

GARCIA v. SAN ANTONIO METROPOLITAN TRANSIT  
AUTHORITY, O LA FALSA MUERTE DEL FEDERALISMO  
NORTEAMERICANO (1)

LLUIS PEÑUELAS I REIXACH

INTRODUCCIÓN

El tema del federalismo, por un largo tiempo apartado de los debates doctrinales, no ha necesitado de la reciente celebración del bicentenario de la Constitución norteamericana para volver a convertirse en centro de atención doctrinal. Desde los duros enfrentamientos que mantuvo la Corte Suprema con el Presidente Roosevelt en los años treinta, la cuestión del federalismo había perdido gran parte de su interés. La razón era simple. La Corte Suprema no fallaba caso alguno en contra del Gobierno central por razones federales, por lo que el federalismo judicial parecía estar enterrado. Un caso constitucional decidido en 1976, *National League of Cities v. Usery* (NLC), y el caso que nos ocupa hoy, *García v. San Antonio Transit Authority*, vinieron a cambiar radicalmente esta situación. La trascendencia de esta última sentencia es tan grande que sus consecuencias no sólo han de afectar al federalismo americano actual y futuro, sino también a todos los modelos de distribución territorial que se dan en nuestros días en diversos países.

Antes de centrarnos en el análisis del caso *García v. San Antonio*,

---

(1) El presente artículo se encuentra basado en una reelaboración y reestructuración de dos apartados de mi tesis doctoral recientemente defendida en Barcelona y dirigida por el doctor Ferreiro Lapatza. Además de a mi director, deseo hacer constar mi agradecimiento a varios profesores que me ofrecieron orientaciones sobre estas específicas materias. En concreto, Akhil Amar (Yale Law School), Richard Cappalli (Temple Law School) y John Kincaid (Advisory Commission on Intergovernmental Relations) (ACIR).

debemos, aunque sólo sea muy esquemáticamente, trazar la línea jurisprudencial e histórica en la que el mismo se inscribe.

La Constitución norteamericana de 1787 creó un Gobierno federal o central al cual el pueblo de los Estados Unidos otorgó una serie de poderes determinados y enumerados, contenidos básicamente en el artículo 1, sección B. El resto de poderes no delegados al nuevo Gobierno, bajo la interpretación mayoritaria de la estructura gubernamental creada por la Constitución y bajo la Enmienda X (2), aprobada apenas un año después de la Constitución, debía permanecer en manos de los Estados o del pueblo mismo.

Uno de los poderes delegados al Gobierno federal era el de regular el comercio interestatal:

«El Congreso tendrá facultad (...) para regular el comercio con las naciones extranjeras, entre los diferentes Estados y con las Tribus Indias» (artículo 1, Sec. 8.<sup>a</sup>, Cl. 3.<sup>a</sup>).

Durante cerca de ciento cincuenta años esta cláusula fue interpretada como una que otorgaba al Gobierno central el poder de regular el comercio de mercancías entre los diferentes Estados, pero no como una autorización general para entrar a regular las condiciones de producción de las mercancías o cualquier otro asunto económico de carácter intraestatal.

Al llegar la Gran Depresión de 1929, el Presidente Roosevelt decidió emprender una serie de iniciativas económicas y sociales para tratar de paliar la angustiosa situación de muchos americanos. Ya que no existía en la Constitución cláusula alguna que le permitiese llevarlas a cabo, decidió utilizar la que parecía guardar más relación con sus iniciativas económicas, la cláusula de regular el comercio interestatal. Sus primeras iniciativas fueron declaradas anticonstitucionales. Tal como tradicionalmente habían sido interpretados los

---

(2) «Los poderes que no se hayan delegado a los Estados Unidos por la Constitución y no se hayan prohibido por ella a los Estados, serán reservados, respectivamente, a los Estados o al pueblo de los Estados Unidos» (Enmienda X).

preceptos constitucionales, no era posible ni un Gobierno federal que adoptase una postura fuertemente intervencionista frente a los sectores privados, ni un Gobierno federal que adoptase una postura intervencionista en cuestiones de carácter intraestatal. Pero, de pronto, y tras ciertas presiones políticas, la Corte cambió radicalmente su interpretación liberal y federalista anterior. Desde 1937 dejó de limitar cualquier medida legislativa aprobada por el Gobierno federal bajo la autoridad de la mencionada cláusula. La nueva situación, en la que no parecía existir límite competencial alguno para el Gobierno central fue teorizada y conceptualizada por la llamada teoría del «Federalismo cooperativo», en contraposición a la clásica teoría del «Federalismo dual» que había explicado la configuración del sistema competencial hasta 1937 (3).

En 1974 se produce *National League of Cities v. Usery* (4), y se rompe la anterior tendencia. El Gobierno federal modificó la *Fair Labor Standar Act*. (FLSA) de 1938, con la finalidad de extender la aplicación del salario mínimo laboral y del horario máximo regulado en la misma a los empleados de los Gobiernos estatales y locales. La medida fue llevada ante la Corte Suprema, lo cual la consideró anticonstitucional por atentar a la soberanía de los Estados. Además estableció un test para poder determinar en posteriores ocasiones cuándo una medida federal debía ser invalidada por los mismos motivos. Un test compuesto de cuatro condiciones que resultaba

---

(3) Sobre el sistema competencial norteamericano, su evolución, las teorías federales y el enfrentamiento entre el Presidente Roosevelt y la Corte Suprema ver: LLUIS PEÑUELAS REIXACH, *Poder Financiero y Federalismo en los Estados Unidos*, Tesis inédita, Barcelona, 1988, Capítulo II. Varios textos de autores españoles sobre estas materias pueden ser encontrados en LUIS ORTEGA ALVAREZ, *La división de competencias económicas en los Estados Unidos*, en EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA y otros, *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, págs. 37 a 45. También: JOSÉ SÁNCHEZ LÓPEZ, *Evolución histórica y situación actual del federalismo americano*, Universidad de Granada, Granada, 1985 y JUAN GARCÍA COTARELO, *El régimen político de los Estados Unidos*, en J. FERRANDO BADÍA (Coordinador), *Regímenes políticos actuales*, Tecnos, Madrid, 1985, págs. 521-533.

