

## INTRODUCCIÓN

De entre las distintas libertades, la libertad municipal es una de las más difíciles de obtener, pero también una de las más fáciles de perder, a pesar de que en ella surgen los primeros valores cívico-políticos de los ciudadanos, y que de su fuerza se deriva la fortaleza misma del Estado. En el momento actual en el que el mundo se globaliza y se piensa en la gran aldea mundial, es también cuando brota la reanimación de las comunidades locales que surgen como un fenómeno sociológico y jurídico que nos atrae, porque parece que nace como algo opuesto a los fenómenos recientes de la mundialización.

En este contexto, el profesor Pedro de Vega advierte que en la necesidad de encontrar ámbitos más reducidos en los que el hombre pueda dominar y controlar mínimamente su propio espacio vital se ha fomentado el resurgimiento, cada vez con más fuerza, de los valores de lo particular y lo local.

Sin embargo, conscientes de la necesidad de evitar el localismo (el que puede tener reminiscencia separatista y aislacionista incompatible con las necesidades de un Estado constitucional moderno), lo que intentamos fomentar son entidades municipales fuertes en su autonomía, idiosincrasia, costumbres y economía, pero siempre insertas e inmersas en la dinámica global del Estado, el cual debe de tratar de armonizar y descentralizar el poder, mas no atomizarlo.

¿Pero cómo controlar al Estado para que en su afán de fortaleza no desaparezca o debilite a las células municipales?, ¿cómo resguardar y proteger a la institución municipal de posibles vaivenes de políticas legislativas o ejecutivas que la puedan dañar substancialmente? Éstos fueron los primeros cuestionamientos que nos influyeron para realizar la presente investigación y a los que trataremos de dar respuesta a lo largo de este trabajo.

Creemos que sólo con el respeto y la protección a la autonomía municipal se podrá lograr la armonización y la descentralización del poder sin

debilitar la fortaleza misma del Estado democrático moderno, pues aunque confiamos en las medidas políticas para lograr el fortalecimiento municipal, estamos convencidos de que la vía más segura de proteger y fortalecer su autonomía es la vía jurídico constitucional porque ésta se encuentra fuera del alcance de aventuras de gobiernos, legislaturas y de partidos políticos en turno.

La elección del tema de la presente investigación también es resultado de la reciente creación de mecanismos constitucionales destinados a la protección de la autonomía municipal, tanto en España como en México, por lo que todavía actualmente es escasa la doctrina existente en lo relacionado a estos procesos en ambos países. La anterior carencia nos ha llevado a tratar de aportar una visión en conjunto, tanto del concepto de autonomía local, así como de los recientes mecanismos constitucionales de protegerla. Pensamos que lo que se diga o escriba relacionado con estos procesos puede ser de utilidad en la formación y afinación de los criterios e interpretaciones por parte de la doctrina y de los órganos constitucionales.

No obstante, tenemos que reconocer que lo que se exponga en este trabajo para el mejoramiento de los procedimientos constitucionales de protección municipal, tiene que ir acompañado de un determinado momento político y de un conjunto de necesidades que la misma realidad jurídica y política exija, pues como ya lo disertó Lasalle, las cuestiones de derecho constitucional no son primariamente cuestiones de derecho, sino de poder (nos referimos a posibles reformas en clave legislativa).

La presente monografía es un estudio comparado entre España y México. Escogimos estos dos ordenamientos bajo la premisa esgrimida por el profesor L. Pegoraro de que sólo se puede comparar lo que es comparable: España y México tienen una forma de Estado liberal democrática y comparten el principio de supremacía de la Constitución (principios que imperan en el constitucionalismo moderno), así como un origen común de influencia del primero sobre el segundo, producto de la filiación jurídica por la presencia española en México durante trescientos años. Sin embargo, también existen sustanciales diferencias como consecuencia de sus distintas realidades históricas, políticas, económicas, geográficas y culturales. Las diferencias encontradas, por ejemplo, en la forma de distribución del poder político dentro del Estado dará dinamismo y enriquecimiento a nuestra comparación.

