

LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION LOCAL EN ALEMANIA

Por ROMAN SCHNUR

Decano de la Facultad de Ciencias
Sociales de la Universidad
del Ruhr, Bochum

Traducción de Celestino F. de la Vega

352.047(43)

Sumario: I. Introducción.—II. La organización de la Administración local en el sistema político de Alemania.—III. El curso de los fenómenos sociales.—IV. La reforma de los municipios rurales.—V. La reforma de los distritos.—VI. La organización de la Administración local en las áreas metropolitanas.—VII. Otras unidades superiores de la Administración local.—VIII. Tendencias generales de la reforma.

I. Introducción

HACE tiempo que se discute en la República Federal Alemana la reforma de la Administración local. Lo dicho vale, ante todo para los Estados miembros, a cuya competencia corresponde la mayor parte de los problemas de la reforma. La discusión de que se trata no había llevado, hasta hace pocos años, a la acción política, pero ahora parece que se pasa a transformar en hechos las propuestas reformadoras. Con ello se modificaría en amplia medida una parte importante de la total organización de la Administración pública alemana. Se trataría de la primera gran reforma, desde hace más de cien años, de la organización externa de la Administración alemana.

En enero de 1965 el Gobierno de Renania-Palatinado presentó al parlamento un proyecto de ley sobre simplificación administrativa,

proyecto que también incluye reformas de la Administración local (1). Entre otras reformas, el número de distritos de Administración local corporativa (Kreise) debe ser reducido de 39 a 33. En algunos de los restantes Estados miembros los Gobiernos han constituido comisiones de expertos que deben presentarles propuestas incluso para una amplia reforma de la Administración local. Una vez formuladas esas propuestas los Gobiernos elaborarán los proyectos de ley para los respectivos parlamentos, o bien, donde lo permita el régimen jurídico vigente, realizarán ellos mismos las reformas. Tal es el caso, por ejemplo, para los Estados de Baja Sajonia, Renania del Norte-Westfalia y Schleswig-Holstein. Actualmente ya conocemos los primeros informes de las comisiones en cuestión, informes que han dado lugar a vivas discusiones (2).

II. La organización de la Administración local en el sistema político de Alemania

1. Si se quiere valorar la importancia de la reforma de la Administración local en Alemania para la vida política global es preciso conocer la posición de dicha Administración local dentro de la estructura política total (3). La Administración local siempre fué en Alemania una parte importante de la Administración pública como un todo. Tan sólo durante el régimen nacional-socialista perdió su anterior autonomía. Actualmente, en la República Federal (59.000.000 de habitantes) la Administración local es más vigorosa que nunca.

Algunas indicaciones numéricas confirmarán lo dicho:

a) El personal de la Federación —excluido el ejército— comprendía un total, a fines de 1965, de 266.000 personas (sin las empresas económicas carentes de personalidad jurídica propia). El correo y el ferrocarril federales daban ocupación, entre ambos, a 850.000 personas. 1.100.000 personas estaban al servicio de los 11 Estados miembros.

La Administración local alemana, en su totalidad, ocupaba a 600.000 hombres.

(1) Landtag von Rheinland-Pfalz, V. Wahlperiode, Drucksachen Abteilung II, Nr. 370, pp. 2029 ss.

(2) Gutachten der Sachverständigenkommission der Landesregierung für die kommunale und staatliche Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen, Abschnitt A: Die Neugliederung der Gemeinden in den ländlichen Zonen, Siegburg 1966.

Jahresbericht 1966 der Sachverständigenkommission der Landesregierung für die Verwaltungs- und Gebietsreform in Niedersachsen, Hannover 1966.

(3) Sobre el particular *vid.* el trabajo de FRANZ MAYER publicado en esta revista, núm. 100, 1966, pp. 47 y ss.