(4) 426 U.S. 833 (1976).

complejo y oscuro (5), y que en la práctica se reveló como ineficaz para controlar las normas federales (6).

Cuando la polémica sobre National League aún no estaba cerrada, se produce un reposicionamiento de la Corte. A sólo diez años de su decisión de NLC, la Corte vuelve a su postura anterior a dicho caso. Y no únicamente anula su reciente doctrina proestatal, sino que establece una doctrina que para muchos ha supuesto un radical ataque frontal a los valores constitucionales federales y al papel que tradicionalmente se había considerado que debía jugar la Corte Suprema dentro del sistema federal.

Nuestra intención en el presente artículo es mostrar el verdadero alcance de la doctrina que ha establecido la Corte, lejos de la tendencialidad de la que puedan estar imbuidos tanto los que han apoyado dicha decisión como los que la han criticado. Un segundo objetivo será intentar poner de manifiesto algunas de las inconsistencias de los argumentos de la Corte Suprema y de los autores norteamericanos. Finalmente trataremos de delimitar cuáles son las actuaciones del Gobierno federal que aún hoy, después de *García v. San Antonio*, pueden motivar una intervención de la Corte Suprema

---

(5) Una de las mejores síntesis del mencionado test la encontramos precisamente en el texto de GARCÍA: «Cuatro condiciones debe reunir una actividad estatal para que pueda ser considerada inmune respecto a una particular regulación federal bajo la Cláusula de Comercio. Primero, que la ley federal en cuestión regule a «los Estados como Estados». Segundo, la ley debe dirigirse a materias que son indiscutibles «atributos de soberanía estatal». Tercero, el acatamiento estatal a la obligación federal debe «directamente dañar o perjudicar la posibilidad de que los Estados «estructuren operaciones integrales en áreas de competencias gubernamentales tradicionales». Finalmente, la relación de los intereses estatal y federal no debe ser del tipo que «la naturaleza del interés federal (...) justifique la sumisión estatal» (*García v. San Antonio Metropolitan Transit Authority* 469 U.S. 528, 537) (1985).

(6) En el período que transcurrió desde NLC hasta el 1 de junio de 1982, la doctrina de NLC fue alegada en 200 casos, aceptada en poquísimos, de los que sólo dos permanecían vigentes. Ver estos datos en: BRUCE LA PIERRE, *The Political Safeguards of Federalism redux: Intergovernmental immunity and the States as agents of the nation*, cit., pág. 785. Para un buen análisis de los casos fundamentales sobre cuestiones de federalismo que se decidieron en la Corte Suprema en aquellos años ver: LAURENCE H. TRIBE, *Constitutional Choices*, Harvard University Press, Cambridge, 1985, págs. 121-137.

en defensa de la soberanía estatal, cuestión evidentemente muy problemática, tanto por su complejidad como por la escasez de opiniones doctrinales que hasta ahora se han pronunciado sobre la misma.

Para cumplir los anteriores objetivos, (I) expondremos los hechos del caso y la decisión que sobre los mismos establece el alto tribunal norteamericano, (II) trataremos de sintetizar la doctrina del mismo, establecer su alcance y efectuar su análisis crítico, (III) acudiremos a las opiniones de los autores norteamericanos para aventurar las posibles normas federales que pueden ser consideradas anticonstitucionales por violar la soberanía estatal, y (IV) abordaremos las críticas negativas que sobre dicha sentencia han sido vertidas por parte de la doctrina norteamericana. Cerraremos nuestro artículo resaltando los puntos que realmente consideramos trascendentes de la doctrina jurisprudencial vertida en *García v. San Antonio*.

## I. GARCÍA V. SAN ANTONIO METROPOLITAN TRANSIT AUTHORITY

### a) *Hechos del caso*

La Fair Labor Standar Act de 1938 fue una de las piezas esenciales de la política del Presidente Roosevelt. Su misión era «completar» el «Welfare State», dando forma y sustancia a una serie de objetivos sociales tales como la prohibición del trabajo a menores y el establecimiento de un salario mínimo y de un horario máximo laboral. Su promulgación y posteriores modificaciones dieron lugar a casos constitucionales de tanta importancia para el federalismo norteamericano como *U.S. v. Darby* y como *National League of Cities v. User*. Precisamente, una de las consecuencias legislativas de esta última sentencia fue la aprobación por el Departamento Federal de Trabajo de una serie de disposiciones en las que establecía qué áreas competenciales consideraba que eran tradicionales de los Estados. Con ello se pretendía determinar el ámbito de aplicación de la FLSA y el ámbito reservado a los Estados. Entre las áreas propias de los Estados no se incluyó los sistemas locales de transporte público. Por el contrario, el Departamento de Trabajo consideró que la doctrina de *National League of Cities* no protegía esta materia de la regulación federal. Una compañía municipal, la

San Antonio Metropolitan Transit Authority, planteó por motivos que aquí no interesan, la cuestión frente a su Tribunal de Distrito. Este estableció que dicha materia no podía ser objeto de regulación federal. La Corte de Apelación revocó la decisión. Finalmente, el caso fue llevado a la Corte Suprema.

b) *Doctrina*

La Corte repasa sus sucesivos intentos y fracasos de establecer algún criterio racional que determinase qué competencias gubernamentales correspondían tradicionalmente a los Estados y no al Gobierno federal (una de las condiciones establecidas por el test de NLC) para poder aplicar así la doctrina de National League of Cities. Su conclusión fue la misma que la que alcanzó con su intento de establecer un test que determinase cuándo una función de un Gobierno era realizada como «Gobierno» o como «particular». Declaró que ello era impracticable:

«ahora rechazamos, como erróneo en principio y como irrealizable en la práctica, una norma que inmunice a los Estados de la regulación federal en base a una evaluación judicial de si una determinada competencia gubernamental es «integral» o «tradicional» (7).

