

B. Franklin

BIBLIOTECA BENJAMIN FRANKLIN



**EL GOBIERNO DIVIDIDO
DE LOS ESTADOS UNIDOS
EN TIEMPOS DE
POLARIZACIÓN POLÍTICA**

ADRIÁN ORTIZ CLIMENT

©Adrián Ortiz Climent, 2024

©Editorial de la Universidad de Alcalá, 2024
Plaza de San Diego, s/n
28801 Alcalá de Henares (Madrid)

©Instituto Universitario de Investigación en Estudios
Norteamericanos "Benjamin Franklin" de la Universidad de Alcalá
Calle de la Trinidad, 1
28801 Alcalá de Henares (Madrid)
Tel. 91 885 52 52
www.institutofranklin.net

PORTADA: David Navarro

EL GOBIERNO DIVIDIDO DE LOS ESTADOS UNIDOS EN TIEMPOS DE
POLARIZACIÓN POLÍTICA

ISBN: 978-84-19745-45-3
Depósito legal: M-18857-2024
Coordinadora editorial: Ángela Suárez Sedano

Impreso en España
Impresión: Tórculo
Maquetación: <https://maquetadordelibros.es>

Precio de este ejemplar: 15 euros

EL GOBIERNO DIVIDIDO DE LOS ESTADOS UNIDOS EN TIEMPOS DE POLARIZACIÓN POLÍTICA

ADRIÁN ORTIZ CLIMENT



— BIBLIOTECA BENJAMIN FRANKLIN —

DIRECTOR DE LA COLECCIÓN

Francisco Sáez de Adana Instituto Franklin-UAH

COMITÉ ASESOR

Carmen Flys UAH
Fernando Galván UAH
José Antonio Gurpegui Instituto Franklin-UAH
Sylvia Hilton UCM
Francisco Moreno Instituto Franklin-UAH

COMITÉ DE REDACCIÓN

Silvia Betti Università di Bologna
Francisco Castilla UAH
Thomas Chávez University of New Mexico
Cristina Crespo Instituto Franklin-UAH
Carmen de la Guardia UAM
Miguel Ángel de Zavala Instituto Franklin-UAH
Lorenzo Delgado CSIC
David Fernández Vítors UAH
David García Cantalapiedra UCM
Maya García Vinuesa UAH
Jesús García Laborda Instituto Franklin-UAH
Silvia Gumiel UAH
Luisa Juárez Instituto Franklin-UAH
Montserrat López Mújica UAH
José Javier Martínez Herráiz UAH
Carmen Méndez UCM

COMITÉ EDITORIAL

Ana Lariño Instituto Franklin-UAH
Ángela Suárez Instituto Franklin-UAH

Agradecimientos

AGRADECIMIENTOS

Esta obra no sería posible sin la confianza, la fuerza y el coraje de mi madre. A ella le quiero agradecer en primer lugar este libro, por ser la luz que ha iluminado mi camino durante toda mi vida y ser el impulso en los momentos en que ni yo mismo encontraba la fuerza necesaria. También debo mencionar a mi abuela Matilde, sin su cariño y su preocupación constante hacia su nieto mayor, no habría podido llevar a cabo ninguna de mis metas conseguidas.

También quiero tener unas palabras de agradecimiento hacia mi director de tesis y autor del prólogo de este libro, el catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Valencia, el Dr. Carlos Flores Juberías. Este libro deriva de mi investigación que el profesor Carlos Flores supervisó como mi director y tutor. Por tanto, sin su orientación y sus consejos, nunca podría haber llevado a cabo esta obra que presento.

Para finalizar, me gustaría agradecer a todo el equipo del Instituto Franklin-UAH. Empezando por Ángela Suárez como la encargada de la edición de esta obra, para continuar con Carlos Herrero y Ana Lariño. Estoy muy agradecido de poder seguir ampliando mi línea de investigación en Estudios Norteamericanos y no hay mejor lugar para poder realizarlo que con el único instituto de investigación para los Estados Unidos de nuestro país.

Quiero concluir esta pequeña página de agradecimientos con una frase del decimosexto presidente de los Estados Unidos, Abraham Lincoln, que es una máxima en mi vida, que dice:

“Asegúrate de poner tus pies en el lugar correcto, luego mantente firme”

Abraham Lincoln

ÍNDICE

PRÓLOGO	11
INTRODUCCIÓN	17
CAPÍTULO I	
El sistema constitucional y de partidos de los Estados Unidos.....	23
1.1 El sistema de separación de poderes de la Constitución norteamericana.....	25
1.2 La caracterización ideológica y programática del Partido Republicano y del Partido Demócrata.....	35
1.3 El bipartidismo perfecto en los Estados Unidos.....	48
1.4 La estructura interna de los partidos y su función como maquinaria electoral.....	52
1.5 Las relaciones partido-Congreso y su influencia sobre la Presidencia de los Estados Unidos	55
CAPÍTULO II	
El <i>divided government</i> en los Estados Unidos.....	63
2.1 El gobierno dividido en Estados Unidos.....	65
2.2 Las relaciones entre el Congreso y la Presidencia en el país	66
2.3 La influencia de la Presidencia en la agenda legislativa del Congreso	76
2.4 La productividad legislativa del Congreso durante los periodos de gobierno dividido.....	86

