

PERSPECTIVA COMPARADA DE LA AUTONOMÍA LOCAL EN MÉXICO Y ESPAÑA

Salvador VALENCIA CARMONA

SUMARIO: I. *Un tema paralelo y convergente.* II. *La impronta municipalista.* III. *Cabildo e independencia.* IV. *El vaivén constitucional en el siglo XIX.* V. *La tendencia contemporánea a la descentralización.* VI. *La autonomía municipal en la Constitución.* VII. *El Estado autonómico y el nuevo federalismo.*

I. UN TEMA PARALELO Y CONVERGENTE

En ningún otro tema quizá existen tantas líneas paralelas y convergentes entre México y España como en el relativo a la autonomía local, tanto en la evolución de los órganos locales intermedios como en los municipios. Aunque existen múltiples factores que explican esta realidad, habría cuando menos que mencionar la poderosa influencia del pasado histórico que nos es común, así como el firme propósito que ambos países manifiestan por la descentralización, como fórmula política para configurar de manera más acabada su forma de Estado.

Fue por todo ello que hemos seleccionado tan apasionante tema, en ocasión del libro que para rendir homenaje al distinguido administrativista Jorge Fernández Ruiz se ha promovido, en justa correspondencia a sus reconocidas actividades académicas que han contribuido de manera muy importante a la formación de nuevas generaciones de juristas.

II. LA IMPRONTA MUNICIPALISTA

El cabildo español dejó una profunda impronta en las instituciones locales mexicanas. En un primer momento, el cabildo sirvió de detonante para la formación de un buen número de nuestros pueblos y ciudades, como

fácilmente se constata en las cédulas reales y otros documentos similares que se encuentran en el origen de tales asentamientos durante la época colonial. Pero esta influencia no sólo tiene un carácter histórico, persistió después en diversos aspectos de la organización y funcionamiento del municipio mexicano, si bien éste por el natural proceso de aculturación y las aportaciones que ha tenido en el transcurso de nuestra vida independiente es hoy una institución de perfiles propios.

Del municipio del periodo colonial, ha considerado Ots Capdequi, que se trata de “un fiel trasplante del viejo municipio castellano de la Edad Media”. Aun cuando a la hora del descubrimiento no eran los municipios españoles más que una sombra borrosa y desdibujada de lo que en un tiempo fueron, “al fundarse en las Indias las nuevas ciudades coloniales, el régimen municipal allí trasplantado arraiga pronto con todo su perdido vigor de otras épocas. Las nuevas circunstancias geográficas y sociales imprimen al municipio colonial una vitalidad sorprendente”.¹

Dicha vitalidad se constata desde la misma fundación del primer ayuntamiento en América continental. Como es bien sabido, el 22 de abril de 1519, en el propio sitio donde estaba acampado Hernán Cortés, se funda la Villa Rica de la Vera Cruz, por haber llegado el jueves de la Cena y desembarcado en Viernes Santo. Para fundar la ciudad se instaló el ayuntamiento y ante él Cortés “resignó” los poderes recibidos por Diego de Velázquez, nombrándosele seguidamente por el cabildo que se había instalado Capitán General y Justicia Mayor para emprender la conquista de México.²

Una vez fundada la ciudad de Veracruz, se utilizará en adelante por Cortés el procedimiento de crear ayuntamientos para la conquista de México. En el transcurso de su expedición al altiplano, funda el segundo municipio en 1520 con el nombre de Segura de la Frontera (Tepeaca). Arribado

¹ Ots Capdequi, José María, *Manual de historia del derecho español en las Indias*, Buenos Aires, publicaciones del Instituto de Historia de Derecho Argentino, 1943, t. II, pp. 166 y 167.

² De manera sabrosa, relatan las rudas páginas de Díaz del Castillo aquel evento. Luego de que explica los preparativos para la fundación de la ciudad y de la manera en que prepara su empresa el conquistador, dice: “por manera que Cortés aceptó, y aunque se hacía mucho del rogar; y como dice el refrán, tu me lo ruegas y yo me lo quiero, y fue a condición que le hiciésemos Justicia Mayor y Capitán General y lo peor de todo que le otorgamos que le diésemos el quinto del oro de lo que se hubiese, después de sacado el real quinto”. Díaz del Castillo, Bernal, *Historia Verdadera de la Conquista de Nueva España*, México, Porrúa, 1968, pp. 138 y ss.

al centro del país, instala el ayuntamiento de Coyoacán, en tanto arrasaba la antigua Tenochtitlán; dicho ayuntamiento sesionó de marzo de 1521 a marzo de 1524 cuando fue trasladado a México, pero no se sabe la fecha exacta en que comenzó a funcionar por haberse perdido los primeros libros de cabildo.

De 1522 en adelante, según lo apunta Orozco y Berra, los conquistadores realizan diversas expediciones para extenderse hacia los nuevos dominios y se crean en ellos ayuntamientos para gobernarlos. En el año referido fundan la proyectada Villa de Medellín, hasta entonces sólo en el papel, así como la Villa del Espíritu Santo (Coatzacoalcos). Más tarde, hacen contacto con Zinzicha, rey de Tzintzunsán en Michoacán; penetran también a la Huasteca y luego se harán expediciones a Yucatán y Guatemala; fundándose, cuando lo permitían las expediciones, las correspondientes ciudades y municipios en dichos territorios.³

Los primeros municipios coloniales que se fundaron se atuvieron a las prescripciones generales del derecho español, en virtud de que Cortés había emprendido la conquista sin las capitulaciones que hasta entonces se estilaban, las cuales eran una especie de licencia que la Corona otorgaba para tales empresas.

Pero tan luego fue confirmado Cortés como capitán general y gobernador, por real cédula emitida en Valladolid el 15 de octubre de 1522, recibió a poco instrucciones del emperador Carlos V, el 23 de julio de 1523, que se referían a la denominación de la tierra, sus provincias y lugares, a la fundación de ciudades, señalamiento de sus propios, repartimiento de tierras a sus vecinos, así como a diversas medidas humanitarias a favor de los indios.

El propio Cortés, por su parte, expidió ordenanzas en 1524 y 1525, para regular distintos aspectos de la actividad colonizadora.

En la primera ordenanza referida se normó el servicio militar; plantaciones; adoctrinamiento; repartimiento y residencia obligatoria de los españoles.

En la segunda, se dispuso que cada villa debía tener dos alcaldes con jurisdicción civil y criminal, cuatro regidores, un procurador y un escribano, nombrados por el mismo Cortés, su lugarteniente, o la persona designada al efecto por el rey; los nombramientos habían de hacerse en primero

³ Orozco y Berra, Manuel, *Historia de la dominación española en México*, Antigua Librería Robredo, 1938, pp. 27 y ss.

de enero de cada año, previo juramento de los designados a Dios y a su majestad.⁴

Tanto las disposiciones de Carlos V como de Cortés subsistieron durante un buen tiempo, hasta que el rey Felipe II expidió las Ordenanzas sobre Descubrimientos, Población y Pacificación de las Indias, de 13 de julio de 1573, en las cuales se hicieron pronunciamientos de suma relevancia para la fundación de los pueblos, la propiedad de los indios y los derechos de los pobladores. Las Ordenanzas establecieron respecto a las ciudades varias categorías, esto es, metropolitanas, diocesanas o sufraganeas, villas o lugares.⁵

Casi al final del periodo colonial, como resultado de la influencia francesa que se manifestó en la dinastía de los Borbones, se aprobaron las llamadas Ordenanzas de Intendentes de Carlos III, de 4 de diciembre de 1786, mismas que habían sido resultado de un largo debate que duró cerca de veinte años, a favor de ellas el virrey Marqués de Croix y el visitador general José Gálvez y en contra el virrey de Bucareli.⁶ Dichas Ordenanzas provocaron malestar entre los criollos y contribuyeron a la propia independencia.⁷

En efecto, con la implantación de las intendencias, se “afectó a todo el viejo sistema de nuestra burocracia colonial, desde los virreyes hasta los cabildos municipales”, y si bien la medida reportó una mayor eficacia administrativa y un aumento en los ingresos, tales beneficios quedaron contrarrestados por “el grave error político que implicó desplazar a los criollos de la mayor parte de los puestos de gobierno que en ocasiones habían logrado alcanzar, ya que ahora fueron sustituidos por funcionarios peninsulares”.⁸

⁴ Esquivel y Obregón, Toribio, *Apuntes para la historia del derecho en México*, México, Porrúa, 1938, pp 210 y ss.

⁵ Esquivel Obregón, Toribio, *op. cit.*, nota 4, pp. 220 y 221.

⁶ Se originó el régimen de intendencias en la Ordenanza de 1782, que asignó al intendente del virreinato del Río de la Plata la alta función gubernativa en los ramos de hacienda, justicia, policía y guerra. Cinco años más tarde se aplicó esta ordenanza en Lima, poco después se extendió a Nueva España y en general al resto de América.

⁷ Cuando le fue planteado dicho malestar al Marqués de Croix, virrey en turno, contestó: “de una vez para lo venidero, deben saber los vasallos del gran monarca que ocupa el trono de España, que nacieron para callar y obedecer y no para discurrir ni opinar en los altos asuntos del gobierno”.

⁸ Ots Capdequí, José María, “Las instituciones jurídicas coloniales al tiempo de la Independencia y su influencia sobre las nuevas nacionalidades americanas”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, t. XV, julio-septiembre de 1965, núm. 59, p. 686.

