocas palabras su contenido esencial.

Antes de continuar, lo primero que debo aclarar es que este libro parte de una tesis doctoral leída en 1988 que analiza el tema desde los orígenes de la Constitución Norteamericana hasta los años de la Administración Reagan. El análisis no se construye sobre el concepto de «poder financiero». Éste, en la doctrina europea, se refiere al poder político que delega el pueblo soberano a un Gobierno para que recaude ingresos económicos y para que los gaste en la persecución de unas determinadas finalidades. Pero, dada la temática estudiada, me ha parecido que el término «poder financiero» era el más conveniente para titular la obra de una forma relativamente breve, sin que prácticamente lo hayamos utilizado para nada más.

He intentado abordar el conocimiento del poder de gravar y de gastar del Gobierno Federal en los EE.UU., junto al de los mecanismos de cooperación financiera intergubernamental más utilizados por el referido Gobierno. Pero no un conocimiento global y orgánico, sino un conocimiento de los mismos que nos permitiera entender la posible relación de estas instituciones jurídicas con el proceso de pérdida de poder político que han experimentado los Gobiernos estatales en el periodo comprendido entre los años treinta y los setenta del pasado siglo. Todo ello conforma el tema de esta investigación.

Dos son los personajes de la obra. Un personaje principal: el poder financiero del Gobierno Federal, con sus tres manifestaciones ya mencionadas (el poder de gravar, el poder de gastar y los mecanismos de cooperación financiera intergubernamental). Un personaje secundario: la influencia de todas estas instituciones jurídicas en la alteración de la distribución tradicional del poder político en los EE.UU.

El primer personaje es el que «habla», y lo hace sobre él mismo, a lo largo de más del 80 por 100 de la obra. Sin embargo, lo hace en función de los intereses del personaje secundario, todo lo que nos dice es sobre él, es de él, pero con relación al segundo personaje. Con su monólogo nos está ofreciendo información de ambos protagonistas. Analicemos las cuatro partes de la obra en las que este personaje predomina sobre el otro.

Para comprender la regulación de los diferentes poderes financieros del Gobierno Federal resultaba imprescindible conocer el sistema en el cual se incardinaban, pues su valor depende absolutamente de éste. Por ello, la obra en su Primer Acto (Parte I) no ha esquivado el estudio de temas tan espinosos como el del federalismo, la soberanía y el sistema competencial. Los estudia únicamente con la extensión necesaria para poder conocer la regulación del poder financiero federal y el papel que éste ha podido tener en la pérdida de poder político de los Estados.

Posteriormente, en un Segundo Acto (Parte II), se pasa al poder de gravar, del que se analiza su regulación constitucional básica. Ya que este poder no ha desempeñado un papel directo fundamental sobre nuestro protagonista secundario, éste apenas hace detener el monólogo en este tema. Prefiere hacer hablar al personaje principal de los problemas que se han presentado en el conjunto del sistema financiero de los EE.UU., y de las principales instituciones jurídicas que se han utilizado para solventarlos. Sin embargo, la obra tampoco se extiende excesivamente en ellos.

El protagonista secundario induce nuevamente al principal a que nos comente otra de sus manifestaciones: la del poder del gasto y la de las transferencias financieras intergubernamentales (Partes III y IV). Aquí es donde

parecen coincidir más los intereses de ambos personajes, por lo que es donde la obra adquiere más exhaustividad y profundidad.

Finalmente, quien calificábamos como personaje secundario toma las riendas de la obra, y se convierte en protagonista principal del Quinto Acto (Parte V).

El monólogo que nos ofrece el «poder financiero federal», que trata de comunicarnos cuál ha sido y cuál es el valor de los poderes financieros federales, presenta una esencial dificultad. ¿Cómo explicar el valor de unas cartas de póker en un juego en que la Banca puede cambiar en cada ocasión, bajo unas mínimas justificaciones racionales, el valor de las cartas que los jugadores han tirado? Los participantes de ese juego realizan sus planteamientos en función de las cartas que les ha repartido la Banca, pero sus jugadas son concebidas sólo bajo presunciones (más o menos fundadas). No disfrutan de la certeza absoluta sobre cómo responderá la Banca en cada una de las ocasiones en que se decidan a hacer uso de sus cartas. Jugar la partida resulta a todas luces complicado, pero aún existe algo más difícil: intentar explicar a un tercero las reglas y valor de las cartas.

