Estudios de Deusto

Revista de Derecho Público

EL VETO PRESIDENCIAL EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL E INSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS: VENTAJAS E INCONVENIENTES EN TIEMPOS DE DIVISIÓN PARTIDISTA

The Presidential Veto in the Constitutional and Institutional System of the United States: Advantages and Disadvantages in Times of Partisan Division

Adrián Ortiz Climent

https://doi.org/10.18543/ed.3753

Fecha de recepción: 05.05.2026 • Fecha de aceptación: 08.07.2026
Fecha de publicación anticipada en línea: noviembre 2026

Derechos de autores/as y Acceso Abierto

Se recomienda a las personas autoras que lean atentamente sus derechos. Creemos que este enfoque garantiza un acuerdo justo para ambas partes. Estas instrucciones se leen conjuntamente con el Código Ético y la Política de Acceso Abierto, Licencia y Derechos de Autor/a de la revista "Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público".

1. Autoría y ética

Al entregar sus manuscritos a **Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público,** los/las autores/as aceptan y se comprometen a cumplir las condiciones de publicación sin necesidad de firmar un documento de cesión adicional con la **Editorial (Universidad de Deusto).** Con ello, garantizan que su trabajo es inédito en cualquier forma, original y que no vulnera el Código Ético de la Revista ni

Copyright and Open Access

The authors are advised to read their rights carefully. We believe this approach ensures a fair agreement for both parties. These instructions should be read in conjunction with the Ethical Guidelines and the Open Access Policy, Licensing Terms and Copyright of the journal "Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público".

1. Authorship and Ethics

By submitting their manuscripts to **Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público**, the authors accept and undertake to comply with the conditions of publication without the need to sign an additional transfer agreement with the **Publisher (University of Deusto)**. In doing so, they guarantee that their work is unpublished in any form, original, and does not breach the Journal's Ethical Guidelines

© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062
http://www.revista-estudios.deusto.es/

derechos de terceros, y que no se han otorgado ni se otorgarán licencias que resulten incompatibles con los derechos concedidos a la Editorial.

Los/las autores/as asumen la responsabilidad total y exclusiva sobre el contenido de su estudio y declaran formalmente no tener conflictos de interés que afecten la integridad de la investigación.

2. Derechos de la Editorial

Al enviar el manuscrito, los/las autores/as aceptan su publicación bajo la licencia **Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0**. En consecuencia, conceden a la Editorial el **derecho exclusivo, gratuito y universal para la primera publicación**, edición, maquetación y explotación de la obra. Esta concesión autoriza a la Editorial a distribuir, sublicenciar e indexar el trabajo en cualquier formato, medio, base de datos o repositorio institucional, con fines de promoción y difusión científica.

3. Derechos de autores/as

Los/las autores/as **conservan la propiedad intelectual de su obra y retienen el derecho a distribuir y utilizar su trabajo** para fines docentes, investigación futura o archivo personal, siempre que se cite la publicación original en la Revista. Se les permite además la publicación posterior en otros medios, siempre que se incluya una nota a pie de página con la referencia completa de la Revista (incluyendo el DOI, si está disponible) y no se sugiera el respaldo explícito de la Revista y/o Editorial.

4. Acceso abierto

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público es una revista de acceso abierto; lo que significa que es de libre y total acceso en su integridad inmediatamente después de la publicación de su contenido. No obstante, de acuerdo con la licencia arriba mencionada, se debe citar siempre a los/las autores/as de los artículos. Tanto su uso comercial como cualquier modificación que se pretenda distribuir requerirán el permiso expreso previo por escrito de quien sea titular de los derechos.

or the rights of third parties, and that no licences have been or will be granted that are incompatible with the rights granted to the Publisher.

The authors assume full and exclusive responsibility for the content of the study and formally declare that they have no conflicts of interest that affect the integrity of the research.

2. Publisher's Rights

By submitting the manuscript, the authors agree to its publication under the **Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0** licence. Consequently, they grant the Publisher the **exclusive, royalty-free and worldwide right of first publication**, editing, layout and exploitation of the article. This grant authorises the Publisher to distribute, sub-license and index the work in any format, medium, database or institutional repository, for the purposes of promotion and scientific dissemination.

3. Copyright

The authors **retain the intellectual property rights to their article and retain the right to distribute and use their work** for teaching purposes, future research or personal archiving, provided that the original publication in the Journal is cited. They are also permitted to republish in other media, provided that a (foot)note is included with the full reference to the Journal (including the DOI, where available) and no explicit endorsement of the Journal and/or Publisher is implied.

4. Open Access

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público is an open-access journal; this means that it is freely and fully accessible in its entirety immediately upon publication of its content. However, in accordance with the licence mentioned above, the authors of the articles must always be properly cited; and both commercial use and any modification intended for distribution will require the express prior written permission of the rights holder.

EL VETO PRESIDENCIAL EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL E INSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS: VENTAJAS E INCONVENIENTES EN TIEMPOS DE DIVISIÓN PARTIDISTA

The Presidential Veto in the Constitutional and Institutional System of the United States: Advantages and Disadvantages in Times of Partisan Division

Adrián Ortiz Climent[1]
Profesor de derecho constitucional y relaciones internacionales
Universidad Europea de Valencia, Valencia. España
https://orcid.org/0009-0008-5095-5485

https://doi.org/10.18543/ed.3753

Fecha de recepción: 05.05.2026
Fecha de aceptación: 08.07.2026
Fecha de publicación anticipada en línea: noviembre 2026

Resumen

El veto presidencial es uno de los instrumentos más destacados que posee la Presidencia en Estados Unidos y una pieza central del sistema de frenos y contrapesos. Este artículo sostiene como hipótesis que, en contextos de creciente polarización y de Gobierno Dividido, el veto deja de operar principalmente como mecanismo constitucional de corrección y negociación interinstitucional para convertirse, con mayor frecuencia, en una herramienta de bloqueo y competencia partidista. A partir del análisis de su regulación, modalidades y práctica reciente —incluida la presidencia de Joe Biden y los vetos emitidos durante el 118.º Congreso—, el trabajo aporta una

[1] Email: Adrian.Ortiz@universidadeuropea.es

lectura doctrinal que conecta la configuración constitucional del veto con su transformación funcional en un sistema político crecientemente polarizado, mostrando sus efectos sobre la separación de poderes, la negociación legislativa y la capacidad de producción normativa del Congreso.

Palabras clave

Veto, Presidencia, separación de poderes, Congreso, partidos políticos.

Abstract

The presidential veto is one of the most prominent powers of the presidency in the United States and a central component of the system of checks and balances. This article advances the hypothesis that, in contexts of increasing polarization and divided government, the veto no longer operates primarily as a constitutional mechanism of correction and interbranch negotiation, but increasingly functions as an instrument of partisan obstruction and competition. By examining its constitutional regulation, main forms, and recent practice —including the presidency of Joe Biden and the vetoes issued during the 118th Congress—, the article offers a doctrinal contribution that links the constitutional design of the veto to its functional transformation in a polarized political system, emphasizing its effects on the separation of powers, legislative bargaining, and congressional lawmaking capacity.

Keywords

Veto, Presidency, Separation of powers, Congress, Political parties.

Sumario: I. Introducción. II. El veto presidencial en el sistema político y constitucional de los Estados Unidos. III. Tipos del veto presidencial en los Estados Unidos. 1. El «veto ordinario» en los Estados Unidos. 2. El «*pocket veto*» en los Estados Unidos. 3. Figuras afines: *line-item* veto y *signing statements*. 4. La incompatibilidad del *line-item veto* con la *Presentment Clause*: el caso *Clinton v. City of New York*. IV. Utilización del veto en periodos de gobierno dividido o unitario: polarización, disciplina partidista y crisis institucional. 1. Uso del veto presidencial en tiempos de Gobierno Dividido o Unitario. 2. Composición del Congreso, disciplina partidista y transformación del sistema de partidos. 3. Ventajas e inconvenientes del veto presidencial en los tiempos actuales de división partidista. V. Conclusiones. VI. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

El veto presidencial es uno de los instrumentos más relevantes, entre otros, de que dispone la Presidencia en Estados Unidos para intervenir en la fase final del proceso legislativo federal. Su función no consiste en enmendar unilateralmente el proyecto aprobado por el Congreso ni en otorgar al presidente una última palabra definitiva sobre la ley. En términos constitucionales, el veto ordinario permite al presidente devolver el proyecto de ley a la cámara de origen, acompañado de sus objeciones, para que el Congreso pueda reconsiderarlo y, en su caso, aprobarlo de nuevo mediante la mayoría cualificada de dos tercios en cada cámara. Por tanto, se trata de una facultad de objeción y devolución, no de una potestad presidencial para reescribir el texto legislativo.

Esta figura requiere de una aproximación más detallada, pues en los medios de comunicación se refleja su existencia, pero no suele haber detalle ni análisis exhaustivo de sus múltiples variantes, así como de sus implicaciones reales tanto para el poder legislativo como para el ejecutivo. Tampoco consideramos que se haya tenido en cuenta lo suficiente la división partidista, la polarización y la fractura existentes actualmente en la sociedad estadounidense, que están afectando no solo al veto presidencial, sino también al funcionamiento del sistema de frenos y contrapesos incardinado en la separación de poderes de este país norteamericano.

Por ello, la pregunta de investigación que guía este trabajo no es únicamente cómo se regula el veto presidencial ni cuáles son sus modalidades, sino qué función cumple hoy dentro del sistema constitucional estadounidense cuando opera en un entorno de polarización intensa y de frecuente Gobierno Dividido. La hipótesis que se defiende es que el veto presidencial

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público
© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062
https://doi.org/10.18543/ed.3753 • http://www.revista-estudios.deusto.es/

ha experimentado una transformación funcional: sin dejar de ser un mecanismo constitucional de control del poder legislativo, en las últimas décadas se ha desplazado progresivamente hacia una herramienta de negociación negativa, presión partidista y bloqueo institucional. Esta transformación no elimina su legitimidad constitucional, pero sí altera el equilibrio que originalmente pretendía asegurar el sistema de frenos y contrapesos.

La aportación específica del artículo se sitúa, por tanto, en la articulación de tres planos que con frecuencia se estudian de forma separada: el plano constitucional, relativo al diseño del Artículo I y a la posición del veto en la separación de poderes; el plano institucional, centrado en la negociación entre Presidencia y Congreso; y el plano político-partidista, marcado por la polarización y por la distinta dinámica del Gobierno Unitario y del Gobierno Dividido. Frente a los estudios que contabilizan vetos, describen sus modalidades o analizan episodios concretos de conflicto entre ramas del poder, este trabajo propone interpretar el veto como un indicador de la tensión entre la lógica constitucional del equilibrio y la lógica partidista del bloqueo. En ese sentido, el artículo no pretende solo exponer una institución, sino explicar su desplazamiento funcional y valorar sus consecuencias doctrinales para el constitucionalismo estadounidense contemporáneo.

La literatura existente permite distinguir, al menos, tres enfoques. Un primer grupo de trabajos analiza el veto como instrumento de negociación negativa dentro del proceso legislativo; en esta línea, Spitzer y Cameron subrayan que el veto no debe entenderse como un acto aislado, sino como parte de una secuencia estratégica de amenazas, concesiones y posibles acuerdos entre Presidencia y Congreso (Spitzer, 1988: 33-36; Cameron, 2000: 59-66). Un segundo enfoque, representado por Krehbiel, Binder, Howell y otros autores, desplaza la atención hacia las condiciones institucionales que producen bloqueo legislativo, especialmente la existencia de Gobierno Dividido, mayorías estrechas y puntos de veto que dificultan la formación de coaliciones estables (Krehbiel, 1996: 7-40; Binder, 1999: 519-533; Howell, Adler, Cameron y Riemann, 2000: 285-312). Un tercer grupo de estudios recientes sitúa el problema en la expansión de la Presidencia contemporánea y en el recurso creciente a instrumentos unilaterales —órdenes ejecutivas, memorandos, declaraciones firmadas y acción administrativa— como respuesta a la parálisis del Congreso (Mayer, 2001: 15-24; Barilleaux y Kelley, 2010: 57-63; Rudalevige, 2021: 1-18; Kaufman y Rogowski, 2024: 687-705).