Esta situación hizo del municipio colonial el refugio inevitable de la elite criolla que, desplazada de los puestos públicos de alta y mediana jerarquía, encontró en los cargos concejiles una escuela para el aprendizaje administrativo y un sitio para ejercitar sus aspiraciones políticas. No resultó por eso raro que la burguesía criolla existente para los últimos años de la independencia se convirtiera en el principal elemento del cabildo, al cual tuvo fácil acceso a través de la compra de cargos acostumbrada o simplemente por la representación obtenida.

III. CABILDO E INDEPENDENCIA

En la invasión de la península por Napoleón, que hizo perder el centro de la gravedad al imperio español, deben buscarse repercusiones trascendentales para el constitucionalismo español y el mexicano, que les hacen tener un origen común y propio hacia la democracia y la descentralización. En efecto, como consecuencia de aquel hecho histórico, tanto en la península como en la entonces Nueva España surgió un movimiento de inconformidad contra la autoridad constituida y una parecida tendencia juntista, aunque esta última tuvo resultados diversos.

En España la guerra de independencia nacional contra los franceses, provocó que el pueblo eligiera de manera espontánea juntas de defensa provinciales y estableciera una junta central. En las actitudes de algunas juntas provinciales, según Gumersindo Trujillo, se traslucen pensamientos de tinte federalista y alude a la comunicación que dirige la ciudad de Valencia a las de toda la península: “La Junta Central entenderá en todos los puntos a que no pueda extenderse la autoridad e influencia de cada Junta Suprema aislada, y en aquellos que el interés general exige se desprenda cada una, para ganar en la totalidad lo que a primera vista parece que pierden en renunciar alguna fracción de la soberanía, que siempre será precaria si no se consolida y concierta”.⁹

La junta central fue precisamente la que hizo posible la Constitución de Cádiz, réplica de los liberales españoles a la Carta de Bayona que quisieron imponer los franceses. En 22 de mayo de 1809, se expidió un decreto por la referida junta central que hizo una convocatoria general a Cortes,

⁹ Trujillo Fernández, Gumersindo, “Pi y Margall y los orígenes del federalismo español”, *Federalismo y federalismo europeo*, Madrid, Tecnos, 1965, p. 323.

mismas que cuando se celebraron brindaron la primera oportunidad a las entonces colonias de participar en el destino de la metrópoli.¹⁰

Otro tanto sucedió en las colonias americanas, entre ellas la Nueva España, donde observamos vigorosos movimientos justistas. El municipio se colocó a esta hora en un lugar de avanzada: cerró filas contra la invasión napoleónica; encabezó los primeros movimientos independentistas; sirvió de enlace entre las autoridades coloniales y los nuevos gobernantes surgidos de la emancipación.

En un primer momento de actividad, que correspondió a 1808 el cabildo fue sostén de la Corona española ante la invasión napoleónica, pero soterradamente se deslizó también la tesis de la reasunción de la soberanía por el pueblo.

Cuando las primeras noticias de la intervención francesa llegaron a las colonias, se produjo por doquier una misma respuesta de fidelidad a Fernando VII y de repudio hacia su destronamiento. En diversas capitales americanas hubieron pronunciamientos: México, 19 de julio, el ayuntamiento pidió al virrey se tuvieran por insubsistentes las abdicaciones de los reyes españoles; Buenos Aires, 21 de agosto, el virrey Santiago de Liniers, héroe de la lucha contra los ingleses, hizo la jura del rey Fernando VII; Venezuela, 15 de agosto, ante la debilidad del capitán general Juan Casas respondió el cabildo a favor de Fernando VII; Bogotá, 13 de septiembre en adelante, declaraciones violentas contra Napoleón se fijaron en los muros de la ciudad.

Pero bajo el ropaje de la fidelidad, que fue la fórmula más o menos sincera empleada en todas partes por los revolucionarios americanos, se mantuvo también la tesis de la reasunción de la soberanía por el pueblo, inspirada en los filósofos y teólogos españoles del siglo XVIII. En este sentido es de interés la representación del Ayuntamiento de la Ciudad de México, elaborada por el regidor Azcárate y apoyada por el síndico Primo

¹⁰ A este respecto, consúltense: Varela Suanzae-Carpegna, Joaquín, *La teoría del Estado en sus orígenes del constitucionalismo hispánico (Las Cortes de Cádiz)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1983; Ferrer Muñoz, Manuel, *La Constitución de Cádiz y su aplicación en la Nueva España*, México, UNAM, 1993; García Álvarez, Juan Pablo, "México y las Cortes de Cádiz; Reyes Nevárez, Salvador; "Las Cortes de Cádiz y las ideas políticas en México"; Hernández Sánchez, Alejandro, "Las Cortes de Cádiz y las actuaciones de los diputados americanos"; todos estos artículos en *Derechos del pueblo mexicano (México a través de sus constituciones)*, Miguel Ángel Porrúa, 1985, t. 1 (historia), pp. 239 y ss.

de Verdad, en la cual se expresó: “Por su ausencia o impedimento (de un descendiente legítimo de la corona) reside la soberanía respetada por todo el Reyno, las claces que lo forman, y con más particularidad en los tribunales superiores que lo gobiernan, administran justicia, y en los cuerpos que llevan la voz pública (el ayuntamiento), que la conservarán intacta, la defenderán y sostendrán con energía como un deposito Sagrado”. Por de pronto, el ayuntamiento de la Ciudad de México pidió al virrey de Iturrigaray que “continúe provisionalmente encargado del gobierno del Reyno, como Virrey Gobernador y Capitán General sin entregarlo, potencia alguna qualquiera que sea, ni a la misma España”.¹¹

Ahora bien, aunque en un principio el cabildo asumió la defensa del imperio español ante la invasión napoleónica, en un segundo momento, se convirtió en el principal protagonista de la independencia, con lo cual las invocaciones a la monarquía pierden fuerza.

Ostenta la primacía en el inicio de la independencia un típico movimiento de cabildo, el grito de mayo y julio de 1809 en Chuquisaca y La Paz, este último fue todavía más categórico e hizo ya un auténtico llamado a la revolución.¹² Similares acontecimientos se produjeron en varias capitales americanas, aunque hay que reconocer que en algunas de ellas como en el caso de México, la revolución independentista surgió merced a verdaderos levantamientos populares.

Hay un tercer momento del municipio en la independencia, del año de 1810 en adelante, cuando los cabildos se transformaron en juntas gubernativas y en ciertos casos hicieron posible la expedición de leyes fundamentales.

Las autoridades coloniales fueron reemplazadas por los cabildos en diversos puntos del territorio americano: Colombia, durante los primeros meses de 1810 se depusieron las autoridades coloniales en los pueblos de Bogotá, Cartagena, Pamplona y Socorro, sustituyéndolas juntas gubernativas provisionales emanadas de los cabildos; Caracas, el 19 de abril del

¹¹ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1991*, 16a. ed., México, Porrúa, pp. 14 y 15.

¹² Decía el llamado: “Compatriotas: hasta aquí hemos tolerado una especie de destierro en el seno de nuestra patria, hemos visto con indiferencia por más de tres siglos sometida nuestra primitiva libertad al despotismo y tiranía de un usurpador injusto que, degradándonos de la especie humana, nos ha mirado como esclavos. Ya es tiempo de sacudir el funesto yugo español, a fin de levantar el estandarte de la libertad en estas desgraciadas colonias, adquiridas sin el menor título y conservadas con la mayor injusticia y tiranía”.

mismo año, renunció como capitán general Vicente Emparán, integrándose en su lugar una junta con los miembros del Ayuntamiento y algunos representantes de la burguesía; Buenos Aires, 25 de mayo, el virrey Cisneros consintió en retirarse del mando, instalándose una junta mediante cabildo abierto; Chile, 18 de septiembre, don Mateo del Toro y Zambrano (Conde de la Conquista), se convirtió de capitán general en presidente de una junta de gobierno.

De las juntas gubernativas emanaron también los primeros documentos constitucionales iberoamericanos: la Constitución de Cundinamarca, de 30 de marzo de 1811, elaborada por la junta de Bogotá; la Constitución General de Venezuela, de 21 de diciembre de 1811, resultado de un congreso nacional convocada por la junta de Caracas; la Constitución Quiteña, de 15 de febrero de 1812, originada en una junta formada años anteriores. Estos documentos iniciales, que se adelantaron en varios meses a la expedición de la Constitución de Cádiz, ofrecen en sus páginas útiles indicaciones sobre el pensamiento de los emancipadores y las influencias ideológicas a que estuvieron sujetos.¹³

IV. EL VAIVÉN CONSTITUCIONAL EN EL SIGLO XIX

Un movimiento pendular de carácter constitucional se efectuó en México como en España durante el siglo XIX, que no es otra cosa que el sendero recorrido por ambos países en busca de la conformación definitiva de sus instituciones. El trasfondo de este vaivén constitucional es consecuencia de dos concepciones políticas opuestas: la liberal, de carácter progresista, y la conservadora, de signo autoritario.

Una vez obtenida su independencia, México atravesó —como los demás países iberoamericanos— un periodo crítico, en virtud de que la desaparición de la autoridad virreinal provocó un sensible vacío de poder, que favoreció el dominio de hombres fuertes o caudillos. Sin embargo, bajo la convulsión provocada por el caudillismo, subyacía el dilema mucho más profundo de una “sociedad fluctuante”, en opinión de don Jesús Reyes

¹³ Para estas constituciones consultar: Rivadeneira Vargas, José Antonio, *Historia constitucional de Colombia*, Bogotá, El voto nacional, 1962, pp. 55 y 56; Mariñas Otero, Luis, *Las Constituciones de Venezuela*, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1965, pp. 126 y ss; Borja, Ramiro, *Las Constituciones del Ecuador*, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1951, pp. 9 y ss.