Centrándose en la cuestión esencial que se le planteaba: los posibles límites que el sistema federal establecía al poder del Gobierno federal de regular el comercio bajo la Cláusula de Comercio, declaró que la Constitución no ofrecía ningún esquema que permitiese conocer cuál era la separación de poderes entre el Gobierno federal y los estatales respecto a la regulación de la economía. Efectuando manifestaciones que chocan frontalmente con el rol que se le ha atribuido y que la misma Corte se ha atribuido dentro del sistema político norteamericano, declaró:

«No tenemos autoridad para emplear concepciones sin fun-

---

(7) *García v. San Antonio Metropolitan Transit Authority* 469 U.S. 528, 546-7 (1985). De ahora en adelante citado simplemente como «García».

damento de la soberanía estatal para medir la autoridad del Congreso bajo la Cláusula del Comercio» (8).

Y ya que no tiene esta capacidad, considera que su decisión de sólo diez años de antigüedad fue un error:

«En National League of Cities, la Corte trató de reparar lo que no necesitaba reparación» (9)

En una muestra de que la regla de la Stare Decisis no limita en la actualidad casi la maniobrabilidad de la Corte (10) estableció:

«National League of Cities V. Usery 426 U.S. 833 (1976) está revocado.»

En el fondo, lo que hicieron la mayoría de jueces fue adoptar la tesis del profesor Wechsler que en un artículo doctrinal de 1954 mantuvo que la Constitución y la estructura gubernamental americana ofrecían tantos mecanismos de presión y control a los Estados para que intentasen impedir cualquier posible invasión de sus poderes que la intervención judicial no era necesaria en casi ningún supuesto (11). La Corte recoge estas ideas en su sentencia, en una muestra más de la gran influencia que tiene la doctrina constitucionalista sobre los tribunales de justicia norteamericanos, y actúa en consecuencia. Considera que los límites al poder del Gobierno central respecto a su capacidad de regular la economía, deben buscarse principalmente, en otro lugar:

---

(8) *Ibid.*, pág. 550.

(9) *Ibid.*, pág. 557.

(10) Tal como Justice Powel manifiesta en su opinión disidente: «Se han dado, sin embargo, pocos casos en los que el principio de la Stare Decisis y el fundamento de decisiones recientes hayan sido ignorados tan abruptamente como ahora presenciamos» (*ibid.*, pág. 558). «La regla de la Stare Decisis posee una limitada aplicación en la reciente adjudicación constitucional de la Corte» (A. RAPACZNSKI, «From sovereignty to process: the jurisprudence of federalism after Garcia», *The Supreme Court Review*, 1985, pág. 317).

(11) Ver: HERBERT WECHSLER, «The political safeguards of federalism: the role of states in the composition and selection of the national government», *54 Columbia Law Review*, 1954, págs. 543-60.

«Si existen límites al poder federal de interferir con las competencias estatales —*como sin lugar a dudas existen*— debemos mirar en algún otro sitio para encontrarlos» (12).

«*El principal medio* elegido por los Padres constitucionales para asegurar el rol de los Estados en el sistema federal reside en la estructura del Gobierno federal (...). Los Padres, por tanto, otorgaron a los Estados un papel en la selección tanto de la rama del ejecutivo como del legislativo del Gobierno federal. Los Estados fueron investidos con influencia indirecta sobre el Congreso y la Presidencia gracias a su control sobre la elegibilidad electoral y sobre la elección presidencial. Se les otorgó más influencia directa en el Senado, donde cada Estado recibió una representación igual» (13).

«En resumen, los Padres constitucionales eligieron confiar en un sistema federal en que las restricciones especiales del poder federal sobre los Estados fueran inherentes *principalmente* del mismo funcionamiento del Gobierno federal, más que en una abstracta limitación de los objetivos del poder federal; los intereses de la soberanía estatal, por tanto, son más adecuadamente protegidos a través de garantías de procedimiento inherentes a la estructura del sistema federal más que en base a límites de los poderes federales creados judicialmente» (14).

Los límites federales del poder de regular el comercio, «que sin duda existen», y cabe suponer del resto de poderes de regulación directa (15), son «principalmente» políticos y no jurídicos: «si los Estados, como «Estados», deseaban protección dentro del sistema

---

(12) GARCÍA, pág. 547.

(13) *Ibid.*, págs. 550-1.

(14) *Ibid.*, pág. 552.

(15) Cuando utilizamos la expresión «poderes de regulación directa» nos referimos a aquellos poderes legislativos delegados al Gobierno federal que le permiten establecer normas jurídicas válidas sin necesidad de que concurra el consentimiento del otro sujeto soberano del sistema federal: los Estados. Así, un poder de regulación indirecto sería el poder de gasto condicional federal en el que las normas establecidas por el Gobierno federal sobre los Estados deben ser aceptadas libremente por éstos para no pecar de anti-constitucionalidad.

constitucional, deben mirar al Congreso y no a los tribunales» (16). Al menos en un primer término y en la gran generalidad de los casos.

