

ESTRUCTURACIÓ I PROBLEMES DEL FEDERALISME A MÈXIC

Miguel Carbonell Sánchez

Institut d'Investigacions Jurídiques - UNAM

Sumari

- I. Introducció.
- II. La distribució de matèries i el principi de competència.
- III. L'articulació del federalisme en la Constitució de 1917.
 1. Facultats explícites i facultats implícites.
 2. Facultats coincidents i concurrents.
 3. Possibles conflictes normatius entre el dret federal i el dret local.
 - 3.1. Les contradiccions en matèries exclusives.
 4. El cas del Districte Federal.
- IV. La realitat del sistema federal.
- V. Possibilitats de canvi en el federalisme mexicà.

I. Introducció

L'objecte d'aquest treball és, d'una banda, presentar a grans trets les principals línies a través de les quals s'articula el federalisme a la Constitució mexicana i, d'altra banda, confrontar el disseny constitucional amb la realitat política a fi de mostrar que l'un i l'altra no sempre s'han correspost. Finalment, es tracta de recollir algunes possibles propostes per millorar el sistema i poder fer-lo operatiu a la pràctica.

L'enfocament de la primera part es fa predominantment des de la teoria de les fonts del dret, ja que és des d'aquesta des d'on es pot apreciar millor el règim juridicoconstitucional del federalisme mexicà.

El sistema federal es va adoptar per primera vegada a Mèxic en la Constitució de 1824, i en l'article 2 assenyalava que «La nació mexicana adopta per al seu govern la forma de república representativa popular federal», i en l'article següent mencionava les parts integrants de la Federació.

Durant el segle XIX el federalisme mexicà va sofrir, com gairebé tota la resta d'institucions del país, diverses crisis d'anarquia. Tant el desordre fiscal que produïa la duplicitat d'impostos i les traves aranzelàries entre les entitats federatives, com la presència de caciquismes locals, va donar lloc a exigències importants per revertir el model federal i convertir Mèxic al centralisme. Fins i tot el tema fou una bandera essencial del partit liberal en la seva lluita contra els conservadors,¹ els quals van aconseguir que s'arribés a recollir el centralisme en alguns documents

1. Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional mexicano*, 24a edició, Mèxic, 1991, pàg. 110-111.

constitucionals del segle passat.² Malgrat tot, des de la Constitució de 1857 el federalisme s'ha mantingut com un dels postulats fonamentals del constitucionalisme mexicà.

Encara que, com és obvi, el model d'Estat federal fou copiat de la Constitució nord-americana, en el cas de Mèxic, al revés del que va succeir en el país d'origen de la institució, el federalisme no va servir per conjuntar realitats anteriors i en certa manera disperses, sinó per crear unitats descentralitzades dins d'un país amb tradicions fortament centralistes heretades del període colonial.³

L'articulació de la República mexicana com un Estat federal imposa una ordenació peculiar de les fonts del dret perquè atorga als ens federats un espai garantit constitucionalment d'«autonomia normativa»,⁴ diferenciat del que pertany a la Federació.

El federalisme suposa el reconeixement de l'existència de diverses forces del poder central que tenen una substantivitat pròpia, que reclamen un camp propi d'acció jurídicopolítica traduït, entre altres coses, en la possibilitat que tenen de crear elles mateixes normes jurídiques. És una variant més de l'exuberant pluralisme de les societats actuals,⁵ pluralisme territorialment definit en el cas mexicà, que dona lloc a l'existència d'una pluralitat de fonts.⁶

Malgrat tot, el federalisme no es pot reduir a una noció purament jurídica, sinó que es basa en una manera especial d'entendre l'associació política a l'interior de l'Estat, la qual «desborda el marco del derecho constitucional».⁷

El federalisme respon, entre d'altres, a les necessitats següents:⁸

a) Organitzar políticament i racionalment grans espais geogràfics, incorporant relacions de paritat entre les seves diferents unitats i suprimint les relacions de subordinació emprades en els imperis i colònies dels segles passats.

b) Integrar unitats relativament autònomes en una entitat superior, conservant les seves peculiaritats culturals pròpies.

2. Vid. la síntesi històrica que realitza, per exemple, Ignacio Burgoa, *Derecho constitucional mexicano*, 7a edició, Mèxic, 1989, pàg. 421 i seg.

3. Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, cit., pàg. 112 i Carpizo, Jorge, «Sistema federal mexicano», a *Los sistemas federales del Continente Americano*, Mèxic, 1972, pàg. 469. L'explicació dels dos tipus de procediments per arribar al federalisme, és a dir, el que parteix de la unitat per crear entitats descentralitzades i el que uneix realitats politicogeogràfiques anteriorment disperses, es pot trobar a Friedrich, Carl J., *Gobierno constitucional y democracia*, Madrid, 1975, pàg. 386 i seg.

4. Pizzorusso, A., «Sistema delle fonti e forma di stato e di governo», *Quaderni costituzionali*, núm. 2, 1986, pàg. 231-232.

5. Cfr., en general, Giugni, Marco, G., «Federalismo e movimenti sociali», *Rivista Italiana di Scienza Politica*, Bolonya, núm. 1, 1996, pàg. 147-170.

6. Zagrebelsky, Gustavo, *Manuale di diritto costituzionale. Il sistema delle fonti*, 2a edició, Torí, 1993, pàg. XI; Pizzorusso, A., «The law-making process as a juridical and political activity», a A. Pizzorusso (ed.), *Law in the making. A comparative survey*, Berlín-Heidelberg, 1988, pàg. 33, 64-65 i 85-86. Vid. la relació entre federalisme i democràcia a Friedrich, op. cit., pàg. 392-398.

7. Burdeau, Georges, *Tratado de ciencia política*, tom II («El Estado»), volum II («Las formas del Estado»), Mèxic, 1985, pàg. 181. El mateix autor agrega que «La idea federal busca hacer prevalecer una asociación de grupos [...] la concepción federal de la autoridad es el corolario de una concepción de la sociedad comprendida como un conjunto articulado de agrupaciones de todos los órdenes», loc. cit.