2.5 El veto presidencial y su superación por parte del Congreso 91

2.6 Las consecuencias del gobierno dividido sobre la renovación
del Tribunal Supremo 102

2.7 El *impeachment*: su utilización en los Estados Unidos 107

CAPÍTULO III

**La influencia del gobierno dividido en la presidencia de los
Estados Unidos..... 125**

3.1 La influencia del gobierno dividido sobre la presidencia de
Ronald Reagan 127

3.2 La influencia del gobierno dividido sobre la presidencia de
George H. W. Bush 137

3.3 La influencia del gobierno dividido sobre la presidencia de
Bill Clinton 146

3.4 La influencia del gobierno dividido sobre la presidencia de
George W. Bush 155

3.5 La influencia del gobierno dividido sobre la presidencia de
Barack Obama..... 165

3.6 La influencia del gobierno dividido sobre la presidencia de
Donald Trump..... 175

CONCLUSIONES 187

REFERENCIAS 207

NOTAS 221

Prólogo

POR CARLOS FLORES JUBERÍAS, CATEDRÁTICO DE
DERECHO CONSTITUCIONAL EN LA UNIVERSIDAD DE VALENCIA

Año tras año, la primera cosa que he hecho antes de adentrarme con mis alumnos de Derecho Constitucional Comparado en el estudio del sistema político de los Estados Unidos de América ha sido advertirles de que cualquier aproximación al mismo exigía, como requisito previo, familiarizarse con algunas ideas, términos y símbolos que en aquel lado del Océano significaban justo lo contrario –o al menos, algo muy distinto– de lo que significan en este. Que allá, llamar a alguien “liberal” era cosa rayana a tildarle de peligroso extremista de izquierda; que identificarte como “conservador” no te devolvía automáticamente al siglo XIX; que en la noche electoral ver un mapa pintado de rojo no auguraba nada bueno para los progresistas; o que ser partidario de los derechos de los Estados frente a los poderes de la Federación te colocaba justo en las antípodas de donde te hallarías si mantuvieras esa misma posición en España.

Y es que con los Estados Unidos se da una tremenda paradoja: la de que nos hallemos ante el sistema político más minuciosamente analizado por la academia, más reiteradamente abordado por los medios y hasta más difundido por la cultura popular, pero a la vez ante el que más equívocos suscita y el que más zonas de sombra retiene. En efecto, cualquier español mínimamente educado a buen seguro guardará en su memoria el nombre de tres o cuatro figuras de la política norteamericana más actual – Trump, Biden, Obama, Pelosi...–, sabrá distinguir a la perfección el característico perfil de la Casa Blanca, el Congreso, o el Pentágono, y contará en su videoteca –según la edad– con copias de *Norte contra Sur* o de *The West Wing*. Pero, aun así, será incapaz de explicar convincentemente cómo es posible que a un presidente en el ejercicio de su cargo “le roben” las elecciones, o que sea incapaz de sacar adelante sus proyectos legislativos, o que haya de luchar con sus propios compañeros de partido para postularse como candidato. Son, de nuevo, esos elementos de vida política estadounidense que discurren por cauces no solo distintos, sino diametralmente opuestos a los que estamos acostumbrados a ver y a padecer quienes estudiamos, observamos o vivimos la vida política europea –y ello incluye de manera muy cualificada, la española.

Es por eso que libros como este resultan tan útiles. Libros que abordan el estudio del sistema político estadounidense merced a una utilización más que generosa

de las fuentes y a un dominio más que sobresaliente de la mejor literatura académica, pero que lo hacen desde una perspectiva netamente española; desplegando a la vez rigor en el análisis de la realidad política de aquel país, y sensibilidad hacia las inquietudes del público –obviamente, de este país– al que se dirige. Un libro que a buen seguro va a incardinarse de inmediato en la no demasiado extensa tradición de americanistas españoles, y que va a hacerlo llenando un hueco que a más de uno sorprenderá que aun no hubiera sido cubierto.

Porque, en efecto, si son relativamente abundantes las obras en torno a la Historia de los Estados Unidos, y aun en torno los procesos políticos de este país, los estudios de Derecho Constitucional han brillado hasta ahora por su ausencia entre nosotros. Tal vez por haber quedado deslumbrados por la exuberante vida política estadounidense, tal vez por participar de la especie de que ésta no se rige por más ley que la de la selva, ni conoce más reglas que la célebre del “*follow the money*”, nuestros constitucionalistas han venido prestando una escasa atención al Derecho Público Norteamericano, hasta el extremo de poder afirmar sin sombra de duda que un estudio como el que aquí se presenta, pese a girar sobre un asunto tan absolutamente crucial como la influencia del sistema de partidos sobre la relación entre los tres poderes del Estado, no había sido nunca hecho en nuestro país.

