

# LOS "WELFARE RIGHTS" Y LA LIBERTAD PARLAMENTARIA DE ORDENACION DEL GASTO PUBLICO: LA LUCHA ENTRE DOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE POLITICA SOCIO-ECONOMICA

(Comentarios a la jurisprudencia del Tribunal Supremo norteamericano)

ENRIQUE ALONSO GARCIA

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN: La hipotética constitucionalización de los *welfare rights*.—II. EL PRINCIPIO DE LA SOBERANÍA PARLAMENTARIA EN LA ORDENACIÓN DEL GASTO PÚBLICO: El reciente relanzamiento de los límites a los poderes judiciales de constitucionalización de derechos que implican aumento considerable del gasto público.—III. EL PRINCIPIO DE LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL ESTADO POSITIVO: *El welfare state* como principio interpretativo, y no normativo, de política social.—IV. LA FINALIDAD DE LA LEY COMO TÉCNICA A TRAVÉS DE LA CUAL SE APLICAN AMBOS PRINCIPIOS DE POLÍTICA ECONÓMICO-SOCIAL.—V. LA APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS COMO NO DETERMINANTES POR SÍ MISMOS DEL JUICIO SUSTANTIVO DE CONSTITUCIONALIDAD: La extensión *versus* la invalidación de las prestaciones sociales.—VI. EL CONTROL DE MERA RACIONALIDAD DE LA CLÁUSULA DE IGUALDAD: La ampliación de programas de la seguridad social en función de su finalidad general de cobertura.—VII. LA LIBERTAD EN LA ORDENACIÓN DEL GASTO PÚBLICO: La deferencia a los legisladores federal y estatal.—VIII. ¿CUÁL ES LA ACTUAL SITUACIÓN? *Fritz y Schweiker*, la polémica sigue abierta.—IX. ¿QUÉ ES LO QUE EN REALIDAD SE ESTÁ PRODUCIENDO? La lucha indecisa como reflejo del indeciso *consensus* actual en la sociedad norteamericana.

## I. INTRODUCCIÓN

Pese a la parquedad del texto básico, el Derecho Constitucional Norteamericano goza hoy en día de una extensión prácticamente inabarcable por obra y gracia de dos siglos de jurisprudencia del Tribunal Supremo.

Uno de los aspectos menos estudiados de esa jurisprudencia es el de la técnica de la utilización de principios constitucionales secundarios (1) como simplemente interpretativos, o, mejor dicho, la racionalización de su utilización.

De entre estos principios, los implicados en la ordenación de la política socioeconómica del Gobierno Federal están sufriendo actualmente un proceso de ajuste muy digno de estudio por cuanto, en primer lugar, resultan idóneos para el examen de la influencia de lo político en la justicia constitucional y, en segundo lugar, han producido una jurisprudencia contradictoria, con votos muy divididos, que refleja precisamente la inseguridad del Tribunal Supremo en su manejo.

Quizá convenga repasar, antes de entrar en el comentario de la jurisprudencia reciente, que el terreno sobre el cual han incidido las últimas sentencias era el de la total permisividad desde 1937 de la constitucionalidad de la ordenación pública de las relaciones laborales y sindicales, y socioeconómicas en general, permisividad en parte motivada por el enfrentamiento entre el Tribunal Supremo y el presidente ROOSEVELT (2).

Sin embargo, la dinámica de la situación social desde mediados de los años setenta ha llevado a la doctrina y a la jurisprudencia a plantearse la validez constitucional del proceso inverso al examinado desde 1937: el recorte (en vez del fomento) de la legislación y prestaciones sociales.

Ya desde los años setenta, con la resurrección del *substantive due process*, y, por ende, de las posibilidades de constitucionalización judicial de derechos antes de rango inferior (3), se propuso abiertamente recurrir a esta vía para incorporar al elenco de derechos constitutivos de la *law of the land* a los derechos prestaciones típicos: vivienda, seguridad social, educación, empleo, etc. (4); ello, ante el fracaso de los intentos de que los tribunales lo hicieran mediante el uso de la cláusula de igualdad de la enmienda número 14 (5).

---

(1) No en cambio los clásicos principios de primer grado como puedan ser el principio federal o el de la separación de poderes.