## INTRODUCCIÓN

3

Es importante señalar que el objetivo de nuestro contraste, más allá de crear clasificaciones que sirvan para definir y ubicar las características de los sistemas políticos de los países confrontados, es también, para que mediante el intercambio de experiencias tanto legislativas como prácticas se enriquezcan ambos sistemas normativos. Sobre todo, porque el derecho mexicano está siendo cada vez más influido por el derecho europeo y en especial por el español, y la actuación de los investigadores e investigaciones de derecho comparado pueden ser de gran utilidad para acoplar instituciones y mecanismos constitucionales europeos, útiles a la realidad política y jurídica mexicana y viceversa.

Dentro de este campo de acción es donde el papel del comparatista tiene su mayor función para comprender y explicar las afinidades y las diferencias, pero sobre todo, para evitar trasplantes ineficaces o negativos, y percibir si el “caldo de cultivo” del ordenamiento que se pretende implantar es fecundo o estéril o si simplemente resulta incompatible por las características del sistema político donde se quiere instaurar.

Aunado a lo anterior, la comparación de la institución municipal, en nuestro caso el municipio español con el mexicano y sus mecanismos constitucionales de protección, resulta especialmente valiosa porque el municipio debe ser el banco natural de pruebas y experiencias para la implantación de nuevas instituciones o leyes que se quieran introducir o suprimir. De esta manera, desde los municipios se debe empezar a educar en la valoración de las nuevas instituciones u ordenamientos y, una vez analizada su efectividad y compatibilidad con la realidad política y jurídica, introducirlos a niveles superiores y no de forma contraria, como regularmente ha sucedido.

El contenido del presente libro se divide en tres partes y siete capítulos que se entrelazan entre sí. La primera parte aborda la autonomía del municipio en el sistema político y constitucional de España y México; la segunda hace el análisis comparado del órgano encargado de resolver los conflictos constitucionales de protección municipal, y la tercera estudia los procedimientos constitucionales directos de protección de la autonomía municipal en España y México.

El contenido de la primera parte está compuesto por tres capítulos, en el primero, se aborda el tronco común del surgimiento del municipio analizando las distintas corrientes doctrinales que pretenden justificar el nacimiento de éste, las que pasan por las posturas doctrinales como la iusnaturalista o la positivista. Además de lo anterior, también se estudian

los hechos histórico-políticos que han dado forma y fundamento a la autonomía municipal y que han ayudado a definir el contenido de su concepto. Estos hechos son el *pouvoir* municipal francés, *selbstverwaltung* y la doctrina germana de Stein, la doctrina de la descentralización y el *local self-government* inglés.

En este contexto, analizaremos algunas definiciones clásicas de autonomía municipal, aportando nuestra propia definición, en la que resalta como componente inseparable de la misma el elemento del efectivo acceso de los municipios ante los tribunales para su defensa. Este punto de nuestra investigación es fundamental, pues a lo largo del trabajo trataremos de verificar si nuestra definición es normativa o si es sólo nominal en la realidad constitucional y jurídica de los países contrastados.

Por su parte, el capítulo segundo es de vital importancia para la investigación, ya que es la base o marco de contraste de nuestra comparación para la realización de remisiones desde los demás capítulos y, porque es, además, el marco teórico que rodea a nuestro tema principal. Así también, en esta parte se describen las competencias asignadas en la Constitución a cada uno de los órdenes de gobierno en que está repartido el poder en el sistema constitucional mexicano; asimismo, lo anterior es fundamental para definir los alcances y la esfera competencial de los municipios mexicanos, para posteriormente compararlos con la forma de distribución del poder hacia los municipios en España.

A partir del tercer capítulo se inicia nuestra comparación formal entre el sistema jurídico-político mexicano con el sistema español, con la intención de que los resultados de la comparación puedan ser provechosos para el entendimiento de cada uno de los ordenamientos contrastados. Por lo anteriormente comentado, en este capítulo compararemos lo siguiente: el sistema autonómico español con el sistema federal mexicano, sus fuentes de producción normativa, así como al municipio español con el municipio mexicano desde la perspectiva constitucional e histórica. Además, ante la ausencia de una definición clara de las competencias y capacidades de los municipios españoles y de su autonomía en la Constitución, aportaremos algunas técnicas que pueden servir para la delimitación de éstas.