Este artículo se sitúa en el cruce de esas tres líneas, pero se aparta de una lectura meramente cuantitativa o formalista. Frente a los enfoques que explican el veto solo por el número de vetos emitidos o por la existencia de Gobierno Dividido, aquí se sostiene que el dato decisivo es la transformación de las condiciones partidistas que rodean el ejercicio del veto. La tesis que se adopta es que el veto conserva su estructura constitucional originaria, pero su

función política se altera cuando opera en un sistema de partidos más nacionalizado, ideológicamente homogéneo y disciplinado. En consecuencia, las referencias doctrinales no se utilizan como apoyo genérico, sino como puntos de contraste: la teoría del veto-negociación permite explicar la lógica originaria; la literatura sobre bloqueo legislativo muestra por qué esa negociación se deteriora; y los estudios recientes sobre unilateralismo presidencial permiten comprender por qué el veto se integra hoy en un repertorio más amplio de herramientas de confrontación interinstitucional.

También resulta necesario plasmar la utilización de esta figura en tiempos de Gobierno Dividido *vs.* Gobierno Unitario. Porque aunque la lógica lleve a pensar que es siempre en el primer caso cuando la Presidencia está más en desacuerdo con el poder legislativo, también hay ocasiones, en periodos de Gobierno Unitario, en que ambos poderes, pese a compartir color político, no son capaces de estar en consonancia respecto a sus intereses. Por tanto, las ventajas e inconvenientes del empleo del veto constituyen otro de los puntos fundamentales a analizar. Tendremos en cuenta, además, los especiales tiempos de división partidista, polarización y fractura social que se viven actualmente, y que están afectando, sin duda, a las posibilidades de recurrir a este mecanismo propio del sistema de separación de poderes implementado en el texto constitucional de los Estados Unidos.

Tal análisis permitirá valorar hasta qué punto el veto presidencial mantiene su función originaria de contrapeso o, por el contrario, se ha convertido en un instrumento que intensifica la confrontación entre poderes. Metodológicamente, la investigación combina el análisis jurídico-constitucional de fuentes primarias —en particular el texto constitucional, la jurisprudencia del Tribunal Supremo y los registros oficiales de vetos presidenciales del Senado de los Estados Unidos— con una revisión doctrinal y politológica de la literatura sobre veto presidencial, separación de poderes, Gobierno Dividido y polarización. El arco temporal del estudio se extiende desde la presidencia de Ronald Reagan hasta la presidencia de Joe Biden, con referencias puntuales a la evolución institucional posterior cuando resulta necesaria para comprender la continuidad del fenómeno. A partir de esa base, el trabajo adopta una perspectiva interpretativa: no se limita a ordenar la regulación y la práctica del veto, sino que formula una tesis sobre su evolución funcional en el sistema constitucional estadounidense reciente.

II. EL VETO PRESIDENCIAL EN EL SISTEMA POLÍTICO Y CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS

El veto presidencial se configura, dentro del sistema constitucional en Estados Unidos, como una de las facultades más destacables que posee el poder ejecutivo para intervenir, aunque sea al final del mismo, en el proceso

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público
© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062
https://doi.org/10.18543/ed.3753 • http://www.revista-estudios.deusto.es/

legislativo federal (Jones, 2005: 15-22). Con dicho veto, el presidente —como máximo representante del poder ejecutivo— no sustituye al Congreso ni decide de forma definitiva el resultado del procedimiento legislativo, sino que formula una objeción constitucionalmente prevista frente a un proyecto aprobado por ambas cámaras. La decisión presidencial puede impedir provisionalmente la entrada en vigor del texto, pero no clausura necesariamente el procedimiento, ya que el Congreso conserva la posibilidad de superar el veto mediante la mayoría de dos tercios prevista en el Artículo I, sección 7.ª, de la Constitución. Mediante esta técnica, los padres fundadores implementaron el sistema de *checks and balances* (frenos y contrapesos) en el entramado constitucional, y contribuyeron con ello a la separación de poderes.

En la idea central del sistema de separación de poderes, nacido de la Convención de Filadelfia, los padres fundadores incluyeron un sistema de frenos y contrapesos para que ningún poder tuviera la facultad de sobrepasar los límites de los demás. En este sentido, conviene precisar que los comentarios atribuidos a Benjamin Franklin sobre el tipo de régimen acordado en 1787 (por ejemplo, «una república, si sois capaces de conservarla») no forman parte del texto constitucional, sino de la tradición historiográfica sobre el cierre de la Convención. Esto es lo que sucede, pues, con el veto presidencial: la manera de evitar excesos del poder legislativo es que el poder ejecutivo vete una ley antes de su entrada en vigor.

El sistema estadounidense de separación de poderes ha sido tradicionalmente presentado por una parte importante de la doctrina como uno de los modelos más influyentes de equilibrio institucional. Sin embargo, su funcionamiento práctico muestra que ese equilibrio depende no solo del diseño constitucional, sino también de las condiciones políticas que permiten a los poderes cooperar, negociar y limitarse recíprocamente.

Por tanto, como hemos visto, esta facultad presidencial es crucial en el entramado constitucional de la nación norteamericana. Disponemos de varios ejemplos de cómo unos poderes controlan a otros: sin ir más lejos, el poder legislativo puede impulsar un proceso de *impeachment* o juicio político al presidente, con el objetivo de condenarle y lograr su destitución. Vemos en este caso otro contrapeso claro. Aquí el juicio político al presidente está presidido en el Senado por el presidente del Tribunal Supremo. Por su parte, el poder judicial —encarnado en la figura del Tribunal Supremo— puede controlar a todos los demás poderes mediante la declaración de inconstitucionalidad de leyes o decretos presidenciales (Pfiffner, 2006: 97-103). A su vez, para cubrir las vacantes del Tribunal Supremo y nombrar a nuevos jueces federales, la potestad de la nominación de candidatos o candidatas pertenece a la Presidencia, pero su confirmación la lleva a cabo el poder legislativo, en concreto el Senado.

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público
© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062
https://doi.org/10.18543/ed.3753 • http://www.revista-estudios.deusto.es/

Acudamos al texto constitucional para localizar la plasmación de la figura del veto presidencial. En relación con esto, y dependiendo de la modalidad de que se trate, se puede destacar lo siguiente:

Sección 7.ª, 2 del Artículo 1 de la Constitución, que afirma que:

> *Todo proyecto aprobado por la Cámara de Representantes y el Senado se presentará al presidente de los Estados Unidos antes de que se convierta en ley; si lo aprobare lo firmará; en caso contrario lo devolverá, junto con sus objeciones, a la Cámara de su origen, la que insertará íntegras las objeciones en su diario y procederá a reconsiderarlo.*
>
> *Si después de dicho nuevo examen las dos terceras partes de esa Cámara se pusieren de acuerdo en aprobar el proyecto, se remitirá, acompañado de las objeciones, a la otra Cámara, por la cual será estudiado también nuevamente y, si lo aprobaren los dos tercios de dicha Cámara, se convertirá en ley. Pero en todos los casos de que se habla, la votación de ambas Cámaras será nominal y los nombres de las personas que voten a favor o en contra del proyecto se asentarán en el diario de la Cámara que corresponda.*

Por tanto, en el texto constitucional se recogen las consideraciones oportunas sobre la utilización del veto presidencial. Dicho artículo avanza incluso alguna de las modalidades de este veto, y también referencia con claridad cuándo y de qué manera puede el Congreso superar el veto: con una mayoría concreta y reforzada, y con el procedimiento que aparece en el texto citado.

En conclusión, el veto presidencial no es un instrumento surgido solo de la evolución constitucional o la práctica política posterior; se trata de un mecanismo de origen constitucional, ideado por los padres fundadores y plasmado en el texto original de la Constitución de los Estados Unidos. La doctrina clásica ha tendido a presentarlo como una garantía del sistema de frenos y contrapesos, destinada a evitar que el Congreso concentre sin contrapeso la función normativa (Jensen, 1940: 160-168). Sin embargo, la literatura contemporánea ha matizado esa visión. Autores como Jones destacan que el presidente actúa dentro de un sistema separado, pero interdependiente, en el que la negociación legislativa es tan importante como la distribución formal de competencias (Jones, 2005: 15-22). Por su parte, los estudios sobre presidencia unilateral advierten que el crecimiento del poder ejecutivo puede desplazar el equilibrio constitucional cuando la Presidencia utiliza sus herramientas no solo para frenar excesos legislativos, sino para condicionar o sustituir la producción normativa del Congreso (Mayer, 2001: 15-24; Rudalevige, 2021: 1-18). La interpretación que adopta este trabajo es intermedia: el veto sigue siendo constitucionalmente legítimo como contrapeso, pero su valoración doctrinal depende de si abre un espacio de reconsideración o si se integra en una estrategia de bloqueo partidista.

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público
© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062
https://doi.org/10.18543/ed.3753 • http://www.revista-estudios.deusto.es/

III. TIPOS DEL VETO PRESIDENCIAL EN LOS ESTADOS UNIDOS

Al mencionar las diferentes clases de veto presidencial no nos referimos a una distinción en cuanto al veto en sí mismo, sino al procedimiento o a las consecuencias que este puede traer consigo por su utilización o la mera amenaza de ello. En función de esto es posible plantear, en un principio, dos modalidades básicas de veto presidencial: el «veto ordinario» y el «*pocket* veto».

1. *El «veto ordinario» en los Estados Unidos*

Este tipo de veto consiste en la devolución, por parte del presidente, del proyecto de ley aprobado por ambas cámaras a la cámara de origen, acompañada de las objeciones presidenciales. No supone una modificación directa del texto ni permite al presidente aprobar una versión alternativa de la ley. Con este tipo de veto, la Presidencia ejerce una posición de fuerza dentro del procedimiento legislativo, si bien el Congreso mantiene la posibilidad de superar el veto siempre que logre las mayorías detalladas en el primer punto del presente trabajo (Koenig, 1981: 167-170).

El presidente dispone de un plazo máximo de diez días para proceder con el veto y, por tanto, con la devolución a la cámara de origen del proyecto de ley. A dicha devolución se suele adjuntar un documento, a modo de memorándum, donde el presidente expresa su disconformidad con la propuesta de ley que el Congreso ha aprobado y le ha remitido. Como ya hemos mencionado, su soporte constitucional se encuentra en el Artículo 1, punto 2.º, sección 7.ª de la Carta Magna.

Así, el Congreso, una vez constatada la imposibilidad de ratificar la ley y el veto suscrito por el presidente, tiene a su vez la facultad de superar dicho veto. Para ello, y según la Constitución, ha de recurrir no a cualquier mayoría, sino solo a la mayoría cualificada de dos tercios en cada una de las cámaras. Aquí es donde el veto cobra especial trascendencia, pues alcanzar dicha mayoría cualificada resulta muy difícil; incluso, en situaciones de polarización y división partidista, se considera prácticamente imposible. En las últimas décadas, de hecho, cada legislatura parlamentaria ha presenciado una mayor división partidista y social en los Estados Unidos (Thurber y Yoshinaka, 2015: 1-12).