(2) Algunos autores, como ARTHUR S. MILLER, han hablado de la total constitucionalización de los *welfare rights* en la jurisprudencia del Tribunal Supremo a partir de 1937, lo cual sólo fue cierto a medias. Véase ARTHUR S. MILLER: *The Supreme Court and American Capitalism*, c. 3 (1968).

(3) A partir de *Roe v. Wade*, 410 US 113 (1973).

(4) Véase M. TUSHNET: *The Newer Property: Suggestion for the Revival of Substantive Due Process*, 1975 S Ct Rev 281.

(5) Véase MICHELMAN: *Foreword: On Protecting the Poor Through the Fourteenth Amendment*, 83 Harv L Rev 7 (1969).

Sin embargo, la dificultad implícita en la creación judicial directa de derechos prestacionales (*versus* los de libertad) fue una carga demasiado pesada para la que el Tribunal Supremo no tenía preparadas las alforjas. Precisamente el corte tajante de tendencias del Tribunal WARREN, que reconocían, al menos como *dicta*, la inconstitucionalidad de la discriminación por razón de la condición social (6) fue una de las notas típicas y caracterizadoras del Tribunal Burger (7).

La hipotética constitucionalización de los *welfare rights* adoptó entonces otros caminos que no riñeran con su aspecto prestacional: la de su valor meramente interpretativo. En una palabra, el Tribunal Supremo norteamericano utiliza, aun sin denominarlo así, la técnica de los principios constitucionales de política social. Su estudio puede servir de ejemplo, por tanto, de cómo pueden utilizarse los principios (*versus* derechos) en la elaboración de la jurisprudencia constitucional.

## II. EL PRINCIPIO DE LA SOBERANÍA PARLAMENTARIA EN LA ORDENACIÓN DEL GASTO PÚBLICO

Este principio no supone nada revolucionario y siempre se dio por entendido cuando el Congreso decidía recortar el gasto público. Sólo si ese recorte influía directamente como carga en el ejercicio de un derecho constitucional previamente establecido (lo que desde luego no ocurre con los *welfare rights*) (8) declaraba el Tribunal Supremo, y en supuestos muy excepcionales, la inconstitucionalidad de la legislación.

Sin embargo, sí resulta relativamente nueva la invocación del principio, por el Tribunal Supremo, como limitador de su propia jurisprudencia en el sentido de declarar que no puede reconocer determinados derechos porque ello implicaría un aumento del gasto público.

(6) Véanse, entre otros, los contenidos en *Douglas v. California*, 372 US 12 (1956), *Shapiro v. Thompson*, 394 US 618 (1969) y *Harper v. Virginia Board of Elections*, 383 US 663 (1966).

(7) Véanse, por todos, *Dandridge v. Williams*, 397 US 471 (1970), *San Antonio Independent School District v. Rodriguez*, 411 US 1 (1973), *Lindsey v. Normet*, 405 US 56 (1972) y *James v. Valtierra*, 402 US 137 (1971).

(8) Pese a la tesis en favor de la iusprivatización de las prestaciones sociales entendiendo que las expectativas por ellas generadas constituyen una nueva propiedad de la que sólo podría privarse al individuo mediante la potestad expropiatoria previa indemnización. Véase REICH: *The New Property*, 73 Yale L J 733 (1964).

La utilización del costo económico como factor, que tradicionalmente constituiría una *policy* y no un *legal principle*, a tener en cuenta en el proceso de interpretación constitucional es, pues, realmente novedosa.

El estudio del hipotético efecto de la sentencia en la realidad social (*impact*), como constitutivo del argumento determinante del fallo, no goza de gran acogida entre los juristas, sobre todo si lo que está en juego es, precisamente, la interpretación constitucional (9). Sin embargo, el Tribunal Supremo lo ha admitido, pero desvestiéndolo de su aspecto de *policy* y enmarcándolo dentro del principio, derivado del de la separación de poderes, de que es el Congreso el que determina el aumento del gasto presupuestario, por lo que, *a sensu contrario*, si una sentencia puede implicar un aumento considerable de éste, los tribunales no podrían deducir de la constitución esa interpretación (10).