8. García Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, reimpressió de la 7a edició, Madrid, 1993, pàg. 216-217.

c) Dividir el poder per salvaguardar la llibertat.⁹ Tal com succeeix amb la divisió dels poders legislatiu, executiu i judicial, també es pot fer una divisió «territorial» del poder, que s'implementa, com es tracta d'explicar aquí, a través d'una partició funcional i competencial que diferencia els possibles àmbits d'actuació de cada nivell de govern.¹⁰

La importància que té la divisió territorial del poder a l'interior de l'Estat s'il·lustra amb dos exemples, un dins de la mateixa Constitució mexicana i un altre d'una constitució estrangera. El primer es troba en l'equiparació d'importància que fa la Constitució mexicana en definir la forma d'Estat, entre republicanisme, democràcia, representativitat i federalisme (article 40), on la forma federal pesa tant com, per exemple, la democràcia. El segon exemple es pot prendre de la Constitució alemanya, la qual considera tan important la divisió d'Alemanya en *Länder* que declara que aquesta decisió del constituent no pot ser reformada pel poder revisor de la Constitució (article 79.3).¹¹

Concretament a Mèxic el federalisme ha servit i pot servir amb més intensitat en els propers anys com a temperant del presidencialisme que s'ha propiciat des del sistema jurídic i polític nacional. El federalisme permet que els partits polítics que han estat derrotats en les eleccions presidencials i legislatives federals lluitin i guanyin eleccions en l'àmbit local, i, així, que es vagin exercitant en l'acció governativa i puguin desplegar les contraofertes que sostenen com a programes d'acció futurs des de l'oposició federal.¹² Amb el federalisme es multipliquen els centres democràtics de decisió dins de l'Estat.¹³

II. La distribució de matèries i el principi de competència

El principi de competència normativa és el que generalment serveix per ordenar relacions entre els diversos centres de producció normativa dins l'Estat federal.

9. Cfr. Vogel, Juan Joaquín, «El régimen federal de la Ley fundamental», a Benda, Maihofer, Vogel, Hesse i Heyde, *Manual de derecho constitucional*, edició i traducció d'Antoni López Pina, Madrid, 1996, pàg. 622-623.

10. «Su sentido y esencia (de l'Estat federal) consisten en la preservación de la diversidad regional —que allí donde exista está históricamente determinada—, en las mayores posibilidades de despliegue de la pluralidad dentro de un marco humanamente abarcable, en la presencia de una mayor gama de posibilidades de comprometerse con el bien común —en suma, en la descentralización—. La implantación de un Estado federal exige una atribución diferenciada de responsabilidades, una delimitación de competencias sobre materias determinadas en favor de decisores autónomos», Vogel, *op. cit.*, pàg. 621.

11. Albertí Rovira, E., *Federalismo y cooperación en la República Federal de Alemania*, Madrid, 1986, pàg. 67 i seg.

12. «El federalismo permite que partidos derrotados en el nivel nacional adquieran responsabilidades gubernamentales en los niveles inferiores, se integren al sistema, reduzcan su resentimiento y frustración frente a la derrota, debiliten su potencial antisistema, asuman una posición más dinámica que estática, gobiernen en vez de solamente oponerse y adquieran un sentido de la complejidad de los problemas sociales y de las tareas gubernamentales», a Lujambio, Alonso, *Federalismo y congreso en el cambio político de México*, próleg de Diego Valadés, Mèxic, 1995, pàg. 23; en un sentit similar, *vid.* Zippelius Reinhold, *Teoría general del Estado*, 2a edició, traducció d'Héctor Fix Fierro, Mèxic, 1989, pàg. 357.

13. Vogel, *op. cit.*, pàg. 622.

Aquest principi «consiste en acotar un ámbito material y encomendar su regulación a un determinado tipo de norma, de manera que los demás tipos de norma no pueden, en principio, incidir sobre dicha materia».¹⁴

Així, la competència normativa crea una divisió en dos tipus materials de la capacitat de normació, un de federal i un altre de local en la qüestió que ara tractem; és a dir, estableix una distribució de poder sobre una superfície horitzontal.¹⁵

Indica, a més, que cada font de dret a) té un camp d'acció limitat i, per això, b) només pot regular les matèries que entren en aquest radi; per a la resta de matèries s'especifiquen o bé òrgans diferents per a la seva creació,¹⁶ o bé, si la competència rau en el mateix òrgan, procediments diferenciats per exercir-la,¹⁷ encara que, en qualsevol cas la competència a favor d'un tipus normatiu concret exclou la resta de normes d'aquest àmbit de regulació, en crear, a favor del primer, una zona d'immunitat material;¹⁸ en conseqüència implica, finalment, «un deber de respeto recíproco entre dos normas», que es relacionen entre elles d'una manera indirecta a través de la distribució que realitza la Constitució de les capacitats normatives.¹⁹

En clau històrica el principi de competència pot ser vist com el propòsit d'anar traient terreny a l'omnipotència reguladora de la llei (i per tant al paper predominant del parlament central), ja que cada vegada que opera aquest principi «significa que la Constitución ha reconocido fuentes más idóneas que la ley respecto de ciertas materias: lo que es otra consecuencia de la pérdida del primer puesto por la ley en el sistema de fuentes».²⁰

III. L'articulació del federalisme en la Constitució de 1917

Actualment s'observen tantes varietats configuratives del federalisme dins dels estats que l'han adoptat que és difícil establir pautes generals que l'identifiquin

14. Díez-Picazo, L. M., «Competencia», a *Enciclopedia jurídica básica*, Madrid, 1995, pàg. 1183.

15. Zagreblesky, *Manuale...*, pàg. 66.

16. L'exemple típic pot ser la divisió de matèries pròpia de l'Estat federal, com analitzem de seguida.

17. Com a exemple podem esmentar el cas de les lleis orgàniques en l'ordenament espanyol. Alguns autors, com Santamaría Pastor, situen el principi d'especialitat procedimental separat del principi de competència, *Fundamentos de derecho administrativo I*, Madrid, 1991, pàg. 320-322, encara que sembla més una variant d'aquest que un principi autònom, com explica Díez-Picazo, «Competencia», *cit.*, pàg. 1185.

18. Cfr. Ruggeri, A., *Gerarchia, competenza e qualità nel sistema costituzionale delle fonti normative*, Milà, 1977; Crisafulli, V., «Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti», *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1960, pàg. 775 i seg. Crisafulli assenyala que quan una font té assignada la regulació d'una matèria determinada no «preval» sobre les altres, sinó que les «exclou» d'aquesta regulació. La idea de l'àmbit competencial immune es pren de Santamaría Pastor, *op. cit.*, pàg. 319-320.

19. Balaguer, Francisco, *Fuentes del derecho*, tom I, Madrid, 1990, pàg. 150. No podem oblidar que «el acotamiento de un ámbito de aplicación o división competencial entre dos —o más— tipos de normas ha de ser establecido por una tercera norma, esto es, por una norma secundaria o norma sobre la producción jurídica», Díez-Picazo, «Competencia», *cit.*, pàg. 1184.