Con este tipo de veto, el ordinario —que, por otra parte, es el más común, sea del signo que sea la Presidencia—, el máximo mandatario ostenta un gran poder de presión y añade más tensión, si cabe, a los líderes del poder legislativo (congresistas y senadores). Con dicha presión lo que se pretende es llegar a un acuerdo entre Presidencia y Congreso respecto a la agenda legislativa nacional y al proyecto de ley concreto del que se trate. Puede suceder —y

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público
© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062
https://doi.org/10.18543/ed.3753 • http://www.revista-estudios.deusto.es/

sucede, de hecho— que no se hayan tenido en cuenta las prioridades del presidente en cuanto a esa ley que se quiere aprobar (Spitzer, 1988: 33-36). Y hay que decir que en muy pocas ocasiones se consigue la mayoría requerida para superar el veto presidencial, lo cual obliga a los líderes del Congreso a negociar con el presidente en temas legislativos, teniendo, pues, que considerar su opinión y sus prioridades.

Tras la aplicación de este tipo de veto, la Presidencia no se encuentra precisamente en una posición de inferioridad de cara a la negociación con el Congreso. Por tanto, el veto ordinario es una de las subclases de veto presidencial que más se utilizan, y esto dota a la Presidencia de una enorme capacidad de influencia en la agenda legislativa nacional.

2. *El* «pocket veto» *en los Estados Unidos*

Este segundo tipo de veto presidencial es menos conocido, ya que su uso no es tan común como el del anterior. Se produce cuando el presidente recibe un proyecto de ley aprobado por el Congreso y no lo firma dentro del plazo constitucional de diez días, excluidos los domingos, en una situación en la que el Congreso ha suspendido sus sesiones de tal modo que se impide la devolución del proyecto. A diferencia del veto ordinario, el *pocket veto* no abre una reconsideración inmediata por las cámaras, porque precisamente la devolución queda impedida por el receso parlamentario. La consecuencia más directa es que el proyecto no se convierte en ley y el Congreso, si desea insistir en su contenido, debe iniciar de nuevo el procedimiento legislativo en una sesión posterior (Pfiffner, 2006: 41-43).

Para comprender el sustento constitucional de dicho tipo de veto presidencial hemos de acudir nuevamente a la Sección 7.ª, 2 del Artículo 1 de la Constitución:

> *Si algún proyecto no fuera devuelto por el presidente dentro de 10 días (descontando los domingos) después de haberle sido presentado, se convertirá en ley, de la misma manera que si lo hubiera firmado, a menos que al suspender el Congreso sus sesiones se impidiera su devolución, en cuyo caso no será ley.*

Por tanto, la imposibilidad de levantar dicho veto por parte del Congreso —pues no está en un periodo de sesiones establecido— es lo que caracteriza a este tipo de veto. Ante la imposibilidad de superar el veto presidencial, la única alternativa que le queda al poder legislativo es reintroducir, como un nuevo proyecto de ley, la propuesta vetada; eso sí, ya en el siguiente periodo de sesiones parlamentarias. La consecuencia de esto es que la ley tenga que volver a ser sometida a trámite y aprobada en ambas cámaras, y que se envíe de nuevo al presidente para su ratificación. Esta variante de veto, menos

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público
© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062
https://doi.org/10.18543/ed.3753 • http://www.revista-estudios.deusto.es/

conocida pero también usada por parte de la Presidencia de los Estados Unidos, tiene su primer antecedente en el mandato del presidente James Madison, que la empleó por primera vez en 1812. Como otros ejemplos podemos considerar el de Franklin D. Roosevelt, el presidente que más optó por este tipo de veto. También fue de los presidentes que más vetos presentó en general, a un total de 635 proyectos de ley; y de estos, en 263 ejerció este derecho mediante el *pocket* veto (que se podría traducir como veto «de bolsillo»).

3. *Figuras afines:* line-item veto *y* signing statements

Junto al veto ordinario y al *pocket veto*, conviene distinguir algunas figuras afines que no deben confundirse entre sí. En primer lugar, las *signing statements* o declaraciones firmadas no constituyen una modalidad de veto en sentido técnico-jurídico. Se producen cuando el presidente firma un proyecto de ley y, al mismo tiempo, formula una declaración interpretativa sobre su alcance, sobre la forma en que entiende que debe aplicarse o sobre eventuales dudas de constitucionalidad. La literatura sobre unilateralismo presidencial las analiza como parte del repertorio de herramientas ejecutivas utilizadas para influir en la interpretación y aplicación de la ley, pero no como una potestad de rechazo legislativo (Kelley y Marshall, 2008: 248-250; Rudalevige, 2021: 95-104; Ainsworth, Harward y Moffett, 2025: 31-46). A diferencia del veto, estas declaraciones no impiden la entrada en vigor de la ley ni devuelven el texto al Congreso; por ello, no activan el procedimiento de reconsideración previsto en el Artículo I, sección 7.ª. Su relevancia se sitúa en el plano interpretativo, político y administrativo, especialmente cuando el presidente anuncia cómo entiende que debe ejecutarse una norma, pero no equivalen a una potestad de rechazo legislativo.

Distinto es el denominado *line-item veto*, que permite cancelar partidas, apartados o disposiciones concretas de un texto legislativo sin rechazar la ley en su totalidad. Esta técnica existe en algunos sistemas constitucionales comparados y fue reclamada en Estados Unidos por distintos presidentes, especialmente en materia presupuestaria. En el ámbito federal estadounidense, el Congreso aprobó la *Line Item Veto Act* de 1996, que autorizaba al presidente a cancelar determinados gastos o beneficios fiscales después de firmar la ley. Sin embargo, esa autorización fue declarada inconstitucional por el Tribunal Supremo en *Clinton v. City of New York* (1998), al entender que permitía al presidente alterar unilateralmente el contenido de leyes ya aprobadas y firmadas, en contra del procedimiento de presentación previsto en el Artículo I. Por tanto, el *line-item veto* no forma parte hoy de las modalidades constitucionalmente válidas del veto presidencial federal en Estados Unidos.

Esta distinción es importante para evitar una confusión conceptual. El veto ordinario y el *pocket veto* son mecanismos constitucionales de rechazo

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público
© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062
https://doi.org/10.18543/ed.3753 • http://www.revista-estudios.deusto.es/

o no aprobación del proyecto antes de que se convierta en ley. El *line-item veto*, en cambio, pretendía permitir una cancelación parcial de disposiciones después de la firma presidencial, razón por la cual fue invalidado por el Tribunal Supremo. Las *signing statements*, por último, son declaraciones interpretativas emitidas al firmar una ley: pueden influir en la aplicación administrativa del texto o expresar reservas constitucionales, pero no impiden su vigencia ni constituyen un veto en sentido estricto. En consecuencia, deben analizarse como práctica presidencial relacionada con la ejecución e interpretación de la ley, no como una tercera modalidad de veto.

4. *La incompatibilidad del* line-item veto *con la* Presentment Clause*: el caso* Clinton v. City of New York

El caso *Clinton v. City of New York* constituye el pronunciamiento central del Tribunal Supremo sobre los límites constitucionales del denominado *line-item veto* en el ámbito federal. Su importancia no reside solo en que invalidara una concreta técnica de control presupuestario, sino en que delimitó con especial precisión el alcance de la *Presentment Clause* del Artículo I, sección 7.ª, de la Constitución. El problema constitucional consistía en determinar si el Congreso podía, mediante una ley ordinaria —la *Line Item Veto Act* de 1996—, autorizar al presidente a cancelar unilateralmente partidas de gasto, beneficios fiscales o disposiciones concretas de leyes que ya habían sido aprobadas por ambas cámaras y firmadas por el propio presidente. La respuesta del Tribunal fue negativa: una vez completado el procedimiento de aprobación y presentación constitucional, el presidente no puede alterar selectivamente el contenido normativo de la ley sin que esa modificación vuelva a pasar por el procedimiento legislativo previsto en la Constitución.

La Ley de 1996 autorizaba al presidente, después de firmar una ley, a cancelar tres tipos de previsiones: determinadas cantidades de autoridad presupuestaria discrecional, nuevos gastos directos y beneficios fiscales limitados. El presidente Clinton utilizó esa autorización para cancelar, entre otras disposiciones, una previsión de la *Balanced Budget Act* de 1997 relativa a obligaciones fiscales vinculadas a Medicaid y una previsión de la *Taxpayer Relief Act* de 1997 referida a beneficios fiscales para determinadas cooperativas agrícolas. En ambos casos, el dato constitucional decisivo era que las disposiciones canceladas formaban parte de leyes ya aprobadas por el Congreso y firmadas por el presidente. No se trataba, por tanto, de un rechazo del proyecto antes de su conversión en ley, sino de la eliminación posterior y selectiva de partes de una ley vigente.

La *Presentment Clause* establece una secuencia cerrada para la creación de la ley federal: aprobación del mismo texto por la Cámara de Representantes y el Senado; presentación del proyecto al presidente; y, finalmente, firma

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público
© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062
https://doi.org/10.18543/ed.3753 • http://www.revista-estudios.deusto.es/

presidencial o devolución del proyecto con objeciones. Si el presidente veta el proyecto, el Congreso puede reconsiderarlo y convertirlo en ley mediante una mayoría de dos tercios en cada cámara. La clave del razonamiento del Tribunal Supremo fue que esa cláusula no permite al presidente aceptar la ley en su conjunto y, después de firmarla, excluir unilateralmente algunas de sus partes. El veto constitucional opera antes de la promulgación y sobre el proyecto como unidad; la cancelación prevista por la *Line Item Veto Act* operaba después de la promulgación y sobre fragmentos concretos de una ley ya existente.

Por ello, el Tribunal no entendió el *line-item veto* federal como una simple variante del veto presidencial, sino como una alteración del procedimiento legislativo constitucionalmente diseñado. La cancelación selectiva producía el efecto práctico de modificar el contenido de una ley sin que el texto resultante hubiera sido aprobado por ambas cámaras ni presentado de nuevo al presidente. En otras palabras, después de la cancelación, el ordenamiento contenía una ley distinta de la que el Congreso había aprobado y de la que el presidente había firmado. Esa diferencia era esencial: el veto ordinario devuelve el proyecto al Congreso y deja abierta la posibilidad de superación; la cancelación selectiva sustituía esa lógica por una decisión presidencial unilateral que eliminaba partes de una ley vigente.

Tampoco resultaba suficiente, para salvar la constitucionalidad de la Ley, que el Congreso hubiera autorizado esa facultad mediante una norma aprobada por el procedimiento ordinario. Según el Tribunal Supremo, las reglas del Artículo I no son meras formalidades disponibles para los poderes constituidos, sino condiciones estructurales de validez de la legislación federal. El Congreso puede aprobar, modificar o derogar leyes; el presidente puede firmarlas o vetarlas en los términos previstos por la Constitución; pero ninguno de los dos puede crear por ley ordinaria un procedimiento alternativo que permita al presidente cancelar selectivamente partes de una ley ya promulgada. Admitirlo habría supuesto permitir una forma de legislación presidencial negativa no prevista por la Constitución y, por tanto, incompatible con la separación de poderes.

La consecuencia doctrinal de *Clinton v. City of New York* es clara: el presidente federal no dispone de un poder constitucional para aprobar una ley parcialmente, cancelar sus elementos concretos o reconstruir el texto normativo después de la firma. Si se quisiera introducir un verdadero *line-item veto* federal, sería necesaria una reforma constitucional que modificara la *Presentment Clause* y el equilibrio que esta establece entre Congreso y Presidencia. Esta precisión resulta especialmente relevante para el presente trabajo, porque permite separar dos planos que no deben confundirse: por un lado, el veto presidencial constitucionalmente previsto, que es un mecanismo de objeción frente a un proyecto aún no convertido definitivamente en ley; por

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público
© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062
https://doi.org/10.18543/ed.3753 • http://www.revista-estudios.deusto.es/

otro, la cancelación selectiva posterior, que el Tribunal consideró incompatible con el procedimiento legislativo del Artículo I. Así, el caso no amplía las modalidades válidas del veto, sino que fija un límite estructural a la expansión de la Presidencia en materia legislativa.