### III. EL PRINCIPIO DE LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL ESTADO POSITIVO (11)

Por otro lado, el Tribunal Supremo ha constitucionalizado abiertamente derechos cuya aplicación a la legislación social puede implicar automáticamente el aumento del gasto público. Por ejemplo, la no discriminación por razones de raza (12), sexo (13), extranjería (14) o filiación (15) puede implicar la revisión de leyes sociales para pasar a incluir a los anteriormente discriminados. A un nivel inferior, la mera clasificación legal que discrimina irracionalmente, aunque no discrimine por razón de la raza, el sexo, etc., siempre ha dado lugar a un examen cuidadoso de la constitucionalidad de la norma discriminante,

---

(9) En 1985 MILLER clamó precisamente contra la falta de estudios acerca del efecto de las sentencias del Tribunal Supremo y contra el desprecio del Tribunal Supremo frente a este tipo de argumentos. Véase MILLER: *On The Need for «Impact Analysis» of Supreme Court Decisions*, 53 Geo L J 365 (1985).

(10) En realidad toda sentencia supone, o puede suponer, un aumento del gasto público como puso de relieve MICHELMAN: *Welfare Rights in a Constitutional Democracy*, 1979 Wash U L Q 715.

(11) La terminología de Estado positivo fue popularizada en Norteamérica por MILLER, *op. cit. supra* nota 2.

(12) Sobre todo a partir del final de la doctrina de «separados, pero iguales» en *Brown v. Board of Education*, 347 US 483 (1954).

(13) A partir de *Reed v. Reed*, 404 US 71 (1971).

(14) La jurisprudencia es contradictoria, habiendo sufrido cierto retroceso.

(15) *Idem*.

aunque con resultados casi siempre menos graves que en los supuestos anteriores (16).

Precisamente es en estos últimos casos de aplicación de la cláusula de igualdad donde se predica que se ha producido la constitucionalización de los *welfare rights*.

Si bien la condición social *per se* no se considera como «productora» de la inmediata inconstitucionalidad, habiéndose truncado así la posibilidad más directa de constitucionalizar los *welfare rights* creando una obligación constitucional directa de establecimiento de determinados servicios (17), es a través del *welfare state* entendido como principio interpretativo como se favorece la extensión de prestaciones, enfrentándose este principio abiertamente con el de la limitación del gasto público.

#### IV. LA FINALIDAD DE LA LEY COMO TÉCNICA INTERPRETATIVA A TRAVÉS DE LA CUAL SE APLICAN AMBOS PRINCIPIOS

Pues bien, la tensión entre ambos principios, contradictorios en el punto crucial de la ordenación del presupuesto, tiene su campo de aplicación, precisamente, en el proceso interpretativo no de la constitución, sino del texto legal o reglamentario cuya constitucionalidad se pone en tela de juicio.

El Tribunal Supremo intenta averiguar si de ese texto legal o reglamentario puede derivarse una intención o finalidad favorecedora o limitadora del gasto público.

La variedad de situaciones en que este proceso interpretativo tiene lugar nos obliga ahora a descender, que es de lo que se trata, a la jurisprudencia.

Vamos a limitar estas letras a la jurisprudencia en materia de prestaciones sociales vinculadas a una concepción amplia de la seguridad social (no limitada por tanto a la interpretación de la *Social Security Act*), dejando de lado otros *welfare rights* (vivienda, educación, etc.), cuya jurisprudencia no es en absoluto menos interesante, pero cuya exposición extendería en exceso este comentario.

(16) Dado que la enmienda núm. 14 no contiene enumeración de posibles discriminaciones, toda hipotética desigualdad puede ser, en teoría, inconstitucional.

(17) Véase nota 7.

V. LA APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS COMO NO DETERMINANTES POR SÍ MISMOS  
DEL JUICIO SUSTANTIVO DE CONSTITUCIONALIDAD

Cuando una norma se anula por discriminar inconstitucionalmente se plantea el problema subsiguiente de si dicha norma debe hacerse extensiva a la clase anteriormente discriminada o de si, por el contrario, debe anularse para todos el otorgamiento de la prestación.

Hasta recientemente el Tribunal Supremo había ido resolviendo el tema extendiendo o anulando la prestación discriminadora, remitiendo el tema al Congreso (o a los estados), o dándolo por resuelto de oficio pero sin dedicar una palabra al tema. Ello se producía por aplicación estricta del principio rogatorio, dependiendo de las alegaciones de las partes y considerándose pura cuestión de *remedy* aplicable al caso concreto (18).