20. Zagrebelsky, *Manuale...*, pàg. 66; *vid.* també, en el mateix sentit i més àmpliament, Crisafulli, Vezio, *Lezioni di diritto costituzionale*, tom II, vol. 1, Pàdua, 1984, pàg. 202-205.

d'una manera unívoca. Potser per això s'ha dit que, en realitat, el federalisme és un concepte normatiu i, per tant, ha de ser estudiat i entès tenint en compte les disposicions particulars de cada ordre constitucional.²¹

És sobrer dir que, com és relativament comú dins de les constitucions que creen els règims federals, en la Constitució mexicana es reconeix un estatut jurídic comú a totes les entitats federatives, sense fer diferències entre elles;²² la qual cosa no obsta perquè després cada entitat federativa pugui dissenyar, a partir dels marges que imposa la Constitució federal,²³ un marc més o menys ampli d'actuació segons la seva pròpia Constitució local.²⁴

1. *Facultats explícites i facultats implícites*

La Constitució mexicana recull la clàusula federal en els articles 73 i 124, encara que la forma federal de l'Estat s'estableix a l'article 40.²⁵

En l'article 73 s'estableixen les facultats del Congrés de la Unió per legislar, és a dir, es delimiten les matèries que són competència de les autoritats federals. Aquesta delimitació no és gaire precisa, ja que l'última fracció de l'article esmentat (la XXX) estableix, igual que la Constitució nord-americana (article 1, secció VIII, paràgraf 18), les facultats implícites per legislar (*implied power*), que permeten ampliar considerablement l'esfera federal, tal com ha succeït en el model original dels Estats Units.²⁶

Les facultats implícites «son las que el Poder legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros dos Poderes federales como medio necesario para ejercer alguna de las facultades explícitas»;²⁷ la seva funció està en relació directa amb les facultats explícites. Entre unes i altres sempre hi ha d'haver relació, ja que les implícites no funcionen d'una manera autònoma.²⁸

A Alemanya el Tribunal Constitucional, malgrat que a la Llei fonamental de Bonn no hi ha cap disposició semblant a la fracció XXX de l'article 73 de la Constitució mexicana, ha reconegut l'existència de tres tipus de facultats implícites:

21. Vogel, *op. cit.*, pàg. 614.

22. Com indica Vogel, «[...] una Constitución federal tiene que garantizar que las estructuras políticas existentes en la Federación y Estados miembros sean homogéneas, y que también lo sean los Estados entre sí, con el fin de evitar antagonismos que pongan en grave peligro la seguridad interior», *op. cit.*, pàg. 627.

23. *Vid.* l'article 116 de la Constitució mexicana; *cf.* també, per exemple, l'article 28 de la Llei fonamental de Bonn.

24. García Pelayo, *Derecho constitucional comparado*, *cit.*, pàg. 233.

25. «Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.»

26. *Vid.* Loewenstein, Karl, *Teoría de la constitución*, 2a edició, Barcelona, 1976, pàg. 360 i seg.

27. Tena Ramírez, *op. cit.*, pàg. 116. El mateix Tena Ramírez recorda que només es pot atorgar una facultat implícita si es reuneixen els requisits següents: «1º la existencia de una facultad explícita, que por sí sola no podría ejercerse; 2º la relación de medio respecto a fin, entre la facultad implícita y el ejercicio de la facultad explícita, de suerte que sin la primera no podría alcanzarse el uso de la segunda; 3º el reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita y su otorgamiento por el mismo Congreso al Poder que de ella necesita.», *ult. loc. cit.*

28. Schmill, Ulises, *El sistema de la Constitución mexicana*, 2a edició, Mèxic, 1977, pàg. 268.

a) Les que deriven d'una connexió material amb una altra competència: «*Estamos ante una conexión material cuando una materia expresamente conferida a la Federación no puede ser razonablemente regulada sin al mismo tiempo normar otra materia no expresamente atribuida, esto es, cuando la invasión de ámbitos no conferidos es condición imprescindible para la regulación de una materia que sí corresponde expresamente a la Federación*»;²⁹

b) Les que són annexes a competències federals expresses (són un subtipus de les anteriors): es presumeix que existeixen «*cuando una función determinada se halla tan inseparablemente unida a un ámbito conferido a la Federación o a los Länder que no sería razonable escindirlos*»;³⁰

c) Les que deriven de la naturalesa de les coses, que es basen «*en el principio jurídico no escrito de que hay determinados ámbitos materiales que por su propia naturaleza sólo pueden ser regulados por la Federación, puesto que constituyen asuntos privados suyos, sustraídos a priori a cualquier competencia legislativa particular*».³¹

A Mèxic no s'han usat les facultats implícites amb freqüència, perquè sempre que s'ha exigut fer ús d'una facultat federal que no estigués clarament recollida en les diverses fraccions de l'article 73 s'ha acudit a la reforma constitucional, que s'ha usat en el país amb tanta proclivitat.³²

L'article 124 constitucional disposa que totes les facultats que no estan *expressament*³³ concedides als poders federals són «reservades» als estats.³⁴ S'estableix, a favor d'aquests, una competència *residual*, teòricament molt àmplia.

Tant l'article 73 com el 124 suposen normes atributives de competències —normes que confereixen poders o, més àmpliament, normes sobre la producció jurídica—,³⁵ però s'han de complementar amb aquelles altres normes que, malgrat no atorgar competències de forma positiva, prohibeixen a la federació o als estats regular certes matèries, cosa que constitueix, en alguns casos, limitacions materials a les facultats legislatives enunciades en els articles esmentats.³⁶

Així, per exemple, l'article 24, en el segon paràgraf, estableix que «*El Congreso puede dictar leyes que establezcan o prohiban religión alguna*».³⁷

29. BVerfGE 3, 407 (421) citat per Vogel, *op. cit.*, pàg. 644.

30. BVerfGE 8, 143 (149) citat per Vogel, *ult. loc. cit.*

31. BVerfGE 11, 89 (98 i seg.) citat per Vogel, *idem*.

32. Cárdenas, Jaime F., *Una constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, Mèxic, 1996, pàg. 205; Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, 8a edició, Mèxic, 1990, pàg. 251; Carbonell Sánchez, Miguel, «La eficacia de las normas constitucionales en México: notas para el estudio de una disfuncionalidad», *Jueces para la democracia. Información y debate*, núm. 25, Madrid, març de 1996, pàg. 111.