Y quién mejor que Adrián Ortiz Climent para colmar ese hueco. Un investigador joven pero prometedor, enamorado hasta la médula de los Estados Unidos, apasionado de su devenir político, disciplinado a la hora de escuchar a sus maestros, dispuesto a aprender, constante en el trabajo, paciente en el manejo de las fuentes, dueño de una prosa sencilla y de fácil lectura, eficaz a la hora de hacer comprensibles los aspectos más complejos del problema abordado y – sobre todo– capaz de analizar con frialdad las cuestiones más controvertidas. Un hombre del que después de haberle leído cientos de páginas, y de haber discutido con él horas y horas, no sería capaz de aventurar con convencimiento si se siente más cerca de los demócratas o de los republicanos –lo que, bien mirado, constituye la mejor carta de presentación para un estudio como el que el lector tiene en sus manos.

Un estudio que aborda una de esas cuestiones para cuya comprensión el español medio –y aun aquel que, conociendo bien las dinámicas de nuestro sistema político todavía no haya aprendido a ponerlas en la necesaria perspectiva– necesitará a buen seguro de una reflexión previa, a fin de entender que el sistema político de los Estados Unidos consiente –y la cultura política de ese país propicia– algo que en los sistemas parlamentarios como el nuestro es inviable, y en culturas políticas como la española es indeseable: la conformación en las cámaras de mayorías de color político distinto del que colorea la Casa Blanca, y que de esa relación de fuerzas dependa en no poca medida cómo se vaya a gobernar el país. Sentada esa premisa, Adrián Ortiz

desgrana con método y precisión todas y cada una de las facetas de la vida política estadounidense –desde el proceso legislativo hasta la exigencia de responsabilidades al presidente, pasando por la organización de las cámaras y la selección de los titulares de otros órganos– que se dejan influir por este dato, para presentar un panorama que solo cabe calificar de “multifacético” del modelo político americano. Y acabar revelando la íntima relación y la profunda interacción entre Constitución y Política, entre sistema de partidos y sistema de gobierno.

Introducción

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo, al que hemos querido brindar el título de *El gobierno dividido de los Estados Unidos en tiempos de polarización política*, tiene por objeto abordar con toda la profundidad que esté a nuestro alcance la práctica o la institución del *divided government* (en adelante, gobierno dividido) en los Estados Unidos, cuya vigencia en determinados periodos de gobierno de esta nación ha generado interesantes consecuencias, y que ha cobrado una especial importancia en las últimas décadas.

La oportunidad de esta cuestión es clara: nos encontramos ante el país más poderoso en la escena internacional, por lo que las relaciones entre naciones no tendrían sentido sin él. Y no solo en el ámbito diplomático o militar: desde el punto de vista económico se trata de la primera potencia mundial, por delante de China. A ello hay que sumar que su modelo político y constitucional es todo un ejemplo y ha sido imitado por muchos países, tanto en América como en otros continentes.

Sin embargo, la institución del gobierno dividido estadounidense, resulta escasamente conocida en Europa, ya que a pesar de hallar una cierta correspondencia con la llamada “cohabitación” –cuyo modelo más conocido es el de la Francia de la Quinta República– no es apenas practicada en un continente en donde el parlamentarismo, y no el presidencialismo, es la regla. De ahí que resulte oportuno fijar nuestra atención en este fenómeno tan relevante allá, y tan escasamente comprendido acá.

En el lenguaje político estadounidense la expresión gobierno dividido se utiliza de manera cotidiana para referirse a aquella situación en la que cada una de las dos principales instituciones políticas de los EE. UU., el Congreso y la Presidencia, son controladas respectivamente, por uno de los dos principales partidos del país. Es decir; cuando –por un lado– nos encontramos con un presidente demócrata y un Congreso republicano, o –por el contrario– con un Congreso de mayoría demócrata y un presidente republicano. Una peculiar situación que, como es obvio, obliga al desarrollo de unas normas de cohabitación o entendimiento mutuo que permitan impulsar la agenda legislativa nacional y mantener la coordinación entre sus instituciones, y conduce a una situación en la cual las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo cobran una relevancia sin igual.

Por definición, el gobierno dividido es fruto de la voluntad política de los ciudadanos estadounidenses es decir, son los votantes en las elecciones presidenciales

y en las legislativas quienes deciden entregar todo el poder a uno u otro partido, o propiciar una cohabitación entre ambos. En consecuencia, el gobierno dividido no acontece por casualidad, o por mor de los caprichos del sistema electoral, que por lo demás resulta responder a los mismos principios tanto en la elección del presidente como en la de los miembros del Congreso, y además proceder de manera simultánea a la del uno y (parte) de los otros. De manera que el gobierno dividido no aparece sino como resultado de una voluntad expresa del cuerpo electoral, de un voto de castigo al presidente en el poder y, por extensión, a su partido, en las conocidas como elecciones de medio mandato (*midterm elections*). Aunque no cabe dejar de lado –y no lo haremos en este libro– el hecho de que el denominado sistema de “pesos y contrapesos” (*checks and balances*) juega un papel fundamental en la generación –y debe jugarlo en el análisis– del gobierno dividido. Este balance de fuerzas es fundamental para entender la dinámica de la situación y su influencia sobre las diferentes presidencias.