Pero la proporción entre Administración estatal y Administración local sólo adquiere exactitud si se tiene en cuenta que en la República Federal hay tres Estados miembros llamados Estados-ciudad (Standstaaten) que no tienen, por tanto, Administración local (Berlín, Bremen y Hamburgo). La proporción entre el personal de los restantes Estados miembros y el personal de la Administración local se cifra, por la razón indicada, en un promedio de 1:1, es decir, en la Administración local desarrollan su actividad por lo menos tantas personas como en los respectivos Estados miembros (4).

b) La importancia de la Administración local alemana dentro del sistema político global también se denota en los presupuestos. Así, las previsiones para el presupuesto del año 1966 fueron las siguientes:

Federación: 67.800 millones de marcos (incluido el ejército).

Estados miembros: 46.700 millones de marcos.

Administración local (municipios de más de 10.000 habitantes): 26.000 millones de marcos (5).

Puesto que todavía no se conocían las previsiones para el presupuesto de 1966 relativas a los municipios de menos de 10.000 habitantes, la suma total para la Administración local todavía deberá evaluarse en una cantidad considerablemente más elevada. Ha de tenerse en cuenta que en el mayor de los Estados miembros, en Renania del Norte-Westfalia (17 millones de habitantes), el Estado gastó, en el año 1962, 7.100 millones de marcos y la Administración local 8.300 millones (6).

2. El nivel inferior de la Administración local está constituido por los municipios (7). Con arreglo al artículo 28 de la ley fundamental los municipios tienen competencia para *todas* las tareas públicas de carácter local en la medida en que el Estado no se haga cargo de tareas de tal carácter. A los municipios les está garantizado un ámbito determinado de asuntos propios. Las tareas que les corresponden las realizan en administración autónoma. Esas tareas o bien son tareas obligatorias impuestas por una ley estatal, o bien tareas voluntarias sobre las cuales la decisión corresponde al propio municipio.

(4) Vid. Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, 1966, página 449.

(5) Idem p. 440.

(6) Statistisches Jahrbuch Nordrhein-Westfalia, 1964, p. 248.

(7) La exposición básica es el *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, editado por H. PETERS, 3 tomos, Berlín, 1956. Vid., además, O. GÖNNENWEIN, *Gemeinderech*, Tübingen, 1963.

Además de las tareas propias, los municipios realizan, como Administración delegada, tareas locales del Estado. Esas tareas se llevan a cabo a expensas de los municipios. En estos casos el Estado no sólo tiene, como sucede en los asuntos de administración autónoma, el control jurídico, sino que también puede ejercer una facultad de revisión respecto a la conveniencia u oportunidad y, en consecuencia, puede dar instrucciones a los municipios.

Es necesario que los municipios tengan una representación resultante de elecciones generales. A la autonomía garantizada también pertenece la autarquía respecto al personal. Los funcionarios de la Administración local sólo mediatamente son funcionarios estatales.

3. Los Distritos (Kreise) son Corporaciones territoriales de Administración local a nivel inmediatamente superior al de los Municipios (8). Son competentes en tareas que trascienden el ámbito de la Administración local municipal. La ley Fundamental también les garantiza el derecho a la administración autónoma; pero dicha ley no garantiza la competencia para *todas* las tareas que trascienden el ámbito local municipal cosa que hacen la mayoría de las Constituciones de los Estados miembros. Los Distritos son, al mismo tiempo, la unidad territorial inferior de la Administración general del Estado. En algunos Estados miembros, el Estado tiene una propia Administración de Distrito. En otros Estados todas las tareas estatales del Distrito son realizadas por la Administración local como Administración delegada.

Muchos Municipios urbanos no pertenecen, sin embargo, a un Distrito. Esos Municipios urbanos que no pertenecen a un Distrito están sometidos directamente a la fiscalización del presidente del Gobierno, es decir, del jefe de la instancia estatal intermedia, periférica, que no pertenece a la Administración local.

4. En algunos Estados miembros también hay, a nivel superior al de los Distritos y de los Municipios urbanos que no pertenecen a un Distrito, Asociaciones o Federaciones de los citados órganos de Administración local. Tal sucede en Baviera y en Renania del Norte-Westfalia, pero también en el Palatinado, que pertenece al Estado de Renania-Palatinado. Esas Asociaciones (Kommunalverbände) son competentes en tareas taxativamente enumeradas que realizan o bien en Administración autónoma o bien en Administración delegada del Estado.