33. El terme *expressament* no es troba, per cert, a la Constitució dels Estats Units.

34. Carpizo, «Sistema federal...», *cit.*, pàg. 480 i seg.

35. Guastini, Riccardo, «In tema di norme sulla produzione giuridica», *Analisi e diritto 1995. Ricerche di giurisprudenza analitica*, Torí, 1995, pàg. 303-314. Hi ha una traducció al castellà de Miguel Carbonell, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Mèxic, 1997 (en premsa).

36. Carpizo, *La Constitución mexicana de 1917*, *cit.*, pàg. 253.

37. Cal recordar que, encara que no ho diguin expressament, els drets fonamentals constitueixen per ells mateixos limitacions de caràcter material a les facultats de creació normativa de l'Estat. No obstant això, amb l'exemple citat no em vull referir només a aquells casos en què la limitació és explícita i s'enfoca a una forma de creació normativa en concret (encara que la prohibició de l'arti-

D'altra banda, les prohibicions als estats poden ser absolutes o relatives. Són prohibicions absolutes aquelles que la Constitució preveu que els estats mai no podran dur a terme i que són enumerades en l'article 177.³⁸ I són prohibicions relatives aquelles en què l'actuació de les entitats federatives està subordinada a l'autorització del Congrés de la Unió, i es troben previstes a l'article 118. En aquest darrer cas, l'autorització del Congrés —entenc que a través d'una llei marc o una llei base, si escau, o a través d'un decret si es tractés d'una autorització de caràcter singular i concret— és una condició necessària perquè existeixin i tinguin validesa les normes que dictin, posteriorment, les entitats federatives.

2. *Facultats coincidents i concurrents*

Excepcionalment la Constitució preveu una alteració de la distribució competencial genèrica descrita, en establir una concurrència en determinades matèries entre les autoritats federals i les estatals —allò que ha estat anomenat per Zagrebelsky «paralelisme de les competències»—:³⁹ són les anomenades *facultats coincidents*⁴⁰ o concurrents, que són exercides simultàniament per la Federació i pels estats⁴¹ en els casos següents:

a) Quan hi ha una simultaneïtat reguladora absoluta —és a dir, quan coexisteixen alhora i d'una manera indistinta lleis federals i locals en una mateixa matèria—, com és el cas de l'article 117 *in fine*, que disposa que «*El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo*».

b) Quan aquesta simultaneïtat només sigui parcial perquè la Constitució assigni a la Federació alguns aspectes d'una matèria i a les entitats federatives d'altres.⁴² Aquest és el cas de la salut, en què la Federació pot legislar sobre «salubritat general» (article 73, fracció XVI) i els estats sobre «salubritat local», i de les vies de comunicació (article 73, fracció XVII),⁴³ en què la Federació legisla sobre vies generals de comunicació i les entitats federatives sobre vies locals.

c) Quan sigui la Federació, a través del Congrés de la Unió, qui reguli una matèria, i les entitats federatives i els municipis s'ajustin al que disposa la legislació

de 24 no s'ha d'entendre com únicament dirigida al Congrés de la Unió sinó a qualsevol òrgan de producció jurídica d'acord amb el que disposa el primer paràgraf d'aquest; encara que això ja és un altre tema).

38. Carpizo, *La Constitución mexicana de 1917, cit.*, pàg. 253.

39. *Manuale...*, *op. cit.*, pàg. 67.

40. Carpizo, *La Constitución mexicana de 1917, ult. loc. cit.*

41. Tena Ramírez, *op. cit.*, pàg. 121. Aquest fenomen sembla que respon a la necessitat d'articular un federalisme més «cooperatiu» que «dual» i també s'ha imposat als Estats Units; *vid.* Laslovich, Michael J., «The american tradition: federalism in the United States», a *Comparative federalism and Federation. Competing traditions and future directions*, Londres, 1993, pàg. 189.

42. Carpizo no les situa dins de les facultats coincidents, sinó que les anomena «coexistents», *ult. loc. cit.* Per a mi no hi ha una diferència substancial, ni terminològica, ni de regulació constitucional diferenciada, que justifiqui una divisió en aquests termes, encara que no deixo de reconèixer que tots dos poden ser igualment adequats.

43. Tena Ramírez, *Derecho constitucional...*, pàg. 123. Carpizo, «Sistema federal mexicano», *cit.*, pàg. 486.

federal.⁴⁴ Aquesta legislació pot preveure, entre d'altres, les dues possibilitats següents: *a*) que la normació de la matèria vagi completament a càrrec del Congrés de la Unió i que les autoritats locals s'encarreguin només de l'execució, i *b*) que les autoritats locals puguin contribuir a la regulació mitjançant facultats de creació normativa, sens perjudici de les seves facultats d'execució. A la Constitució mexicana es poden citar com a exemples d'aques tipus els casos de seguretat pública (article 73, fracció XXIII), educació (article 73, fracció XXV), assentaments urbans (article 73, fracció XXIX, incís *c*), protecció a l'ambient (article 73, fracció XXIX, incís *g*) i en matèria de culte religiós (article 130, últim paràgraf).

3. Possibles conflictes normatius entre el dret federal i el dret local

Una qüestió interessant és com s'han de resoldre els conflictes suscitats entre el dret federal i el local en els casos de les matèries en què, com les enunciades en el primer incís explicat més amunt, es produeix una simultaneïtat reguladora absoluta entre ambdós àmbits normatius o en aquelles altres en què la legislació federal serveixi de base per al desplegament de normes locals.

En el primer cas es pot estar davant de dues normes vàlides, dictades cada una en exercici de les facultats constitucionals dels seus òrgans creadors, i de diferent àmbit espacial de validesa (una local i una altra federal); és important subratllar la *validesa* d'ambdues normes, perquè en la resta de conflictes normatius (o pseudo-conflictes com veurem més endavant) que es puguin presentar entre les normes federals i les estatals no es torni a estar en presència de dues normes vàlides, sinó de normes que han envaït la seva esfera material de normació i que, consegüentment, són anul·lables per la Cort Suprema de Justícia de la Nació.

Aquest no és el cas de què tractem ara, ja que en aquest és la mateixa Constitució qui faculta tant el Congrés de la Unió com les legislatures locals per legislar —sense cap altre matís o sense cap que no sigui prou clarificador— sobre una matèria determinada.