Sin embargo, el tema salió a relucir abiertamente en *Califano v. Westcott* (19), motivando un auténtico debate entre los miembros del Tribunal Burger.

La Sección 407 de la *Social Security Act*, que regula la ayuda a familias con menores de ellos dependientes cuando el padre se encuentra en situación de desempleo (20), otorgaba determinados beneficios a las familias cuyos dependientes se habían visto desprovistos de soporte económico paterno, pero no cuando el desempleado en la familia era la mujer trabajadora.

Unánimemente apreció el Tribunal Supremo la inconstitucionalidad de la sección por discriminación por razón de sexo. Pero se dividió 5-4 en torno al problema de si ello debía motivar la extensión de los beneficios a las familias en las que la desempleada era la madre o, por el contrario, si debía formularse el programa de forma que sólo recibieran la prestación aquellas familias en que el principal trabajador (*breadwinner*), padre o madre, hubiera quedado sin trabajo.

La opinión mayoritaria (21) aceptó la tesis de la extensión de las

---

(18) Véase, como casos de deferencia al Congreso, *Califano v. Jobst*, 434 US 47 (1977) y, sobre todo, *Dandridge v. Williams*, 397 US 471 (1970), y, como extensión sin comentarios, *Gómez v. Pérez*, 409 US 535 (1973), o *Frontiero v. Richardson*, 411 US 677 (1973).

(19) 443 US 76, 47 USLW 4817 (1979).

(20) Programa AFDC-UF (*Aid to Families with Dependent Children, Unemployed Father*).

(21) J. BLACKMUN fue el ponente uniéndose a su voto JJ BRENNAN, WHITE, MARSHALL y STEVENS.

prestaciones, si bien limitando la jurisprudencia al caso concreto (22).

Rechazando el costo de los servicios a prestar como de peso suficiente (23), pero teniendo en cuenta como uno de los factores decisivos el que la opinión contraria podría privar de la prestación a miles de familias actualmente beneficiarias (24), se sirvió del argumento análogo con otras prestaciones (25) para extender la ayuda a las familias en que la madre no encontraba empleo.

El voto disidente (26) derivaba su argumentación de la voluntad más o menos expresa del Congreso en el sentido de constituir a la familia como unidad beneficiaria y, por tanto, de entender que se habían declarado beneficiarios sólo a los descendientes de padre desempleado por presumir que el padre era el principal sostenedor económico de dicha unidad (27).

Ni que decir tiene que ambas posiciones se acusaban recíprocamente de legislar, mientras presumían de haber descubierto objetivamente la finalidad de la disposición (28).

Insisto en que el tema, sin embargo, no afectaba al juicio sustantivo de constitucionalidad.

## VI. EL CONTROL DE MERA RACIONALIDAD DE LA CLÁUSULA DE IGUALDAD

Frente al mito de que toda legislación irracional es inconstitucional (29), desde 1937 el Tribunal Supremo sostuvo que cualquier desigualdad no era inconstitucional, sino sólo si la irracionalidad de dicha desigualdad era total, lo que en la práctica vino a suponer la constitucionalidad de toda la legislación socioeconómica, ya que bastaba la alegación de cualquier motivo razonable para su sostenimiento. Pese

(22) «No estamos exponiendo aquí los criterios para determinar con carácter general cuándo debe primar la extensión en vez de la invalidación de las leyes discriminadoras». 47 USLW, p. 4821.

(23) *Idem*, p. 4823.

(24) *Idem*, p. 4822.

(25) En caso de *incapacidad* de un trabajador (padre o madre) la *Social Security Act* prevé ayudas familiares con independencia de si el incapacitado era o no el principal soporte económico de la familia.

(26) Formulado por J. POWELL y al que se unieron C. J. BURGER y J. J. STEWART y REHNQUIST.

(27) Esta postura fue defendida por el *Secretary* de Massachusetts, estado cuya aplicación por coordinación del programa AFDC-UF fue demandada.

(28) Véase, en general, comentando la sentencia, GINSBURG: *Some Thoughts on Judicial Authority to Repair Unconstitutional Legislation*, 28 Clev St 1 Rev 301 (1979).

(29) Véase THAYER: *The Origen and Scope of the American Doctrine of Constitutional Law*, 7 Harv L Rev 129 (1893).

a que teóricamente la irracionalidad de la desigualdad podía motivar la inconstitucionalidad, en la práctica, insisto, no se había anulado ley socioeconómica alguna (30).