Como se ha dejado dicho, la figura del gobierno dividido aparece cuando la Presidencia es republicana y el Congreso presenta una mayoría demócrata o viceversa. Estos periodos se dan, de hecho, con bastante frecuencia y, si nos atenemos a los datos, se han producido en coincidencia con prácticamente todos los mandatos presidenciales de las últimas décadas. Lo principal aquí es ver cómo las relaciones entre el Congreso y la Presidencia se tensan o se destensan en periodos de gobierno dividido, así como cuáles son los efectos de esta práctica sobre la vida política del país y, en especial, sobre las diferentes personalidades que han ocupado la Presidencia. Porque, lógicamente, la situación depende en buena medida de quién sea el inquilino de la Casa Blanca, constituyendo variables relevantes para nuestro análisis, a las que se hará referencia en las próximas páginas, (a) el carácter y el estilo de gobernar del presidente; (b) las relaciones de liderazgo o distanciamiento que éste mantenga con su propio partido; y (c) las relaciones de colaboración o enfrentamiento que su partido mantenga con el mayoritario en las cámaras.

Por todo, esperamos que facilite un visión clara y actual no solo de la figura del gobierno dividido, sino también del sistema político estadounidense en general. Para ello se tomarán en consideración las seis últimas presidencias, desarrolladas aproximadamente en cuatro décadas. En cada una de ellas se atenderá a cómo las dinámicas del gobierno dividido han condicionado la ejecutoria de los diferentes presidentes y han modelado su agenda política y legislativa, incluyendo el novedoso panorama que se ha vivido durante el mandato del controvertido Donald Trump, quien, pese a gozar de una situación de gobierno unitario en su primer etapa como presidente, se enfrentó a una clara fractura dentro de su partido.

También es conveniente acercarse a algunas de las figuras más destacables que han ocupado la presidencia de ese país. En este sentido, podemos observar varios perfiles: existe, por un lado, el modelo de conservador paradigmático, ensalzado por el

Partido Republicano, cuyo mejor ejemplo es Ronald Reagan; también, por otro lado, hay algunos republicanos que han gozado de menor estima por parte de sus propios correligionarios, como George Bush o su hijo del mismo nombre —ambos protagonizaron mandatos controvertidos, el primero por su corta duración y el segundo por la lucha contra el terrorismo que marcó sus años en el Gobierno y algunos otros factores—; del lado demócrata, el caso más conocido es el de la presidencia de Bill Clinton y su intento de destitución, con la polémica sexual de la becaria por medio; una presidencia revolucionaria en sus inicios, y decepcionante para algunos en su desarrollo, fue la de Barack Obama, figura sin lugar a dudas prominente en lo que llevamos del siglo XXI; por último, pero no por ello menos importante, tenemos al ya mencionado —y polémico— millonario republicano Donald Trump, con su singular estilo para ejercer las funciones presidenciales y su relación de amor-odio con el partido en el que milita y al que representa.

El primer capítulo abordará el modo en el que se hallan constitucionalmente caracterizadas las dos principales instituciones gubernamentales de los EE. UU.: la Presidencia y el Congreso. En este capítulo se llevará a cabo un análisis en profundidad del modo en que se diseñó el sistema de separación de poderes imperante en ese país en sus orígenes, pero también se incidirá en su posterior evolución hasta llegar a la actual situación. Como es lógico, en esta parte se tratarán aspectos como la regulación constitucional del Congreso y de la Presidencia, como actores fundamentales que son ambos en la figura del gobierno dividido, objeto prioritario de este trabajo. También se llevará a cabo un examen eminentemente político del modelo de dos partidos vigente en los Estados Unidos; esto es, el denominado “bipartidismo perfecto”, que se mantiene —aunque con variaciones históricas en lo tocante a sus protagonistas, y con las lógicas fluctuaciones derivadas de la cambiante posición de la ciudadanía en cada ciclo electoral— desde sus inicios como nación independiente. Se describirá en este capítulo el contexto en el que nacieron tanto el Partido Demócrata como el Republicano, así como su evolución a lo largo de los años en cuanto a ideología, programa y objetivos.

Por otra parte, para comprender mejor el funcionamiento del gobierno dividido es necesario también tener en cuenta las relaciones partido-congreso y saber bien cómo se articulan; las figuras de los líderes del partido y la estructura interna tanto de la organización en cuestión como de su grupo de representantes en el Congreso son fundamentales en este sentido.