S'imposa un aclariment de principi, i és que en tot estat compost, al marge de la forma de descentralització i diferenciació de tasques i funcions que s'hagi fet en cada cas concret, no es pot prescindir d'un sistema de solució dels conflictes entre normes de diferent àmbit de competència —material o orgànic—; per dir-ho més clarament, amb paraules de Francisco Rubio Llorente: «*No hay teóricamente (es decir, por razones de teoría, pero también, claro está, en la práctica) un sistema de delimitación territorial de competencias que pueda prescindir, en una forma u otra, de una «cláusula de prevalencia», ni es imaginable un sistema de delimitación material de competencias que pueda funcionar en ausencia de una relación de rango.»*⁴⁵

A Mèxic, en el cas suposat que es produís un conflicte normatiu entre el dret federal i el local en matèries en què existeix concurrència o coincidència absoluta,

44. A part de les consideracions pròpies del sistema mexicà, en aquest cas les lleis del Parlament federal necessiten ser «generals», ja que només des de la dialèctica generalitat-singularitat es poden comprendre els termes legislació i execució; *vid.* De Cabo, Carlos, «Estado social de derecho y ley general», *Jueces para la democracia. Información y debate*, núm. 23, Madrid, 1994, pàg. 39.

45. «Rango de ley, fuerza de ley y valor de ley», al seu llibre *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*, Madrid, 1993, pàg. 332.

s'ha d'imposar el dret federal, dotat d'un poder normatiu «més intens» que el de les entitats federatives,⁴⁶ encara que aquesta opinió no sigui compartida per part de la doctrina. Així, per exemple, Tena Ramírez rebutja que el sistema alemany sigui aplicable a Mèxic; no obstant això, sembla que l'autor es refereixi al cas en què efectivament existeixi una distribució de matèries, sense explicar quina és la solució en el cas de les facultats concurrents absolutes, ja que es limita a assenyalar que en el cas de conflicte ha de prevaler la norma que estigui d'acord amb la Constitució, amb la qual cosa no es resol el problema plantejat. En termes semblants als de Tena, Jorge Carpizo sosté que «*En estos casos [que el mateix Carpizo anomena coincidents i que defineix com aquelles matèries en què «tanto la federación como las entidades pueden realizar por disposición constitucional y que coexisten»], aunque el contenido de las normas fuera opuesto, no hay problema, pues la legislación federal no priva sobre la local sino que coexisten y se aplicará una u otra disposición según el ámbito de validez de la norma y según el tribunal que la vaya a aplicar.»*⁴⁷

Al meu parer, el punt de vista de Carpizo no resol el problema, ja que si s'acceptés es podria arribar a l'absurd que no s'apliqués una llei local que regulés una matèria concurrent (fins i tot en el cas que no existís en aquesta matèria cap regulació federal), si es fes valer en un judici que estiguessin coneixent tribunals federals, o viceversa, que no es poguessin fer valer disposicions federals referents a matèries concurrents en judicis locals. A la pràctica els exemples concrets podrien ser relativament abundants.

De fet, crec que la solució podria ser lleugerament diferent a la proposada per Carpizo; és a dir, en aquestes matèries, mentre no existeixi un conflicte normatiu (cas en el qual, com ja hem dit, preval el dret federal), tots els tribunals —de qualsevol nivell i àmbit jurisdiccional— han d'aplicar les normes que existeixin, siguin federals o locals, ja que totes elles són vàlides. Això significa que, almenys els tribunals locals, aplicaran totes les normes en matèries concurrents, encara que les hagi creat el Congrés de la Unió⁴⁸ i, a més, que els tribunals federals hauran d'aplicar normes locals que tractin sobre aquestes mateixes matèries, respectant sempre el seu àmbit local de validesa (el de les normes, s'entén).

També en els casos en què sigui el Congrés de la Unió qui estableixi les bases d'una matèria determinada i les desenvolupin les entitats federatives, s'ha d'imposar el dret federal, tot i que per raons diferents de les del cas anterior. Aquí ja no estariem davant de dues normes vàlides, sinó davant d'una norma subordinada lògicament a una altra, ja que la legislació federal actuaria com a norma sobre la producció jurídica de la legislació, perquè la Constitució hauria donat llibertat al legislador federal per configurar la concurrència entre els diferents nivells de govern.

46. El concepte de major intensitat es pren de Zagrebelsky, *Manuale...*, pàg. 67.

47. Vid. Carpizo, Jorge, «La interpretación del artículo 133 constitucional», al seu llibre *Estudios constitucionales*, 3a edició, Mèxic, 1991, pàg. 22, nota 45; *id.*, *La Constitución mexicana de 1917*, cit., pàg. 256.

48. A Alemanya els tribunals dels *Länder* apliquen tant el dret federal com el regional, Vogel, *op. cit.*, pàg. 661.

3.1. Les contradiccions en matèries exclusives

Si volguéssim sintetitzar tot el que hem dit anteriorment, podríem dir que el sistema federal representa, respecte de les fonts del dret, una divisió competencial «material» entre Federació i estats, creant una doble piràmide normativa, per utilitzar la gràfica concepció gradualística kelseniana de l'ordenament: d'una banda, la «piràmide federal», integrada per aquelles matèries que s'enumeren a l'article 73, incloent-hi les facultats implícites; i de l'altra, la «piràmide local», composta per la resta de matèries no atribuïdes constitucionalment a la Federació.

Obviament, per damunt de les dues piràmides es troba la Constitució federal⁴⁹ i entre elles hi ha normalment relacions de «lateralitat». L'únic punt d'unió o interferència constitucionalment possible són les facultats coincidents o concurrents esmentades.

Si per qualsevol raó un sector d'alguna de les dues piràmides envaís l'altra i produís una col·lisió normativa, estariem davant d'una inconstitucionalitat competencial (s'entén que això no s'aplica als casos en què hi ha coincidència o concurrència material), i no s'hauria d'aplicar el criteri de la norma superior (*lex superior derogat inferior*)⁵⁰ o el de prioritat temporal (*lex posterior derogat priori*) com a solució de l'antinòmia, sinó el de competència orgànica,⁵¹ ja que en aquest cas alguna de les normes aparentment col·lidides s'hauria dictat sense tenir facultats constitucionals per fer-ho.

En realitat, en aquest supòsit ni tan sols es pot produir una «col·lisió» entre el dret federal i el local, sinó una simple extensió indeguda d'una de les dues òrbites que hauria de ser resolta, si escaigués, pel poder judicial federal, ja sigui a través del judici d'empara o a través del mecanisme de les controvèrsies constitucionals de l'article 105, fracció I.