Heroles, en la cual estaban en pugna dos órdenes, el colonial y el emanado de la independencia.¹⁴

La referida pugna se tradujo en un prolongado enfrentamiento ideológico entre conservadores y liberales durante el siglo XIX, aquéllos partidarios del centralismo y éstos del federalismo. Como es bien sabido, el sistema federal, después de una accidentada trayectoria, terminó por imponerse.

Puede afirmarse que en México la idea federal ha sido una fuerza que atraviesa su historia. Es así como triunfa el régimen federal en los tres movimientos sociales más significativos que hemos experimentado: la independencia, la reforma y la revolución; a tales eventos históricos correspondieron las Constituciones de 1824, 1857 y 1917. Ciertamente hubieron dos Constituciones centralistas en 1836 y 1843, pero aun en este periodo el régimen federal se intentó implantar en la Asamblea constituyente de 1842 y logró restablecerse por el Acta de Reformas de 1847.¹⁵

La oscilación referida se reflejó también en el municipio que tuvo un singular recorrido a lo largo del siglo XIX. En el periodo independiente los textos constitucionales federalistas no se ocuparon del municipio, en el afán de respetar la autonomía de los estados que consideraron debían normarlo, en tanto que los centralistas tuvieron el mérito de regularlo en la ley fundamental, aunque sujetándolo a los órganos superiores de gobierno.

Consecuente con lo anterior, tanto el Acta Constitutiva de la Federación de 24 de enero de 1824 no hizo alusión alguna a los ayuntamientos, y la primera Constitución Federal de 4 de octubre de 1824, en su artículo 161 dispuso que a cada uno de los estados correspondía “organizar su gobierno y administración anterior”, por tal razón la organización de los municipios se desplazó a las Constituciones locales, que continuaron copiando el texto gaditano de 1812. En cambio, la Constitución de 1836 dedicó a los municipios los artículos 22 a 26 de la Sexta ley titulada “División de la República y el Gobierno interior de los pueblos”, y en las Bases Orgánicas de 1843 se hicieron también mención a ellos, particularmente en las fracciones X y XIII del artículo 134.

En cuanto a la Constitución de 1857, no pudo vencer el viejo escrúpulo federalista, que dispensando un excesivo respeto al ámbito de acción de

¹⁴ Reyes Heroles, Jesús, *El liberalismo mexicano*, 2a. ed., México, FCE, 1974, t. II, p. XII.

¹⁵ Para estas Constituciones, véase Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, cit., nota 11, pp. 153 y ss.

los estados, abandonó toda norma sobre el municipio a las entidades locales, como se corrobora en los artículos 40 y 41 que consagraron el sistema federal. Con ello, se repitió el fenómeno acaecido en 1824, volvieron a ocuparse de la cuestión las Constituciones locales, dividiéndose los estados en distritos como Oaxaca; en cantones, como Veracruz; o en partidos como en Aguascalientes; circunscripciones todas éstas que usualmente se fraccionaron en municipalidades.

Sin embargo, si bien en general la Constitución de 1857 fue de corte clásico, en su asamblea constituyente se manifestaron diversas e importantes opiniones sobre las cuestiones sociales, que después se recogerían y le imprimirían un sello muy singular al texto fundamental en vigor. En lo que atañe al tema en análisis, el distinguido constitucionalista Castillo Velasco propuso una adición sobre municipalidades, que infortunadamente no llegó a aprobarse.¹⁶

El siglo XIX terminó con la dictadura de Porfirio Díaz, que afectó de manera muy directa la autonomía de los municipios. Durante esta época, denominada del “Porfiriato”, se propició un control vertical que partía de la propia presidencia de la República, pasaba por los gobernadores y operaba a través de los jefes políticos, que por cierto venían desde el texto gaditano, los cuales ahogaban la libertad municipal y sometían a una supervisión muy estricta a los ayuntamientos.¹⁷

En España, de manera semejante a como sucedió en nuestro país, la historia constitucional osciló siempre entre una tendencia liberal y otra autoritaria.¹⁸ Sin embargo, precisa señalar que las Constituciones de ca-

¹⁶ Cfr. *El debate en la Constitución de 1857*, México, H. Cámara de la LV Legislatura, 1994, t. I, pp. 151 y ss.

¹⁷ En su obra clásica, *La Constitución y la dictadura*, Rabasa, asentó respecto del papel que jugaban las jefaturas políticas: “Por debajo del gobierno están los jefes políticos, que, como simples agentes suyos, no hacen sino cumplir sus órdenes y servir para que la autoridad que representan tenga medios inmediatos de acción y centralización”. Tal situación hacía que los ayuntamientos tuvieran una jurisdicción estrecha porque para varios de sus actos tenían “la obligación de obtener la aprobación del gobierno para su validez”. Cfr. Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, 4a. ed., México, Porrúa, 1968, pp. 227 y 228.

¹⁸ Consúltense, entre otros: González Casanova, José Antonio, *Teoría del Estado y derecho constitucional*, 3a. ed, Barcelona, Vicens-Vives, 1989, pp. 397; Tomás y Valiente, Francisco, *Manual de historia del derecho español*, 4a. ed., Madrid, Tecnos, 1997, pp. 436 y ss. Fernández Segado, Francisco, *El sistema constitucional español*, Madrid, Dickinson, 1992, pp. 37 y ss.

rácter democrático tuvieron una duración efímera,¹⁹ en tanto que las autoridades tuvieron una vigencia mucho más prolongada.²⁰

El péndulo ideológico que se observa en las Constituciones españolas decimonónicas se reflejó de manera evidente en el régimen local y en los municipios. En este sentido, Rivero Ysern asegura que “los principios de democraticidad y de descentralización van a estar sujetos a los vaivenes políticos propios del siglo XIX. La implantación de un régimen de signo conservador lleva por lo general a una normativa local centralizadora y de restrictiva democratización, mientras que en los paréntesis de signo progresista se tiende a la descentralización y democratización.”²¹ Por otra parte, en las etapas históricas que diversos tratadistas han atribuido al municipio español, se percibe también el referido movimiento oscilatorio: municipio constitucional (1812-1845); municipio moderado (desde 1845); municipio de transición (1845-1875); municipio de la restauración (desde 1876).²²

En el periodo decimonónico la tendencia general fue el aumento de mecanismos de tutela y control de parte del Estado sobre el municipio, aunque también hubieron algunos documentos constitucionales y legales que favorecieron su autonomía. Pero la balanza se inclinó más bien por el centralismo, a veces sujetando los cargos municipales al sufragio censitario como en 1835, desconstitucionalizando la materia municipal como en 1837,

¹⁹ Las Constituciones decimonónicas de signo liberal auténtico 1812, 1837, 1869, tuvieron una vigencia bastante relativa. El texto gaditano estuvo vigente en tres etapas: desde su promulgación en 19 de marzo de 1812, hasta el 4 de mayo de 1814; de 10 de mayo de 1820 hasta el 1 de octubre de 1823; desde el 13 de agosto de 1836 hasta el 18 de junio de 1837. Por su parte, la Constitución de 1837, que se originó en el “motín de la Granja” el año anterior, concluyó con el pronunciamiento del general Narváez en 1845; y la de 1869, al menos formalmente, a fines de 1874, cuando se proclamó rey Alfonso XII.

²⁰ Las Constituciones autoritarias, a diferencia de las democráticas, tuvieron larga vigencia, cerca de ochenta años. La Constitución de 1845 cubrió casi todo el reinado de Isabel (1843-1868), a cuyo régimen prestó servicios como hombre fuerte el general Narváez, creador de la Guardia Civil. Por su parte, la Constitución de 1876 fue sustituida hasta 1931 por el texto de la Segunda República, aunque había desembocado en la dictadura de Primo de Rivera; en dicha Constitución la monarquía representativa era la pieza de resistencia del sistema, a decir de Cánovas tenía en carácter de “Íntima, fundamental, en ningún momento anulable por los sucesos, de esa Constitución no hay con vida sino dos instituciones, el Rey y las Cortes, pero ellas bastan a restablecer o crear las demás”.

²¹ Ribero Ysern, José Luis, *Manual de derecho local*, 4a. ed., Civitas, 1999, pp. 30 y 31.

²² Fernández Segado, Francisco, *El gobierno municipal en el constitucionalismo español*; Bogotá, Universidad de Externado de Colombia, 1988, pp. 7 y ss.

designándose varios cargos municipales por el rey o el gobierno, según la importancia del municipio, como en 1845.

Entre los ordenamientos que fortalecieron al municipio habría que mencionar, en primer lugar, a la Constitución de Cádiz, que por cierto tuvo bastante influencia en las instituciones locales mexicanas, misma que dedicó a los ayuntamientos normas y previsiones generosas, en sus artículos 309 a 323. A la etapa que rigió esta Constitución se ha denominado justamente del municipio constitucional, ya que desde la norma primaria se ordena la constitución de ayuntamientos en todas las poblaciones “que lleguen a mil almas”; se erradican los cargos municipales de carácter perpetuo, tanto el alcalde como los concejales debían ser de carácter temporal y electos; el alcalde como el ayuntamiento compartían responsabilidades, a diferencia del esquema napoleónico que daba a aquél la función de ejecutar y a éste la de deliberar; sin embargo, se introdujo una autoridad intermedia, el jefe político, que donde lo hubiere presidiría el ayuntamiento, lo cual menguaba la libertad de los ayuntamientos.²³ Tuvo asimismo gran importancia bajo el texto gaditano la ley reglamentaria expedida para el gobierno económico-político para las provincias de 1823, que generó las bases del régimen local y cuya eficacia se prolongó por varios años.