(8) Una nueva monografía sobre los distritos es la de G. CHR. VON UNRUCH, *Der Kreis*, Köln, 1964.

III. El curso de los fenómenos sociales

Los procesos evolutivos de los últimos decenios han llevado a que se considere necesaria una amplia reforma de la actual organización de la Administración local. Esos procesos están condicionados por la sociedad industrial que ha transformado, y continuará transformando, todos los modos de vida. La mejor manera de mostrarlo consistirá en observar la distinta evolución del ámbito rural y de las ciudades o de los núcleos urbanos expansivos (Agglomerationen).

1. La zona rural, en la que se encuentran los municipios más pequeños, experimenta un profundo cambio de sus estructuras (9). Eso se debe, principalmente, al cambio estructural de la agricultura alemana, cambio que no deja de estar influido por la Comunidad Económica Europea. Las metas principales de la moderna política agrícola consisten en el incremento de la producción agraria mediante el fomento del progreso técnico, en la racionalización de la producción y en el mejor empleo de los factores de la misma. A consecuencia de esas medidas disminuye constantemente el número de personas ocupadas en la agricultura. En muchas partes de Alemania sólo el 20 por 100 de las industrias agrícolas tienen una oportunidad de sobrevivir (10).

Por las razones indicadas, en Alemania se desarrolla una intensa política de industrialización de las áreas rurales. Esto es particularmente importante para los sectores fronterizos a la zona de ocupación soviética. En cumplimiento de la política aludida, la República Federal ha establecido muchas empresas económicas e industriales en zona rural (11).

Por otra parte se produce, cada vez en mayor medida, la «ruralización de la población de orientación urbana». En ese proceso se trata, ante todo, de personas que se mueven entre residencia en zona rural y lugar de trabajo en zona urbana (entre los trabajadores el promedio de esas personas es del 24,2 por 100), pero también se trata de rentis-

(9) Vid. sobre el particular el cuaderno 2, vol. 3, 1964 del *Archiv für Kommunalwissenschaften*, así como K. MEYER, *Ordnung im ländlichen Raum*, Stuttgart, 1964.

(10) Vid. H. PRIEDE: «Raumordnung in ländlichen Gebieten», en *Kirche und Raumordnung*, Stuttgart, 1966, pp. 72 ss.; G. ISBARY: «Neuordnung des ländlichen Raumes als Aufgabe der Regionalplanung», en G. MÜLLER et al, *Regionalplanung*, Köln, 1966, pp. 65 y ss.

(11) Sobre el particular la compilación: *Industrialisierung ländlicher Räume*, Hannover, 1961.

tas que ya no quieren vivir en la ciudad, de propietarios de fincas de recreo y de la afluencia bruscamente incrementada de los que disfrutaban vacaciones.

Ese cambio estructural de la zona rural lleva consigo, ante todo, que sus habitantes quieran equipararse, cada vez más, al nivel de vida de los habitantes de la ciudad: la población de los pequeños municipios también necesita el suministro de corriente eléctrica; cada vez se hacen más perentorias la conexión con un suministro central de agua y la eliminación de las aguas residuales; la modesta escuela con una o dos clases debe dejar paso a una escuela graduada con un mayor ámbito pedagógico, puesto que sólo de ese modo puede lograrse la formación que exige la sociedad industrial.