Evidentemente, nos encontramos ante una postura que puede considerarse como la inhibición más radical y explícita adoptada por la Corte en toda su historia. Pero, y por mucho que ello duela a algunos de los autores doctrinales y de los jueces norteamericanos, no puede caerse en una crítica absoluta de la misma, ya que no cabe pensar que sea una inhibición total. Baste tener en cuenta algunas de sus afirmaciones ya subrayadas y el resto de la sentencia:

«Por supuesto, continuamos reconociendo que los Estados ocupan una especial y específica posición en nuestro sistema constitucional y que el ámbito del poder del Congreso bajo la autoridad de la cláusula del comercio debe reflejar esta posición» (17).

La Corte, pues, continúa considerando que el ejercicio del poder federal de regular la economía debe tener en cuenta la «especial y específica posición» de los Estados dentro del sistema federal. Pero a diferencia de lo que había intentado hacer en NLC:

«Estos casos no nos exigen identificar o definir los límites positivos que la estructura constitucional puede imponer en las acciones federales que afectan a los Estados bajo la Cláusula de Comercio» (18).

Pasando posteriormente a citar un antiguo caso en que la Corte consideró anticonstitucional el intento del Gobierno federal de influir en la localización de la capital de un Estado (19), con lo que avala que el poder del Gobierno federal no sólo está limitado gracias al proceso político, sino que también existen límites jurídicos de posible aplicación por parte de los jueces constitucionales.

---

(16) DICK HOWARD, «Garcia and the Values of Federalism: on the Need for a Recurrence to Fundamental Principles», *19 Georgia Law Review* 1985, pág. 790.

(17) GARCÍA, pág. 556.

(18) *Ibid.*, 556.

(19) *Coyle v. Oklahoma*, 221 U.S. 559 (1911).

## II. ANÁLISIS Y CRÍTICA DE LA DOCTRINA JURISPRUDENCIAL

Básicamente, y tal como se desprende de sus afirmaciones, lo que la Corte hace en su decisión es lo siguiente:

a) Efectúa una llamada de atención a los Estados, en el sentido que el fórum normal donde deberán defender sus intereses políticos será o deberá ser el Congreso y no la Corte Suprema. La Corte considera que los Padres constitucionales confiaron sobre todo en la influencia de los Estados en el funcionamiento del Gobierno federal para proteger la soberanía de los Estados, y no en el establecimiento de materias inmunes a la regulación del poder federal. La justificación de su actitud se basa en (a) que piensa que no es posible emplear un test normativo que separe de forma apriorística las cuestiones relacionadas con la economía que pertenecen a uno u a otro, como lo demuestra el fracaso de los intentos ya realizados, y en (b) que los Padres institucionales no pensaron en esta técnica para dividir el poder entre los referidos tipos de Gobierno por lo que su aplicación resultaría inconsistente con sus deseos.

b) Utilizando unas manifestaciones nunca antes tan explícitas, permite que el Gobierno federal establezca prácticamente casi todo tipo de regulaciones sobre la economía, incluso cuando éstas afecten también a las instituciones estatales. Culmina, con ello, la línea seguida por la Corte desde 1937, y en la que la excepción fue NLC.

c) Declara que el test establecido en NLC para proteger la soberanía de los Estados es «impracticable», además de inconsistente con los principios federales. Por tales motivos lo rechaza. Pero continúa reconociendo que la especial y específica posición de los Estados, entes soberanos como el mismo Gobierno federal (20), debe

---

(20) Sobre la cuestión de la soberanía en Estados Unidos se han producido recientemente varios trabajos de gran calidad doctrinal. Ver: Akhil Reed Amar, «Of Sovereignty and Federalism», 96, *The Yale Law Journal*, 1987, págs. 1425-1520; A. RAPACZYNSKI, «From sovereignty to process: the jurisprudence of federalism after Garcia», *The Supreme Court Review*, 1985, págs. 341-419; JEFFERSON POWELL, «The Modern Misunderstanding of original intent», 54 *The University of Chicago Law Review*, 1987, págs. 1513-44; y RAOUL BERGER, «Federalism: the founders' design», University of Oklahoma Press, Norman, 1987.

ser tenida en cuenta en el ejercicio federal del poder de regular el comercio. A pesar de que el paso de la Corte es muy importante para inhibirse de su función de árbitro constitucional, con lo que rompe con su tradicional función sobre estas cuestiones, no es un paso definitivo.

Analicemos con mayor profundidad los dos temas básicos de la sentencia: a) la inhibición de la Corte, b) los límites constitucionales al poder federal de regular el comercio. Sobre el primer punto, no criticamos la postura de la Corte, que quizá es la única posible en una sociedad donde la economía aparece totalmente interrelacionada y en la que el Gobierno central necesitaba aumentar su escaso poder político para asegurar la unidad nacional del mercado económico, sino que criticamos la falta de consistencia de los argumentos que nos ofrece para justificar su posición. Sobre el segundo, lo que centrará nuestro interés es resaltar la indeterminación en la que se encuentra actualmente los posibles límites que el sistema competencial puede establecer sobre el poder federal de regular la economía.

#### a) *Inhibición de la Corte*

La Corte al inhibirse se apunta a una corriente mayoritaria de la doctrina norteamericana, en la que encontraríamos a WECHSLER, CHOPER, ELY... (21). Las razones que ofrece para justificar esta actitud son realmente cuestionables.

---

(21) Ya hemos mencionado las ideas de Wechsler que son las que sirven de base a la Corte en su decisión. El más ferviente defensor de esta postura es actualmente el académico de Berkeley, Pr. Choper. CHOPER considera que la distribución del poder político entre las diferentes unidades debe ser dejada al proceso político (al igual que la distribución del poder entre las diferentes ramas del Gobierno federal), es decir, esencialmente al Congreso. Con una visión muy instrumentalizada, mantiene que la Corte Suprema debe gastar su capital político únicamente en lo que son más eficaces: la defensa de los intereses individuales. CHOPER, «The scope of national Power vis-a-vis the States, the dispensability of judicial review» 86 *Yale Law Journal* 1977, pág. 1977 y sigs. Otro autor que también opina que las cuestiones federales deben ser dejadas al arbitrio del Congreso es La Pierre (LA PIERRE, «Political accountability...», cit., pág. 644) .En parecida línea: ELY, «Democracy and distrust. A theory of judicial review», Harvard University Press, Cambridge, 1980.