Adentrándonos en los contenidos del capítulo segundo, en él se llevará a cabo ya una aproximación a la institución del gobierno dividido. En el primer apartado abordaremos las relaciones entre la Presidencia y el Congreso, estudiando cómo el sistema de *checks and balances* supone la existencia de un equilibrio para que ninguna de estas instituciones prevalezca sobre la otra. Por tanto, se espera que en los periodos

de gobierno dividido ambos organismos cooperen y propicien el entendimiento mutuo. En este sentido, el segundo epígrafe del capítulo tratará el importantísimo tema de la agenda legislativa, es decir, las prioridades de cada partido en cuanto a la legislación federal, y de qué forma la Presidencia influye en ella. Nuestro análisis se centrará exclusivamente en los periodos de gobierno dividido, aunque con ciertas referencias a los de gobierno unitario, para que la comparación sea más ilustrativa. Este capítulo se cierra con la descripción del *impeachment*, el proceso para la destitución del presidente de los Estados Unidos. Se verá que en los casos en los que se ha utilizado se daba un periodo de gobierno dividido. Especial atención a los procesos que se dieron sobre la anterior presidencia de Donald Trump y a cómo su partido ha jugado un papel destacable en los procesos de impeachment. Estos procesos son los más recientes y se suman a los otros tres anteriores.

Para finalizar el presente trabajo llegamos al capítulo tercero, en el que se desarrollará un estudio de la influencia del *divided government* en ejercicio de las tareas presidenciales en los Estados Unidos. En diferentes apartados se tratarán con la profundidad necesaria los mandatos de los presidentes más recientes. Así, en el punto primero se analizará la influencia del gobierno dividido en la época de Ronald Reagan; en el segundo, se hará lo mismo respecto a la presidencia de su sucesor en el cargo, el también republicano George Bush padre; a continuación se analizará la primera presidencia demócrata contenida en este trabajo de investigación, la de Bill Clinton, y se observará cómo el gobierno dividido marcó de manera clara su etapa en la Casa Blanca; seguidamente analizaremos la presidencia de George Bush hijo y la alternancia que se dio entre un periodo de gobierno unitario y otro de gobierno dividido, que caracterizó además el tramo final de su presidencia; en cuanto al mandato de Barack Obama, veremos cómo la situación de bloqueo político y legislativo sin precedentes que se dio en esa época fue consecuencia precisamente del advenimiento de un gobierno dividido tras sus dos primeros años como presidente.

Para finalizar el capítulo tercero (y último) del presente trabajo, se llevará a cabo un análisis de la presidencia del republicano Donald Trump. Lo más importante es la actualidad de dicho análisis, con una clara división en el seno de los partidos sin que exista una situación de gobierno dividido como se considera tradicionalmente. En otras palabras, en la primera parte de su mandato existía una fractura dentro del Partido Republicano respecto al presidente puede conducir a la generación de un contexto complicado sin necesidad de que haya un gobierno dividido, al contrario de lo ocurrido en otras presidencias recientes. A ello le sumamos el inicio de una situación de gobierno dividido, con el polémico presidente republicano por un lado y un Congreso de dominio demócrata por otro. Esto llevaría a que la presidencia de Trump fuese aún más polémica y polarizada.

CAPÍTULO I

El Sistema Constitucional y de partidos de los Estados Unidos

CAPÍTULO I EL SISTEMA CONSTITUCIONAL Y DE PARTIDOS DE LOS ESTADOS UNIDOS

1.1. El sistema de separación de poderes de la Constitución norteamericana

El sistema de separación de poderes como tal está enmarcado y regulado por la propia Constitución. En ella y en su proceso posterior, los padres fundadores se aseguraron de que la figura del jefe de Estado no se superpusiera a los demás poderes estatales. Es importante en este punto distinguir claramente las tres ramas o poderes del país:

- En primer lugar, el poder legislativo, el Congreso, compuesto por el Senado y la Cámara de Representantes.
- En segundo lugar, el poder judicial, que engloba a todos los tribunales estatales y federales y, cómo no, al Tribunal Supremo. Este último es el máximo garante de la justicia en el sistema norteamericano.
- Y en tercer lugar, el poder ejecutivo, encarnado en el Gobierno federal o la Administración federal, que tiene como cabeza al presidente de los Estados Unidos.

La Constitución ordena la separación de estos poderes y su asignación a distintas instituciones constitucionales, incluso de una manera gráfica, o didáctica: estableciendo en el encabezado de su artículo uno que “Todos los poderes legislativos otorgados en la presente Constitución corresponderán a un Congreso de los Estados Unidos, que se compondrá de un Senado y una Cámara de Representantes”, en el de su artículo dos que “Se deposita el poder ejecutivo en un presidente de los Estados Unidos”, y en el del tres que “Se depositará el poder judicial de los Estados Unidos en un Tribunal Supremo y en los tribunales inferiores que el Congreso instituya y establezca en lo sucesivo”.

En la letra posterior de estos tres primeros artículos de la Constitución se puede observar con claridad cómo se establece la separación de poderes en el sistema de los Estados Unidos. Cada una de las tres ramas ostenta unas funciones concretas, y los mecanismos por los que una podría interferir en el funcionamiento de las demás quedan reducidos al mínimo. Por tales motivos, el sistema de los Estados Unidos ha

sido imitado en numerosos estados —sobre todo, de la mitad sur del continente americano¹ al tiempo que es analizado como paradigma de separación de poderes en las facultades de derecho de todo el mundo.