Es preciso referirse también a otros documentos que favorecieron la autonomía local. La llamada Constitución non nata de 1856, que estableció nuevamente el carácter electivo de los ayuntamientos, amén de que en ese mismo año se aprobó la ley de ayuntamientos en que se califica a éstos de “corporaciones”, en un primer paso para personificarlos jurídicamente. Después, como resultado de la revolución liberal de 1868, habría que referirse a los siguientes documentos: la Constitución de 1869, que en su artículo 99 establece principios para las provincias y los municipios; las leyes municipal y provincial de 1870, en las cuales se amplía el sufragio, el término municipio sustituye al de “pueblos”, y se introduce la cláusula general de competencia respecto de los intereses peculiares a la corpora-

²³ Hubo en los constituyentes de Cádiz el propósito de restaurar la antigua libertad municipal, pero a tal punto se mostraron fieles a esta tradición que en los ayuntamientos introdujeron una figura que pugna con las ideas de hoy, en lo cual según don Adolfo Posada “parece que se dejaron influir por la reminiscencia de una institución medieval castellana: el señor, representación del poder real en los municipios”. Cfr. Fernández Segado Francisco, *El gobierno municipal en el constitucionalismo español, op. ult. cit.*, p. 16.

ción municipal; el proyecto de Constitución federal de 1873, que dedicó su título XIV a los municipios, el cual garantiza su autonomía, el carácter electivo de los cargos municipales, la competencia y los recursos financieros para realizar sus fines. Sin embargo, pese a los esfuerzos por la autonomía local reseñados, poco después, con la restauración canovista, se retorna al centralismo, se restaura el sufragio censitario y los alcaldes serán otra vez de designación gubernativa.

V. LA TENDENCIA CONTEMPORÁNEA A LA DESCENTRALIZACIÓN

Se percibe tanto en México como en España una vigorosa tendencia hacia la descentralización, entendida no sólo como un mecanismo meramente administrativo, sino como concepción y método eminentemente políticos para enfrentar los problemas locales y municipales. En ambos países la descentralización juega hoy día un papel muy importante como principio en la configuración de la forma de Estado, así como de instrumento para que las diferentes regiones, grupos nacionales e intereses locales reciban adecuada protección. Esta tendencia hacia la descentralización puede considerarse contemporánea, aunque como veremos sus orígenes son mucho más lejanos. En México a principios del siglo XX se pugró intensamente por la institución municipal. La Revolución mexicana de 1910 experimentó una profunda simpatía por el logro de una plena autonomía municipal, en respuesta a la lacerante situación que los ayuntamientos habían padecido durante la dictadura porfiriana. Casi no hubo programa ni plan revolucionarios que no le diesen al municipio, directa o indirectamente, la debida importancia.

Cuando triunfaron los revolucionarios este espíritu municipalista se reflejó en la Constitución de 1917, que tuvo el mérito de haberle dado una normación amplia a la institución que comentamos. En el propio mensaje de don Venustiano Carranza, de 1 de diciembre de 1916, que acompañó al proyecto de Constitución, se subrayó que el “Municipio Independiente”, era una de las “grandes conquistas de la revolución” y “base del Gobierno Libre”.²⁴ En igual sentido se manifestó la Segunda Comisión de Constitu-

²⁴ Para el mensaje del primer jefe y los debates del artículo 115 constitucional, *Derechos de pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 4a. ed., LV Legislatura de La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1994, t. XI, pp. 121 y ss.

ción. El tema municipal fue objeto en el Constituyente de encendidos y prolongados debates, que dieron por resultado el tratamiento sistemático del municipio en el artículo 115 y distintas referencias a él en diversos artículos constitucionales.

En la redacción final del artículo 115, que se compuso de un encabezado y tres fracciones, se sentaron tesis de consideración: a) la concepción del “municipio libre” para implicar su autonomía y su importancia para el estado; b) la forma de gobierno municipal, prescribiéndose que lo sería el ayuntamiento de elección popular directa; c) la libertad política del municipio, subrayándose particularmente que no habría ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado; d) el libre manejo de la hacienda municipal, aunque nótese bien sujeta a las contribuciones que les fijasen las legislaturas de los estados; e) la personalidad jurídica, para que el municipio fuese investido de ella y pudiese actuar tanto en derecho público como en el derecho privado.

Pese a esos logros, el Constituyente no acertó a resolver de manera apropiada el problema de la hacienda municipal, en virtud de que ésta quedó en última instancia sujeta al arbitrio de las legislaturas de los estados. Por ello en su momento se subrayaron en la doctrina mexicana las deficiencias que tuvo la formulación original del artículo 115; en esta dirección, el maestro Tena Ramírez señaló que el municipio libre ingresó a la Constitución con dos defectos sustanciales: no señalar específicamente las fuentes impositivas que corresponden al municipio y las formas de resolver los conflictos de éste con las autoridades estatales,²⁵ ciertamente en este último aspecto se habían hecho varias proposiciones que no llegaron aprobarse; por su parte, Jorge Carpizo expresó con toda razón que al municipio “se le quería fuerte y sano, pero se le estructuró endeble y enfermo; se le deseaba base de la división territorial y la base política y administrativa del estado, pero no se le dotó de los instrumentos para lograrlo”.²⁶

Desde principios del siglo XX empezó también a manifestarse en España una tendencia hacia revitalización de la vida local.²⁷ A este respecto,

²⁵ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, cit., nota 11, pp. 153 y 154.

²⁶ Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, 4a. ed., México, Porrúa-UNAM, 1994, p. 511.

²⁷ Para mayores detalles, véanse: Fernández Segado, Francisco, *El gobierno municipal en el constitucionalismo español*, cit., nota 22, pp. 7 y ss.; Ribero Ysern, José Luis, *Manual de derecho local*, cit., nota 21, pp. 27 y ss.

cabe mencionar el avanzado ideario municipalista de don Antonio Maura, quien tuvo una destacada participación como jefe de gobierno en la primera década del siglo pasado; durante su gestión concedió interés prioritario a un proyecto de ley de administración local, en la cual se establecía una organización puntual para el municipio, se le reconocían sus competencias, se preveía su posibilidad de mancomunarse, se regulaba la municipalización de los servicios y sus acuerdos más importantes se remitían directamente a los vecinos electores en referéndum.

Pese a que el proyecto de Maura no prosperó en Cortes, sus progresistas ideas influyeron más tarde en el Estatuto Municipal de 1924 y en el Estatuto Provincial de 1925, mismos que impulsó Calvo Sotelo desde la Dirección de Administración Local. Los estatutos fueron muy extensos, de más de quinientos artículos el municipal, aunque muchas de sus disposiciones no llegaron a ser efectivas. Esta obra legislativa se acoge en gran medida por la Segunda República Española, mediante el Decreto Ley de 15 de abril de 1931 y la Ley Municipal del 31 de octubre de 1935.

Es preciso detenerse algo más en el Estatuto de 1924, ordenamiento en el cual se recogieron los postulados de la escuela jusnaturalista del municipio,²⁸ así en su preámbulo se expresó que “el municipio no es hijo del legislador: es un hecho social de convivencia anterior al Estado y, además, superior a la ley”, indicándose seguidamente en el artículo 1 del ordenamiento referido, que “El municipio es la asociación natural reconocida por la ley”. En igual sentido se había inclinado ya la Ley Municipal de Cuba de 1908, redactada por el profesor Francisco Carrera Justiz, cuyo artículo 1 indicó que el municipio “es la sociedad local organizada políticamente, con autorización del Poder Legislativo Nacional, y comprendida dentro de una extensión superficial, naturalmente determinada por necesarias relaciones de vecindad”.

Vale en este punto comentar que la postura jusnaturalista que privó en España y en el municipalismo iberoamericano, ha tenido también en México su resonancia tanto en la teoría como en la práctica. En efecto, esta postura ha gozado del favor de algunos autores, quienes consideran al municipio como una comunidad natural, y al cual le otorgan prioridad óptica y

²⁸ Cfr. entre otros, Hinojosa, Eduardo de, *Estudios sobre la historia del derecho español*, Madrid, Imprenta del Asilo de Huérfanos del Sagrado Corazón, 1903, pp. 5 y ss.; Posada, Adolfo, *El régimen municipal de la ciudad moderna*, 45a. ed., Librería General de Victoriano Suárez, 1936, pp. 33 y ss.

cronológica respecto del mismo Estado.²⁹ Sin embargo, ha prevalecido en la doctrina mexicana la escuela legal, como se advierte en varios de nuestros tratadistas que consideran al municipio como una creación eminentemente jurídica y que se inserta en la estructura del Estado.³⁰

Ha trascendido también el iusnaturalismo en algunos de nuestros documentos legislativos. En este sentido, en la exposición de motivos de la reforma constitucional de 1982 al artículo 115 constitucional, se señaló que “el municipio, sociedad natural domiciliada ha sido y sigue siendo en la realidad nacional mexicana una institución profundamente arraigada en la idiosincrasia del pueblo en su cotidiano vivir y quehacer político”.³¹

VI. LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN LA CONSTITUCIÓN

Desde la Constitución se ha propiciado tanto en México como en España la autonomía, aunque no sin pasar por diversas vicisitudes. En nuestro país, como ya vimos, se aprobó en el texto original de 1917 una regulación amplia del municipio; infortunadamente dicha regulación no fue suficiente y ha tenido que mejorarse en sucesivas reformas a la norma primaria.