El Tribunal Burger, por el contrario, a principios de los años setenta dio un «nuevo mordiente» (31) al llamado test de la racionalidad del principio de igualdad anulando en *US Department of Agriculture v. Moreno* (32) y *Jiménez v. Weinberger* (33) disposiciones prestacionales como la *Social Security Act*, en el segundo, y la *Food Stamps Act* (34), en el primero, por irracionales.

La técnica utilizada consistió en ambos casos en entender que la irracionalidad, que el Tribunal Supremo estructura siempre como una relación medios-fines (la desigualdad o, mejor, la discriminación de una determinada clase no está relacionada con la consecución del fin que la ley concreta, que se ataca, pretende conseguir), la irracionalidad, repito, era manifiesta, pero «descubriendo» para ello una finalidad supuestamente objetiva de la ley.

En *Moreno*, la *Food Stamps Act* definía el concepto de hogar beneficiario (*household*) como limitado a familiares relacionados por consanguinidad o afinidad. Para la mayoría, el discriminar privando de la prestación a los hogares en que viviera un individuo no relacionado por dichos vínculos (35) no tenía nada que ver con el fin de la ley, especificado en su preámbulo (satisfacción de las necesidades nutritivas y ayuda a la economía agrícola) ni con el alegado por el *Attorney General* (combatir el fraude), siendo, por tanto, la ley irracional, es decir, inconstitucional.

En *Jiménez*, la ley atacada era un precepto de la *Social Security Act*, que negaba pensión de orfandad a determinados descendientes de entre los ilegítimos (aunque no estaba en juego la discriminación por filiación no siendo éste el tema). El precepto en cuestión fue anulado porque la distinción de ese tipo concreto de hijos ilegítimos no estaba relacionada con el fin alegado por el Estado (combatir el fraude).

---

(30) La doctrina del único caso que había anulado una ley económica, *Morey v. Doud*, 354 US 457 (1957), fue derogada por *New Orleans v. Duhe*, 427 US 297 (1976).

(31) La expresión, que es célebre, proviene de GUNTHER: *A Model for a Newer Equal Protection*, 83 Harv L Rev 1 (1972).

(32) 413 US 528 (1973).

(33) 417 US 628 (1974).

(34) El programa *Food Stamps*, que administra el Ministerio de Agricultura, establece unas prestaciones consistentes en vales con los que se puede comprar alimentos en multitud de establecimientos.

(35) Parece ser que la intención del Congreso era la de excluir del programa a las comunas *hippies*.

En ambas sentencias el voto mayoritario «objetivó» la finalidad de la ley, presumiendo una finalidad concreta: la de cobertura social amplia por los programas de seguridad social.

## VII. LA LIBERTAD EN LA ORDENACIÓN DEL GASTO PÚBLICO

Pese a los casos descritos, existe otra línea de jurisprudencia totalmente contraria. Tanto en los casos derivados del reconocimiento del aborto, para el que el Congreso privó de todo tipo de prestación pública directa o indirecta (36), como en otros en los que lo enjuiciado era la racionalidad de la norma, al igual que en *Moreno y Jiménez* (37), y, sobre todo, en aquellos en los que se planteó la existencia de discriminación por razón de la condición social (38), el Tribunal Supremo declaró abiertamente que el Congreso y/o los Estados son soberanos en la instrumentación de las prestaciones sociales, uniendo al argumento financiero el técnico de que el reconocimiento de la creación y administración de prestaciones sociales no es una función judicial, sino legislativa o administrativa por su propia naturaleza.

## VIII. ¿CUÁL ES LA ACTUAL SITUACIÓN?

El curso pasado el Tribunal Supremo volvió a emitir dos sentencias, *US Railroad Retirement Board v. Fritz* (39) y *Schweiker v. Wilson* (40), de cuyo examen se deduce que el tema sigue siendo discutido.

*Fritz* presentaba una típica discriminación hipotéticamente irracional.