Cal subratllar que no s'exigeix que es produeixi aquesta col·lisió normativa aparent perquè una norma que excedeixi el seu radi competencial sigui inconstitucional, ja que, com recorda Ignacio de Otto,⁵² si la Constitució reserva una matèria a un òrgan determinat, només cal que existeixi una norma que envaeixi aquesta

49. Així ho reconeix expressament l'article 41 constitucional, paràgraf primer, en dir que les constitucions locals «en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federab. La supremacía de la Constitución respecto del dret federal i, en general, de la resta de l'ordenament es troba recollida a l'article 133 constitucional.

50. Com recorda Díez-Picazo, el principi de jerarquia només opera on hi ha identitat de matèria, «Competencia», *cit.*, pàg. 1184. A Alemanya la regla que fa prevaler el dret federal sobre els *Länder* que preveu l'article 31 de la Llei fonamental de Bonn només s'aplica quan el dret federal corresponent és vàlid; això implica que el Tribunal Constitucional, en el cas de conèixer un presumpte conflicte relatiu al cas que s'explica, primer ha d'examinar si «la regulació federal en qüestió ha estat aprovada en exercici de les competències atribuïdes i si és materialment compatible amb la Llei fonamental», Vogel, *op. cit.*, pàg. 633.

51. *Cf.*, a més del que s'exposa a l'apartat «La distribució de matèries i el principi de competència», Franco, Amadeo, «I problemi della completezza dell'ordinamento», a Modugno, Franco, *Apunti per una teoria generale del Diritto*, *cit.*, pàg. 151. L'autor apunta que el criteri de competència necessita estar plasmat en un text normatiu, és a dir, és un criteri positiu, no lògic. *Vid.* també Zagrebelsky, *Manuale...*, pàg. 48-49 i 66-67, entre d'altres. Per al cas de Mèxic, Carpizo, «Sistema federal», *cit.*, pàg. 502-504.

52. *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, 2a edició, Barcelona, 1989, pàg. 91.

competència perquè es produeixi la inconstitucionalitat, sense que calgui l'existència de la norma emesa per l'òrgan constitucionalment competent que produeixi la col·lisió amb aquella i amb independència del seu contingut,⁵⁶ al revés del que passa amb el principi jeràrquic, que sí que suposa l'existència de dues o més normes que es troben, cada una de rang diferent.

La Cort Suprema de Justícia de la Nació ha corroborat en la seva jurisprudència alguns dels extrems anteriors. Per exemple en el cas de la tesi següent: «*Legislaciones federal y local. Entre ellas no existe relación jerárquica, sino competencia determinada por la Constitución. El artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece ninguna relación de jerarquía entre las legislaciones federal y local, sino que en el caso de una aparente contradicción entre las legislaciones mencionadas, ésta se debe resolver atendiendo a qué órgano es competente para expedir esa ley de acuerdo con el sistema de competencia que la norma fundamental establece en su artículo 124. Esta interpretación se refuerza con los artículos 16 y 103 de la propia Constitución, el primero al señalar que la actuación por autoridad competente es una garantía individual, y el segundo, al establecer la procedencia del juicio de amparo si la autoridad local o federal actúa más allá de su competencia constitucional.*»⁵⁴

4. El cas del Districte Federal

El cas del Districte Federal és diferent del de les entitats federatives pel que fa al repartiment competencial. Abans de 1993 tot el que era relatiu al Districte Federal era competència del Congrés de la Unió en funcions d'òrgan legislatiu local, però a partir d'aquest any la Constitució va introduir un òrgan representatiu propi per a aquest territori i va alterar el repartiment de competències fins aleshores vigent,⁵⁵ el mateix que va ser reformat un altre cop el 1966.⁵⁶

L'article 122, base primera, fracció V constitucional, enumera una sèrie de matèries sobre les quals pot legislar l'Assemblea Legislativa del Districte Federal. En la resta de matèries la competència correspon al Congrés de la Unió, però no com a òrgan legislatiu federal, la qual cosa implicaria que les seves facultats fossin exclusivament les que enuncia l'article 73, sinó com a òrgan productor de legislació local amb competència oberta a qualsevol matèria,⁵⁷ llevat, òbviament, de les que corresponen a l'Assemblea (article 122, incís A, fracció I).

53. Díez-Picazo, «Competencia», *cit.*, pàg. 1185.

54. *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995*, tom I (matèria constitucional), Mèxic, 1995, pàg. 185.

55. Algunes qüestions sobre aquesta reforma es poden veure a Cárdenas, Jaime F., «Reflexiones sobre la reforma política al Distrito Federal», *Actualización jurídica*, Mèxic, 1994, pàg. 21 i seg.; sobre la doble naturalesa del Congrés de la Unió com a òrgan federal i com a òrgan local, *vid.* Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, *cit.*, pàg. 644.

56. *Diario Oficial de la Federación*, de 22 d'agost.

57. Sobre això, la Cort Suprema va sostenir, abans de les reformes de 1993 i 1996, la tesi següent: «*Congreso de la Unión. Ámbitos de competencia legislativa del. Nuestra organización constitucional señala al Congreso de la Unión una doble competencia legislativa, que comprende por una parte la normación general para todo el país y que es la propiamente federal, y por la otra, la relativa al Distrito y territorios federales, que es de índole local y se asemeja a la que corresponde a las legislaturas de los estados. Cumple al Congreso de la Unión respetar los límites de sus dos ámbitos, de manera que no podría ejercitar sus facultades*

IV. La realitat del sistema federal

El federalisme, que sens dubte és una forma d'Estat difícil de mantenir,⁵⁸ és una opció natural per a un país com Mèxic, amb unes dimensions geogràfiques enormes, per no esmentar les múltiples realitats ètniques i culturals que hi conviuen.⁵⁹ En aquest context sembla que qualsevol alternativa diferent de la federal seria força ineficaç i perillosa, a part de les lògiques limitacions d'instrumentació pràctica que això suposaria. No obstant això, la realitat del sistema polític nega quotidianament els postulats federalistes.⁶⁰

El sistema federal s'ha esberlat, específicament en el període postrevolucionari mexicà, principalment per dues raons: a) Una estrictament jurídica, que ha operat a través de la reforma constitucional de l'article 73, el qual ha estat modificat gairebé quaranta vegades des de 1917,⁶¹ per engrandir progressivament les facultats del govern federal en detriment dels governs locals; i b) Una altra d'índole més aviat econòmica: no serveix de res atorgar competències als estats federats si no se'ls dota alhora dels mitjans econòmics necessaris per desenvolupar efectivament aquestes atribucions.