Es en el artículo 115, precepto rector del municipio, donde se han concentrado las reformas más sustanciales a esta institución. Las modificaciones que se fueron operando en el texto original en número de diez, han logrado ahora imprimir un estatus constitucional más apropiado para el municipio mexicano, destacan particularmente la reforma de 1982, que reformuló el artículo 115 e introdujo progresos notables para los municipios,³² y la enmienda efectuada en 1999, que reconoció al muni-

²⁹ Cfr. Garza, Sergio Francisco de la, *El municipio; historia, naturaleza y gobierno*, México, Jus, 1947, pp. 73 y 74; Acosta y Esquivel O., Julio de, *El fuero del municipio*, México, Jus, 1948, pp. 16 y 17; Rendón Huerta, Teresita, *Derecho municipal*, 2a. ed., México, Porrúa, 1995, pp. 21 y ss.

³⁰ Cfr., entre otros, Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, cit., p. 213; Robles Martínez, Reynaldo, *El municipio*, 4a. ed., México, Porrúa, 2000, pp. 50-51; Quintana Roldán, Carlos, *Derecho municipal*, México, Porrúa, 1995, pp. 14 y 15.

³¹ *Derechos del pueblo mexicano*, 3a. ed., Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1984, t. XI, p. 339.

³² Para esta reforma, véanse: Quintana Roldán, Carlos, *Derecho municipal*, cit., nota 30, pp. 97 y ss; Hernández Gaona, Pedro Emilio, *Derecho municipal*, UNAM, 1991, pp. 31 y ss.; Varios autores, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, núms. 8 y 9, abril-mayo de 1982-1983; Valencia Carmona, Salvador, “La nueva estructura constitucional del municipio”, *Nuevo derecho constitucional mexicano*, Porrúa, 1983, pp. 221-232.

cipio como ámbito de gobierno y le hizo varias precisiones concernientes a sus facultades.³³

Conviene aclarar que no todas estas reformas se refirieron expresamente al municipio, algunas de ellas versaron sobre las reglas de los gobernadores o las legislaturas locales, que ahora aparecen por reacomodo en el artículo 116 constitucional. Otra advertencia más, este trabajo sólo comenta el artículo 115 y no otras disposiciones constitucionales que también se refieren al municipio, en razón de que en dicho precepto están contenidos los principios básicos que distinguen a la institución en estudio.

En la actualidad, el artículo 115 está integrado por su encabezado original y ocho fracciones, de las cuales daremos noticia sucintamente.

Se hace un pronunciamiento importante sobre el municipio en el encabezado del artículo 115, señalándose las relaciones de éste con el estado e implicando también su autonomía, así se expresa que los estados “han adoptado para su régimen interior, la forma de gobierno, republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de organización política y administrativa, el municipio libre”.

En la fracción I se considera al municipio como ámbito de gobierno. Se prescribe que cada municipio estará a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa, prohibiéndose también que haya autoridades intermedias entre dicha corporación y los gobiernos estatales, esta última disposición tiene su origen en la ingrata actuación de los jefes políticos porfiristas. En el resto del precepto se establecen diversas reglas para la no reelección de funcionarios municipales, así como para la suspensión y desaparición de los ayuntamientos.

En la fracción II se explícita la autonomía jurídica. Se reconoce la personalidad jurídica plena de los municipios, así como su potestad para expedir “bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones”.

En las fracciones III y VII se hace una enumeración de los servicios públicos que, por su propia naturaleza, pertenecen a los municipios, como son, entre otros mercados, agua potable, limpia pública, calles, parques y

³³ Sobre esta reforma: Fernández Ruiz, Jorge, Pérez López, Miguel; Núñez Mercado, Juvenal Alejandro y Valencia Carmona, Salvador, “La Reforma Constitucional de diciembre de 1999 al artículo 115”, *Cuestiones constitucionales*, núm. 4, enero-julio de 2001, pp. 241 y ss.

jardines, policía preventiva y tránsito. Se prevé también que sólo por excepción, cuando sea necesario, prestaran tales servicios con el concurso de los estados.

Se dedica la fracción IV a la hacienda municipal, enumerándose algunos de los ingresos que deben estar establecidos en su favor, como son el predial, las participaciones federales que debe recibir o los que se originan en la prestación de servicios públicos. Se establecen también limitaciones para la federación y los estados en las contribuciones municipales, participación de los ayuntamientos en la aplicación de cuotas y tarifas de éstas y facultad para aprobar sus leyes de ingresos.

Se consagran las fracciones V y VI para las materias de desarrollo urbano, ecología y conurbación, en los cuales se pretende que el municipio participe de manera más activa por los serios desafíos que plantean el crecimiento y la preservación de nuestras ciudades, asuntos en los cuales han carecido los ayuntamientos de facultades suficientes para enfrentarlos.

La fracción VIII se destina a la representación proporcional y a las relaciones laborales. En el primer párrafo de la fracción, se indica que “las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios”. En el segundo párrafo, se dispone que las relaciones de los municipios con sus trabajadores se rigen por leyes que expiden las legislaturas locales, pero éstas deben respetar los principios generales del artículo 123 constitucional.

En España durante los primeros años del siglo se inició una tendencia renovadora de la autonomía local, pero ésta sufrió un patente retroceso con la instauración de la dictadura franquista, imprimiéndose a lo largo de muchos años una fuerte sujeción de los municipios a los órganos superiores, como se formalizó en la Ley de Bases del Régimen Local de 1945, refundida en 1955.

Durante el régimen franquista se estableció el libre nombramiento y cese de los alcaldes por el ministro de Gobernación en municipios de más de 10 mil habitantes y capitales de provincia, así como por el gobernador civil en el resto de los municipios. Además, los concejales del ayuntamiento eran designados mediante “sufragio articulado orgánicamente”, de tal modo que los vecinos “cabezas de familia” elegían a una tercera parte de dichos concejales, otro tercio lo era por las corporaciones y sindicatos del régimen, y el tercio restante por los concejales anteriores entre vecinos de reconocido prestigio.

Un viraje de gran envergadura se produjo con la Constitución de 1978, que estableció una nueva distribución vertical del poder público y elevó a rango superior el principio de autonomía local, que se recogió en el artículo 137 en los siguientes términos: “El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”.

Más adelante, la Constitución española ratifica en el artículo 140 que se “garantiza la autonomía de los municipios y se les otorga “personalidad jurídica plena”. En cuanto a su gobierno y administración, precisa el precepto referido corresponde “a sus respectivos ayuntamientos, integrados por los alcaldes y los concejales”; se eligen los concejales por los vecinos y los alcaldes por los concejales o los propios vecinos; puede también establecerse el régimen de concejo abierto en las condiciones de ley. Es también muy importante el artículo 142 para la autonomía financiera de las corporaciones locales, pues dispone que las haciendas de éstas “deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de sus funciones”, así como que “se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas”.

Ahora bien, el principio de autonomía local así estipulado ha experimentado un interesante desarrollo en la doctrina y en la interpretación jurisprudencial del Tribunal Constitucional, señalándosele un doble significado: a) se considera que dicho principio establece una garantía institucional a favor de las entidades locales, la cual consiste en una técnica de protección de su autonomía frente al legislador y otros poderes públicos; b) se afirma que el régimen jurídico de la autonomía constitucional posee un carácter bifronte, en virtud de que al Estado y las Comunidades Autónomas compete la configuración en sus líneas generales de la administración local, sin perjuicio de su estatus constitucional y su potestad de autogobierno.³⁴

Como consecuencia del carácter bifronte y para hacer posible los objetivos de las normas constitucionales, después de una breve etapa de revi-

³⁴ Véanse entre otros: Parejo Alfonso, Luciano, *Constitución, municipio y garantía institucional*, Lima, Editora Jurídica Grijeley, 2000, pp. 87 y ss.; Fernández Segado, Francisco, *El sistema constitucional español*, cit., nota 18, pp. 1018 y ss.; Rivero Ysern, José Luis, *op. cit.*, nota 21, pp. 45 y ss.; Rubio Llorente, Francisco, *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997, pp. 57 y 58.

sión de las normas en la materia, se han expedido la Ley de Bases de Régimen Local, de 2 de abril de 1985, el Real Decreto Legislativo, de 10 de abril de 1986, así como una serie de reglamentos que desarrollan aquellos ordenamientos.³⁵

La Ley de Bases tiene una importancia cardinal para la autonomía local en España, en ella se regulan el municipio, las provincias y otras entidades de ámbito territorial inferior al municipal.³⁶ Esta ley es un código local bastante completo, que entre nosotros debe estudiarse con atención por sus aportaciones. Respecto del municipio regula diversos aspectos como son, entre otros, sus elementos; derechos y deberes de los vecinos; órganos de gobierno, competencias; servicios que pueden prestar según la categoría de la corporación, estatuto de sus miembros, relaciones interinstitucionales y resolución de conflictos.

Vale apuntar que en México carecemos de un auténtico ordenamiento de carácter local como el que se comenta. Se ha explorado la posibilidad en ciertas ocasiones de expedir una ley reglamentaria del artículo 115 constitucional, pero se ha argumentado que atentaría contra los estados y la autonomía municipal, que es preferible dejar la materia para las leyes orgánicas municipales que expiden las legislaturas estatales. A nuestro juicio tal argumento es inconsistente, consideramos que puede y debe expedirse una ley reglamentaria del precepto a que nos referimos, cuyo objetivo sería actuar como ley marco e impulsar el progreso de los ayuntamientos antes que restringirlo.