La ley de 1974, basada en el argumento de que el sistema iba a la quiebra, reestructuraba el esquema legal de la *Railroad Retirement Act* de 1937. El motivo de la «inminente quiebra» lo producían unas pensiones especiales que percibían en el anterior sistema los empleados que no sólo habían trabajado en la industria ferroviaria. Estos últimos recibían el retiro ferroviario siempre que hubieran trabajado diez o más años en tal industria; aparte de ello, recibían la pensión de jubilación de la seguridad social (equivalente, salvando las distancias pero

(36) *Maher v. Roe*, 432 US 464 (1977) y *Harris v. McRae*, 448 US (1980).

(37) *Califano v. Jobst*, 434 US 47 (1977).

(38) Véase nota 7.

(39) 49 USLW 4035 (1980).

(40) 49 USLW 4207 (1981).

para entendernos, a nuestro régimen general de la seguridad social) siempre que hubieran trabajado el mínimo de años requerido por la regulación de la correspondiente rama industrial. Sin embargo, resulta que ambas prestaciones independientemente consideradas parten de un mínimo, aumentando progresivamente con el número de años trabajados, pero no en proporción a éstos (41). La paradoja consistía en que un trabajador con un mínimo de años en cada trabajo (ferroviario y otro) percibía más dinero que uno que durante ese mismo número de años había permanecido en el mismo trabajo (42).

La reforma del año 1974 quiso eliminar ese plus que recibían los que habían cambiado de trabajo, a la vez que fijaba como finalidad general de la ley el respeto a los derechos adquiridos.

Para ello dividía a los trabajadores en tres grupos: A) Los que no tenían diez años de servicios en la industria ferroviaria, que percibirían las prestaciones conforme al nuevo sistema, y por tanto sin ese plus; B) Los ya retirados que venían percibiendo las pensiones con el señalado plus, que lo seguirían percibiendo normalmente; C) Los que habiendo trabajado el mínimo de diez años en la industria ferroviaria, estando, por tanto, cualificados para percibir la pensión cuando se jubilaran, pero que no tengan veinticinco años de trabajo en, o una conexión actual con, la industria ferroviaria (en 1974), que no percibirían el plus o lo percibirían reducido sólo en el caso de que estuvieran también cualificados antes de 1975 para recibir pensión general de la seguridad social.

Los demandantes fueron, naturalmente, los miembros de este último grupo, alegando que su distinción en clase aparte era irracional, ya que el haber distinguido del resto de los trabajadores ferroviarios a los que han trabajado entre diez y veinticuatro años sólo por el hecho de tener una conexión actual (en 1974) con dicha industria no tenía a su juicio fundamento alguno. Esta argumentación había convencido al juez de distrito, pues, según éste, la distinción no estaba en absoluto relacionada con la solvencia o insolvencia del conjunto del sistema.

---

(41) Es decir, si por diez años de trabajo corresponde una pensión de 300 dólares al mes, por veinte años corresponde una mayor, 500 dólares por ejemplo, pero no proporcional (tendrían que ser 600 dólares ya que trabajó el doble número de años).

(42) Por seguir con el ejemplo, veinte años en la industria ferroviaria dan lugar a una pensión de 500 dólares al mes. Diez años en esa industria y otros diez en otra producen, en cambio, una pensión total de 600 dólares (300 por cada prestación).

El voto mayoritario (43) rechazó esta argumentación, indicando: 1) Que las prestaciones de seguridad social son de rango legal y, por tanto, el Congreso podía alterarlas o suprimirlas a voluntad; 2) Que, al no verse afectados ni una clase sospechosa ni un interés fundamental, el test de la racionalidad debía aplicarse; 3) Que el fin de la ley era el que se derivaba de la misma: intentar solucionar lo más equitativamente posible el problema de esos beneficios; 4) Que ese fin se lograba mediante un medio no arbitrario, ya que la exigencia de conexión actual no era irracional, puesto que se basaba en el concepto de carrera profesional dentro de la industria; 5) Que esa motivación era más que suficiente aunque el porqué real de la distinción del grupo no hubiera sido objeto de debate alguno.

El voto concurrente (44) resaltaba que esa forma de identificar la finalidad de la ley era incorrecta, aceptando el argumento del voto particular de que el lenguaje sólo llevaba a la tautología y de que el tribunal no puede hipotetizar cualquier tipo de motivos. Para J. STEVENS motivos reales son los subjetivos del legislador o que pueden presumirse que tendría en cuenta un legislador imparcial. Si de las actas se dedujera que el único fin del legislador era el de perjudicar a ese grupo, la ley sería inconstitucional, pero ello no ocurrió.

