

«EL FEDERALISMO NORTEAMERICANO: UNA VISION CONTEMPORANEA»

■ Conferencias de Bernard Schwartz

Analizar las principales características, avances y retrocesos del federalismo norteamericano en los dos siglos de su existencia ha sido el objetivo de las conferencias de Bernard Schwartz, catedrático de Derecho de la Universidad de Nueva York, que intervinieron, del 12 al 21 de abril pasados, en el ciclo sobre Autonomías Territoriales organizado por la Fundación Juan March, y en el que ha participado también otro destacado jurista, el italiano Massimo S. Giannini, de cuyas conferencias se dará cuenta en el próximo Boletín.

Las conferencias del profesor Schwartz fueron presentadas por el catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense Eduardo García de Enterría, quien, tras subrayar que el Federalismo norteamericano es «el más antiguo de todos los federalismos históricos y el que cuenta con la mayor experiencia, prestigiosa, continuada y vivaz», presentó al conferenciante como «un peso pesado en la materia objeto de este ejemplar programa de Autonomías Territoriales de la Fundación Juan March, que ha traído a las primeras figuras mundiales en temas de derecho y política regional. Dentro de la literatura norteamericana sobre el tema, Bernard Schwartz ocupa un lugar excepcional, por su conocimiento de la Constitución americana, ese organismo tan vivo y, por ello, tan necesario de continuos ajustes».

Asimismo, el conferenciante dirigió tres seminarios sobre estos temas con juristas y expertos españoles, celebrados en la Fundación.

Ofrecemos seguidamente un resumen de las cuatro conferencias del profesor Schwartz.



BERNARD SCHWARTZ nació en 1923 en Nueva York, en cuya Universidad es Catedrático de Derecho. Es autor de numerosos trabajos sobre legislación norteamericana. Su Constitutional Law ha servido de texto clave para varias promociones de universitarios norteamericanos. Otros títulos destacados son The Law in America: A History (1974) y The Great Rights of Mankind: A History of the American Bill of Rights (1977). Sus obras han sido traducidas a varios idiomas.

El gobierno nacional general y los gobiernos de los diversos Estados que configuran el sistema federal de los Estados Unidos de América funcionan según un principio de coordinación y, a la vez, de autonomía en sus respectivas esferas de competencia. Tal principio, base del federalismo norteamericano, estaba ya en la mente de los creadores de la Constitución Federal americana, preocupados fundamentalmente porque el nuevo Gobierno Nacional que se iba a crear no pudiese absorber a los Estados que componían la nación. Para ello asignaron al Gobier-

no Federal una serie de poderes claramente establecidos, reservando los demás para los Estados, que seguirían conservando su soberanía autónoma. El concepto de federalismo del que partieron los fundadores de la Unión Americana se basaba ya, pues, en una relación coordinada y autónoma de los diferentes centros de gobierno.

Tal concepto de federalismo suele resultar difícil de entender para aquellos que están habituados a los sistemas constitucionales europeos. Y viceversa. Para un americano, el sistema de gobierno de la mayor parte de los países europeos se ajusta a un esquema unitario y excesivamente centralizado, si se compara con el sistema federal americano.

Cinco pilares sostienen el Federalismo en Estados Unidos: 1) la unión de varias entidades políticas autónomas —los Estados— con fines comunes (lo cual es propio de toda federación); 2) la división de poderes legislativos entre el Gobierno nacional y los Estados constituidos; división que se rige por la norma de que mientras el primero es un «gobierno con poderes establecidos», los Estados son gobiernos con «poderes residuales»; 3) cada uno de esos centros de poder opera directamente, en la esfera que tiene asignada, sobre todas las personas y propiedades dentro de sus límites territoriales; 4) la provisión a cada centro de gobierno de un aparato legislativo, ejecutivo y judicial que es obligatorio acatar; y 5) la supremacía del Gobierno nacional, en sus esferas de competencia, sobre cualquier Estado, en caso de conflicto.

En el sistema americano, el Gobierno nacional ha sido investido con poder, no sólo sobre los Estados miembros —como en las federaciones anteriores— sino también sobre todos los ciudadanos de la nación. Ello significa que el Gobierno de Washington, para llevar a cabo su política de gobierno, no precisa del acuerdo de los distintos Estados, sino que ordenanzas y leyes operan directamente sobre todas las personas y propiedades dentro del territorio de la Unión. El resultado es claro: cada individuo, en Estados Unidos, está sujeto a las leyes de dos gobiernos, las que emanan de Washington y las que provienen de la capital de su Estado respectivo. Hay, pues, en Estados Unidos 51

gobiernos —el de Washington y los de los cincuenta Estados—; cada uno provisto de un completo aparato legislativo, ejecutivo y judicial.