Analizaremos en primer lugar el poder legislativo. Como ya se ha mencionado, está compuesto por dos Cámaras: el Senado —pensado para operar como el órgano de representación de los estados en el Gobierno federal, pese a que a la postre no sea ese precisamente su papel— y la Cámara de Representantes —diseñado como el espacio de representación global del sujeto de la soberanía, “el pueblo americano”. Ambas forman el Congreso de los Estados Unidos, brazo legislativo del país. En el siguiente punto de este primer capítulo se analizará con mayor detalle la regulación constitucional del Congreso. A continuación nos centraremos en el modo en que esa separación de poderes se lleva a cabo en la práctica.

Lógicamente, el poder legislativo enmarcado en ambas Cámaras elabora las leyes, y lo hace en función de las competencias de cada una y siguiendo el procedimiento específico para ello. Una vez culminado ese proceso, se pasa a la promulgación y ratificación de la ley, y es ahí donde interviene el poder ejecutivo. No cabría, pues, la posibilidad de que este último aprobara las leyes y por tanto suplantara las funciones del poder legislativo, del mismo modo que tampoco cabe que el jefe del ejecutivo termine anticipadamente con el mandato de los representantes de la ciudadanía: aquí radica la separación de poderes. En cuanto al porqué de un sistema tan estricto en las funciones otorgadas, se debe al temor que tenían los padres fundadores acerca de la concentración del poder en manos de la rama ejecutiva, y en especial en la figura del presidente de los Estados Unidos, que es su principal representante.

No obstante, la Constitución prevé también un sistema de pesos y contrapesos (*checks and balances*) que actúa en las relaciones entre los poderes del Estado, modulándolas, y tratando de evitar la tentación de bloqueo mutuo. Por ejemplo, cuando un proyecto de ley es tramitado en la Cámara de Representantes, una vez culminado allí el proceso pasa al Senado, donde, superado el procedimiento correspondiente, se da lugar a una ley preparada para su entrada en vigor, siempre que esta no se modifique o altere. Aquí es donde interviene la política de pesos y contrapesos (*check and balances*): es el presidente quien debe ratificar dicha ley (contrapeso al poder legislativo, poder de veto); es decir, el presidente puede vetar una ley que haya seguido ya el procedimiento en el Congreso (primero en la Cámara de Representantes y después en el Senado).

Acudamos nuevamente a la Constitución para ver cómo regula esta el poder judicial². Del artículo tres, primera sección, punto primero, se desprende que la Constitución solo menciona al Tribunal Supremo, y deriva al Congreso el

establecimiento de los niveles inferiores. Con el paso del tiempo y la evolución del sistema político y administrativo se ha dado lugar a un sistema judicial de tres niveles o etapas:

- Primero, los tribunales federales de distrito: se componen de 94 distritos, y es necesario que haya uno en cada estado. En este tipo de tribunales se lleva a cabo en enjuiciamiento de la mayoría de las causas federales.
- En el siguiente nivel están los Tribunales de Apelación de los Estados Unidos, resultado de dividir el país en 12 regiones o “circuitos”. Tienen como principal función la revisión de las decisiones tomadas por el tribunal inferior cuando lo estime conveniente la persona interesada por no haber quedado satisfecha con la decisión adoptada anteriormente por dicho tribunal.
- Para finalizar, el Tribunal Supremo —que es la última instancia y, por tanto, el tribunal de rango más alto— tiene su sede en la capital y es famoso por múltiples sentencias, algunas de las cuales han llegado incluso a decidir el resultado de elecciones presidenciales³.

El Tribunal Supremo se encarga de velar por la constitucionalidad de las leyes federales o estatales. Es decir, no existe en este país —como en otros modelos, por ejemplo el español— un Tribunal Constitucional específico. En Estados Unidos el propio Tribunal Supremo dirime la constitucionalidad o no de las leyes. Por consiguiente, arbitra y aplica la ley no solo a los ciudadanos, sino también como máximo garante de la Constitución norteamericana —tarea esta, por cierto, asumida por el Supremo con carácter pionero en el Derecho Constitucional Comparado a partir de la ya mítica sentencia del caso *Marbury vs. Madison*.

Otra de las funciones importantes de este tribunal es su control sobre las leyes o decretos aprobados por los poderes legislativo y ejecutivo. Los casos de órdenes ejecutivas del presidente Trump así lo demuestran. Son los jueces de niveles inferiores los que paralizan estas órdenes que, siguiendo el camino judicial, pueden llegar en última instancia al Tribunal Supremo. Las decisiones que este adopte influyen enormemente en la política nacional y en la vida legislativa del Congreso.

El Tribunal Supremo se compone de nueve miembros, designados por el presidente de los Estados Unidos —que también elige al presidente del mismo— con el “*advice and consent*” del Senado. El Congreso de los Estados Unidos establece el número de jueces que lo forman. En sus orígenes, en 1801, estaba compuesto por seis jueces, de modo que no fue hasta 1869 que el Congreso fijó el número actual de nueve. Como se ha dicho, entre esos nueve uno es el presidente, y los otros ocho son denominados “jueces asociados”. Otro de los factores a tener en cuenta es que son

elegidos de forma vitalicia; es decir, no cesan hasta su muerte o la adquisición de una incapacidad grave y manifiesta.