En primer lugar, mantiene que los padres constitucionales no pensaron en esta técnica para distribuir el poder político entre el Gobierno nacional y los estatales. Ello comporta afirmar indirectamente que la práctica de la Corte durante cerca de un siglo y medio de utilizar el sistema de competencias como criterio ampliamente limitador de los poderes federales ha estado simplemente equivocada.

La segunda razón es igualmente débil. La Corte da gran valor al argumento de que el test sentado en NLC no funcionaba en la práctica, no era capaz de crear un sistema de normas que pudieran delimitar de forma apriorística las áreas de intereses estatales inmutables a la regulación federal, por lo que la Corte debía resolver sin poderse basar en unos estándares de Derecho generales y aplicables a todos los casos. Ello ofrece a la Corte un motivo y una justificación para que deje de jugar su tradicional papel de árbitro.

El anterior no es para nosotros un argumento sólido. La imposibilidad o dificultad de acercarse al ideal de la seguridad jurídica no puede servir para que un tribunal se inhiba de un tema. En

---

Contrariamente a esta visión instrumentalista de la función de la Corte Suprema, mayoritaria en la doctrina norteamericana, encontramos al profesor Nagel. En uno de los artículos más brillantes sobre estas cuestiones (ROBERT NAGEL, «Federalism as a subject of interpretation», en ACIR, «Federalism and the Constitution: a symposium on Garcia», M-152, 1987). Nagel enfatiza la tendencia de los «scholars» norteamericanos a concentrar sus estudios en la elaboración de doctrinas constitucionales que puedan servir de base a la Corte para defender los derechos individuales (págs. 85-6), y la correlativa pobreza de la argumentación que refleja la Corte cuando decide un caso sobre distribución de poderes (págs. 83-4). Constata cómo muchos de los autores norteamericanos no tienen ningún problema en utilizar conceptos totalmente vagos e indeterminados cuando construyen sus teorías sobre los derechos individuales y al mismo tiempo son capaces de exigir que las doctrinas sobre el federalismo se basen en términos claros y específicos (págs. 87, 92 y 95) y la equivocación de muchos de concebir los valores constitucionales principalmente como si fueran derechos individuales y de desvalorar la función de la Corte en la aplicación de los valores de separación de poderes y del federalismo (pág. 87). Para Nagel, en cambio, «concebir la revisión judicial casi únicamente como garantía de los derechos individuales es invertir las prioridades de los Padres constitucionales, y en último término, trivializar la Constitución» (pág. 88). La Corte, por tanto, debe jugar un papel en este campo, donde su misión es proteger la estructura asentada por los Padres constitucionales (pág. 108).

segundo lugar, esta actitud es totalmente contradictoria con lo que está haciendo la misma Corte Suprema norteamericana en otras áreas del Derecho constitucional. Si la dificultad analítica de diferenciar competencias tradicionales de las no tradicionales fuera suficiente razón para que la Corte dejase de utilizarla para efectuar sentencias, la Corte también debería inhibirse en campos como la religión (donde ha distinguido entre «creencias religiosas» y «creencias personales o filosóficas»), la obscenidad, el aborto... y en un campo muy parecido al del federalismo: el de la separación de poderes dentro del Gobierno nacional, en el que en un reciente e importante caso (*Inmigration and Naturalization Service v. Chadha*, 462 U.S., 919) (1983) en ningún momento declara que estas cuestiones deben ser propiamente sólo discutidas en la arena política y no en la judicial.

b) *Límites al poder federal de regular la economía*

La inhibición no es total. No es cierto que la Corte declare que el Gobierno federal ha dejado de estar limitado por motivos federales cuando actúa bajo la Cláusula del Comercio. La diferencia respecto a NLC es que la Corte no se siente obligada a establecer los límites. Tal como vimos, sólo manifiesta:

«Estos casos no nos exigen identificar o definir los límites positivos que la estructura constitucional puede imponer en las acciones federales que afecten a los Estados bajo la Cláusula de Comercio» (22).

Pero del propio texto de la sentencia se pueden deducir ciertas cuestiones, no materias, que con casi absoluta seguridad están fuera del alcance del Gobierno federal en su ejercicio del poder de regular el comercio. En primer lugar, y ello resulta indiscutible, todos los mecanismos que recogidos explícitamente en otras normas constitucionales permiten la influencia de los Gobiernos estatales en el proceso político federal: su función en el Senado, la delimitación de los distritos electorales del Congreso y su papel en la elección de los candidatos a la Presidencia. Cualquiera de estas cuestiones

---

(22) GARCÍA, 556.

están fuera de la regulación directa del Gobierno federal porque existen diversas normas constitucionales que expresamente así lo prohíben.

Más problemático resulta establecer qué límites se derivan del conjunto del sistema competencial y de la misma Enmienda X, sobre los poderes federales. La Corte nos deja sumidos en la indeterminación declarando sólo que:

«Por supuesto, continuamos reconociendo que los Estados ocupan una especial y específica posición en nuestro sistema constitucional y que el ámbito del poder del Congreso bajo la autoridad de la cláusula del comercio debe reflejar esta posición» (23).

El alto tribunal norteamericano no ofrece otros criterios para determinar cuándo una actuación federal revistará unas características atentatorias contra la soberanía de los Estados que le obliguen intervenir, en lugar de remitir la polémica a la arena legislativa. Para aventurar sobre esta delicada cuestión deberemos acudir a opiniones doctrinales.