Així, malgrat que a través del sistema «residual» de distribució de competències a favor dels estats es podria dir que aquests compten amb un radi d'acció molt ampli, la Federació, i especialment l'Executiu,⁶² s'ha reservat gran part dels ingressos tributaris de la nació, i els ha distribuït posteriorment als estats a través d'un fons comú de distribució o cobrant-los per ells via convenis fiscals de coordinació.⁶³ Segons Jorge Carpizo el problema més seriós del federalisme mexicà és el de la manca de recursos econòmics dels estats i els municipis.⁶⁴

Així, doncs, fins a temps ben recents, el Govern federal ha disposat del 85 % del total dels recursos públics, els estats n'han administrat un 12 % i, als municipis, els ha tocat un «modestíssim» 3 %.⁶⁵ Per al 1995 els estats i els municipis van tenir

des de legislador local invadiendo su propia esfera federal, ni viceversa, todo ello de acuerdo con el artículo 124 de la Constitución, que delimita la zona reservada a cada jurisdicción», Semanario Judicial de la Federación, sisena època, vol. 80, pàg. 18.

58. Madrazo, Jorge, «Federalismo y partidos políticos locales en México», al seu llibre *Reflexiones constitucionales*, Mèxic, 1995, pàg. 109; Vogel, *op. cit.*, pàg. 621.

59. Vid. Garzón Valdés, Ernesto, «Pluralidad étnica y unidad nacional: Consideraciones ético-políticas sobre el caso de México», al seu llibre *Derecho, ética y política*, Madrid, 1991, pàg. 911-942.

60. Carbonell, «La eficacia de las normas constitucionales en México...», *cit.*, pàg. 114.

61. Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano a fin de siglo*, Mèxic, 1994, pàg. 66 i 303-307 (les últimes pàgines sobre les reformes al federalisme en general).

62. Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 9a edició, Mèxic, 1989, pàg. 26.

63. Vid. els articles constitucionals 26, paràgraf tercer; 73, fracció XXIX, en tots els incisos, i 131, com també Gamas Torruco, J., «Hacia un nuevo federalismo», a *Los grandes problemas jurídicos. Recomendaciones y propuestas. Estudios jurídicos en memoria de José Francisco Ruiz Massieu*, Mèxic, 1995, pàg. 90-91.

64. «A manera de prólogo», a Cárdenas, *Una Constitución para la democracia*, *cit.*, pàg. XXI. En general, Vogel escriu: «[...] la regulación constitucional de la potestad financiera, de los presupuestos, del régimen fiscal y de la asignación de ingresos y gastos constituye uno de los núcleos de todo orden federal, a la par que un indicador inequívoco de la distribución real del poder y de la influencia entre el Estado global y los Estados miembros», *op. cit.*, pàg. 665.

65. Meyer, Lorenzo, «Las presidencias fuertes. El caso de la mexicana», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 13, Madrid, setembre-desembre de 1992, pàg. 60; Cornelius, Wayne A., i Craig, Ann L., *Politics in Mexico: An introduction and overview*, San Diego, 1988, pàg. 16 i seg.

deutes contrets amb bancs privats nacionals per un equivalent al 48 % del total de participacions que van percebre durant l'any,⁶⁶ la qual cosa, òbviament, els proporciona un estret marge d'acció. De tot això resulta una forta dependència interna de tipus econòmic de les entitats locals respecte del poder central i l'assumpció corresponent d'aquest de les tasques que aquestes entitats no realitzen.⁶⁷

El sistema d'organització de la judicatura tampoc no ha contribuït gaire a consolidar el federalisme, ja que els òrgans del poder judicial federal, en funcions de tribunals de supercassació a través del judici d'empara directe, poden revisar totes les sentències que dicten els tribunals locals d'última instància. El sistema de doble jurisdicció —federal i local— «no ha podido resistir a la fuerza centralizadora que ha caracterizado la tradición histórica del país».⁶⁸

A banda del que hem dit, cal esmentar que el sistema judicial també ha contribuït a deshomogeneïtzar —i per tant a discriminar— la població en aplicació de la llei, ja que: a) A nivell local s'observen grans diferències entre una entitat federativa i una altra pel que fa a la qualitat del servei públic d'administració de justícia i, b) Entre els poders judicials de gairebé totes les entitats federatives i el poder judicial federal hi ha disparitats rellevants pel que fa a mitjans materials i a salaris dels funcionaris.⁶⁹

Afegit al que acabem de dir, la Constitució preveu, a favor del Senat de la República, la facultat per declarar la desaparició dels poders dins d'un Estat i per nomenar un governador provisional, com també per solucionar les qüestions polítiques que neixen entre els poders d'un estat.⁷⁰ En la realitat, aquesta facultat del Senat ha desembocat en un ús força discrecional d'aquesta i generalment ha estat impulsada des del poder executiu.⁷¹

V. Possibilitats del federalisme

Com es redimensiona el federalisme? La resposta a aquesta pregunta exigeix una anàlisi multidisciplinària que enfoqui el problema des d'òptiques tan importants com l'econòmica, la geogràfica, la política i la jurídica. Pedro J. Frías ha assenyalat que, tenint en compte el nou paper del poder executiu i la seva interacció amb els ens locals, «se debe buscar la participación de los Estados particulares en el seno

66. Merino Huerta, Mauricio, «El federalismo y los dineros», *Nexos. Sociedad, ciencia, literatura*, núm. 210, Mèxic, juny de 1995, pàg. 16.

67. «Hay dependencia interna porque en algunos Estados y regiones pobres y empobrecidas por ciertas políticas nacionales, es el poder central el que debe asegurar un mínimo bienestar [...]. La dependencia es económica cuando la asignación de recursos y distribución de ingresos no asegura el ejercicio autónomo y coordinado —no subordinado— de las competencias locales.», Frías, Pedro J., «El predominio del poder ejecutivo en América Latina. El proceso en algunos Estados federales», a *El predominio del poder ejecutivo en Latinoamérica*, Mèxic, 1977, pàg. 261.

68. Diversos autors, *A la puerta de la ley. El estado de derecho en México*, 1994, pàg. 59. Sobre el cas dels Estats Units, vegeu Laslovich, Michael J., *op. cit.*, pàg. 199.