Corresponde en este momento acudir de nuevo al texto constitucional para analizar con más detalle la institución del Congreso. La Constitución establece que:

- Como mínimo habrá un representante por estado en la Cámara de Representantes, también denominada Cámara Baja; a este se añadirá uno más por cada 30.000 habitantes de dicho estado.
- Se puede apreciar, pues, que la Cámara de Representantes es el órgano de representación popular. No obstante, la regla de un representante por cada 30.000 habitantes devino inaplicable conforme la población del país creció y tuvo que hacerlo también el del número de representantes en la Cámara. Por ello, en 1912 se optó por fijar éste último en número concreto de 435 miembros, prorrateando con posterioridad el número de electores necesarios para conseguir representación en la Cámara. Este método es el denominado *redistricting*⁴.
- En la actualidad, la distribución nacional de los 435 miembros se produce cada diez años, y para ello se sirven del Censo Nacional. Tal distribución lleva aparejado que el reparto entre estados sea desigual, ya que los más poblados tienen obviamente más representantes que los que cuentan con menos habitantes, presentando un rango que va de los 53 que elige California al solitario escaño de los estados menos poblados como Alaska, Delaware, Montana, las dos Dakotas, Vermont o Wyoming.

El Senado, en cambio, se configura como el órgano de representación territorial, lo que cabalmente implica que los estados estén representados de manera igualitaria. Su composición obedece a una ratio de dos senadores por estado –con independencia de cual sea la población, tanto en términos absolutos como relativos, de cada uno– y ha venido variando por ello en función no del crecimiento demográfico sino del número de estados. La cifra de senadores se halla congelada (100 senadores) desde 1959, año en que se incorporaron como estados Hawái y Alaska y el número de los mismos quedó establecido en 50. Vemos claramente, pues, las primeras diferencias entre ambas Cámaras en cuanto a su composición y representación⁵:

- La Cámara de Representantes, por su composición y forma de elección, es el órgano de elección y representación popular.
- En cambio, el Senado se articula como el órgano de representación territorial, aunque también haya acabado siendo de elección popular, si bien esta no fue posible desde un principio.

Ambos órganos cumplen sus funciones de forma clara siguiendo las directrices de los padres fundadores: la Cámara Alta o Senado, ostentando esta representación territorial, tiene una función de contrapeso a los posibles efectos de la Cámara de Representantes y su elección puramente popular, lo que la podría llevar a sobrepasar límites con la excusa de la voluntad del pueblo. Este era el temor de los padres fundadores, y por ello el Senado adquirió unas facultades y funciones muy importantes en la arquitectura constitucional norteamericana.

La elección de los miembros de la Cámara de Representantes se produce en noviembre, cada dos años. De este modo, las elecciones legislativas coinciden con las presidenciales cuando éstas se verifican, pero también hay otras a mitad de mandato, y estas últimas son de gran relevancia para la presidencia y su figura; se las conoce como *midterm elections*. Estos órganos de representación no solo se renuevan cada dos años, sino que también se modifican sus liderazgos con cada elección.

Respecto a la organización interna de la Cámara de Representantes, conviene destacar que con el tiempo esta ha institucionalizado un conjunto de reglas y procedimientos que la han convertido en la perfectamente sincronizada máquina de hacer política que en estos momentos es. ⁶En lo que respecta al liderazgo, el presidente de la Cámara o *speaker* es elegido por una mayoría de sus miembros. Es, por tanto, un demócrata o un republicano, en función de qué partido cuente con una mayoría. En la legislatura 2020-2022, este cargo lo ostento la demócrata por California Nancy Pelosi, después de que lo hubieran ostentado los republicanos mediante las figuras de Paul Ryan (republicano por Wisconsin.) y John Boehner (republicano por Ohio.). Es importante señalar que el presidente de la Cámara de Representantes (*speaker*) es el tercero en la línea de sucesión a la presidencia de los Estados Unidos, por detrás de la vicepresidente del país, en la actualidad Kamala Harris.

En cambio, en cuanto a la composición y elección, el Senado difiere ligeramente de la Cámara de Representantes:

- Está compuesto por dos senadores por estado, lo que supone que su cifra ascienda en estos momentos y desde la última incorporación de un nuevo estado en 1959, a 100 senadores.
- El mandato de los senadores es de seis años; no obstante, un tercio del cuerpo es elegido cada dos años, lo que da lugar a una elección conjunta con los miembros de la Cámara de Representantes y a una coincidencia con las elecciones presidenciales, mientras que otra se lleva a cabo a mitad de mandato (*midterm*) del presidente. Y, naturalmente, a una renovación gradual de la Cámara Alta.