### III. LÍMITES FEDERALES QUE LA CONSTITUCIÓN ESTABLECE AL PODER FEDERAL DE REGULAR EL COMERCIO

El profesor RAPACZYNSKI, para determinar las competencias que serán o debieran ser, en su opinión, protegidas por los jueces constitucionales, ha partido del análisis de las funciones de los Estados en el sistema federal. Para este autor, el enfoque correcto del federalismo no es tratar de encontrar unas áreas reservadas en exclusiva a la soberanía estatal, sino proteger aquellos elementos que permiten a los Estados realizar las funciones que les son propias dentro del sistema federal. Para el mismo,

«quizá la función de los Estados en el sistema federal más frecuentemente mencionada (...) es la protección de los ciudadanos contra la opresión gubernamental, «tiranía» respecto

---

(23) *Ibid.*, pág. 556.

a la cual los padres constitucionales estaban tan preocupados» (24).

Ello es realizado por los Estados gracias a su papel de:

«protección de minorías geográficamente definidas, la facilitación de la expresión de aquellos intereses que encuentran desventajas organizacionales cuando tienen que expresarse en una escala muy grande y la provisión de una estructura organizacional para resistir un ataque general a la libertad individual por parte del Gobierno federal» 392.

Para proteger este papel, junto a las otras dos grandes funciones que realizan los Estados en el sistema federal: ser mecanismos de participación democrática y laboratorios de políticas posteriormente aplicables a nivel nacional (25), la Corte debería impedir:

«La interferencia federal en la agenda de los órganos superiores del ejecutivo y legislativo estatales (...), el proceso electoral estatal (...) para cambiar la configuración de las fuerzas políticas en favor de unos intereses nacionalmente poderosos. Una subordinación gradual de las fuerzas de la policía estatales a la estructura federal (...) una limitación radical del poder de los Estados para gravar...» (26),

cerrando su listado con una referencia al poder de los Estados de controlar a los Gobiernos locales (27). Todo ello son sólo especula-

(24) A. RAPACZYNSKI, «From sovereignty...», cit., pág. 380.

(25) Tres son, por tanto, las funciones que tradicionalmente se consideran que juegan los Estados en el sistema federal. En concreto y con palabras de los jueces de la Corte Suprema: «...sirven de laboratorios para el desarrollo de nuevas ideas políticas, económicas y sociales (...) aumentan la oportunidad de que todos los ciudadanos participen en el Gobierno (...) ofrecen un saludable control al poder gubernamental» (Ferc v. Mississippi (456) U.S. 742, 788-90) (1982).

(26) A. RAPACZYNSKI, «From sovereignty...», cit., pág. 416.

(27) El profesor La Pierre ha establecido otro alcance a los poderes federales en base a su teoría del «political accountability». Lo que ha de mover a la Corte a anular las leyes federales que invadan los intereses tradicionalmente considerados estatales ha de ser si el Congreso, al promulgar la ley,

ciones, pero son especulaciones razonables. Todas las anteriores se incluirían en el conjunto de competencias que para el profesor Nagel, «preservan la capacidad de los Gobiernos estatales de obtener suficiente respeto y lealtad para actuar como legítimos competidores del Gobierno central» (28).

Nuestra opinión coincide básicamente con estos autores. Existen poderes de los Estados que consideramos que están en gran parte fuera del alcance federal, al menos de su regulación directa. Una norma federal destinada únicamente a regular los «Estados» como «Estados», afectando de forma fundamental a los elementos que permiten a los Estados jugar el papel que les reservó el legislador constitucional dentro del sistema federal, sería seguramente invalidado. ¿Cuáles son los elementos que permiten que los Estados realicen el papel que les fue encomendado? ¿Con qué grado deberían ser afectados para que la Corte actuase? Todo ello es incierto. La Corte no ha deseado precisarlo. No lo ha deseado, ni seguramente hubiera podido. Ni lo hubiera seguramente debido. Pero nosotros, desde un punto de vista doctrinal, consideramos que invasiones del poder de los Estados de organizar sus administraciones, repartir el poder entre sus diferentes instituciones, alterar en favor de los intereses del Gobierno nacional los mecanismos de elección de sus cargos y funcionarios, o limitar los poderes impositivos estatales o el poder de crear, regular y destruir las unidades locales, efectuadas a través de mandatos directos federales sobre los Estados seguramente serían invalidadas por la Corte. Todos estos casos establecerían intromisiones en los poderes estatales que podríamos calificar de equivalentes a la que la Corte consideró inconstitucional en *Coyle v. Oklahoma* (el caso que es citado como ejemplo de los límites que la estructura federal establece al Gobierno central).

---

responde de la misma frente a los electores nacionales, lo que exige a su vez que el coste que puedan acarrear sus mandatos recaiga sobre el electorado nacional. En el caso de que esta condición no se dé, la medida federal debe ser inválida. Ver: D. BRUCE LA PIERRE, «Political accountability in the national political process the alternative to judicial review of federalism issues», cit. pág. 575 y sigs. Esta teoría ya fue expresada ya antes de GARCÍA en su artículo «The Political Safeguards of Federalism redux: intergovernmental immunity and the States as agents of the Nation», *60 Washington University Law Quarterly*, 1982, págs. 779-1056.

(28) NAGEL, «Federalism...», cit., pág. 101.

#### IV. CRÍTICA DE LOS AUTORES NORTEAMERICANOS A GARCÍA V. SAN ANTONIO

Si como hemos podido comprobar en las anteriores páginas, un sector doctrinal norteamericano apoya la postura de la Corte (29), otro sector la ha criticado duramente. Nosotros, a pesar de que no apoyamos la postura del alto tribunal norteamericano, por la falta de solidez de sus argumentos y porque somos partidarios de un papel más activo de los jueces en la limitación del poder federal, consideramos desacertada tanto la «lectura» que efectúa este sector doctrinal de la sentencia como algunas de las soluciones que proponen para corregir la situación crítica en que según ellos se encuentra el federalismo en los Estados Unidos.