69. *A la puerta de la ley*, *loc. cit.*

70. Article 76, fraccions V i VI; Carpizo, «Sistema federal...», *cit.*, pàg. 509-515. *Vid. les raons per les quals cal reformar aquesta fracció*, a Cárdenas, *Una constitución para la democracia*, *cit.*, pàg. 208-209.

71. Carpizo, *El presidencialismo*, *cit.*, pàg. 198.

mismo de la administración federal.⁷² No es pot oblidar la importància del presidencialisme dins la tradició política mexicana.

El fonament d'aquesta exigència ve donat en virtut que, si el presidencialisme té com a característica l'anul·lació o almenys la deterioració de la resta de poders, inclòs d'una manera significativa el legislatiu, la funció de la representació dels estats federats en els òrgans federals (que tradicionalment es realitza en les cambres altes compostes per la representació territorial, és a dir, el Senat en el cas mexicà) no es produeix de manera eficient i amb els resultats desitjats, de manera que aquesta representació també s'ha de donar en el si del poder executiu: «*Las fórmulas de participación de los Estados particulares pueden variar entre la consulta y la voz y voto en las decisiones, pero como integrantes del órgano administrativo.*»⁷³

Per corregir la dependència econòmica el mateix autor proposa tres passos: a) «*fortalecer la esfera de reserva de los tributos de propia recaudación*», b) «*coparticipar en un sistema que asegure la homogénea calidad de los servicios, la automaticidad de la percepción y la justicia interregionales*» i c) «*poner a cargo del tesoro nacional, mediante aportes obligatorios, las repercusiones negativas de la política nacional en los presupuestos de los Estados y los municipios.*»⁷⁴

Diego Valadés ha assenyalat que juntament amb els recursos també cal tramitar les funcions,⁷⁵ corroborant la idea d'una interdependència estreta entre ambdues variables.

Una solució potser més tradicional pot ser la d'involucrar d'una manera més estreta el Senat amb el seu paper de cambra de representació territorial, és a dir, convertir el Senat en un factor d'equilibri polític entre l'Estat central i les entitats federatives, augmentant la presència d'aquestes en l'Estat.

Altres propostes passen per un acostament més gran al federalisme cooperatiu⁷⁶ en substitució del federalisme bàsicament dual que existeix actualment, solució que en part ja s'ha anat adoptant en diverses reformes constitucionals, les quals han introduït un major nombre de matèries concurrents a l'article 73,⁷⁷ o per un federalisme no territorial que permeti tenir en compte la diversitat ètnica del país.⁷⁸

72. *Op. cit.*, pàg. 281.

73. *Idem*, pàg. 282.

74. *Ibid.*; als Estats Units, on els estats també passen per dificultats econòmiques, s'ha proposat un retorn necessari als «primers principis» del federalisme per solucionar els dèficits i els deutes, Laslovich, *op. cit.*, pàg. 195-196.

75. Pròleg a Lujambio, Alonso, *op. cit.*, pàg. XIV; en el mateix sentit, Gamas Torruco, *op. cit.*, pàg. 87 i 89. Encara que força encertat, aquest argument no sembla tenir en compte que a qui pertany el radi d'acció més ampli a Mèxic —sense comptar l'àmbit tributari, òbviament— és als estats i no pas a la Federació (segons la tècnica de distribució de competències dels articles 73 i 124 constitucionals que ja s'han explicat), per la qual cosa l'objectiu que cal aconseguir és homologar «atribució de competències» amb «disposició de recursos», sense que calgui, em sembla, modificar l'actual sistema de distribució competencial. Algunes propostes de canvi al sistema de distribució de facultats legislatives en matèria d'impostos es poden trobar a Mijangos Borja, M. de la Luz, «Federalismo fiscal en México: la necesidad de redefinir el régimen de facultades constitucionales en materia fiscal», *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 84, Mèxic, setembre-desembre de 1995, pàg. 1075-1090.

76. Albertí Rovira, *op. cit.*, pàg. 343 i seg.; Vogel, *op. cit.*, pàg. 666-669.

77. Valencia Carmona, *Derecho constitucional...*, *cit.*, pàg. 298-301.

78. Cárdenas, *Una constitución para la democracia*, *cit.*, pàg. 212 i seg., i Gamas Torruco, *op. cit.*, pàg. 87.

Una via molt important d'enfortiment i reconeixement de la diversitat geogràfica i política del país, que complementa el que hem dit anteriorment, pot ser la de dotar de més mitjans i recursos els municipis, que encara que es troben molt ben regulats teòricament per l'article 115 constitucional, no juguen un paper rellevant dins de l'entramat institucional del país, llevat d'algunes notables excepcions. Potser caldria replantejar els termes en què opera a Mèxic el principi de subsidiarietat que ha d'existir a qualsevol estat federal; és a dir, comprendre degudament que «*aquello que puedan acometer eficazmente las comunidades más pequeñas y subordinadas no debe ser tarea de la comunidad más amplia y supraordinada*». ⁷⁹

A nivell polític, una autonomia més gran dels estats respecte del centre passa per una reforma electoral semblant a la que s'ha aplicat per a la Federació. La finalitat és crear un sistema d'eleccions fiable i que proporcioni certesa en els resultats, de manera que s'evitin els conflictes postelectorals com els que van ser demandats en el període 1988-1994 per tantes intervencions presidencials il·legítimes. ⁸⁰

Si juntament al que s'ha dit anteriorment es pogués crear una xarxa de partits polítics locals fortament representatius en alguns estats (d'una manera semblant a com operen els partits nacionalistes a Espanya), podria minvar l'intervencionisme centralista en les qüestions polítiques locals. ⁸¹

Aquestes són algunes de les moltes propostes que es poden fer sobre aquest tema, que ha estat i continua essent objecte de constants debats tant de tipus doctrinal com en discursos i proclames de tipus polític.

79. Vogel, *op. cit.*, pàg. 623.

80. Lujambio, *op. cit.*, pàg. 48-49. S'ha fet un pas important en el sentit esmentat, almenys formalment, amb la reforma constitucional publicada el 22 d'agost de 1996, especialment pel que fa als canvis introduïts a l'article 116.

81. Sobre la relació entre partits polítics i federalisme, *vid. Friedrich, op. cit.*, pàg. 394-395, on s'assenyala el paral·lelisme existent en els països federals entre l'organització dels partits i la mateixa organització governamental. D'acord amb el que exposem aquí es manifesta Jorge Madrazo, «*Federalismo y partidos políticos locales en México*», al seu llibre *Reflexiones constitucionales, cit.*, pàg. 115.