2. En Alemania las ciudades han incrementado su importancia. Eso sucede, particularmente, con los núcleos urbanos expansivos (Agglomerationen). Algunas indicaciones numéricas podrán aclarar esto:

En el año 1950 había en Alemania 56 regiones urbanas (Agglomerationen) con 21,6 millones de habitantes (12). En 1961 habitaban en esas regiones 26,6 millones de habitantes. A partir de ese momento también se hizo necesario partir de la base de 68 regiones urbanas. Esto significó un posterior incremento de 3,6 millones de habitantes. Mientras que el incremento total de población de 1950 a 1961 ascendió al 11 por 100, las ciudades de 20.000 a 100.000 habitantes incrementaron en un 21 por 100 y las de más de 500.000 habitantes en un 25,6 por 100. Al mismo tiempo la población de los municipios de menos de 2.000 habitantes disminuyó en un 9 por 100. Es importante señalar que la población de los núcleos de las regiones urbanas creció mucho menos rápidamente que la población de las áreas de expansión y de las zonas suburbanas de las aglomeraciones.

Los hechos indicados ocasionan grandes problemas de tráfico (13). Por otra parte la City, el centro de la ciudad, ha perdido, en medida creciente, población residente para acoger, ante todo, centros de prestación de servicios, es decir, organizaciones del sector terciario. El proceso simultáneo de la enorme motorización de la población agudiza el problema. El número de automóviles particulares se incrementó

(12) Sobre el particular la compilación: *Die Entwicklung der Bevölkerung in den Stadtregionen*, Hannover, 1963.

(13) Vid. la compilación: *Stadtregion und Verkehr*, Köln, 1964; además, R. HOFMANN: «Gemeinden und Verkehr», en *Buch deutscher Gemeinden* 1965, Köln, 1965, pp. 81 y ss.

de 2,9 millones en el año 1958 a 8,6 millones en el año 1965, de los cuales 6,2 millones pertenecían a trabajadores (14).

En los núcleos de expansión urbana en ningún modo se trata exclusivamente, por tanto, del saneamiento del núcleo, sino que las áreas próximas urbanizadas integrantes de las regiones urbanas tienen que ser incluidas en la red total de las aglomeraciones. Esto resulta particularmente claro en el estado de Renania del Norte-Westfalia. En los núcleos de las regiones urbanas y en sus zonas suburbanas viven 11 millones de hombres de un total de 17 millones, es decir, el 61 por 100 de la población está radicado en el 21 por 100 de la superficie del Estado de que se trata.

IV. La reforma de los municipios rurales

1. Una consideración de los procesos que acabamos de describir y de la actual organización de la Administración alemana encargada de realizar las tareas de que se trata, pone de manifiesto por qué la población de los municipios rurales está administrativamente desatendida: de los 24.444 municipios de Alemania (a fines de 1965), 23.000 tenían menos de 5.000 habitantes. En los municipios de menos de 1.000 habitantes vivía el 12,1 por 100 de la población y en los de menos de 5.000 habitantes el 33,1 por 100.

La insuficiencia de esas pequeñas unidades de la Administración local para la solución de las modernas tareas públicas anteriormente aludidas se pone de manifiesto realizando una consideración cuantificadora (15). En el sector público, el ciudadano de la República Federal alemana espera hoy los siguientes establecimientos de prestaciones locales: escuela primaria completa, escuela de grado medio, escuela especial, biblioteca, jardín de la infancia, enfermería, asilo de ancianos, instalaciones deportivas y recreativas, buena red de carreteras con enlace a la red general de tráfico, suministro de agua, gas y electricidad, alcantarillado y recogida de desperdicios, instituto de crédito, correo, servicios de higiene y sanidad, playa, piscina.

En el sector privado ha de disponerse de una variada oferta de posibilidades de compra y de prestaciones de servicios, por ejemplo, estaciones de servicio, talleres de reparaciones, industrias de oficios, restaurantes, cine, locales de reunión, médicos, farmacias, etc.

(14) *Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland*, 1966, página 365.

(15) Sobre el particular *vid.*, ante todo, E. Laux: «*Verwaltungsgliederung un Versorgungsbereich*», en *Kommunalarchiv des Rheinischen Gemeindetages*, tomo 1, Siegburg, 1966, pp. 51 y ss.