Estos autores parten del postulado que entiende que con García la Corte ha suprimido todos los límites que por cuestiones de federalismo la Constitución establecía o quería establecer en el poder del Gobierno nacional de regular el Comercio (la economía). Es decir, que sobre esta esencial cuestión ya no existe separación alguna de competencias desde el punto de vista jurídico (30), llegando a

---

(29) Otra muestra de este apoyo lo encontramos en la profesora Field: «No es evidente desde el punto de vista constitucional en qué medida el papel de los Estados ha de ser significativo, y cuán importantes han de ser las competencias retenidas, para que el mínimo constitucional sea satisfecho. (...) Los juicios del Congreso puede que no sean perfectos, pero dada la naturaleza de las cuestiones planteadas, el poder judicial no tiene gran cosa que decir salvo respecto a los extremos.» (MARTHA A. FIELD, «García v. San Antonio Metropolitan Transit Authority. The Demise of a misguided doctrine», 99 : 84, *The Supreme Court*, 1985, págs. 114-5).

(30) «Con García, la Corte ha abandonado virtualmente cualquier esfuerzo de limitar las regulaciones del Congreso sobre los Estados en base a la Cláusula del Comercio» (LAURENCE A. HUNTER AND RONALD J. OAKERSON, «An intellectual crisis in American federalism: the meaning of García», en ACIR, «Federalism and the Constitution, a symposium on García», M-152, 1987, pág. 9). «La Corte Suprema ha renunciado firmemente a realizar cualquier papel de árbitro federal. Actualmente se niega a asignar el poder gubernamental entre los Estados y la Nación. Para mí, esta abdicación judicial significa que en la actualidad y para el futuro previsible, el «federalismo legal» no existe. Es decir, no existe distribución de poderes entre la Nación y los Estados federados en base a los estándares de Derecho aplicados por los tribunales (RICHARD CAPPALLI, «Restoring Federalism Values in the Federal Grant System», 19, *The Urban Lawyer*, 1987, págs. 498-10. Citas omitidas).

calificar a la nueva situación como «segunda muerte del federalismo» (31).

Para algunos de los críticos, la Corte no ha sabido percibir y/o aplicar los principios del federalismo que informan y que se desprenden de la Constitución (32). La solución a esta «errónea» decisión de la Corte, se encuentra en que la Corte o la doctrina de los «scholars» mejore el test para limitar el poder de regular el Comercio del Gobierno federal establecido en NLC o en que cree uno de nuevo.

Para otros de los críticos, concretamente varios de los investigadores de ACIR, la ilimitación del poder del Gobierno federal no se debe a un problema de la Corte, sino a un defecto, a una contradicción, de la Constitución. Contradicción que reside en que de la Enmienda X se desprende que ciertas materias son reservadas en exclusividad a los Estados, pero en cambio, el resto de articulación de la Constitución se estructura de tal forma en que ello no es cierto. La solución para esta corriente, sería en último término la reforma constitucional (33). Ello ha sido criticado por el profesor Nagel. Para él mismo, la reforma de la Constitución con la finalidad de establecer normas constitucionales que explicitaran de forma clara que pretenden crear límites al poder federal de regular el comercio no serviría necesariamente. La explicitación y la claridad no son

---

(31) WILLIAM W. VAN ALSTYNE, «The second death of federalism», *83 Michigan Law Review*, 1985, pág. 1709.

(32) «La doctrina de García interpone una cláusula completamente ficticia en el artículo 1. Es una cláusula que confía al Congreso el poder de decidir la extensión y amplitud del poder de regular el comercio. Es una cláusula que no existe y sobre la que no cabe ninguna duda que nunca habría sido adoptada. (W. ALSTYNE, «The second...», cit., pág. 1726). «El tono de García (...) es el tono de un juez que declarando que no conoce cuál es el Derecho deja que los otros lo digan. No es éste el tono que hace a nuestra Corte Suprema significativa y distintiva» (ídem en pág. 1733). «Al rechazar la aplicación de la Enmienda X (...) ¿qué recurso les queda a aquellos que se preocupan de la salud del federalismo? (...), cabe esperar que, eventualmente, una nueva mayoría de jueces se dé cuenta del error cometido en García.» (DICK HOWARD, «García and the values of federalism: on the need for recurrence to fundamental principles», *19 Georgia Law Review* 1985, págs. 796-7).

(33) Ver: ACIR, «Reflections on Garcia and its implications for federalism», M-147, 1986, págs. 16-40.

factores tan importantes. Así, existen derechos individuales, como es el de viajar y el de abortar, que no se encuentran explícitos en la Constitución, pero en cambio son muy aplicados por la Corte. Contrariamente, existen preceptos constitucionales que a pesar de encontrarse claramente explicitados no encuentran casi aplicación (34).

Para nosotros, las críticas de este sector doctrinal a García son exactas en el sentido de que expresan que en los doscientos años de federalismo norteamericano ésta es la ocasión en que la Corte ha abdicado de la forma más clara de su papel de árbitro constitucional sobre este punto y la ocasión en que la Corte ha establecido la interpretación más expansiva del poder federal de regular el comercio. Pero las mismas se equivocan al calibrar el alcance de la doctrina jurisprudencial y en el tipo de soluciones que proponen (35).