IV. UTILIZACIÓN DEL VETO EN PERIODOS DE GOBIERNO DIVIDIDO O UNITARIO: POLARIZACIÓN, DISCIPLINA PARTIDISTA Y CRISIS INSTITUCIONAL

La sección anterior ha permitido delimitar el marco constitucional del veto y sus principales modalidades. A partir de aquí, el análisis se desplaza hacia la dimensión que constituye el núcleo argumental de este trabajo: la relación entre el diseño constitucional del veto y su utilización política en contextos de Gobierno Dividido, polarización y disciplina partidista creciente. La cuestión central es determinar si el veto sigue funcionando como un incentivo para la negociación entre poderes o si, por el contrario, su uso reciente confirma una mutación hacia una lógica de bloqueo institucional.

El empleo del veto presidencial es, pues, una facultad constitucional reconocida y a libre disposición del presidente de los Estados Unidos. El máximo mandatario puede decidir cuándo veta un proyecto de ley y, por tanto, qué tipo de relación desea mantener en ese momento con el Congreso. No obstante, pese a que esta herramienta puede suponer una ventaja indudable para la Presidencia, también se puede convertir en un problema o en un arma de doble filo, ya que es posible que provoque cierto rechazo en la sociedad, es decir, en la ciudadanía, que en definitiva son los votantes. Y más si el presidente se halla en su primer mandato (Spitzer, 1982: 119-126).

Por ello, la fase que se inicia tras el veto presidencial es crucial. No es otra que la negociación entre el poder legislativo, representado por los líderes del Congreso, y el ejecutivo, representado por el propio presidente o una persona de su Gobierno designada como representante. Es esta la fase decisiva que decantará a la opinión pública, bien a favor de los intereses legítimos de la Presidencia —y, por tanto, que considere que es el Congreso el que no ha sabido llegar a un acuerdo—, o bien a favor de los intereses del Congreso como representante de la voluntad popular —y, así pues, que entienda que ha sido el presidente quien no ha sabido negociar y ceder lo suficiente—.

Para que el número de vetos tenga valor explicativo no puede ser leído de forma aislada. Debe ponerse en relación con cinco variables institucionales y partidistas: la composición de la Cámara de Representantes y del Senado; el tamaño de las mayorías parlamentarias; la distancia ideológica entre el partido presidencial y la mayoría congresual; el grado de disciplina interna de cada partido; y la existencia, o no, de incentivos electorales para negociar. Solo desde esa perspectiva se comprende por qué un mismo número de vetos

puede significar cosas distintas en momentos diferentes: en un sistema de partidos relativamente permeable puede expresar una negociación dura pero abierta; en un sistema polarizado y disciplinado puede revelar una crisis de cooperación entre poderes.

La exigencia constitucional de una mayoría de dos tercios en ambas cámaras convierte al veto en una institución especialmente sensible a la estructura partidista del Congreso. Cuando las mayorías son estrechas, cuando los partidos están ideológicamente cohesionados y cuando el coste electoral de apartarse de la línea partidista es elevado, la superación del veto se vuelve extraordinariamente difícil. En esos contextos, el presidente no necesita contar con una mayoría legislativa propia para bloquear una iniciativa: le basta con conservar un tercio leal en una de las cámaras. Esta circunstancia explica la importancia de la disciplina partidista contemporánea, pues transforma el veto en una herramienta de minoría cualificada y no solo en una prerrogativa individual de la Presidencia.

1. *Uso del veto presidencial en tiempos de Gobierno Dividido o Unitario*

La utilización del veto presidencial ha ido evolucionando hacia un uso más partidista o político, más que como resultado de una pura discordancia entre el poder ejecutivo y el legislativo. La literatura no es uniforme al explicar esta evolución. Krehbiel sostiene que el bloqueo no procede necesariamente del Gobierno Dividido, sino de la distribución de preferencias y de la existencia de pivotes institucionales capaces de impedir el cambio legislativo (Krehbiel, 1996: 7-40). Binder, en cambio, subraya que la combinación entre desacuerdo partidista, bicameralismo y procedimiento legislativo incrementa la probabilidad de estancamiento (Binder, 1999: 519-533). Fiorina matiza que el Gobierno Dividido no siempre implica disfunción y que, en determinados contextos, puede producir responsabilidad compartida y negociación (Fiorina, 2002: 23-31). Este artículo adopta una posición distinta pero compatible con esas aportaciones: el Gobierno Dividido no explica por sí solo el uso del veto; lo decisivo es su interacción con la polarización, la disciplina partidista y la estrechez de las mayorías parlamentarias.

El Gobierno Dividido se caracteriza por un control de la Presidencia y del Congreso en manos de partidos distintos, aunque esta definición debe matizarse. La división puede darse de manera plena —cuando ambas cámaras están controladas por el partido contrario al presidente— o de manera parcial —cuando solo una de ellas lo está—. La distinción es relevante porque el veto presidencial no se relaciona únicamente con quién controla formalmente el Congreso, sino con la capacidad real de cada partido para formar mayorías legislativas y, eventualmente, para reunir los dos tercios necesarios para superar el veto. En un Congreso con mayorías estrechas y partidos disciplinados, el Gobierno

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público
© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062
https://doi.org/10.18543/ed.3753 • http://www.revista-estudios.deusto.es/

Dividido tiende a incrementar la utilidad estratégica del veto; en cambio, cuando existen mayorías amplias o coaliciones transversales, el veto puede convertirse en un instrumento más arriesgado para la Presidencia. En este apartado se analiza la utilización del veto en ambos tipos de periodos, incorporando no solo el número de vetos, sino también la composición del Congreso, la evolución de las mayorías parlamentarias y la transformación del sistema de partidos estadounidense (Howell, Adler, Cameron y Riemann, 2000: 285-312).

A partir de los datos es posible observar que cuando más se ha ejercido el derecho al veto presidencial ha sido en los periodos de Gobierno Dividido. No obstante, y como característica del sistema partidista e institucional en los Estados Unidos, incluso en periodos de Gobierno Unitario el presidente se puede topar con un proyecto de ley que se le envía para su ratificación y no está en consonancia con sus prioridades legislativas; por tanto, provocará asimismo la utilización del veto presidencial (Field, 2013: 21-27). Otro dato que destacar es la superación, por parte del Congreso, de dicho veto (es decir, el número de vetos anulados). Como vemos, el porcentaje en todos los casos es bastante bajo. Esto se debe al requerimiento de mayorías cualificadas de dos tercios en cada cámara, que exigen un acuerdo bipartito que, sobre todo en los últimos tiempos (por la radicalización y polarización partidista), parece cada vez más complejo, incluso en ciertos casos imposible. No obstante, en los periodos de Gobierno Unitario es mucho más complicado que el presidente vete una ley, pues Presidencia y Congreso están bajo el mismo signo político, y ello provocaría que el Congreso —dominado, por ejemplo, por el Partido Republicano— desautorizara a un presidente de su mismo signo político al presentar un proyecto de ley claramente discordante con los intereses de la Presidencia y, por tanto, incluso con los del partido (English, 2003: 86-92).

Otra variante posible en estos periodos de Gobierno Unitario es la situación de rebelión de ciertos senadores y congresistas, que se suman a la minoría parlamentaria para defender los intereses de sus respectivas circunscripciones electorales. En este caso, y ante una mayoría no amplia del otro partido, sí que se podría producir una derrota parlamentaria y que, por tanto, el presidente no tenga más opción que ejercer su derecho de veto frente a ese proyecto de ley. Esta opción era bastante probable hasta hace unas cuantas décadas, pero, tras la instalación del proceso de polarización y radicalización partidista en los Estados Unidos, la disciplina partidista en este país se asemeja cada vez más a la de los partidos europeos (McNamara y Marlowe, 2011: 9-14).

2. *Composición del Congreso, disciplina partidista y transformación del sistema de partidos*

La evolución contemporánea del veto presidencial solo puede entenderse a partir de la transformación del sistema de partidos estadounidense. Durante

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público
© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062
https://doi.org/10.18543/ed.3753 • http://www.revista-estudios.deusto.es/

buena parte del siglo XX, la existencia de coaliciones internas heterogéneas dentro de los partidos permitía que el presidente encontrara apoyos cruzados en el Congreso o que una mayoría legislativa pudiera superar el veto con votos de ambos partidos. La presencia de demócratas conservadores en el Sur, republicanos moderados en el Nordeste y legisladores con incentivos locales fuertes hacía más flexible la disciplina partidista y abría espacios para la negociación interinstitucional. En ese contexto, el veto podía ser un punto de partida para renegociar el contenido de una ley, no necesariamente el cierre del proceso legislativo.

Ese escenario ha cambiado de forma sustancial. La nacionalización de las campañas, la selección de candidatos mediante primarias competitivas, la presión de los medios ideológicamente alineados y la creciente identificación negativa frente al partido contrario han favorecido partidos más homogéneos y disciplinados. En la Cámara de Representantes, donde los ciclos electorales son breves y la presión de las bases partidistas es especialmente intensa, apartarse de la línea del partido puede tener un coste político elevado. En el Senado, aunque la lógica territorial conserva cierta autonomía, la polarización también ha reducido los márgenes para la formación de coaliciones transversales. La consecuencia institucional es clara: la posibilidad de superar un veto depende cada vez menos de la deliberación sobre el contenido de la ley y cada vez más de la capacidad de romper la disciplina partidista.

Esta interpretación dialoga con la literatura reciente sobre polarización congresual. Jacobson ha destacado que la polarización contemporánea combina alineamiento ideológico de las élites, mayor consistencia partidista del electorado y reducción del voto cruzado, lo que dificulta que los legisladores actúen al margen de la identidad partidista nacional (Jacobson, 2013: 688-690). Más recientemente, los estudios sobre eficacia legislativa han mostrado que la polarización no solo aumenta el conflicto, sino que reduce la capacidad de determinados sectores para construir coaliciones productivas, especialmente cuando la lógica de confrontación sustituye a la búsqueda de resultados normativos (Buhr, Volden y Wiseman, 2024: 3-8). En este punto, el artículo se aparta de una explicación exclusivamente institucional: la dificultad para superar el veto no deriva solo de la regla de los dos tercios, sino de la desaparición progresiva de los incentivos partidistas y electorales para formar coaliciones transversales.

Esta transformación incide directamente en la crisis institucional contemporánea. El veto deja de ser únicamente una decisión presidencial para convertirse en una estrategia compartida entre la Casa Blanca y el partido presidencial en el Congreso. Si el presidente sabe que dispone de un tercio suficientemente cohesionado en una de las cámaras, el veto opera como una garantía de bloqueo frente a la mayoría adversaria. Del mismo modo, cuando el Congreso está controlado por el partido contrario, puede aprobar textos

destinados más a exhibir una posición política que a producir legislación viable, anticipando que el presidente los vetará. Se genera así una dinámica circular: la mayoría legislativa fuerza el conflicto, la Presidencia veta, la minoría presidencial sostiene el veto y el sistema traslada a la opinión pública la responsabilidad de la parálisis.