Pero las prestaciones locales sólo tienen sentido si el círculo de los usuarios de los respectivos establecimientos es suficientemente grande para que dichos establecimientos sean económicamente sostenibles. También existe una estrecha relación entre el tamaño del municipio y su capacidad de rendimiento en el aspecto técnico-administrativo porque las modernas tareas públicas exigen una mayor burocratización de la Administración local y, ciertamente, no sólo en consideración a la superior calificación del personal, sino también en consideración y a causa de las modernas técnicas burocráticas (16). Por tanto, para el área de absorción de los establecimientos de prestaciones locales ha de aspirarse a un mínimo de habitantes de los municipios.

Exactas investigaciones sobre el beneficio y la utilidad de esos establecimientos han dado como resultado que un mínimo de 5.000 habitantes sólo puede ser traspasado para pocos de tales establecimientos (17). Eso permite comprender con claridad que la mayoría de los ámbitos de absorción de las prestaciones locales comprenden, actualmente, el territorio de varios municipios. Partiendo de esto se plantean las reformas.

2. Si en consecuencia se pretenden alterar los tamaños de los municipios, ha de tenerse en cuenta el hecho de que los ámbitos de absorción para los establecimientos de prestaciones locales son cuantitativamente distintos. Por esa razón se proponen para la reforma dos tipos de municipios. Los dos tipos deben tener funciones distintas:

a) Como pertenecientes al tipo básico A, han de considerarse los municipios a crear que puedan absorber la mayor parte de las prestaciones locales a la población. Se propone que los nuevos municipios de este tipo deberán tener, por regla general, 8.000 habitantes y, en los casos de condiciones desfavorables relativas al espacio o al tráfico, por lo menos 5.000 habitantes. Los establecimientos municipales han de poder alcanzarse, utilizando medios de transporte público, a lo sumo en media hora (distancia de la periferia al centro, aproximadamente, ocho kilómetros) (18). De ese modo el territorio municipal puede llegar hasta una superficie de 100 kilómetros cuadrados. En

(16) Esto ha sido mostrado detalladamente por F. WAGENER en la obra citada en la nota 9.

(17) Los informes de las comisiones de expertos citados en la nota (2) también parten de ese supuesto. Vid., además, G. F. KUHFUSS: *Die Bildung von Grossgemeinden - ein Weg zur Verwaltungsreform, Der Städtebund*, 1966, pp. 197 y ss.

(18) Vid., ante todo, el *Bericht der Kommission von Nordrhein-Westfalen*, loc. cit.

una densidad de población de 150 habitantes por kilómetro cuadrado, el territorio correspondiente a 5.000 habitantes no pasaría de 33 kilómetros cuadrados.

b) El municipio del tipo básico B se hace cargo, para su territorio, de las tareas correspondientes al tipo básico A; pero además de eso debe prestar otros establecimientos de superior categoría para su territorio y para un ámbito integrado por varias unidades del tipo básico A, por ejemplo, escuela superior, escuela especial, piscina, matadero, mayores espacios para actos culturales y de otra naturaleza. Un ámbito de esa clase debe incluir, por lo menos, 30.000 habitantes (19).

3. Municipios de ese tamaño se pueden crear de diversos modos. La solución depende, ante todo, de la respuesta que se dé a la cuestión del alcance de la autonomía que deben tener los municipios que se integren en la nueva unidad de mayor ámbito.

a) En la Administración alemana se conoce la institución de la *Agrupación (Amt)*. Se trata de una agrupación administrativa de varios municipios que no constituye corporación territorial. La agrupación realiza, con personal principalmente profesional, las tareas administrativas comunes. En contra de un fortalecimiento de esa institución a expensas de los municipios existen, sin embargo, reparos u objeciones, ante todo de carácter jurídico, porque la ley Fundamental, como ya se dijo en otro lugar de este trabajo, garantiza a los municipios un ámbito determinado de tareas propias (20).

b) También podría crearse un nuevo municipio, organizado de un modo federativo, mediante integración de otros municipios con distribución de competencias entre el municipio federativo y los municipios federados. Esa solución tendría la ventaja de que los actuales municipios que se integrasen conservarían una buena parte de sus vigentes competencias. Sin embargo se rechaza esa forma de organización porque es demasiado complicada (21).

c) Sin duda la mayoría de las propuestas se encamina a crear nuevos grandes municipios, en los cuales les queden a los municipios actuales unas cuantas tareas puramente locales. Con ello la nueva unidad adquiere suficiente vigor para sus tareas mientras que los «lugares» no pierden enteramente su importancia. En el supuesto de que se trata las partes o miembros ya no son, ciertamente, jurídicamente autónomas (22).