A pesar de la creciente expansión del poder federal central producida en las últimas décadas, puede decirse que siguen siendo los Estados quienes ejercen las funciones principales en el sistema americano. Por citar algunos ejemplos, la enseñanza pública es competencia casi exclusiva de los Estados, y es también notable su protagonismo en campos como la prevención de incendios, protección policial, sanidad y salud públicas, etc.

Cabe decir, finalmente, que al existir dos tipos de gobierno que operan en una misma área territorial, los conflictos de competencia resultan inevitables. Para hacer frente a este tipo de problemas, el federalismo americano se basa en el principio de la supremacía del Gobierno Federal, dentro del ámbito de competencias que le corresponde, tal como lo expresa el Artículo VI de la Constitución. Con tal principio se evita que el Gobierno nacional quede subordinado a los Estados; al tiempo que imposibilita toda interferencia de los Estados en el funcionamiento del Gobierno Federal.

Un Estado federal ha de ser, necesariamente, un Estado de Derecho, es decir, debe haber un aparato que asegure la división de poderes que establece la Constitución. Ya en el siglo XIX se estableció que fuese el Tribunal Supremo Federal el que trazase la línea divisoria. El papel del Tribunal, al hacer efectiva la cláusula de supremacía nacional de la Constitución, se convierte, en última instancia, en el árbitro supremo del sistema federal, asegurando la vigencia de las leyes nacionales sobre cualquier conflicto con las locales; a la vez que garantizando que los Estados no sean absorbidos y anulados en su poder por el Gobierno de Washington.

LA DOCTRINA DEL «FEDERALISMO DUAL»

El ejercicio del poder por parte del Gobierno federal no debe incidir en la esfera de competencias reservada a los Estados, y a la inversa. Este fue el federalismo clásico en el que se basó el sistema de gobierno americano y que se conoce con la

denominación de *federalismo dual*: dos esferas de poder mutuamente exclusivas y reciprocamente limitadas, cuyos gobernantes se sitúan en un plano de completa igualdad.

Sin embargo, en la Constitución americana no aparece trazada con precisión la línea que delimita ambas autoridades, la de los Estados y la de la nación. El Gobierno central está investido con ciertos poderes expresos, y el resto se reserva a los

en los Estados Unidos desde la creación de la República, resultó ser inadecuada a la hora de hacer frente a los graves problemas que trajo la depresión económica en 1929. Era, a todas luces, evidente que la economía nacional sólo podía resucitar mediante una amplia intervención del Gobierno Federal. Así el *New Deal* de la Administración Roosevelt suprimió el *laissez-faire*. La medida más importante que se adoptó bajo el nuevo sistema fue la promulgación en 1933 de una Ley de Reconstrucción de la Industria Nacional (*National Industrial Recovery Act*), cuyo espíritu era totalmente contrario al concepto del federalismo dual. Con dicha ley el Gobierno Federal trataba de hacerse con el control de la producción y el comercio de los Estados. Así lo juzgó el Tribunal Supremo.

INCREMENTO DEL PODER FEDERAL

En 1937 el Tribunal Americano empezó a suprimir las limitaciones que había impuesto al Gobierno federal. Así, por ejemplo, desde el momento en que la producción de trigo por un agricultor para su consumo local puede ser reglamentada por el Congreso, alegando su posible efecto, aunque sea muy indirecto, sobre el comercio interestatal, se puede afirmar que el sistema americano ha dejado de ser un federalismo dual. La Unión de Estados Americanos no se funda ya en la división de poderes y soberanías entre gobiernos iguales, sino que acusa un evidente predominio del poder federal sobre el de los Estados.

Este poder del Gobierno Federal se ha incrementado notablemente en los últimos años debido también al uso que de él ha hecho en dos campos, el impositivo y el de gasto. El poder impositivo tributario del Gobierno de Washington es prácticamente ilimitado. En este poder se basó, por ejemplo, una de las medidas de reglamentación económica más importantes del *New Deal*, la *Agricultural Adjustment Act*, de 1933, con la que se quiso acabar con los excedentes en la producción agrícola.