La conexión con el unilateralismo presidencial debe formularse, no obstante, con precisión. El veto no es una orden ejecutiva ni una decisión administrativa unilateral: es una facultad expresamente prevista en la Constitución. Sin embargo, en el contexto actual se integra funcionalmente en el mismo repertorio estratégico mediante el cual la Presidencia responde a la inacción o a la hostilidad del Congreso. Howell y sus coautores mostraron que el Gobierno Dividido afecta a la productividad legislativa y a los incentivos presidenciales para buscar vías alternativas de acción (Howell, Adler, Cameron y Riemann, 2000: 285-312). Kaufman y Rogowski han documentado, con datos de largo plazo, la expansión de la actividad presidencial unilateral más allá de las órdenes ejecutivas tradicionales, subrayando el aumento de memorandos y directivas administrativas como instrumentos de producción política (Kaufman y Rogowski, 2024: 687-705). Ainsworth, Harward y Moffett, por su parte, matizan la tesis de la Presidencia omnipotente al mostrar que el Congreso conserva formas de respuesta mediante supervisión y control político (Ainsworth, Harward y Moffett, 2025: 61-79). La posición de este artículo es que el veto debe situarse en ese debate: no como unilateralismo puro, sino como una herramienta constitucional que, en un ambiente polarizado, puede cumplir una función similar de sustitución o bloqueo de la deliberación legislativa.

Por ello, el análisis empírico de los vetos desde Reagan hasta Biden debe interpretarse en dos niveles. En el primero, cuantitativo, interesa observar cuántos vetos se presentaron y cuántos fueron superados. En el segundo, cualitativo e institucional, importa determinar bajo qué composición congresual se produjeron, si existía Gobierno Dividido pleno o parcial, si las mayorías eran suficientemente amplias para negociar o superar el veto, y si la disciplina partidista permitía o impedía deserciones. Solo la combinación de estos niveles permite conectar los datos con la polarización y no limitarse a una mera enumeración presidencial.

Con el ánimo de aportar datos empíricos verificables sobre la utilización del veto presidencial, se realiza aquí un acotamiento temporal centrado en las últimas administraciones, desde Ronald Reagan hasta Joe Biden. El cuadro no pretende ofrecer una serie histórica completa de todos los presidentes, sino seleccionar un periodo especialmente útil para analizar la interacción entre veto presidencial, Gobierno Dividido, polarización y disciplina partidista. La comparación permite observar tres elementos: el número total de vetos, la proporción de vetos superados por el Congreso y la relación entre esos datos y la estructura política de cada mandato.

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público
© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062
https://doi.org/10.18543/ed.3753 • http://www.revista-estudios.deusto.es/

Cuadro 1. *Vetos presidenciales y vetos superados por el Congreso, de Ronald Reagan a Joe Biden*

Presidente	Periodo	Congresos	Vetos regulares	Pocket vetos	Total de vetos	Vetos superados	% superado
Ronald Reagan	1981-1989	97.º-100.º	39	39	78	9	11,5 %
George H. W. Bush	1989-1993	101.º-102.º	29	15	44	1	2,3 %
Bill Clinton	1993-2001	103.º-106.º	36	1	37	2	5,4 %
George W. Bush	2001-2009	107.º-110.º	12	0	12	4	33,3 %
Barack Obama	2009-2017	111.º-114.º	12	0	12	1	8,3 %
Donald Trump	2017-2021	115.º-116.º	10	0	10	1	10,0 %
Joe Biden	2021-2025	117.º-118.º	13	0	13	0	0,0 %

Fuente: elaboración propia a partir de *United States Senate, Vetoes, 1789 to Present* y de las páginas específicas de vetos presidenciales del Senate Historical Office, consulta actualizada a 2026. Los porcentajes se calculan dividiendo los vetos superados por el total de vetos de cada presidencia.

Nota metodológica: el cuadro distingue entre vetos regulares y *pocket vetos* porque ambos tienen efectos procedimentales distintos. Las cifras principales han sido contrastadas con el recuento oficial del Senado: Biden registra 13 vetos regulares, ningún *pocket veto* y ningún veto superado; George W. Bush registra 12 vetos regulares, ningún *pocket veto* y 4 vetos superados. Los porcentajes de superación deben interpretarse con cautela, ya que un número reducido de vetos puede elevar artificialmente el porcentaje de vetos superados, como ocurre con George W. Bush. Además, el cuadro no mide por sí solo la intensidad de la polarización ni la composición exacta de cada Cámara en el momento de cada veto; por ello, sus datos se utilizan aquí como punto de partida para el análisis institucional y no como explicación autosuficiente.

El cuadro permite identificar varios patrones relevantes. En primer lugar, las presidencias de Reagan, George H. W. Bush y Clinton presentan un volumen de vetos sensiblemente superior al de las presidencias posteriores, lo que refleja una etapa en la que el veto seguía siendo un instrumento frecuente de conflicto legislativo. En segundo lugar, desde George W. Bush hasta Biden disminuye el número absoluto de vetos, pero ello no implica una reducción de la polarización. Al contrario, los datos muestran que, en un contexto de partidos más disciplinados, pocos vetos pueden tener un efecto político muy intenso porque se concentran en asuntos de alta visibilidad o en momentos de

Gobierno Dividido. En tercer lugar, la baja proporción de vetos superados —con la excepción relativa de George W. Bush— confirma la dificultad estructural de alcanzar los dos tercios en ambas cámaras. El caso de Biden es particularmente expresivo: trece vetos y ningún override evidencian que, cuando el partido presidencial conserva al menos un tercio cohesionado en una de las cámaras, el veto se convierte en una barrera prácticamente infranqueable.

Ahora bien, estos datos tienen límites claros. No demuestran por sí mismos que exista polarización ni permiten establecer una relación causal automática entre Gobierno Dividido y veto. Para que el cuadro tenga valor explicativo debe cruzarse con otras variables: control partidista de cada cámara, tamaño de las mayorías, disciplina interna, coste electoral de la cooperación y naturaleza material del proyecto vetado. Precisamente por eso, el dato central no es solo cuántos vetos emite cada presidente, sino cuántos pueden ser sostenidos por su partido y en qué condiciones el Congreso logra —o no logra— articular una mayoría transversal. La hipótesis del artículo se ve reforzada porque la serie muestra que la eficacia política del veto depende cada vez menos de su frecuencia y cada vez más de la estructura partidista que impide superar sus efectos.

La relación entre veto y crisis institucional aparece precisamente en esa combinación entre mayorías estrechas, polarización ideológica y disciplina partidista. El cuadro muestra que la superación del veto es excepcional, pero el análisis institucional permite explicar por qué esa excepcionalidad se intensifica en el presente. Cuando la mayoría congresual carece de margen para atraer votos del partido presidencial, el veto se convierte en un punto final del proceso legislativo. Cuando el presidente carece de incentivos para negociar porque su partido puede sostener el veto, la amenaza de veto desplaza la deliberación previa. Y cuando ambos poderes calculan que la confrontación les beneficia electoralmente, el procedimiento legislativo deja de funcionar como espacio de transacción y pasa a operar como escenario de señalización partidista. En ese marco, la crisis institucional no consiste solo en que se aprueben menos leyes, sino en que se debilita la expectativa de cooperación que hace operativos los frenos y contrapesos.

De este modo, el cuadro cumple una función limitada pero necesaria dentro del argumento. No sustituye el análisis jurídico-constitucional ni el examen político de cada presidencia, pero permite detectar una pauta: el veto se mantiene como instrumento de poder presidencial aun cuando su número disminuye, porque su capacidad de bloqueo aumenta cuando el Congreso está fragmentado y los partidos actúan con disciplina. Por tanto, la evidencia empírica no se utiliza aquí para afirmar que «más vetos» equivalen automáticamente a «más polarización», sino para mostrar que la polarización modifica las condiciones de eficacia del veto.

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público
© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062
https://doi.org/10.18543/ed.3753 • http://www.revista-estudios.deusto.es/

A continuación, se examinan los mandatos presidenciales comprendidos entre Ronald Reagan y Joe Biden con una finalidad selectiva: no reconstruir de forma exhaustiva cada presidencia, sino identificar cómo la combinación entre control partidista del Congreso, amplitud de las mayorías y disciplina interna condicionó la eficacia del veto. Esta lectura permite conectar los episodios históricos con la hipótesis del trabajo y evitar que la evolución presidencial se reduzca a una mera sucesión descriptiva de cifras.

En el caso de Ronald Reagan, el dato relevante no es solo el elevado número de vetos, sino el contexto institucional en el que se produjeron. Durante buena parte de su presidencia existió una configuración parcialmente dividida: Presidencia republicana, Senado inicialmente republicano y Cámara de Representantes demócrata. Esa estructura obligaba a negociar, pero también ofrecía a la Presidencia un incentivo para utilizar el veto frente a iniciativas procedentes de una Cámara baja de signo contrario. Los *overrides* de 1986 y 1988 muestran, no obstante, que aún existían márgenes para acuerdos transversales. La experiencia de Reagan confirma así una primera pauta: en un sistema todavía menos disciplinado que el actual, el veto podía ser frecuente sin cerrar necesariamente toda posibilidad de recomposición legislativa.

La presidencia de George H. W. Bush ofrece un ejemplo distinto. Su único mandato se desarrolló bajo un Gobierno Dividido más nítido, con control demócrata de ambas cámaras, lo que elevó la utilidad estratégica del veto como mecanismo de defensa presidencial frente a una agenda legislativa adversaria. Los 44 vetos registrados durante ese periodo revelan una tensión sostenida entre Presidencia y Congreso, pero el hecho de que solo uno fuera superado muestra la dificultad estructural de alcanzar mayorías de dos tercios aun cuando el partido contrario controle formalmente el Legislativo. El caso de la *Cable Television Consumer Protection and Competition Act* de 1992 confirma que la superación del veto exigía una coalición bipartidista excepcional, no una simple mayoría parlamentaria ordinaria.

La presidencia de Bill Clinton permite observar la importancia del cambio de mayorías. Durante los dos primeros años, con Gobierno Unitario, el veto apenas tuvo relevancia. La situación cambió tras las elecciones de 1994, cuando el Partido Republicano obtuvo el control de ambas cámaras y convirtió el veto en un instrumento central de la relación entre la Casa Blanca y el Congreso. El conflicto presupuestario, la agenda del denominado *Contract with America* y el posterior proceso de *impeachment* intensificaron la confrontación. En ese marco, los vetos de Clinton no reflejan solo desacuerdos puntuales sobre proyectos de ley, sino una disputa más amplia sobre la dirección política de la legislatura federal. Al mismo tiempo, el bajo número de vetos superados confirma que incluso un Congreso opositor fuerte necesitaba mayorías transversales difíciles de articular.

En primer lugar, para la *Private Securities Litigation Reform Act*, de 1995, que estaba relacionada con la *House Resolution 2631*. En ese caso se trató de un veto ordinario posteriormente superado por el Congreso, no de un *line-item veto*. La precisión es importante porque el *line-item veto* federal fue una figura distinta, creada por la Ley de 1996 e invalidada después por el Tribunal Supremo en *Clinton v. City of New York*. En el contexto político de la presidencia Clinton, el veto ordinario sirvió como instrumento de presión y de defensa de la agenda presidencial ante un Congreso republicano, pero siempre dentro del cauce constitucional que permite al Congreso superar el veto mediante la mayoría reforzada. Con todo ello, la capacidad de influencia de la Presidencia fue considerable, pues solo se consiguió superar dicho veto por parte del Congreso en un 5 % de las ocasiones. Vemos, pues, que tanto la necesidad de esa mayoría reforzada como la división partidista imperante dificultan mucho la superación del veto.