¿Cuál es el alcance del poder de gasto que disfruta el Gobierno Federal? Nadie lo puede precisar con total exactitud. ¿Cuál era su valor, por ejemplo, en 1950? Tampoco se puede determinar exactamente. Se podrá establecer el valor que le había dado la Corte en el último caso anterior a esa fecha, pero no el que tenía en ese año <sup>1</sup>. ¿Cómo explicar la evolución del valor de las cartas cuando en muchos periodos ha existido incertidumbre sobre el mismo? Es simplemente imposible alcanzar un pleno y seguro conocimiento sobre estas cuestiones. Sin embargo, es cierto que conocer cuál ha sido el valor que la Corte ha dado a las cartas cada vez que un jugador las ha utilizado (el juego en EE.UU. se lleva realizando desde hace más de doscientos años), sirve para intentar predecir su valor y comprender su evolución. Esto es lo que nos proponemos realizar en nuestro estudio respecto a las «cartas» del poder de gravar y, sobre todo, del poder de gastar, en relación con la autonomía política de los Estados.

Para conseguir estos objetivos he acudido, casi con exclusividad, a la doctrina y fuentes jurídicas norteamericanas. Las citas a obras españolas son prácticamente inexistentes, y se centran en alguna de las que han tratado temas de Derecho Norteamericano o en obras que hayan podido ayudar a

---

<sup>1</sup> La ambigüedad del texto constitucional y la continua reinterpretación a la que está sometido provoca que «no exista ningún método simple de dividir, para su explicación, los poderes del Gobierno Federal o de los Estados, o para establecer el momento histórico en que dichos poderes fueron delimitados y precisados» (Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *Regulatory Federalism: Policy, Process, Impact & Reform*, A-95, Washington, D.C., 1984, p. 26; de ahora en adelante citaremos a esta Comisión simplemente por «ACIR», y omitiremos su localización en Washington).

fundamentar mis traducciones terminológicas, sin que en ninguno de estos casos haya pretendido efectuar selección alguna del conjunto de trabajos o autores más representativos.

A pesar de que el único responsable de los errores que pueda contener esta obra soy yo, muchos son los que han contribuido a sus posibles aspectos positivos. En primer lugar, el director académico de mi tesis: José Juan Ferreiro Lapatzta (catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Barcelona). Sin su aliento, confianza y dirección, nunca hubiera podido realizarla.

Saltando al otro lado del Atlántico, he de destacar la ayuda y dirección que recibí del profesor Richard B. Cappalli (Professor of Law de Temple Law School). Ayuda que me sirvió en gran medida para mejorar todo el contenido de la tesis y que sé que sólo podré pagar con mi sincera amistad.

En la costa oeste de los EE.UU., Tom Heller (Professor of Law de Stanford Law School) me introdujo en el sistema legal norteamericano y me orientó en los primeros pasos de mi investigación. Especial recuerdo y gratitud me merecen los bibliotecarios de la Stanford Law School.

Ayudas y orientaciones puntuales, algunas de ellas fundamentales, me fueron ofrecidas por Akhil R. Amar (Yale Law School), George Break (University of California, Berkeley), Ellis Katz (Center for the Study of Federalism, Philadelphia), John Kincaid (ACIR, Washington) y Albert Rosenthal (Columbia Law School); y por los miembros de mi tribunal de tesis, los catedráticos García Añoveros, Palao Taboada, Ramayo Massanet y Trías Fargas.

Finalmente debo destacar al Institut d'Estudis Autonòmics de la Generalitat de Catalunya, que financió mi año en Stanford Law School a través de una de sus becas.

**PARTE PRIMERA**  
**FEDERALISMO EN LA CONSTITUCIÓN**  
**NORTEAMERICANA**

Es imposible abordar el estudio de los poderes específicamente financieros que conforman el poder financiero del Gobierno Federal sin tener unas nociones básicas del conjunto del sistema de competencias. El valor y significado de los poderes financieros dependen del valor y significado de otros poderes y preceptos y, en último término, depende de la concepción global que se adopte del modelo o sistema de distribución. Resulta imprescindible, pues, que abordemos mínimamente el estudio del sistema competencial norteamericano y de dos nociones conexas con el mismo: la del «federalismo» y la de la «soberanía».