(19) Informe citado en la nota anterior.

(20) Informe citado en las notas anteriores, pp. 29 y ss.

(21) Informe citado en las notas anteriores, p. 34.

(22) Informe citado en las notas anteriores, pp. 36 y ss.

Después de una reforma de esa clase, de los 24.444 municipios alemanes ya no habría más que 5.000.

V. La reforma de los distritos

Apenas en ningún otro país la Administración local de los distritos tiene una importancia tal como la que tiene en Alemania. A la vista de los procesos evolutivos de que se habló en pasaje anterior de este trabajo, la organización de los distritos también se muestra como necesitada de reforma, si es que los mismos han de cumplir las tareas que les corresponden.

1. En la República Federal hay 425 distritos. En ellos vive el 61 por 100 de la población, mientras que su territorio comprende el 96 por 100 del territorio total de la República Federal. Un distrito tiene una media de 82.000 habitantes y pertenecen al mismo 58 municipios (en Alemania existen, en total, 140 municipios urbanos no pertenecientes a distrito). Ciertamente, el tamaño de los distritos es muy diverso: hay distritos con más de 300.000 habitantes y otros con menos de 15.000 (23). Si bien no deben pasarse por alto las diferencias regionales, el dato indicado permite reconocer hasta qué punto son necesarias las reformas.

Con unidades demasiado pequeñas ya no pueden realizarse las modernas tareas de los distritos. Así, actualmente pertenecen a las tareas que son asumidas en forma de Administración autónoma aquellas que, constantemente tiene que realizarse de un modo unitario para el territorio del distrito: carreteras de distrito, tráfico local, hospitales centrales, escuelas profesionales, parques naturales, zonas verdes, abastecimientos de agua trascendentes a la esfera municipal, fomento de la economía. A eso se añade, en el caso de que los municipios mayores del distrito no reúnan los medios necesarios, asilos de ancianos, piscinas, instituciones culturales, etc.

Análogo cuadro ofrecen las tareas que realizan los distritos para el Estado (Federación y Estado miembro): tráfico, compensaciones presupuestarias y compensaciones por daños de guerra, prestaciones a favor de víctimas de la guerra, auxilio social, protección y tutela de menores, defensa civil, administración sanitaria, etc., es decir, amplias y complicadas tareas.

(23) *Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland*, 1966, páginas 30 y ss.

Todo esto muestra que los distritos necesitan personal calificado y valiosos recursos técnico-administrativos y que esas exigencias sólo pueden satisfacerse en distritos relativamente grandes (24).

2. En consecuencia, las propuestas de reforma parten del supuesto de que incluso en las áreas de menor densidad de población de Alemania un distrito en ningún caso debería tener menos de 50.000 habitantes. Esa cifra es un límite inferior o mínimo de carácter absoluto. La mayoría de las propuestas de reforma van mucho más allá; así, la comisión de expertos de Baja Sajonia se refiere a distritos no menores de 250.000 habitantes (25).

Ese número de habitantes tal vez parezca muy alto; pero no ha de olvidarse que la reforma de los distritos presupone la reforma de los municipios de que se habló. Actualmente los distritos tienen que hacerse cargo, con frecuencia, de tareas municipales porque los municipios son demasiado débiles. Eso obliga a los distritos a descuidar sus tareas peculiares. Pero si los nuevos municipios han de tener un promedio de 5.000 habitantes, al distrito de 250.000 le corresponderán a lo sumo 50 municipios. Este número de municipios no es considerado demasiado alto.