El periodo presidencial de George W. Bush muestra una dinámica inversa. Durante sus primeros años, la combinación de Gobierno Unitario, disciplina republicana y centralidad política de la lucha contra el terrorismo redujo la necesidad de recurrir al veto. La utilización de esta herramienta se concentró en el segundo mandato, especialmente a partir del control demócrata del Congreso tras las elecciones de 2006. En ese contexto se produjeron cuatro overrides, una cifra elevada en términos relativos si se compara con el reducido número total de vetos de la presidencia. Dos de ellos estuvieron relacionados con la *Food, Conservation, and Energy Act* de 2008, otro con la *Medicare Improvements for Patients and Providers Act* y otro con la *Water Resources Development Act* de 2007. Estos episodios no deben interpretarse como una regla general, sino como excepciones derivadas de materias con apoyos territoriales o sectoriales amplios, capaces de atraer votos republicanos y superar temporalmente la disciplina partidista.

La presidencia de Barack Obama refleja con especial claridad la relación entre polarización y bloqueo legislativo. Tras los dos primeros años de Gobierno Unitario, la pérdida de la Cámara de Representantes en 2010 y el fortalecimiento del movimiento Tea Party endurecieron la oposición republicana y redujeron los márgenes de negociación. El veto se utilizó entonces de forma selectiva, sobre todo en los años finales de la presidencia, cuando ambas cámaras terminaron bajo control republicano. La única superación del veto —relativa a la *Justice Against Sponsors of Terrorism Act*— respondió a una coalición extraordinariamente amplia y a una materia políticamente sensible. Por tanto, la experiencia de Obama no muestra un aumento masivo del número de vetos, sino la consolidación de un entorno institucional en el que pocos vetos podían bloquear iniciativas relevantes por la ausencia de coaliciones transversales estables.

La primera presidencia de Donald Trump confirma la misma tendencia desde una configuración distinta. Durante los dos primeros años, el control republicano del Congreso redujo la necesidad de veto. A partir de 2019, con una Cámara de Representantes demócrata, el veto se convirtió en un mecanismo de defensa frente a iniciativas contrarias a la agenda presidencial. La única superación se produjo respecto de la *William M. (Mac) Thornberry National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2021*, una materia de fuerte tradición bipartidista. Su carácter excepcional confirma que, en el contexto contemporáneo, solo determinados ámbitos institucionalmente transversales permiten romper la disciplina partidista necesaria para sostener el veto presidencial.

La presidencia de Joe Biden permite actualizar y completar este análisis. Durante sus dos primeros años, el 117.º Congreso se desenvolvió bajo una situación de Gobierno Unitario formal, con control demócrata de la Cámara de Representantes y del Senado, aunque con márgenes extremadamente estrechos. En ese contexto, el veto no fue una herramienta central de la Presidencia, porque el principal problema no residía en frenar una agenda legislativa adversaria, sino en mantener cohesionada una mayoría propia muy ajustada. La situación cambió tras las elecciones de medio mandato de 2022: el 118.º Congreso abrió una etapa de Gobierno Dividido parcial, con una Cámara de Representantes controlada por el Partido Republicano y un Senado bajo control demócrata. Fue entonces cuando el veto volvió a adquirir una función estratégica, no tanto por su número absoluto, sino por el tipo de medidas vetadas y por la imposibilidad del Congreso de superar la oposición presidencial.

Los trece vetos de Biden se produjeron, en su mayoría, frente a resoluciones de desaprobación impulsadas al amparo de la *Congressional Review Act*, dirigidas a bloquear o revertir normas administrativas en materias como inversiones con criterios ambientales, definición de aguas reguladas, condonación de préstamos estudiantiles, estándares de emisiones, protección de especies, reglas laborales o regulación financiera. Este dato es relevante porque muestra una forma contemporánea de conflicto entre Congreso y Presidencia: la mayoría de la Cámara de Representantes puede utilizar mecanismos de revisión normativa para forzar votaciones políticamente visibles contra la agenda regulatoria del Ejecutivo, aun sabiendo que la Presidencia vetará la medida y que no existen votos suficientes para alcanzar los dos tercios en ambas cámaras. En todos los casos en los que se intentó superar el veto, la votación quedó por debajo del umbral constitucional, y uno de los vetos finales —relativo a la *JUDGES Act of 2024*— ni siquiera fue objeto de una superación efectiva antes del cierre del mandato.

El caso Biden confirma, por tanto, que la polarización contemporánea no se manifiesta únicamente en un aumento lineal del número de vetos. Su

relevancia está también en la función que cumplen: blindar la agenda administrativa presidencial frente a mayorías congresuales parciales, sostener la orientación regulatoria del Ejecutivo y transformar la votación de superación del veto en un acto de posicionamiento partidista. La ausencia de vetos superados no indica necesariamente una Presidencia más fuerte en términos absolutos, sino un Congreso incapaz de construir mayorías transversales estables en un entorno de disciplina partidista elevada. En este sentido, Biden no constituye una excepción al patrón analizado, sino su continuación: el veto aparece como mecanismo de defensa institucional frente a una Cámara adversaria y como expresión de un sistema en el que la negociación legislativa queda desplazada por la confrontación sobre la agenda regulatoria.

Por tanto, hablar de Gobierno Unitario o Dividido da siempre una idea de cómo se utiliza el veto presidencial en Estados Unidos, pero esa distinción resulta insuficiente si no se integra con la composición concreta del Congreso, la amplitud de las mayorías, la cohesión interna de los partidos y la evolución del sistema partidista. Los datos analizados hasta la presidencia de Joe Biden permiten sostener la hipótesis central de este trabajo: el veto se activa con mayor intensidad cuando la relación entre Presidencia y Congreso se organiza bajo una lógica de competencia partidista, y no solo cuando existe una discrepancia constitucional o material sobre el contenido de una ley. La relevancia del Gobierno Dividido no reside únicamente en que aumente la probabilidad estadística de veto, sino en que, bajo condiciones de polarización y disciplina partidista, modifica el significado político de la institución. El veto deja de ser un instrumento excepcional de corrección para convertirse en una pieza ordinaria de la confrontación legislativa y regulatoria, sostenida por minorías cohesionadas capaces de impedir la mayoría cualificada necesaria para superarlo. En este punto se conecta directamente con la crisis institucional contemporánea: el problema no es solo el veto como acto, sino la erosión de los incentivos para negociar antes y después de su ejercicio.

3. *Ventajas e inconvenientes del veto presidencial en los tiempos actuales de división partidista*

Una vez analizados el modo en que el veto presidencial desarrolla todas sus facultades y la influencia del Gobierno Dividido en su gran amplitud de posibilidades, y aportados los datos sobre su utilización y las características de esta, llevaremos este análisis de la figura del veto presidencial un paso más allá para abordar las ventajas que plantea su uso, los inconvenientes que comporta y el modo en que la división partidista afecta a sus consecuencias, sobre todo respecto a favorecer o no el equilibrio político que los padres fundadores reflejaron en el sistema de frenos y contrapesos.

Desde esta perspectiva, las ventajas e inconvenientes del veto no pueden evaluarse únicamente en términos de eficacia presidencial o de frecuencia de uso. Deben valorarse, sobre todo, en función de si el veto contribuye a preservar el equilibrio constitucional o si, por el contrario, favorece una dinámica de bloqueo que reduce la capacidad del sistema para producir acuerdos. Esta es la diferencia entre un veto entendido como contrapeso constitucional y un veto entendido como recurso partidista: el primero obliga a reabrir la deliberación; el segundo tiende a cerrar el proceso legislativo y a convertir la negociación en una escenificación del conflicto.

Respecto a sus posibles ventajas, hemos de volver al origen de la implementación del veto presidencial y destacar que, dentro del sistema de separación de poderes, se implantó con el objetivo de controlar, desde el poder ejecutivo, los posibles excesos del poder legislativo —en especial de la Cámara de Representantes— que pudieran poner en peligro el equilibrio político e institucional. Esta visión clásica, cercana a la lectura madisoniana de los frenos y contrapesos, entiende el veto como una garantía de reconsideración y prudencia legislativa. Sin embargo, la literatura sobre la Presidencia moderna introduce una objeción relevante: cuando el poder ejecutivo acumula delegaciones, capacidad administrativa y centralidad partidista, el veto puede dejar de ser solo un freno para convertirse en una palanca de dirección política. Schlesinger describió esta evolución en términos de «presidencia imperial», mientras que Mayer y Rudalevige han mostrado que el poder presidencial contemporáneo depende también de instrumentos administrativos y de coordinación burocrática (Schlesinger, 1974: 9-14; Mayer, 2001: 15-24; Rudalevige, 2021: 1-18). Este artículo asume esa advertencia, pero la precisa: la ventaja constitucional del veto se mantiene cuando fuerza deliberación; su riesgo aparece cuando se combina con polarización y reduce la capacidad del Congreso para producir acuerdos.

Respecto a las desventajas, se encuentran íntimamente relacionadas con el fenómeno de la división partidista. Conley había mostrado ya que el Gobierno Dividido posterior a la Segunda Guerra Mundial no elimina la posibilidad de producción legislativa, pero sí altera los costes de coordinación entre Presidencia y Congreso (Conley, 2003: 141-149). La literatura más reciente sobre polarización añade un elemento cualitativo: no se trata solo de que existan dos partidos enfrentados, sino de que la identidad partidista se ha vuelto más homogénea, negativa y nacionalizada, lo que convierte la cooperación en una conducta electoralmente costosa (Thurber y Yoshinaka, 2015: 1-12; Jacobson, 2013: 688-690; Kleinfeld, 2023: 4-9). Desde esta perspectiva, el uso del veto presidencial puede transformarse en una herramienta de competición partidista en la que la minoría parlamentaria urge a la Presidencia a vetar iniciativas de la mayoría adversaria, no

© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062
https://doi.org/10.18543/ed.3753 • http://www.revista-estudios.deusto.es/

necesariamente por objeciones constitucionales o técnicas, sino para evitar que el otro partido obtenga una victoria legislativa visible.

Las desventajas clásicas tienen que ver con la percepción, por parte de la opinión pública, sobre la parálisis legislativa que se puede dar como resultado de este proceso. La utilización del veto puede deberse a que el presidente considera que no le pueden marcar sus prioridades legislativas —lo cual es legítimo y adecuado—, pero también a la intención de paralizar cualquier acción que el partido contrario lleve a cabo desde el Congreso, volcando así en la opinión pública la decisión de quién tiene la responsabilidad de estas acciones. Esto provoca la impopularidad del presidente o del Congreso. En ocasiones, incluso, la ciudadanía responsabiliza a ambos y a la división partidista, por no ser capaces de alcanzar acuerdos necesarios dentro del sistema de separación de poderes, donde lo fundamental es el pacto para impulsar, de manera conjunta y en lo que sea beneficioso para la ciudadanía, la agenda legislativa nacional (Genovese y Spitzer, 2005: 213-220).

Se puede poner el ejemplo clásico de la presidencia de Obama, cuando la propia ciudadanía percibía la responsabilidad del Congreso —con una mayoría republicana conservadora e impulsada por el movimiento Tea Party— en la parálisis legislativa. En tal caso, la Presidencia parecía solamente tratar de frenar los desmanes de un Congreso fortalecido y decidido a cuestionar incluso la legitimidad del representante del poder ejecutivo (Hershey, 2005: 297-304).

En conclusión, es posible afirmar que las desventajas principales del veto son la percepción negativa de la opinión pública acerca de la responsabilidad política por ejercer dicho veto. Si bien en ocasiones esta puede recaer en el Congreso, en otras se considera que hay un uso inadecuado de dicha figura por parte de un presidente intransigente en su enfrentamiento con las iniciativas legislativas. Sin ir más lejos, durante el mandato de Bush padre, esta impopularidad se vio acrecentada por el uso sin control del veto presidencial. Algo similar sucedió en el periodo presidencial de su hijo. Hemos, pues, de tener presente esta responsabilidad política, que puede afectar al propio partido de cara a las siguientes elecciones legislativas o presidenciales (Jewell y Morehouse, 2001: 203-210).