Estrechamente relacionado con este poder impositivo del gobierno federal con fines reglamentadores, está el sistema de las subvenciones fede-



Estados. Hay casos en los que el poder se confiere solamente al Gobierno Federal, como el de declarar una guerra; y otros en los que no se excluye la posibilidad de que el gobierno nacional intervenga en áreas pertenecientes a los Estados, como ocurre, por ejemplo, en la reglamentación del comercio por el Congreso. Este poder se regula según la distinción entre comercio *interestatal*, que es competencia del Gobierno Federal tal como establece la Cláusula de Comercio de la Constitución (comercio entre los Estados) e *intraestatal* (corresponde a cada Estado la reglamentación de su comercio interior).

La doctrina del *laissez-faire*, que inspiró la actividad del gobierno

rales (*Grants-In-Aid*). La concesión de ayudas económicas a los Estados no es algo nuevo en el sistema americano; ya en los primeros tiempos de la historia de los Estados Unidos, el Gobierno central asignaba grandes extensiones de tierras a los Estados para que éstos construyeran en ellas escuelas, carreteras, canales y vías férreas. Pero se trataba de subvenciones de ayuda, *sin condiciones* ni voluntad alguna, por parte del Congreso, de reglamentar el uso que los Estados hicieran de dichas ayudas.

La situación cambió radicalmente con la Ley federal de 1862, cuando la concesión de tierras a los Estados se acompañó de la condición de establecer centros de enseñanza agrícola y mecánica. Desde entonces, el sistema de concesión de ayudas federales con unas determinadas condiciones ha sido general en el sistema americano. El New Deal centró en tal sistema de subvenciones gran parte de sus medidas para reactivar las economías de los Estados.

Esta política de subvenciones desde mediados del siglo pasado ha ido creciendo a pasos agigantados. Es innegable que este sistema de ayuda federal de los Estados ha aportado, y sigue aportando, enormes ventajas para el desarrollo económico de aquéllos, en numerosos servicios públicos y áreas que ellos solos no podrían cubrir satisfactoriamente; y ha contribuido también a una mejor y más justa redistribución de los recursos federales, en favor de los Estados más necesitados. Pero también hay que admitir que el afianzamiento de este sistema de subvenciones ha contribuido notablemente a alterar el equilibrio entre el Gobierno Federal y los gobiernos de los Estados y ha llevado a una evidente supremacía del Gobierno de Washington, con la consiguiente disminución de los poderes reservados tradicionalmente a los Estados. De ahí la reacción en contra de esta tendencia que se produjo hacia 1976, con la sentencia del Tribunal Supremo en el caso de la «National League of Cities».

LA SENTENCIA «NATIONAL LEAGUE OF CITIES»

Con la sentencia, dictada por el Tribunal Supremo, en la «*National League of Cities*», se invalidaba o

limitaba, por primera vez en cuarenta y cinco años, el ejercicio del poder del Congreso, determinado por la Cláusula de Comercio. El Tribunal dictaminó que la ley federal conculcaba de forma ilegítima los poderes de los Estados en cuanto que gobiernos independientes coordinados, y que suponía una intrusión en actividades que tradicionalmente pertenecían a la soberanía de los Estados.

Esta sentencia constituyó, pues, el primer freno por parte del Tribunal Supremo a la creciente expansión del poder federal a expensas de los Estados; pero no supuso una señal de resurgimiento de la vieja idea del federalismo dual. Así, en una sentencia dictada el año pasado por el Tribunal Supremo (*United Transportation Union v. The Long Island Railroad*), el Tribunal no apoyó la reivindicación del Estado de Nueva York. Se trataba, en este caso, de la prohibición de huelgas de funcionarios estatales, prohibición vigente en el Estado de Nueva York, pero que entraba en conflicto con la ley federal que sí las permitía. Los trabajadores del ferrocarril que va de Nueva York a Long Island, que es propiedad y es explotado por el Estado de Nueva York, quisieron ir a la huelga y apelaron al Tribunal Federal para acogerse a la ley federal. A pesar de que la sentencia de la Liga interpretaba esa ley federal como una intrusión inconstitucional en la soberanía de un Estado, el Tribunal Supremo no apoyó al Estado, sino que estableció, para este tipo de reivindicaciones de los Estados, tres requisitos o condiciones: a) demostrar que la reglamentación debatida regula a los Estados en tanto que Estados; b) que se trate de cuestiones que encajan totalmente dentro de la soberanía del Estado; y c) que sea evidente que el acatamiento por el Estado de la ley federal dificultaría directamente a ese Estado sus actividades en áreas y funciones que le han correspondido tradicionalmente. En Estados Unidos el funcionamiento y explotación de los ferrocarriles han venido siendo patrimonio de la industria privada, aunque recientemente muchos Estados han adquirido varios de ellos. Pues bien, el Tribunal dictaminó en este caso que la explotación y reglamentación federal de los ferrocarriles no obstaculizaba la actividad del Estado en este área.