La segunda parte de este trabajo consta sólo de un capítulo, que tiene el objetivo ser el vínculo entre las garantías destinadas en la Constitución al municipio (primera parte de la investigación) y los procedimientos constitucionales para su defensa (tercera parte de la investigación). Esto

es debido a que a lo largo del cuarto capítulo analizaremos el órgano encargado de resolver los instrumentos constitucionales de protección de la autonomía local, es decir, las características esenciales del Tribunal Constitucional español y la Suprema Corte de Justicia de México, así como sus similitudes y diferencias en los siguientes puntos: integración del órgano, duración en el cargo de sus integrantes, su forma de designación, el perfil de los integrantes, funciones políticas incompatibles de sus miembros, así como su funcionamiento y sus competencias constitucionales.

Además, en este capítulo estudiaremos los sistemas de control constitucional de España y México. Si bien el primero lo tiene principalmente concentrado, el sistema del segundo es principalmente mixto. A pesar de esto, ambos sistemas guardan sustanciales analogías, ya que México ha fortalecido su sistema de control “concentrado” al estilo europeo o español a partir de las reformas constitucionales de 1988 y 1994 y con la incorporación de los mecanismos de control constitucional, denominados controversias constitucionales y la acción de inconstitucionalidad.

Para terminar, la tercera parte de nuestro trabajo consta de los capítulos quinto, sexto y séptimo, a lo largo de los cuales abordaremos los procesos constitucionales con los que los municipios cuentan para hacer efectiva su autonomía local cuando se les vulnera por algún ente u órgano de poder.

En el capítulo quinto y en los siguientes trataremos de descubrir si realmente los mecanismos actuales con los que cuentan los municipios son lo verdaderamente efectivos como para hacer frente a posibles invasiones o vulneraciones de la autonomía municipal. Del mismo modo, intentaremos desentrañar y dar los elementos fundamentales y elementales a los lectores para que éstos tengan la posibilidad de valorar, a su juicio y criterio, si el concepto de autonomía local que nosotros proponemos en la primera parte del trabajo, es realmente normativo o si se trata simplemente de un mero concepto nominal, esto dentro de las realidades políticas y jurídicas de los países que comparamos.

Durante el capítulo sexto examinaremos el proceso por medio del cual se defiende las competencias y la autonomía de los municipios españoles. Sin embargo, debemos de señalar que hasta este momento, tanto la jurisprudencia y doctrina jurídica relacionada con dicho mecanismo de defensa es escasa, no así la referida a la autonomía local. Con la finalidad de aportar ideas, criterios que puedan ayudar a subsanar la carencia mencionada con base en el derecho comparado, abordaremos también en este apartado, además de la comparación con el proceso de defensa de

los municipios mexicanos, el proceso de defensa de los municipios alemanes denominado recurso de amparo municipal.

El porqué abordar el proceso de protección de los municipios alemanes en este trabajo y no otras realidades constitucionales existentes en otros países viene derivado del criterio obtenido de las similitudes que guardan en algunos puntos vitales España y Alemania. El primero de esos criterios es que ambos sistemas jurídicos comparten la figura doctrinal creada por Schmitt, conocida con el nombre de garantía institucional, la cual, el Tribunal Constitucional español importó para delimitar el concepto constitucional de la autonomía. El otro elemento en común es el alto número de municipalidades que ambos países tienen —en comparación con México—, aunque, Alemania supera a España con casi el doble de éstas.

En el séptimo capítulo de este trabajo estudiaremos el procedimiento por el cual los municipios mexicanos pueden acceder directamente a la Suprema Corte mexicana para defender sus competencias y su autonomía frente a los distintos entes, poderes y órganos de poder que se encuentran configurados en la infraestructura institucional mexicana. Asimismo, resaltaremos las similitudes y las deferencias que existen en relación con el mecanismo de protección de los municipios españoles, además trataremos de aportar ideas para su mejoramiento, inspirados en el derecho comparado. En síntesis, el objeto principal del presente libro es tratar de evaluar el grado de autonomía que tienen los municipios en los países contrastados con base en el elemento del efectivo acceso de estas entidades a los tribunales. Es decir, el grado de autonomía de los municipios vendrá definido por su capacidad de respuesta y la efectividad de sus potestades y competencias ante los máximos tribunales nacionales de España y México en la actual dinámica jurídica y política de estos países.

Consideramos que las aportaciones y experiencias estudiadas a lo largo de este libro podrán ser de mucha utilidad para cada uno de los países que intervienen en la comparación, pero, sobre todo, esperamos que esta investigación sirva para fortalecer la cada vez más importante disciplina del derecho constitucional comparado.