Al mismo tiempo, la exposición en esta Parte I de la tesis sirve a otro de sus propósitos: constatar que el Gobierno Federal ha aumentado su poder político y jurídico, y dilucidar el papel que en dicho proceso han tenido los cambios legislativos y jurisprudenciales sobre los poderes financieros.

# CAPÍTULO I

## FEDERALISMO Y SOBERANÍA EN LA CONSTITUCIÓN NORTEAMERICANA

### I. LA CONSTITUCIÓN NORTEAMERICANA Y EL FEDERALISMO

La Constitución Norteamericana se fraguó en Philadelphia en una convención de 55 delegados de los Estados de la Confederación. Los representantes de los Estados estuvieron reunidos desde el 25 de mayo al 17 de septiembre de 1787. En el verano de 1788, el texto fue aprobado como norma constitucional por el requerido número de nueve Estados de la Confederación<sup>1</sup>. Los diferentes pueblos de los Estados, a través de convenciones de representantes elegidos específicamente para decidir esta única cuestión, fueron quienes efectuaron su aprobación.

#### 1. Caracterización del texto constitucional

Entre sus diferentes caracteres, nos interesa destacar tres de ellos. En primer lugar, el texto constitucional resulta impreciso y poco detallado: la

---

<sup>1</sup> Sobre aspectos históricos de este proceso: C. BRENT SWISHER, *American Constitutional Development*, 2.<sup>a</sup> ed., Houghton Mifflin Company, Boston, 1954, pp. 28 a 44. En lengua castellana, a modo de ejemplo: L. ORTEGA ÁLVAREZ, «La división de competencias económicas en los EE.UU.», en E. GARCÍA DE ENTERRÍA *et al.*, *La distribución de competencias económicas entre el Poder Central y las Autonomías Territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución Española*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1980, pp. 37 a 45. También: J. SÁNCHEZ LÓPEZ, *Evolución histórica y situación actual del federalismo americano*, Universidad de Granada, Granada, 1985; y J. GARCÍA COTARELO, «El régimen político de los Estados Unidos», en J. FERRANDO BADÍA (coord.), *Regímenes políticos actuales*, Tecnos, Madrid, 1985, pp. 521-533.

voluntad de los autores constitucionales de crear un texto duradero exigía unos preceptos que pudieran interpretarse de forma flexible. Otro factor que explica este carácter es la naturaleza consensual del texto: la Constitución Norteamericana fue el producto de un acuerdo entre quienes buscaban la creación de un Gobierno central con una amplia autoridad política y aquellos que simplemente deseaban un Gobierno cuya autoridad dependiera de la aceptación de la misma por parte de los Estados<sup>2</sup>. La inexistencia de una regulación clara y completa se ha constituido a su vez en una de las principales causas que explican el gran protagonismo jurídico-político adquirido por el órgano interpretador de la Carta Magna: la Corte Suprema<sup>3</sup> norteamericana.

En segundo lugar, la Constitución se destinaba a regular el nuevo Gobierno<sup>4</sup>, no los Gobiernos de los Estados ya constituidos<sup>5</sup>. Evidentemente, aunque son pocos los preceptos que explícitamente hacen referencia a los Estados, éstos se vieron totalmente afectados por la nueva distribución del poder político que establecía el pueblo de los Estados Unidos a través de su Constitución.

Finalmente, cabe destacar que su normativa introducía una importante novedad respecto al sistema de la Confederación: el Gobierno Federal podría actuar sus poderes directamente sobre las personas y bienes que se encontrasen en el territorio de los EE.UU. Esto era así puesto que pasaba a contar, equiparándose a los Estados, con un completo aparato gubernamental para la aplicación de las normas jurídicas producidas por su legislativo: las ramas ejecutiva y judicial de gobierno.

---

<sup>2</sup> «La raíz de esta confusión se encuentra en la convención constitucional de 1787, la cual estuvo muy lejos de ser un armonioso encuentro de mentalidades o disposiciones parecidas [...]. Parte de esta confusión nominal fue probablemente intencionadamente buscada» (ACIR, *The Condition of Contemporary Federalism: Conflicting Theories and Collapsing Constraints*, A-78, 1981, p. 28). En el mismo sentido: «Fueron tantos los compromisos que tuvieron que aceptar cada uno de los miembros de la convención, que ninguno de ellos quedó totalmente satisfecho con el resultado. Sin embargo, la mayoría consideraba que la adopción de la Constitución, tal como fue redactada, era la única alternativa a la separación de la Unión» (C. SWISHER, «American Constitutional Development», cit., p. 34).