Resulta también fundamental referirse a la división partidista y social y la polarización política, como fenómenos que afectan al uso del veto presidencial. En esencia, la división partidista es un obstáculo y una clara desventaja para su uso. Lo tradicional en periodos de Gobierno Dividido y, por ello, de uso del veto presidencial, era el intento de negociación y pacto, bien desde la Presidencia o con el impulso del Congreso. Y esa era una de las consecuencias deseadas por los padres fundadores, y fue el germen del sistema de frenos y contrapesos (Lineberry, Edwards y Wattenberg, 1991: 351-358). Como ejemplo de esta negociación se puede acudir a las convocatorias de reunión

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público
© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062
https://doi.org/10.18543/ed.3753 • http://www.revista-estudios.deusto.es/

en la Casa Blanca para negociar en persona con el presidente; sería, en este caso, una negociación directa entre el máximo mandatario y los representantes o líderes del Congreso, que también se puede producir a la inversa, por iniciativa de estos últimos. Otro de los fenómenos clásicos —si el presidente no quiere o puede negociar directamente— es la negociación a través de alguien designado por este como su representante. En este caso, la reunión se puede convocar en la sede del poder legislativo, es decir, en el Capitolio, o bien en la Casa Blanca. La última posibilidad es una llamada individual o por grupos por parte de la Presidencia a determinados congresistas y senadores que sean determinantes para ese proyecto de ley; también en este caso se puede dar la fórmula inversa: acudir en persona a reunirse con el presidente —o su representante designado por él— para estos procesos de negociación largos y complejos, pero que forman parte consustancial del sistema de frenos y contrapesos (Bibby, 2003: 231-236).

Otro de los factores a considerar es la popularidad tanto del presidente como del Congreso, así como la capacidad negociadora del primero. Este fenómeno presenta multitud de variantes, ya que unos presidentes tienen mayor habilidad para establecer acuerdos y hacer cesiones que otros (Barilleaux y Kelley, 2010: 57-63). Y lo mismo en el caso de los líderes del Congreso. En definitiva, lo importante aquí es alcanzar un pacto para que no se vete finalmente ese proyecto de ley, tras su modificación en el Congreso.

En cuanto al fenómeno de la división partidista y la polarización política, su influencia en el uso del veto presidencial es clara, pero en el propio sistema de negociación que acabamos de describir genera una influencia muy negativa e incluso paralizante. Las posiciones cada vez más partidistas y polarizadas suelen llevar, en los últimos tiempos sobre todo, a que estas rondas de negociación no sirvan absolutamente para nada (Johnson, 1994: 311-317). Salir de una reunión en la Casa Blanca o en el Capitolio atrincherados en las mismas posiciones ha sido una constante en el pasado reciente de los Estados Unidos. Además, la utilización del veto por parte de la Presidencia como manera de evitar que el partido rival se anote un punto provoca que el Congreso también se niegue incluso a negociar, y que ese proyecto de ley —que beneficiaría a la ciudadanía— sea bloqueado y eliminado sin tan siquiera modificarlo o adaptarlo a las necesidades de ambos poderes para que entre en vigor (Aldrich, 1995: 260-266).

Recientemente, la polarización del movimiento MAGA (*Make America Great Again*) dentro del Partido Republicano, el resurgir del ala más a la izquierda del Partido Demócrata, junto con la falta incluso de negociación por parte de la Presidencia, ha llevado a una situación en la que la amenaza de veto presidencial es una auténtica arma política y no tanto un elemento disuasorio o que busque provocar una negociación entre Congreso y Presidencia. Por tanto, los efectos negativos de la polarización y la división

partidistas son cada vez más evidentes. Un ejemplo de ello es el presupuesto federal, que a veces, si no es vetado por la Presidencia por no respetar sus prioridades presupuestarias, no es ni tan siquiera admitido a trámite en el Congreso. Así pues, se puede observar en la actualidad un fenómeno que afecta de lleno al sistema de separación de poderes, y también al empleo racional del veto presidencial (Dahl, 2002: 143-149). Es posible llegar al caso de una situación de Gobierno Dividido en la que, para frenar cualquier iniciativa legislativa, se produzcan considerables presiones hacia la Presidencia por parte del partido minoritario para que ejerza su derecho de veto; y no como una simple corrección y para iniciar un proceso de negociación, sino como mecanismo de parálisis de cualquier agenda legislativa nacional que pudiera poner en marcha el partido con mayoría en el Congreso. Lo que ocurre es que de este modo se desvirtúa la intención primigenia del veto presidencial, que no era otra que mantener el equilibrio de poderes y la tranquilidad política.

La presidencia de Biden añade una dimensión complementaria a este diagnóstico. En ella, el veto no se proyecta solo sobre grandes proyectos legislativos, sino también sobre resoluciones congresuales destinadas a deshacer decisiones regulatorias del Ejecutivo. Este desplazamiento confirma una de las tesis centrales de la literatura reciente sobre presidencia administrativa: cuando la producción legislativa ordinaria se bloquea, la disputa política se traslada hacia la regulación, la supervisión de agencias y los instrumentos de acción ejecutiva (Rudalevige, 2021: 95-118; Kaufman y Rogowski, 2024: 687-705; Ainsworth, Harward y Moffett, 2025: 61-79). En un Congreso dividido, la Cámara controlada por el partido opositor puede convertir las resoluciones de desaprobación en instrumentos de señalización política, mientras que la Presidencia utiliza el veto para preservar su orientación administrativa. La consecuencia es una ampliación del campo de conflicto: no se bloquean únicamente leyes, sino también intentos de revertir la acción regulatoria presidencial.

V. CONCLUSIONES

El análisis realizado permite confirmar la hipótesis inicial con una formulación más precisa: el veto presidencial sigue siendo, desde el punto de vista formal, un mecanismo constitucional de freno y contrapeso, pero su función práctica se ha desplazado en los contextos contemporáneos de Gobierno Dividido, mayorías estrechas y polarización partidista. Su legitimidad no está en cuestión, pues continúa anclada en el Artículo I, sección 7.ª, de la Constitución y conserva la estructura de una objeción presidencial susceptible de ser superada por el Congreso. Lo que se ha transformado es su rendimiento institucional: de mecanismo orientado a promover la reconsideración

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público
© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062
https://doi.org/10.18543/ed.3753 • http://www.revista-estudios.deusto.es/

legislativa y la negociación entre poderes, ha pasado a operar con frecuencia como instrumento de bloqueo, defensa partidista de la agenda presidencial y cierre anticipado del proceso legislativo.

La primera conclusión directamente derivada del estudio es que el veto no ha dejado de funcionar como contrapeso, pero lo hace hoy de manera ambivalente. Cuando obliga al Congreso a reconsiderar una iniciativa, a corregir defectos técnicos o constitucionales y a incorporar la posición de la Presidencia, mantiene la lógica deliberativa prevista por el diseño constitucional. En cambio, cuando se ejerce con la expectativa de que una minoría cohesionada impedirá alcanzar los dos tercios necesarios para superarlo, el veto deja de ser un incentivo para el acuerdo y se convierte en una barrera casi definitiva frente a la mayoría legislativa adversaria. Esta ambivalencia explica por qué no basta con describir el veto como una institución relevante: es necesario distinguir entre su función constitucional originaria y su uso político efectivo.

La segunda conclusión es que la polarización altera el equilibrio originalmente diseñado por la Constitución estadounidense sin modificar formalmente sus reglas. La exigencia de dos tercios en ambas cámaras fue concebida como una garantía frente a decisiones legislativas precipitadas y como una vía excepcional para superar la objeción presidencial. Sin embargo, en un Congreso compuesto por partidos más homogéneos, disciplinados y electoralmente enfrentados, esa regla puede convertirse en un mecanismo de protección de minorías partidistas capaces de sostener el veto de la Presidencia. El resultado es una transformación funcional del sistema de frenos y contrapesos: la misma arquitectura constitucional que debía favorecer la deliberación puede terminar reforzando el bloqueo cuando desaparecen los incentivos para la cooperación transversal.

La tercera conclusión se refiere al Gobierno Dividido. El trabajo muestra que esta categoría, por sí sola, resulta insuficiente para explicar el uso contemporáneo del veto. Lo decisivo no es únicamente que Presidencia y Congreso estén controlados por partidos distintos, sino cómo se combinan la composición de cada cámara, la amplitud de las mayorías, la cohesión interna de los partidos y el coste electoral de la cooperación. En los casos analizados desde Reagan hasta Biden, el veto adquiere mayor eficacia política cuando el partido presidencial conserva al menos un tercio disciplinado en una de las cámaras. En esas condiciones, el presidente no necesita construir una mayoría legislativa alternativa: le basta con impedir que la mayoría adversaria reúna la coalición cualificada necesaria para superar su objeción.

La cuarta conclusión es que el veto se ha convertido, en determinados contextos, en un instrumento de bloqueo partidista más que en una simple técnica de control constitucional. Esta afirmación no implica que todo veto sea ilegítimo ni que la Presidencia actúe siempre de forma obstruccionista. También el Congreso puede aprobar textos con finalidad principalmente

simbólica o de confrontación, anticipando la respuesta presidencial. Precisamente por ello, el veto debe entenderse hoy como parte de una secuencia estratégica compartida: la mayoría congresual fuerza una votación visible, la Presidencia veta, la minoría presidencial sostiene el veto y la responsabilidad de la parálisis se traslada a la opinión pública. En ese circuito, el procedimiento legislativo deja de funcionar como espacio de transacción y pasa a operar como escenario de señalización partidista.

La quinta conclusión deriva del cuadro empírico incorporado al trabajo. La serie comprendida entre Ronald Reagan y Joe Biden muestra que el número absoluto de vetos no es el indicador más relevante para medir su impacto constitucional. Presidencias con menos vetos pueden producir efectos institucionales más intensos si esos vetos se concentran en asuntos políticamente polarizados y si no existen mayorías transversales capaces de superarlos. La baja frecuencia de los *overrides*, y de modo especial la ausencia de vetos superados durante la presidencia de Biden, confirma que el dato decisivo no es solo la decisión presidencial de vetar, sino la estructura partidista que permite sostener el veto. Por ello, la eficacia contemporánea de esta institución depende menos de su frecuencia que de la imposibilidad práctica de reconstruir coaliciones bipartidistas suficientes.

Los casos de Obama, Trump y Biden permiten observar con especial claridad esa transformación. En la presidencia de Obama, el veto funcionó como respuesta a un Congreso crecientemente hostil tras la irrupción del Tea Party y el endurecimiento de la oposición republicana. En la presidencia de Trump, el veto se concentró en la etapa de Gobierno Dividido y solo pudo ser superado en un supuesto excepcional, vinculado a una materia institucionalmente transversal como la autorización anual de defensa. En la presidencia de Biden, la relevancia del veto se desplazó hacia la protección de la agenda regulatoria del Ejecutivo frente a resoluciones de desaprobación aprobadas por una Cámara de Representantes adversaria. Estos ejemplos muestran que la transformación no consiste simplemente en vetar más, sino en vetar dentro de un entorno en el que la negociación previa y posterior pierde densidad institucional.

En suma, la conclusión principal del artículo es que el veto presidencial conserva su forma constitucional, pero ha experimentado una mutación funcional. No ha dejado de ser un freno y contrapeso, pero en contextos de polarización puede operar como freno sin contrapeso efectivo, porque la regla de los dos tercios se vuelve inalcanzable en ausencia de cooperación interpartidista. Tampoco puede afirmarse que se haya convertido siempre en un instrumento de bloqueo partidista, pero sí que esa función aparece con mayor frecuencia cuando el Gobierno Dividido se combina con disciplina partidista, mayorías estrechas y estrategias electorales de confrontación. La polarización, por tanto, no elimina el diseño constitucional originario, pero altera sus

condiciones de funcionamiento: donde la Constitución presupone reconsideración, negociación y equilibrio, la práctica contemporánea tiende a producir cierre, bloqueo y atribución partidista de culpas.