Por otra parte, lo que nos parece evidente es que esta sentencia no acaba con el sistema federal norteamericano. La misma sólo afecta a una de las técnicas utilizadas por los legisladores constitucionales para conseguir lo que es la esencia del federalismo: la distribución *constitucional* del poder político entre el Gobierno federal y los estatales. Quien mantenga que García v. San Antonio acaba con el sistema federal norteamericano ya que destruye el sistema competencial, además de efectuar una lectura muy cuestionable de la sentencia, demuestra que confunde la parte con el todo (36). El caso García ha sido un potente proyectil contra los

---

(34) Ver R. NAGEL, «Federalism...», cit., pág. 27-8. Igualmente: «La voluntad de interpretar una norma constitucional de forma vigorosa depende de una combinación de factores mucho más compleja e incontrolable que el grado de explicitación. A menos que estos factores cambien, la alteración del lenguaje constitucional no puede esperarse que mejorará la aplicación judicial del principio del federalismo» (Ibíd., pág. 28).

(35) Tal como hemos dicho, la Corte no ha abdicado completamente de su papel de árbitro constitucional. Coincidimos con Nagel sobre la solución propuesta por algunos de los teóricos de ACIR a la situación creada por García v. San Antonio.

(36) Herbert Wechsler efectuó en su trascendente artículo de 1954 una clasificación de las técnicas federales utilizadas por los legisladores constitucionales norteamericanos: «Preservaron a los Estados como fuente separada de autoridad, dotada de órganos de administración propios-punto en el que

cimientos del federalismo norteamericano, pero no lo suficientemente potente para destruirlos. El federalismo se encuentra plenamente vigente gracias a la fuerte implantación de sus valores entre la mayoría de la sociedad y de los políticos norteamericanos y gracias al poder financiero que gozan los Estados, al control que ejercen sobre la mayor parte de los funcionarios públicos y a los mecanismos de influencia que poseen los Estados en los «outputs» políticos del Gobierno federal (37).

#### V. TRASCENDENCIA DE LA DOCTRINA DE GARCÍA V. SAN ANTONIO

Los límites jurídicos al Gobierno central por motivos federales continúan existiendo. Lo único que no existe es una distribución de competencias que otorgue a los Estados unas materias inmunes a las leyes federales cuando el Congreso regula cuestiones económicas bajo la Cláusula de Comercio. Pero cualquier intento del Congreso de usar ese mismo poder para alterar fundamentalmente los mecanismos que la Constitución otorga a los Estados para que realicen el papel de unidades gubernamentales dotadas de una serie de poderes legislativos y financieros que les permiten controlar y contrabalancear el poder del Gobierno central, servir de instrumentos de representación y participación política de los ciudadanos americanos sería seguramente impedido por la Corte.

Lo que debe resaltarse como novedoso de esta sentencia no es la inhibición que efectúa la Corte frente a la expansión de poder del Gobierno federal. Ello ha sido la característica común, con la prácticamente única excepción de NLC, de los últimos cincuenta años. Lo que debe subrayarse es que esta inhibición haya sido adop-

---

difícilmente pudieron elegir. Otorgaron a los Estados un rol de gran importancia en la selección y composición del Gobierno central. Emprendieron la formulación de una distribución de poder entre la nación y los Estados, en unos términos que otorgasen al menos algún papel al proceso jurídico para su aplicación o compulsión» (HERBERT WECHSLER, «The political safeguards of federalism: the role of states in the composition and selection of the national government», *54 Columbia Law Review 1954*, págs. 543-4).

(37) Sobre la vigencia del federalismo en Estados Unidos, ver: LLUIS PEÑUELAS, «Poder financiero y federalismo en los Estados Unidos», cit., capítulo XIII.

tada utilizando unos términos muy explícitos y unos argumentos que chocan frontalmente con la que había sido práctica común de la Corte durante más de ciento cincuenta años.

En segundo término, es nuestra opinión, el otro elemento que ha de dar a esta sentencia una gran trascendencia en la historia del federalismo moderno es que culmina un proceso que ha puesto de manifiesto el fracaso absoluto del intento de establecer unos principios apriorísticamente conocidos que permitan separar con una cierta seguridad las competencias estatales del poder federal de regular la economía. Es un fracaso de la técnica de crear un conjunto de normas aplicables por tribunales de justicia que distribuyan unas determinadas materias entre diferentes entes gubernamentales. Un fracaso que parece deberse a las características de la realidad que trata de ser sistematizada y controlada, y no al tipo de normativa que utilicemos para ello.

El impacto que puede tener este fenómeno en otros países que han pretendido efectuar una distribución territorial de su poder político, como es el caso de España, dependerá en gran medida del modo como sus respectivos jueces perciban que pueden y deben actuar y de los valores políticos constitucionales que tengan respecto a la configuración de sus respectivos sistemas de gobierno. Sin embargo, cabe esperar que ante la falta de una normativa clara, los jueces tiendan a confirmar la realidad en la que se encuentren. Dicha realidad, que vendrá determinada sobre todo por la fuerza económica de las respectivas unidades políticas, podrá, por tanto, escapar de la inicial voluntad soberana de repartir determinadas porciones de poder político a determinadas unidades políticas.

La trascendencia que tiene este fracaso respecto al federalismo norteamericano es grande, pero no pone en peligro el sistema federal de gobierno. El sistema norteamericano de distribución del poder político, el federalismo norteamericano, no únicamente está basado en la técnica de la distribución de las materias entre el Gobierno central y los estatales realizada por normas jurídicas, sino también en la influencia otorgada a los Estados en el funcionamiento del Gobierno central, en la otorgación de un gran poder impositivo y financiero a los Estados, prácticamente concurrente con el del Gobierno federal, y en el control que los Estados poseen de la

gran mayoría de los funcionarios públicos. Todas estas técnicas federales continúan realizando la función para la cual fueron creadas: separar el poder gubernamental entre dos tipos de unidades territoriales para asegurar así la democracia norteamericana.