<sup>3</sup> La doctrina española suele traducir «*Suprem Court*» por Tribunal Supremo. Sin embargo, las funciones del tribunal norteamericano, salvando las diferencias que puedan establecerse entre un tribunal enmarcado en la tradición jurídica anglosajona o en la tradición civilista europea, comprenderían algunas de las que son realizadas en España tanto por el Tribunal Constitucional como por el Tribunal Supremo. Por ello, considero más correcto y menos equívoco traducirlo por «Corte Suprema». *Vid.* sobre la jurisdicción de la Corte Suprema: art. III, Sección 2.ª, cl. 2 de la Constitución. Uno de los mejores trabajos sobre la Corte Suprema norteamericana como tribunal constitucional puede ser encontrado en R. G. McCLOSKEY, *The American Supreme Court*, The University of Chicago Press, Chicago, 1960.

<sup>4</sup> Los términos «Gobierno» y «Estado» son usados con su acepción normal en los EE.UU., «Gobierno» = conjunto de instituciones gubernamentales (ejecutivo, legislativo y judicial), «Estado» = uno de los miembros de la Federación.

<sup>5</sup> «La Constitución norteamericana no versa sobre los Estados. Más bien se constituye principalmente como un conjunto de responsabilidades y prohibiciones dirigidas al Gobierno nacional y a sus funcionarios» (ACIR, *Regulatory Federalism: Polycy...*, A-95, cit., p. 32).



## 2. Fines gubernamentales perseguidos

a) *Una unión más perfecta que mantuviera un elevado protagonismo de los Estados.* El objetivo que motivó el proceso constitucional fue establecer una «unión más perfecta»<sup>6</sup> entre los diferentes Estados que pudiera solventar y controlar ciertos específicos problemas que no podían ser resueltos ni a nivel estatal ni por la existente Confederación. Básicamente: la protección contra amenazas militares exteriores y la unidad de mercado<sup>7</sup>. La comprobación de la falta de funcionalidad de un Gobierno basado en la simple colaboración voluntaria de los diferentes Estados puso de manifiesto dicha necesidad, que se convirtió, tal como lo indica su colocación en el texto constitucional, en la principal causa de la misma.

Sin embargo, no se pretendía una integración de los diferentes Estados en una entidad supraestatal a cualquier precio. Los padres constitucionales deseaban que esa «unión más perfecta» no pudiera alterar la existencia separada e independiente de los Estados. Ello motivó discusiones muy enrevesadas, y en ocasiones cáusticas, entre los legisladores constitucionales sobre los poderes que debía poseer el nuevo Gobierno. Al final se llegó a un compromiso entre las diferentes tendencias políticas, que dio lugar al diseño de un Gobierno nacional con «poderes limitados»: un Gobierno Federal con poderes enumerados y circunscritos a una serie de materias o ámbitos determinados<sup>8</sup>.

b) *Respeto a los derechos individuales.* Que el anterior objetivo fuese el motor del proceso constitucional, no comporta necesariamente que fuese el valor supremo que la inspirase. Contrariamente, el valor principal que persiguieron los legisladores constitucionales fue constituir un sistema de Gobierno que respetase los derechos y libertades de los ciudadanos. Un sistema en que la soberanía popular controlase realmente la soberanía guber-

---

<sup>6</sup> Preámbulo de la Constitución de los Estados Unidos de América: «Nosotros, el Pueblo de los Estados Unidos, a fin de formar una unión más perfecta, [...], por la presente promulgamos y establecemos esta Constitución para los Estados Unidos de América».

<sup>7</sup> Sobre el papel que los legisladores constitucionales pensaban que debía ser desempeñado por el Gobierno Federal, *vid.* MADISON, *Federalist paper*, núm. 41, en A. HAMILTON, J. MADISON y J. JAY, *The Federalist*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1966 (de aquí en adelante, sólo *Federalist paper*), p. 294.