La contribución doctrinal del artículo consiste, por ello, en proponer un criterio de evaluación funcional del veto. No debe analizarse únicamente por su regulación formal, por sus modalidades o por el número de veces que se utiliza, sino por el efecto que produce sobre la relación entre Presidencia y Congreso. Si el veto abre un espacio real de reconsideración, corrección del texto y negociación interinstitucional, cumple la finalidad constitucional que lo justifica. Si, por el contrario, opera como defensa automática de una agenda presidencial o como bloqueo ordinario de la mayoría legislativa adversaria, se aparta de esa lógica aunque siga siendo formalmente constitucional. Esta distinción permite conectar la literatura sobre veto presidencial y negociación legislativa con los debates sobre polarización, crisis del Congreso y expansión contemporánea de la Presidencia.

Desde esta perspectiva, la recomendación normativa que se desprende del análisis no exige reformular la institución ni negar su valor constitucional, sino recuperar las condiciones políticas que permiten que funcione como contrapeso y no como simple obstáculo. Ello requiere que la amenaza de veto vuelva a operar como incentivo para negociar antes de la aprobación final del proyecto, que el Congreso no utilice deliberadamente la votación legislativa como mera provocación partidista y que la Presidencia reserve el veto para discrepancias sustantivas capaces de justificar una reconsideración institucional. Solo así el veto puede seguir siendo una pieza del equilibrio constitucional y no una expresión adicional de la crisis de cooperación entre poderes.

La incorporación de la presidencia de Biden refuerza esta conclusión final. Sus vetos, concentrados en el contexto del 118.º Congreso y no superados por el Congreso, muestran que la crisis de cooperación institucional persiste incluso cuando el número de vetos no alcanza niveles históricamente elevados. Lo decisivo es que la combinación de Gobierno Dividido parcial, mayorías estrechas y disciplina partidista impide transformar la discrepancia política en negociación legislativa efectiva. Por ello, el veto presidencial debe entenderse hoy como una institución constitucionalmente estable pero funcionalmente tensionada: sigue formando parte del sistema de frenos y contrapesos, pero la polarización contemporánea altera el equilibrio que ese sistema pretendía asegurar y convierte una herramienta de reconsideración en una posible herramienta de bloqueo.

VI. BIBLIOGRAFÍA

Abshire, David y Neustadt, Richard E. (2005). *Saving the Reagan Presidency: Trust Is the Coin of the Realm*, Texas A&M University Press, College Station, TX.

Aldrich, John H. (1995). *Why The Parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America*, University of Chicago Press, Chicago, Ill.

Ainsworth, Scott H., Harward, Brian M. y Moffett, Kenneth W. (2025). *Strategic Responsiveness: How Congress Confronts Presidential Power*, University of Michigan Press.

Barilleaux, Ryan J. y Kelley, Christopher S. (2010). *The Unitary Executive and the Modern Presidency*, Texas A & M University Press, College Station, Tx.

Berlim, Celia y Calca, Patricia. (2012). *Image of U.S Presidential Administration: The Cases of George W. Bush and Barack Obama*, Lexington Books.

Bibby, John F. (2003). *Politics, Parties, and Elections in America* (3.ª ed.), Wadsworth, Belmont, CA.

Binder, Sarah. (1999). «The Dynamics of Legislative Gridlock, 1947-96», *American Political Science Review*, n.º 93/3, 519-533.

Bowler, Shaun, Farrell, David M. y Katz, Richard S. (1999). *Party Discipline and Parliamentary Government*, Ohio State University Press, Columbus, Oh.

Buhr, Holly, Volden, Craig y Wiseman, Alan E. (2024). «Party Polarization and Legislative Effectiveness in Congress», *Journal of Politics*, publicación en línea, 1-15.

Buchanan, James M. y Tullock, Gordon. (1962). *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, University of Michigan Press, Ann Arbor, Mi.

Cameron, Charles M. (2000). *Veto Bargaining: Presidents and the Politics of Negative Power*, Cambridge University Press, New York.

Campbell, James E. (1997). *The Presidential Pulse of Congressional Elections*, University Press of Kentucky, Lexington, Ky.

Coleman, John. (1999). «Unified Government, Divided Government, and Party Responsiveness», *American Political Science Review*, n.º 93/4, 821-835.

Conley, Richard S. (2003). *The President, Congress and Divided Government: A Postwar Assessment*, Texas A&M University Press, College Station, Tx.

Dahl, Robert A. (2002). *How Democratic is the American Constitution?*, Yale University Press, New Haven, Ct.

Dolbeare, Kenneth M. y Edelman, Murray J. (1985). *American Politics. Policies, Power and Change*. The Congress-The Presidency, D. C. Heath & Co.

Edwards III, George, Barret, Andres y Peake, Jeffrey. (1997). «The Legislative Impact of Divided Government», *American Journal of Political Science*, vol. 41, 545-563.

English, Ross M. (2003). *The United States Congress*, Manchester University Press, Manchester.

Farrier, Jasmine. (2004). *Passing the Buck: Congress, the Budget, and Deficits*, University Press of Kentucky, Lexington, Ky.

Field, Matthew O. (2013). *Congress, the Constitution, and Divided Government*, LFB Scholarly Publishing, El Paso, TX.

Fiorina, Morris P. (2002). *Divided Government*, Longman, Boston, Ma.

Fitzduff, Mari (ed.). (2017). *Why Irrational Politics Appeals: Understanding the Allure of Trump*, Praeger.

National Archives. (2023). *Articles of Confederation (1777)*. Milestone Documents, National Archives and Records Administration, Washington, DC.

Galvin, Daniel. (2009). *Presidential Party Building: Dwight D. Eisenhower to George Bush*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
Genovese, Michael A. y Spitzer, Robert J. (2005). *The Presidency and the Constitution: Cases and Controversies*, Palgrave Macmillan, New York, NY.
Gienapp, Jonathan. (2018). *The Second Creation: Fixing the American Constitution in the Founding Era*, Harvard University Press.
Heberlig, Enric S. y Larson, Bruce A. (2012). *Congressional Parties, Institutional Ambition and the Financing of Majority Control*, The University of Michigan Press, Ann Arbor, Mi.
Hershey, Majorie R. (2005). *Party Politics in America* (12.ª ed.), Pearson-Longman Classics in Political Science, New York, NY.
Howell, William, Adler, Scott, Cameron, Charles y Riemann, Charles. (2000). «Divided Government and the Legislative Productivity of Congress, 1954-95», *Legislative Studies Quarterly* n.º 25/2, 285-312.
Jensen, Merrill. (1940). *The Articles of Confederation: An Interpretation of the Social-Constitutional History of the American Revolution, 1774-1781*, University of Wisconsin Press.
Jewell, Malcom E. y Morehouse, Sarah M. (2001). *Political Parties and Elections in American States*, Sage Publications, New York, NY.
Jacobson, Gary C. (2013). «Partisan Polarization in American Politics: A Background Paper», *Presidential Studies Quarterly*, vol. 43/4, 688-708.
Johnson, Paul E. (1994). *American Government. People, Institutions and Policies*, Congress-The Presidency, Houghton Mifflin Co.
Jones, Charles O. (2005). *The Presidency in a Separated System*, Brookings Institution Press, Washington, DC.
Koenig, Louis W. (1981). *The Chief Executive*, New York University, New York, NY.
Krehbiel, Keith. (1996). «Institutional and Partisan Sources of Gridlock, A Theory of Divided Government and Unified Government», *Journal of Theoretical Politics*, vol. 8, 7-40.
Kelley, Christopher S. y Marshall, Bryan W. (2008). «The Last Word: Presidential Power and the Role of Signing Statements», *Presidential Studies Quarterly*, vol. 38/2, 248-267.
Kaufman, Aaron R. y Rogowski, Jon C. (2024). «Presidential Policymaking, 1877-2020», *Political Science Research and Methods*, vol. 12/4, 687-705.
Kaufman, Aaron R. y Rogowski, Jon C. (2024). «Divided Government, Strategic Substitution, and Presidential Unilateralism», *American Journal of Political Science*, vol. 68, 816-831.
Kleinfeld, Rachel. (2023). *Polarization, Democracy, and Political Violence in the United States*, Carnegie Endowment for International Peace.
Lineberry, Robert L, Edwards, George C. y Wattenberg, Martin P. (1991). *Government in America. People, Politics and Policy*, Harper Collins, New York, NY.
Lowi, Theodore J. y Ginsberg, Benjamin. (1996). *American Government*, WW Norton & Co, New York, NY.
Marini, John A. (1992). *The Politics of Budget Control: Congress, the Presidency, and the Growth of the Administrative State*, Crane Russak, Washington, DC.

Mayer, Kenneth. (2001). *With the Stroke of a Pen: Executive Orders and Presidential Power*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
McNamara, Carol y Marlowe, Melanie. (2011). *The Obama Presidency in the Constitutional Order: A First Look*, Rowman & Littlefield Publishers.
Nohlen, Dieter. (1998). *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Nueva Sociedad.
Oleszek, Walter J., Oleszek, Mark J., Rybicki, Elizabeth y Heniff Jr., Bill. (2016). *Congressional Procedures and the Policy Process* (10.ª ed.), Sage, Los Angeles.
Pearson, Kathryn. (2015). *Party Discipline in the U.S. House of Representatives*, University of Michigan Press, Ann Arbor, Michigan, Mi.
Pfiffner, James P. (ed.) (2006). *Institutionalizing Congress and the Presidency. The U.S. Bureau of Efficiency 1916-1933*, Texas A&M University Press, College Station, Tx.
Riley, Russell L. (2010). *The Constitutional Divide. Inside the White House Office of Legislative Affairs*, Texas A & M University Press, College Station, Tx.
Schlesinger, Arthur M. Jr. (1974). *The Imperial Presidency*, Popular Library, New York.
Rudalevige, Andrew. (2021). *By Executive Order: Bureaucratic Management and the Limits of Presidential Power*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
Skocpol, Theda. (2004). *Voice and Inequality: The Transformation of America Civic Democracy, Perspectives on Politics*, Cambridge University Press.
Spitzer, Robert J. (1982). *The Presidency and Public Policy. The Four Arenas of Presidential Power*, The University of Alabama Press, Tuscaloosa, Al.
Spitzer, Robert J. (1988). *The Presidential Veto. Touchstone of the American Presidency*, SUNY, Albany, NY.
United States Senate. (2026). *Vetoes by President George W. Bush*, Senate Historical Office, Washington, DC.
United States Senate. (2026). *Vetoes by President Barack Obama*, Senate Historical Office, Washington, DC.
United States Senate. (2026). *Vetoes by President Donald J. Trump*, Senate Historical Office, Washington, DC.
United States Senate. (2026). *Vetoes by President Joseph R. Biden Jr.*, Senate Historical Office, Washington, DC.
United States Senate. (2026). *Vetoes, 1789 to Present*, Senate Historical Office, Washington, DC.
Thurber, James A. y Yoshinaka, Antoine (eds.) (2015). *American Gridlock: The Sources, Character, and Impact of Political Polarization*, Cambridge University Press, Nueva York, NY.
VV. AA. (2015). *The Debate on the Constitution: Federalist and Anti-Federalist Speeches, Articles, and Letters During the Struggle Over Ratification 1787-1788*□, Library of America.
Wattenberg, Martin P. (1996). *The Decline of American Political Parties*, Harvard University Press, Cambridge, Ma.
Watts, Duncan (2009). *The American Presidency*, Edinburgh University Press, Edinburgh.