El voto particular (45) puso, sin embargo, de relieve otra versión totalmente distinta del test de la racionalidad. En su opinión: 1) El fin de la ley aparecía claro en la memoria del proyecto: reestructuración del sistema con respeto a los derechos adquiridos; 2) La identificación del motivo-fin por la mayoría era totalmente tautológica, equivaliendo a decir que el Congreso tenía como fin hacer lo que hizo (lo que en esta ley equivalía a decir que el fin de la ley era el de respetar los derechos adquiridos menos a aquellos a quienes no se les respetó); 3) Aparece muy claramente en las actas que los representantes populares no llegaron a entender bien el sistema, dando por supuesto que no perjudicaban absolutamente a nadie (46); 4) Aun admitiendo que el motivo fuera el de buscar una solución equitativa, en realidad no había equidad alguna, pues el respeto de las expectativas

---

(43) Redactada por J. REHNQUIST a la que se unieron C. J. BURGER y J. J. STEWART, WHITE, BLACKMUN y POWELL.

(44) De J. STEVENS.

(45) Redactado por J. BRENNAN y al que se unió J. MARSHALL.

(46) La sentencia recoge preguntas de los senadores a los promotores de la ley (curiosamente elaborada por representantes de las asociaciones de empresarios y sindicatos), preguntas a las que se contesta expresamente que la ley no perjudicaría para nada a cualquier trabajador que llevara diez o más años de trabajo.

de pensión a la que ya se tenía derecho (por contar con diez años de trabajo) perjudicaba a los trabajadores maduros que no tenían facilidad alguna para volver a trabajar en la industria ferroviaria hasta completar los veinticinco años, mientras que a los trabajadores más jóvenes y con menos años de servicios (quizá once en vez de veinticuatro) se les ponía claramente por delante (47), beneficiándose, además, estos últimos, ya que todo el esquema de 1937 estaba pensado para favorecer la jubilación y dejar puestos de trabajo para los más jóvenes.

En resumen, para la minoría, la clasificación no tenía nada que ver con la finalidad de la ley, por lo que ésta era irracional y, por tanto, inconstitucional.

*Schweiker v. Wilson* (48) es un caso parecido, aunque aquí la minoría contó ya con cuatro de los nueve votos (49).

Se planteaba en el supuesto de hecho la constitucionalidad o inconstitucionalidad de preceptos del programa SSI de la *Social Security Act* (50). Este programa hacía beneficiarios en general a incapacitados, ciegos y/o ancianos indigentes. Excluidos del mismo estaban las personas internadas en instituciones públicas, con la excepción, a su vez, de los residentes en asilos u hospitales que vinieran recibiendo otro programa sanitario llamado Medicaid (51); estos últimos recibían una prestación reducida del SSI, frente a los demandantes que no percibían nada.

Dejando aparte el tema de si los internados en instituciones mentales constituyen o no una clase sospechosa equivalente a la raza, sexo, etc., a efectos de la aplicación estricta del principio de igualdad, tema sobre el que el Tribunal Supremo renunció expresamente a pronunciarse (52), la mayoría apreció la constitucionalidad de la reforma, ya que «no es irracional que el Congreso eligiera, preocupado por el equilibrio presupuestario, apoyar sólo a parte de los hipotéticos beneficiarios, dejando a los Estados la responsabilidad de cuidar de que

---

(47) Esta parece que era una de las posiciones claras del sindicato.

(48) 49 USLW 4207 (1981).

(49) Al voto formulado por J. POWELL se unieron J. J. BRENNAN, MARSHALL y STEVENS. Al voto mayoritario de J. BLACKMUN se unieron C. J. BURGER y J. J. STEWART, WHITE y REHNQUIST

(50) El programa SSI (*Supplemental Security Income*) procede de la fusión en 1974 de dos programas procedentes de la *Social Security Act* de 1935, el OAA (ayuda a la tercera edad) y el AB (ayuda a los ciegos), con otro de 1950, el APTD (ayuda a los incapacitados).

(51) Ello venía a establecer que sólo los internados en instituciones mentales públicas resultaban totalmente excluidos del programa SSI.

(52) 49 USLW, p. 4209.

los internados en sus instituciones tengan suficientes medios económicos personales» (3).