<sup>8</sup> «Lo que se plasmó en el documento fue la victoria de los que podríamos calificar como “nacionalistas moderados”. Este grupo deseaba un Gobierno nacional fuerte que tuviera amplios poderes para gestionar un limitado número de importantes cuestiones nacionales (especialmente las relaciones internacionales y la creación de una estructura para la economía nacional), mientras que los Estados serían fuertes y activos (y generalmente autónomos) para ocuparse de la mayoría de las cuestiones diarias de la sociedad civil (como podría ser la regulación de la propiedad, salud, seguridad y orden público, asistencia social y moralidad)» (Ch. WOLFE, «The contemporary Supreme Court and federalism symposium discussion», en ACIR, *Federalism and the Constitution: a symposium on Garcia*, M-152, 1987, p. 56).

namental. El recuerdo reciente de la lucha por la libertad frente al Gobierno inglés, ciertos abusos de algunas legislaciones estatales y la voluntad de establecer un sistema que respetase los derechos y libertades de todos los ciudadanos norteamericanos motivó que se establecieran determinados límites expresos al poder de los Estados, y dio lugar a la creación de un sistema gubernamental basado en los «*check and balances*». Si la libertad es el poder político dividido en pequeñas fracciones, los autores constitucionales crearon un sistema de gobierno en el que el poder político se dividía y distribuía entre diferentes unidades, las cuales se controlaban mutuamente, con lo que se impedía la constitución de un poder tirano<sup>9</sup>. Se trataba de dividir el poder político entre los diferentes tipos de gobierno, con lo que éstos se controlarían mutuamente y, dentro del propio Gobierno Federal, entre las diferentes ramas del Gobierno. Gracias a estas técnicas, de separación de poderes en un mismo Gobierno y de división del poder político en diferentes tipos de Gobiernos, se buscaba asegurar los derechos individuales de los ciudadanos frente al poder gubernamental. Tal como expresó Madison:

«En la compuesta república de América, el poder cedido por el pueblo es primeramente dividido entre dos Gobiernos diferentes, y posteriormente, la porción asignada a cada uno de ellos, es subdividida entre distintos y separados departamentos. De esta forma los derechos del pueblo se encuentran doblemente garantizados. Los diferentes gobiernos se controlarán mutuamente, y al mismo tiempo, cada uno será controlado por él mismo»<sup>10</sup>.

Por tanto, «ya que los Gobiernos estatales permanecerían como centros alternativos de poder, el Gobierno nacional se encontraría en una competición permanente con los Gobiernos estatales. Esto reduciría la tendencia del Gobierno nacional hacia la irresponsabilidad y prevendría de la excesiva centralización del poder (...) la “tiranía”»<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Ciertos sectores doctrinales minoritarios efectúan otra lectura de las voluntades que presidieron el proceso constitutivo: «En la Constitución se articularon los mecanismos institucionales necesarios para asegurar la salvaguardia de los intereses de la burguesía capitalista [...]. Los federalistas pretendían un Gobierno dotado de poderes positivos, pero construido de tal forma que no imperase plenamente la fuerza de las mayorías, previniendo que las mismas pudieran llegar a afectar el derecho de propiedad de las minorías. Con el mismo fin, se imponían restricciones a los órganos legislativos estatales, de modo que sus decisiones no pudiesen ir contra los intereses del capital» (L. ORTEGA, «La división...», cit., p. 43). En el mismo sentido: «La idea generalmente admitida de que la Constitución de 1787 incorpora la filosofía democrática, requiere, por tanto, una cierta relativización, ya que la esencia de la democracia, consistente en el Gobierno del pueblo, no sólo no corresponde al diseño nuclear de la Constitución norteamericana sino que, además, tampoco era el objetivo pretendido por los constituyentes de Filadelfia; más bien era lo que, precisamente, querían evitar» (J. GARCÍA, «El régimen político...», cit., p. 530).

<sup>10</sup> MADISON, *Federalist paper*, núm. 51, p. 357.

<sup>11</sup> R. F. NAGEL, «Federalism as fundamental value: National League of Cities in perspective», *The Supreme Court Review*, 4, 1981, p. 100. M. DIAMOND en su artículo «Los fines del federalismo» constató la misma idea: «...la razón del federalismo es [...] la defensa contra el despotismo en una democracia o república extensa» (M. DIAMOND, «The ends of Federalism», *Publius*, 3, 1973, p. 135). Otras citas que corroboran esta noción mayoritariamente aceptada se pueden encontrar en X, 2.