VII. EL ESTADO AUTONÓMICO Y EL NUEVO FEDERALISMO

Las expresiones estado de las autonomías en España y nuevo federalismo en México, aunque aparentemente diversas, tienen en el fondo notables

³⁵ http://www.juridicas.com/base_datos/Admin/17-1985.t6.html#c2

³⁶ Para el gobierno municipal español, véanse particularmente: Ortega, Luis, "El alcalde como elemento de la organización municipal", pp. 45-59; Castells Arteché, José Manuel, "La comisión de gobierno", pp. 61-79; Loperena Rota, Demetrio, "El pleno del ayuntamiento", pp. 81-112; Tolivar Alas, Leopoldo, "La descentralización municipal: el modelo de parroquias rurales", pp. 113-144; Quintana López, Tomás, "La desconcentración en la organización de los municipios", pp. 145-165; Fuertes, Mercedes, "Los órganos municipales de carácter complementario", pp. 167-186; Sosa Wagner, Francisco, "La organización de los servicios económicos", pp. 187-216; todos en *Documentación administrativa*, núm. 228, octubre-diciembre de 1991.

coincidencias, se inspiran ambas en la búsqueda de una forma de Estado más flexible, que funcione como marco para regular de manera adecuada la heterogénea realidad regional y los diversos grupos nacionales que en dichos países existen, así como al propio tiempo sirva para descentralizar el aparato de gobierno y acercar las instancias de decisión a los administrados.

Ha perdurado el régimen federal como una decisión política fundamental del Estado mexicano, hasta la fecha el referido artículo 40 que lo recogió no ha sido objeto de reforma alguna. Este precepto señala textualmente: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo que concierne a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”. Obviamente, a esta declaración por la que se acoge el sistema federal le acompañan una serie de principios como son, esencialmente, la distribución de competencias prevista en el artículo 124, los elementos del Estado federal en los numerales 41, 133 y 135, las partes de la federación y las reglas para las entidades federativas en el artículo 116.

Se puede asegurar por ello que el federalismo sigue conservando en México el rango de dogma político constitucional, en cuanto que se le considera, con toda razón, garantía de libertad, de desarrollo democrático y de eficacia en un territorio con nuestras dimensiones, por ello nadie ha intentado cuestionarlo seriamente o sugerido la posibilidad de sustituirlo por otro principio configurador del Estado, como podría ser la forma central, regional o alguna modalidad diversa.

Pero si el federalismo no se ha puesto en tela de juicio en nuestro país, tenemos que admitir que en las normas y en la realidad ha venido sufriendo importantes cambios, mismos que forman parte de un proceso que podemos denominar de expansión o ampliación de la órbita del gobierno central.³⁷ Por lo demás, como bien lo asegura Fernández Segado, los siste-

³⁷ A este respecto, entre otros: Tena Ramírez, Felipe, “Del federalismo a la federalización: trayectoria del sistema federal mexicano”, *Revista de la Sociedad de Alumnos de la Escuela Libre de Derecho*, México, t. I, núm. 1, junio de 1977, pp. 201-278; Carpizo, Jorge, *Federalismo en Latinoamérica*, México, UNAM, 1973, p. 78; Kuri, Adolfo y Herrera, Ma. Eugenia, “Federalismo teórico y centralismo práctico”, *Revista de Derecho*, México, mayo-abril de 1979; Segal, Aarón, “El federalismo y el futuro mexicano”, *Revista de Comercio Exterior*, vol. 26, núm. 12, México, diciembre de 1976, p. 1415; Marquet Guerrero, Porfirio, *La estructura constitucional del Estado mexicano*, México, UNAM, 1975, pp. 345 y ss.

mas federales iberoamericanos se han ubicado en lo general dentro del modelo del federalismo centralizado.³⁸

Este proceso de expansión es evidente en la absorción paulatina de facultades, el desplazamiento de actividades y la creciente dependencia política, que ha operado a favor de los órganos centrales y en detrimento de los estados. Ciertamente es que este proceso no admite un juicio categórico, en algunas ocasiones la ampliación ha sido adecuada y coadyuvado a la consolidación del Estado mexicano, pero tampoco puede ignorarse que en otras oportunidades se ha caído en el exceso y en desmesuras que han conducido a serias deformaciones en el sistema federal.³⁹

En estas condiciones constituye el actual régimen federal un serio desafío para el Estado mexicano. Su avance, su solución de fondo, puede convertirlo en un formidable instrumento transformador y estratégico, que logre un funcionamiento eficaz de la administración pública en general, equilibre los distintos niveles de gobierno y promueva el desarrollo integral de estados y municipios.

La preocupación por renovar el régimen federal no es privativa de nuestro país, así viene aconteciendo en otros importantes Estados federales, como son Estados Unidos, Suiza, Alemania, Austria y los propios países latinoamericanos. A esta tendencia se le ha calificado con distintas expresiones como nuevo federalismo, federalismo cooperativo o federalismo de coordinación.⁴⁰

³⁸ Fernández Segado, Francisco, "El federalismo en Iberoamérica", 1a. parte, *Revista Iberoamericana de Administración Pública*, 7, julio-diciembre de 2001, p. 30.

³⁹ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 2a. ed., México, Porrúa, 2001, pp. 946 y ss.

⁴⁰ Crump, David *et al.*, *Cases and Materials on Constitutional Law*, U.S.A., Times Mirror Book, 1989, pp. 131 y ss.; Shapiro, Martin, Tresolini, Rocco J., *American Constitutional Law*, 5a. ed., U.S.A., Macmillan Publisher, 1979, pp. 11 y ss.; Pritchett, Herman, *La Constitución americana*, Argentina, Tipográfica editora Argentina, 1965, pp. 93 y ss.; Corwin, Edward S., *La Constitución norteamericana y su significado actual*, Argentina, Guillermo Kraft, 1942, pp. 87 y ss.; Alberti Rovira, Enoch, *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988, pp. 343 y ss.; Varios autores, *Los sistemas federales en el continente americano*, México, UNAM-FCE; Vogel, Juan Joaquín, *El régimen federal de la ley fundamental. Constitución y derecho constitucional*, Madrid, Instituto Vasco de Administración Pública-Marcial Pons, 1996, pp. 613 y ss.; Varios autores, *Federalismos latinoamericanos: México-Brasil-Argentina*, El Colegio de México-FCE, 1993, pp. 352 y ss.; Fernández Segado, Francisco, "El federalismo en Iberoamérica", *op. cit.*, nota 38, 2a. parte, pp. 80 y ss.

Se viene abriendo paso en la teoría y en la práctica mexicana esta moderna concepción federal.

En la doctrina mexicana se concuerda en que las modernas relaciones intergubernamentales tienen que montarse en un sistema político y administrativo más cercano a sus destinatarios, en diseñar un nuevo federalismo redistributivo y cooperativo, que introduzca medidas que permitan nuevas formas de relación entre el gobierno federal y el de los estados. Aunque con distintos enfoques se coincide en el fondo, se habla así de “un federalismo coordinado o de cooperación, más moderno”,⁴¹ de “el nuevo federalismo y la descentralización”,⁴² de que es menester “un nuevo federalismo coordinado y concurrente”,⁴³ de que en el arreglo del federalismo se “concentran las oportunidades y los retos centrales del cambio político”.⁴⁴

El proceso de reversión del federalismo a favor de la autonomía local no es fácil, en virtud de que nuestro actual sistema federal había venido descansando en las competencias exclusivas para cada orden de gobierno que, por necesidades de desarrollo y consolidación del Estado, operó en favor del poder central. Existe ahora conciencia, sin embargo, de que el federalismo mexicano moderno tiene que superar esta concepción; por un lado, a través de una adecuada redistribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno, y por otra, mediante una serie de atribuciones compartidas y concurrentes entre los gobiernos federal, estatal y municipal.

Pero no es suficiente con un “nuevo federalismo constitucional”, puntualiza Cabrero Mendoza, se tiene también que consolidar “una nueva práctica” en el federalismo actual; mas para un proceso de cambio institucional de tal magnitud, se “requieren cambios de actitudes, de comportamientos, de lógicas de intercambio entre actores, de mecanismos de resolución de conflictos, de sistemas de incentivos y de nueva configuración en las redes de agentes y de agencias de la vida colectiva”. Y particularmente en el espec-

⁴¹ Álvarez del Castillo, Enrique y Farías, Urbano, “El federalismo como decisión política fundamental del pueblo mexicano”, *México: 75 años de la Revolución*, México, FCE, 1990, pp. 51 y ss.

⁴² Ortega Lomelí, Roberto, *El nuevo federalismo. La descentralización*, México, Porrúa, 1988, pp. 441 y ss.

⁴³ Faya Viesca, Jacinto, “Hacia un nuevo federalismo y una moderna descentralización en México”, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, INAP, núms. 34-35, mayo-diciembre de 1989, pp. 47 y ss.

⁴⁴ Lujambio, Alonso, *Federalismo y congreso en el cambio político de México*, UNAM, 1995, pp. 51-52.

to financiero, sugiere “recuperar el criterio de sistema federal como un sistema de equilibrios”, en virtud de que el “nivel de descentralización fiscal está muy por debajo de países similares”, pero debe quedar claro “que se trata de un proceso de carácter incremental que permita ir acumulando capacidades administrativas paralelamente a los recursos adicionales recibidos”.⁴⁵

El escenario político mexicano, por su parte, ha venido experimentando cambios de suma importancia, que demandan no sólo por meras razones teóricas, un remozado modelo federal que se adapte a los requerimientos del hoy acentuado pluralismo y promueva de manera más efectiva la cooperación de las instancias de gobierno.

El pluralismo político ha venido creciendo inevitablemente en la década de los noventa y todavía más en los inicios del presente siglo, fenómeno que se contempla en los diversos municipios del país, así como en las legislaturas locales y en las propias gubernaturas de los estados.