En el Senado sobresale también la figura del presidente, que es, a su vez, el vicepresidente de los Estados Unidos, si bien en la práctica el presidente de este órgano, al igual que ocurre en la Cámara de Representantes, es el líder de la mayoría, y también se recurre a la figura de un presidente temporal. Por tanto, ambas Cámaras se organizan de manera similar. Eso sí, la figura del vicepresidente tiene relevancia es el presidente, y en caso de votaciones ajustadas o empate su voto es decisivo para dirimir la cuestión.

El Senado se estructura mediante formaciones o partidos políticos, de manera similar a la Cámara de Representantes:

- Hay un líder de la mayoría, elegido por los miembros de su partido, que actúa de portavoz oficial del mismo en el Senado. A su vez tiene un segundo, el “*majority whip*”, con las funciones descritas anteriormente de coordinación y cohesión de los senadores de su partido; en la actualidad, respectivamente, *Chuck* Schumer (Demócrata por California) y *Dick* Durbin (Demócrata por Illinois).
- También se cuenta con la figura del líder de la minoría, el portavoz del partido que no ostenta la mayoría en la Cámara. Este se sirve a su vez del “*minority whip*”, a modo de correa de transmisión, si bien no siempre da lugar a los efectos deseados en las votaciones. En la actualidad, ambas magistraturas son desempeñadas por republicanos: *Mitch* McConnell (republicano por Kentucky) y *John* Thune (republicano por South Dakota).

Volviendo a la estructura interna de ambas Cámaras, nos adentraremos a continuación en el proceso legislativo. Las tareas encomendadas por la Constitución al Congreso son, entre otras, las siguientes:

- La negociación sobre los detalles de las legislaciones específicas acerca de determinadas materias.
- La supervisión del funcionamiento de las agencias federales o ejecutivas.

Estas funciones, entre muchas otras ya mencionadas, se llevan a cabo en los comités o comisiones de la Cámara de Representantes y del Senado. En la primera su número asciende a 20, mientras que en el Senado son 16. En un nivel inferior de la estructura de ambas Cámaras existen los subcomités o subcomisiones: en el Senado hay 68 y en la Cámara de Representantes llegan a 100⁷.

Es en estos órganos de nivel inferior donde los congresistas y senadores tienen un mayor interés en participar; para ello se especializan en determinadas materias y ejercitan sus conocimientos específicos. La inclusión de una persona en cada comisión o subcomisión depende del líder de su partido. Lógicamente, los puestos en los

comités más activos, de mayor prominencia pública y que mayor presupuesto administran resultan ser los más codiciados en ambas Cámaras, y ello por una razón: ser miembro de uno de esos comités o subcomités del Senado, o de una comisión o subcomisión, otorga más relevancia política y también mayores oportunidades económicas en beneficio del distrito electoral al que se representa.

En los últimos años, según evolucionaba el sistema bipartidista norteamericano, se ha incrementado el nivel de desencuentro en este punto; los llamados “cierres de la Administración” son una constante en la política estadounidense⁸.

Tales cierres se deben precisamente a la falta de acuerdo, dentro de las Cámaras y entre los grandes partidos, para elaborar un presupuesto federal estable y con carácter continuado. Esto genera un incremento de la crispación política y el hartazgo ciudadano. Además, la inexistencia de un presupuesto federal a largo plazo provoca la necesidad de establecer prórrogas anuales del presupuesto previo. Cuando llega el momento de realizar dicha prórroga la falta de acuerdo entre demócratas y republicanos lleva a situaciones límite como son el cierre de la Administración hasta llegar a un acuerdo por falta de fondos federales.

Por tanto, las funciones constitucionales de índole económica asignadas al Congreso y relativas al presupuesto federal se han ido incumpliendo en la práctica, más aún en los últimos años, a causa de la radicalización del Partido Republicano. Como consecuencia, los cierres de la Administración son cada vez más habituales, y se dan incluso con una periodicidad anual o bianual.

La presidencia viene reglamentada en el artículo dos de la Carta Magna norteamericana, que está dividido en cuatro secciones. De las disposiciones contenidas en este artículo se puede concluir con claridad la importancia que a las atribuciones presidenciales se les dio desde el primer momento en el sistema político y constitucional norteamericano. El presidente tiene otorgada una serie de poderes constitucionales y a través de ellos ejerce sus funciones. A esto hay que sumar las sucesivas ampliaciones de la figura y la institución presidencial a lo largo del tiempo. Todo ello da lugar al sistema actual de relaciones entre los tres poderes del Estado y, más concretamente, entre la presidencia y el Congreso de los Estados Unidos.

La presidencia de los Estados Unidos es configurada como una magistratura esencialmente individual⁹: el presidente es tanto el jefe de Estado como la cabeza efectiva del poder ejecutivo, y ejerce ambas funciones con una notable independencia respecto del Congreso. Esta independencia de la figura del presidente deriva fundamentalmente del hecho de que hayan elecciones separadas para ambas instituciones, si bien no existe una independencia completa respecto del Congreso debido a que los mecanismos de frenos y contrapesos previstos por la Constitución obligan a una coordinación constante. El Congreso de los Estados Unidos es el