Para la minoría la racionalidad o irracionalidad dependía de la finalidad del programa, y no se demostró en el juicio que la exclusión como beneficiarios de aquellos internados en instituciones públicas mentales era un medio de perseguir la finalidad general del SSI. «El Gobierno no discute que los apelantes tengan o no necesidad de esa pequeña asignación, y, por tanto, su presunción de que los Estados van a ocuparse del bienestar cotidiano de los internados no es motivo suficiente para justificar una desigualdad de trato con los internados en instituciones privadas o en instituciones no mentales públicas» (54).

#### IX. ¿QUÉ ES LO QUE EN REALIDAD SE ESTÁ PRODUCIENDO?

Como ha puesto de relieve MICHELMAN (55), ante el asombro de la doctrina (56), lo que ocurre es pura y simplemente que el Tribunal Supremo utiliza la técnica interpretativa de la búsqueda de la finalidad de la ley para constitucionalizar determinados valores.

Hoy en día, como puede deducirse de estas páginas, parece cada vez más claro que el intento de averiguar cuál sea la finalidad de una ley con moldes totalmente objetivos resulta en cierto modo inútil. El texto siempre resulta tautológico, ya que si una ley con determinada finalidad general contempla alguna excepción, esa excepción es en sí misma otra finalidad más específica de la ley (57). La investigación histórica o subjetiva resultan cada día más difíciles en los ámbitos jurídicos norteamericanos, que consideran difícil la existencia de una voluntad de los órganos colegiados distinta a lo plasmado en el texto (58).

La búsqueda del *purpose* de la ley se refiere, pues, a la plasmación de valores supralegales, a los que hay que incardinar el texto legal concreto (59).

(53) *Idem*, pp. 4211-4212.

(54) *Idem*, p. 4214.

(55) MICHELMAN, *op. cit. supra* nota 10.

(56) Véase, por ejemplo, SUSAN F. APPLETON: *Professor Michelman's Quest for a Constitutional Welfare Right*, 1979 Wash U L Q 715.

(57) Véase, especialmente, Note, *Legislative Purpose, Rationality, and Equal Protection*, 82 Yale L J 123, 128-132 (1972).

(58) Véase, especialmente, MILLER: *If «The Devil Himself Knows Not The Mind of Man», How Possibly Can Judges Know The Motivation of Legislators?*, 15 S Diego L Rev 1167 (1978).

(59) Sobre cómo en realidad los jueces aplicaban conceptos supralegales en la

La jurisprudencia contradictoria y, sobre todo, los distintos votos en los casos concretos ponen claramente de relieve cómo dos principios supralegales básicos pugnan por imponerse.

No hace falta tanto resaltar uno u otro (60) como precisar el orden con que uno u otros se imponen en los distintos supuestos a que la vida real da lugar, tarea que el propio Tribunal Supremo no ha rehuído en otros casos de conflictos entre otras cláusulas constitucionales (61). Quizá simplemente sea mejor reconocer que la afirmación de CORWIN acerca de la constitucionalización del *welfare state*, «el *due process* pasó de ser una cláusula de limitación del poder legislativo a ser un estímulo real de la acción legislativa de carácter nivelador (62)», está tocando a su fin ante la primacía que hoy tiene la política económica neoliberal. En todo caso, lo que parece evidente es que el Tribunal Supremo efectivamente, aún sin el texto, constitucionaliza valores cuya operatividad no es la de un derecho subjetivo, sino la de meros principios sociales o económicos.

---

averiguación del *purpose* a efectos de determinar la nulidad parcial o total de las leyes sociales de Roosevelt, véase Note, *Separability and Separability Clauses in the Supreme Court*, 51 Harv L Rev 76 (1937).

(60) La labor del profesor MICHELMAN, véase *supra* notas 5 y 55, en pro de intentar hacer ver que sólo el valor del bienestar social está actualmente constitucionalizado, resulta por ello extremadamente parcial. Véase, como el mejor estudio resaltando el principio contrario, la obra de FRUG: *The Judicial Power of the Purse*, 126 U Pa L Rev 715 (1978).

(61) Véase, como análisis del proceso de interpretación constitucional como contrapeso de intereses, DUCAT: *Modes of Constitutional Interpretation* (1978), páginas 116-193.

(62) CORWIN: *Liberty Against Government* (1949), p. 161.