En cuanto a los municipios, a mediados del año 2000, pertenecían al PRI, 1,380 alcaldes, al PAN 301, al PRD 268, a los demás partidos 477. Respecto de los diputados locales el PRI contaba con 536, el PAN con 319 y el PRD 197. Los gobernadores eran 21 del PRI, 7 del PAN y 1 del PRD.⁴⁶

Aunque en el curso de 2001 las proporciones en los municipios se han mantenido en lo general, el partido que conservaba la mayoría en los municipios ha disminuido su influencia en algunos de ellos; actualmente, por lo que respecta a los habitantes gobernados a nivel municipal por partidos, el PRI tiene 42.2 millones, el PAN 32.8, el PRD 15.9, las alianzas 3.6 y otros 2.9. En cuanto a los congresos locales, el PRI domina en veinte estados de la República, el PAN en ocho y el PRD en dos. Respecto a los gobernadores, el PRD en alianza cuenta actualmente con 5 (se han sumado, Baja California Sur, Chiapas, Nayarit y Michoacán), además gobierna el Distrito Federal, y el PAN aumentó uno más, con el triunfo en Yucatán.⁴⁷

Ahora bien, en nuestro país, en respuesta a diversos problemas y acuciantes demandas, desde hace algunos años se había iniciado un proceso renovador del régimen federal, habiéndose puesto en marcha progra-

⁴⁵ Cabrero Mendoza, Enrique, *Los dilemas de la modernización municipal*, México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, 1999, pp. 12-13 y 592-593.

⁴⁶ “Los legisladores, el reparto del poder en México”, agosto de 2000, pp. 27 y ss.

⁴⁷ Cfr. Periódico *Reforma*, “Nuevo mapa político”; 13 de agosto de 2001, núm. 2800, sección A, pp. 1 y 22.

mas y acciones diversos, así como ensayando diversas políticas y estrategias para llevarlos a cabo. En un principio, la iniciativa correspondió al gobierno federal, específicamente al Poder Ejecutivo, pero ahora tanto los legisladores locales y federales, como los mismos gobernadores y los municipios, están reclamando cambios de fondo al sistema federal y han colocado el tema como uno de los puntos de mayor importancia en la agenda política.

Entre las medidas que desde hace algún tiempo se han instrumentado, débense señalar las mejoras introducidas al sistema de coordinación fiscal particularmente en materia de participaciones y aportaciones federales, a las que ya nos referimos. Los convenios de desarrollo social han tenido el mismo propósito, previstos en la Ley de Planeación Nacional desde hace algunos años, han tenido como propósito servir como mecanismo para que el gobierno federal, los estados y municipios, planearan distintas obras y programas en el renglón referido. Se aprobó todavía en el sexenio gubernamental anterior, el “Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000”,⁴⁸ mediante el cual se obtuvieron varios avances, pero que no llegó a su cabal realización. En fin, en el Plan de Desarrollo vigente 2001-2006,⁴⁹ se considera al federalismo como una “norma básica de acción gubernamental” y se establecen diversas estrategias para impulsarlo y fortalecerlo en distintos aspectos, aunque los logros hasta hoy son muy relativos. Se ha incluido el tema del federalismo como un asunto importante en el Acuerdo Político Nacional, de 7 de octubre de 2001, que celebró el gobierno federal con los partidos, en el cual se señala como uno de sus objetivos: “Asegurar la adecuada distribución de competencias y recursos entre la federación, los estados y los municipios”, habiéndose establecido una mesa especial en la Secretaría de Gobernación para examinar el tema, pero sin consensos o pronunciamientos de fondo hasta la fecha.

Pero el empuje hacia el fortalecimiento del federalismo está viniendo también de otros actores políticos. En el Congreso de la Unión se han establecido comisiones ordinarias al respecto, en la Cámara de Diputados se instaló la Comisión denominada Fortalecimiento del Federalismo⁵⁰ y en la de Senadores funciona la Comisión de Federalismo y Desarrollo Muni-

⁴⁸ *Diario Oficial de la Federación*, 4 de agosto de 1997.

⁴⁹ *Diario Oficial de la Federación*, 30 de mayo de 2001, segunda sección, pp. 27-115 y ss.

⁵⁰ <http://www.diputados.gob.mx/comisiones/federalismo/>

cipal.⁵¹ Por su parte, legisladores federales y locales han presentado distintas iniciativas que pretenden, entre otros aspectos, reformar diversos artículos constitucionales que se refieren al sistema fiscal en vigor, expedir una nueva ley de coordinación fiscal que sustituya a la actual que consideran obsoleta, robustecer las haciendas locales con ciertos impuestos que ahora se encuentran en la esfera federal, transparentar los mecanismos de asignación de las participaciones y las aportaciones.⁵²

Como uno de los efectos de la transición política y por la propia ausencia de una política consistente en federalismo del gobierno del centro, los gobernadores de los estados han constituido la llamada Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago), el 13 de julio de 2002, misma que ha hecho importantes pronunciamientos entre los que destacan la necesidad de transparentar el vigente sistema de coordinación fiscal, de redistribuir las actuales facultades que en el orden tributario tienen federación y estados, de demandar una mayor participación en el presupuesto nacional y convocar a una convención nacional hacendaria para debatir respecto de los principales temas pendientes en la materia.⁵³

Por su parte, las asociaciones nacionales de municipios, que han sido instituidas por los principales partidos políticos mexicanos,⁵⁴ han venido revelando un activismo creciente y hecho declaraciones similares. De esta manera, se celebraron el Encuentro Nacional Municipio 2001 y el Encuentro Nacional Municipio 2002, en diciembre y octubre de los años referidos en Veracruz y Monterrey, respectivamente; como fruto de esos acercamientos, logró fundarse la Conferencia Nacional del Municipio, en el transcurso del propio año 2001, que tiene el mérito de ser una instancia de consenso para asociaciones municipales de distinta filiación partidista. Las declaraciones que han hecho las asociaciones de municipios coinciden

⁵¹ <http://www.senado.gob.mx/comisiones/index.htm>

⁵² <http://www.diputados.gob.mx/comisiones/federalismo/relacion.html>; <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/58/2002/dic/20021202.html>

⁵³ <http://www.conago.gob.mx/>; http://www.senado.gob.mx/permanente/gaceta/31/Hendricks_Q_Roo.html.

⁵⁴ La Asociación de Municipios de México (AMMAC), representativa de los gobiernos locales emanados de las filas del PAN: <http://www.ammac.org.mx>; la Asociación de Autoridades Locales de México (AALMAC), organización representativa de los gobiernos locales emanados de las filas del PRD, <http://www.aalmac.org.mx/>; y la Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM), representativa de los gobiernos locales emanados de las filas del PRI.

básicamente con las vertidas por legisladores y gobernadores, aunque obviamente reclaman a su vez para los ayuntamientos mayores facultades tributarias y transparencia informativa de la Secretaría de Hacienda federal y de las secretarías de finanzas estatales respecto de los recursos que se les asignan.⁵⁵

En síntesis, en respuesta a los problemas que venía arrastrando y a las nuevas realidades políticas a las que se enfrenta, es indispensable impulsar de manera decidida una nueva idea del Estado federal. Para tal efecto, es indudable que en el futuro tendrá que efectuarse en el orden federal una reforma constitucional, legal y administrativa de amplio espectro, que, independientemente de conservar y fortalecer las competencias fundamentales del orden local, establezca otras para ser ejercidas de manera compartida y concurrente, así como haga entrega de actividades que son propias del resorte local o municipal. En revancha, los estados y municipios del país deben realizar un esfuerzo sostenido por mejorar sus estructuras de gobierno y de administración; de nada servirán las acciones de carácter nacional, si las instancias locales no asumen de manera cabal sus nuevas responsabilidades y prestan cada vez con mayor eficiencia las que actualmente tienen atribuidas.

En España se ha venido desarrollando un fuerte y laborioso proceso de descentralización política y administrativa, que ha devenido en uno de los mayores logros del texto fundamental de 1978 y en una valiosa aportación al constitucionalismo contemporáneo. Este proceso ha encarnado en lo que se denomina Estado Autonómico o Estado de las autonomías. Hemos seguido en nuestro país muy de cerca la experiencia española, entre nosotros ha despertado mucho interés el método acentuadamente pragmático que ha aplicado en su proceso de descentralizador, antes que pronunciarse a favor de una determinada forma de Estado.