También recientemente el Tribunal Supremo ha señalado que una parte amplia del poder federal ha de prevalecer sobre el poder del Estado, como en cuestiones de no discriminación por raza, sexo, religión, etc., principio que, en opinión del Tribunal, ha de mantenerse sobre cualquier reglamentación de los Estados, por el bien general nacional. O en casos que implican la protección de derechos civiles (contratación o despido arbitrario de trabajadores) o casos de reglamentaciones estatales que pueden ser perjudiciales para el medio ambiente (circulación de camiones o vehículos que contaminan). El interés federal nacional, se concluye, está muy por encima de los intereses de los Estados.

La sentencia de la Liga Nacional de las Ciudades no significa, pues, volver a la doctrina del viejo Federalismo Dual. Hay que valorar su esfuerzo por mantener a los Estados como gobiernos independientes y libres del control federal, pero también cabe poner en duda que las decisiones del Tribunal Supremo sean suficientes para detener la imparable tendencia que empuja a un creciente fortalecimiento del poder federal.

PRESENTE Y FUTURO

No faltan, sin embargo, las voces que se han alzado pidiendo una menor dependencia, por parte de los Estados, de las subvenciones federales o, al menos, la supresión de algunos de los condicionamientos que las acompañan. Está la reciente propuesta del Presidente Reagan sobre un «nuevo federalismo», como piedra clave de su programa de gobierno. El 25 de enero de este mismo año, en su mensaje anual al Estado de la Unión, fundamentaba tal propuesta con la finalidad de «restituir a los gobiernos de los Estados y gobiernos locales su carácter de laboratorios dinámicos para el cambio en una sociedad creativa». En la propuesta de Reagan cabe subrayar dos elementos esenciales: por un lado, restituir a los Estados programas importantes del gobierno federal, existentes en años anteriores, tales como las subvenciones asignadas a familias con hijos a su cargo, cupones de alimentación, etc. Por otra parte, se trata de sustituir esas ayu-

das a los Estados, «categóricas» y condicionadas, por un *paquete* de fondos que reviertan en los Estados con un mínimo de controles federales y se destinen a objetivos generales, como al desarrollo comunitario, ejecución de las leyes, empleo y formación profesional. Los Estados pueden administrar libremente esos fondos federales, con tal de que los inviertan en dichos programas.

Pero hay una cierta resistencia a las propuestas de Reagan, y aunque fueran llevadas a la práctica, no serían suficientes para volver a los tiempos del federalismo dual y conseguir una igualdad de poderes entre el Gobierno nacional y los gobiernos de los Estados. Una sentencia de 1982 —en el caso de la Comisión de Reglamentación de la Energía Federal contra Mississippi— y otros casos más recientes, como el fallado hace muy poco, *Equal Employment Opportunity Commission v. Wyoming*, muestran que el equilibrio del sistema federal americano se inclina hacia un creciente aumento del poder central federal.

¿Cuál va a ser el futuro de los Estados americanos? ¿Estamos, acaso, en la última etapa del federalismo? Cabe confiar, sin embargo, en que la tradición del Federalismo en Norteamérica conserva y, sin duda, seguirá conservando, toda su fuerza y valor. La existencia de gobiernos fuertes en los distintos Estados confiere vitalidad al sistema democrático americano, una vitalidad que no se da en una administración monolítica y centralizada. Además, el federalismo permite a los ciudadanos una mayor participación y representación en el gobierno, una mayor posibilidad de aprender a auto-gobernarse.

Para la mayor parte de los americanos, los Estados constituyen un elemento fundamental de su sistema político, son tan importantes como el Gobierno de Washington. Cada Estado tiene sus peculiares caracteres, muchos de los cuales conservan su tradición a lo largo de la historia, y son motivo de orgullo para sus ciudadanos. De ahí que, aunque los Estados americanos puedan estar perdiendo gran parte de su soberanía e independencia, parece fuera de duda que su continuidad en tanto que organismos gubernamentales autónomos está asegurada.