Conviene recordar que en la península había algunos antecedentes en la ruta constitucional por la que hoy discurre el llamado Estado Autonómico. Se señala como un primer antecedente el proyecto de la Primera República Federal de 1873, cuya promoción corrió a cargo de Francisco Pi y Margall, mismo que dentro de su programa político estimaba a la fórmula federal como la más apropiada para la nación española.⁵⁶ Cuando llega al poder la

⁵⁵ <http://www.ammac.org.mx/proyectos/conferencia/conferencia.htm>

⁵⁶ Cfr. González Blanco, Edmundo, *El federalismo expuesto por Pi y Margall*, Madrid, Agencia General de Librerías y Artes Gráficas, 1932; Jutglar Bernaus, Antonio,

generación de políticos que encabezaba Pi y Margall, se impulsa un proyecto constitucional que establecía el régimen federal como forma de gobierno, el cual se asentaba en los organismos políticos de la República, mismos que, según decía el artículo 43, eran el municipio, el estado regional y el Estado federal; los estados tenían, indicaba más adelante el artículo 92, “completa autonomía económico-administrativa y toda la autonomía política compatible con la existencia de la nación”, con respecto a la organización territorial se acomodaban los estados a los viejos reinos y las regiones naturales.⁵⁷

Otro antecedente mucho más cercano y directo fue la fórmula del Estado Integral consagrado de la Segunda República Española, que surgió después de la dictadura de Primo de Rivera y la crisis del régimen monárquico de Alfonso XIII. Los republicanos elaboraron la Constitución de 1931, en la cual se acogió la fórmula del Estado Integral, que se proponía superar la disyuntiva entre el Estado federal y el Estado unitario, en virtud de que éstos, según expresó don Luis Jiménez de Asúa en el informe que presentó a las Cortes con el proyecto constitucional, “estaban en franca y definitiva crisis”, por lo que se requería de un modelo en que fueran compatibles España y sus regiones, para que cada una de ellas recibiera la autonomía que “merece por su grado de cultura y de progreso” y “su autodeterminación en mayor o menor grado”.⁵⁸

De acuerdo con lo anterior, se expresó en el artículo 1o., tercer párrafo, que la República constituía un “Estado Integral, compatible con la autonomía de los municipios y de las regiones”. Se corroboraba esta declaración en el artículo 8, primer párrafo, en el cual se indicó que el Estado español “estará integrado por los municipios mancomunados en provincias y por las regiones que se constituyan en régimen de autonomía”. En cuanto a los municipios, decía el artículo 9, “serán autónomos en las materias de su competencia

Federalismo y Revolución (Las ideas sociales de Pi y Margall), Barcelona, Publicaciones de la Cátedra General de España, 1966.

⁵⁷ El proyecto se originó después de proclamada la República Española, en 11 de febrero de 1873, ante la abdicación de Madeo de Saboya a que ya nos referimos. El 8 de junio del propio año, instaladas las Cortes, se declaró la República Federal y se inició el proceso constituyente que culminó el 17 de julio de ese año, no obstante, el texto nunca sería publicado.

⁵⁸ Este mismo criterio se externó por Jiménez de Asúa ya en el exilio, en un interesante volumen titulado *La Constitución de la democracia española y el problema regional*, Buenos Aires, Lozada, 1946, pp. 62 y ss.

y elegirán sus ayuntamientos por sufragio universal, igual, directo y secreto, salvo cuando funcionen en régimen de Consejo abierto. Los alcaldes se designarían siempre por elección directa o por el Ayuntamiento”.

Para constituir las regiones se seguía un procedimiento señalado en los artículos 11 y 12, que bastante evoca al que después se estableció para las Comunidades Autónomas. Se requería que una o varias provincias acordasen organizarse en región autónoma y elaborasen su correspondiente estatuto, el cual se sometería a los siguientes trámites: proposición de la mayoría de los ayuntamientos o cuando menos de aquellos cuyos municipios comprendiesen las dos terceras partes del censo electoral de la región; aprobación en plebiscito de las dos terceras partes de los electores inscritos en el censo de la región; aprobación de las Cortes. A los estatutos así sancionados se les consideraría la ley básica de la región autónoma y el Estado español lo reconocería como parte de su ordenamiento jurídico.

Ahora bien, por lo que se refiere al Estado Autonómico que hoy día prevalece en España, se le ha calificado bien de Estado compuesto,⁵⁹ bien de Estado unitario complejo,⁶⁰ pero en todo caso importa señalar que entraña una solución original y diferente en las clasificaciones tradicionales de las llamadas formas de Estado, lo cual nos ilustra de que actualmente la inveterada oposición entre Estados unitarios y federales es bastante relativa, la realidad es mucho más compleja y se aleja de paradigmas.

Desde el artículo 2 de la Constitución se plantea el Estado Autonómico, conciliándose la “indisoluble unidad de la nación española”, con el reconocimiento y garantía del “derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”. Más adelante, se declara de manera precisa en el artículo 143, que en el ejercicio del derecho a la autonomía “las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su gobierno y constituirse en Comunidades Autónomas”. En los restantes artículos del Capítulo Tercero, que van del 144 al 158, se señalan los procedimientos que deben seguir las Comunidades para acceder a la autonomía y la elaboración de

⁵⁹ Cfr. González-Trevijano, Pedro, Núñez Rivero, Cayetano, *El estado autonómico. Principios, organización y competencias*, Madrid, Universitas, 1998, pp. 47 y 59; Solazábal Echavarría, Juan José, El Estado autonómico como estado compuesto, *Revista de Estudios Políticos*, Nueva época, núm. 110, octubre-diciembre de 2000, pp. 9 y ss.

⁶⁰ Fernández Segado, Francisco, *El sistema constitucional español*, cit., nota 18, p. 133.

sus estatutos, el elenco de competencias que pueden asumir, su autonomía financiera y la asignación que les corresponde en los presupuestos generales del Estado.

Es preciso destacar que, en principio, la Constitución estableció diferencias importantes de naturaleza sustantiva y procesal entre las Comunidades Autónomas, que se manifestaron específicamente en cuanto a los procedimientos de acceso a la autonomía y en la elaboración de los estatutos, así como respecto del grado competencial al que podía llegar cada comunidad, a tal punto que se ha hablado de Comunidades Autónomas privilegiadas, Comunidades Autónomas de primer grado y Comunidades Autónomas de segundo grado.⁶¹ Sin embargo, en la actualidad parece difícil sostener, afirma Manuel Aragón, una distinción de grado entre las Comunidades, en virtud de que se ha operado un proceso estatutario de carácter *cuasiconstituyente*, de ahí que: “Como resultado de ese proceso se ha ido organizando un Estado compuesto de Comunidades Autónomas, todas de similar estructura (gobierno y parlamentos propios) y de similares competencias (similitud esta última originada por las recientes reformas estatutarias)”.⁶²

Pero si bien se ha definido la organización territorial del Estado en 17 Comunidades Autónomas, de igual naturaleza jurídica, aunque con ciertas especificidades,⁶³ el debate sobre la forma de Estado continúa levantando inquietudes. En este sentido, se inquiere todavía si el modelo de Estado está cerrado, abierto o inacabado, si se trata de una forma en transición hacia un régimen federal o incluso a una confederación, opción esta de efectos políticos centrífugos imprevisibles. Están pendientes, entre otros, el problema de la integración y modelo para el Senado, la articulación institucional entre las administraciones públicas para evitar duplicida-

⁶¹ González-Trevijano, Pedro, Núñez Rivero, Cayetano, *op. cit.*, nota 59, pp. 108 y ss.

⁶² Aragón Reyes, Manuel, *Estudios de derecho constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998, pp. 411 y ss.

⁶³ Las 17 Comunidades Autónomas en que quedó organizado el pueblo español son las siguientes: Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla-León, Cataluña, Extremadura, Galicia, La Rioja, Madrid, Murcia, Navarra, País Valenciano y País Vasco. Las Comunidades que siguieron un procedimiento privilegiado y el máximo grado competencial fueron aquellas que tenían un pacto preautonómico, el País Vasco, Cataluña y Galicia; las demás se igualaron en 1995 por el Pacto entre Partidos y Navarra obtuvo su autonomía no por estatuto sino por Amejoramiento del Fuero.

des, el mejoramiento de las instancias de cooperación y la promoción de las relaciones multilaterales entre las Comunidades.⁶⁴

Con todo, hay un hecho incontrovertible: la Constitución de 1978 ha logrado llegar mucho más lejos que sus antecesoras. No hay que regatearle méritos a la Constitución, ha sido el marco propicio para el esfuerzo admirable que el pueblo español ha realizado en su tránsito rápido y dulce hacia la democracia, como también ha cobijado la fórmula que hasta ahora ha permitido el equilibrio entre un gobierno nacional —inveteradamente centralizado— y las diferentes regiones y grupos nacionales. Evidentemente, el régimen español no está exento de peligros, la violencia irracional y el nacionalismo exacerbado lo muestran, pero en su propia Constitución se encuentran antidotos, que no son otros que fomentar y acrecentar los principios y los valores superiores definidos claramente en su ordenamiento fundamental.

Hasta ahí nuestro análisis, que no quisiera concluir sin antes recordar que cuando leí por primera vez la Constitución de 1978 pensé que ojalá conciliara los extremos de que hablaba don José Ortega y Gasset, quien desde 1921 en su obra *España invertebrada*, precisamente en el apartado que lleva el rubro “Incorporación y desintegración”, expresaba lo necesario que era para los españoles equilibrar dos principios, la energía unificadora central y la fuerza de los grupos regionales sin la cual la unidad nacional se disuelve.⁶⁵ Pese a vicisitudes conocidas, la Constitución de 1978 ha logrado hasta ahora armonizar tales principios y sigue representando para el pueblo español, tan cercano a nosotros, norma actuante y persuasivo proyecto para una fructífera vida en común.

⁶⁴ Para los tópicos mencionados en este párrafo, véanse: Tajadura Tejada, Javier, “Descentralización y cooperación en España”, *Civitas Europa*, 1, septiembre de 1998, pp. 155 y ss.; Vernin, Marianne, “L’Etat Autonometique espagnol et la problématique constitutionnelle des faits différentiels”, *Civitas Europa*, 3, septiembre de 1999, pp. 41 y ss.; Margall, Pasqual, “Nuestra propuesta federal”, *Derecho y opinión*, núm. 7, 1999, pp. 647 y ss.; Aragón Reyes, Manuel, *Estudios de derecho constitucional*, cit., nota 62, pp. 414 y ss.; Rubio Llorente, Francisco, *La forma de poder*, cit., nota 34, pp. 37 y ss.

⁶⁵ Ortega y Gasset, José, *España invertebrada*, Madrid, Austral, 1964, pp. 31 y ss.