3. Dado que en el territorio de los distritos existen también algunos organismos especiales del Estado se nota una falta de la necesaria coordinación del conjunto de la Administración pública en el ámbito del distrito. Pero la importancia cada vez mayor de la planificación obliga a suprimir, en la medida de lo posible, los organismos especiales del Estado y a integrarlos en la Administración de distrito, bien en la Administración estatal del mismo, donde la haya, o bien como competencia delegada de la Administración local del distrito (26).

A este respecto se muestra que la modificación de la Administración de distrito tal como fué realizada, después de 1945, en la ex zona británica de ocupación posiblemente tenga que ser anulada. En efecto: al incorporar organismos oficiales del Estado a la Administración de distrito es problemática el que eso también sea posible allí donde no existe Administración estatal de distrito. En ese supuesto sería

(24) Sobre el particular, ante todo, F. WAGNEG: «Verwaltung der Kreise in der Industriegesellschaft», *Der Landkreis*, 1966, pp. 103 y ss.; W. WEBER: «Raumordnung und Verwaltungsgliederung», *Der Gemeinderat*, 1966, pp. 242 y ss.

(25) Vid. el *Berich der Kommission*, loc. cit., p. 31.

(26) Vid. el *Berich der Kommoission für Niedersachsen*, loc. cit., pp. 30 y ss.; WAGNER, loc. cit., pp. 111 y ss.; W. WEBER: *Der Staat in der unteren Verwaltungsinstanz*, Köln, 1964.

necesario, por ejemplo, convertir en funcionarios de la Administración local todos los que anteriormente eran funcionarios del Estado. Eso, en la práctica, apenas podría realizarse.

4. Otra medida de las reformas consistirá en incorporar de nuevo a los distritos muchos municipios urbanos no pertenecientes a los mismos (27). Se ha mostrado que los problemas de la relación de esos municipios urbanos al distrito que los circunda sólo pueden resolverse adecuadamente del modo indicado. Cierto que se ha tratado de encontrar determinadas formas de cooperación para realizar las tareas comunes a esos municipios urbanos y a los distritos; pero la solución se ha mostrado, por regla general, como insuficiente. Aquí tan sólo puede ofrecer remedio la forma más firme de la cooperación, es decir, la incorporación de esos municipios urbanos al distrito que forma la unidad administrativa superior. Para el caso de que los distritos incrementen su tamaño en el sentido indicado en este trabajo se piensa en incorporar de nuevo a los distritos todos los municipios urbanos no pertenecientes a los mismos que tengan menos de 100.000 habitantes (28).

VI. La organización de la Administración local en las áreas metropolitanas

En las áreas metropolitanas o núcleos urbanos de expansión (*Agglomerationen*) las reformas tropiezan con problemas todavía más complicados. En esas áreas, como se dijo oportunamente, las diferencias de hecho entre ciudad y área periférica han desaparecido en amplia medida, si bien la organización de la Administración pública mantiene la distinción de ciudad, municipios y distritos. No obstante, en estas áreas muchas tareas públicas tienen que ser planificadas en un espacio mayor que el de cada una de las unidades que las integran, es decir, en el espacio del área metropolitana. Se ofrecen varias soluciones.

2. Podría pensarse en incorporar a la gran ciudad todos aquellos municipios próximos a la misma que integran un área metropolitana. Con ello se suprimiría la autonomía de los mismos. El espacio de ese modo creado constituiría el espacio administrativo tanto de la planificación como de la ejecución de la misma.

(27) Vid. W. WEBER: *Die kreisangehörigen Stadt im Gefüge der Verwaltung*, Göttingen, 1964.

(28) Tal la posición de la Diputación de Distrito de Norte del Rin-Westfalia: *Zur Neuordnung der Verwaltung in Nordrhein. Westfalen*, Düsseldorf, 1966, p. 22.

Una solución de esa naturaleza, tal es la opinión predominante en Alemania, tiene, sin embargo, muchos inconvenientes. Ante todo se pone de manifiesto que, en la solución de que se trata, no todos los municipios incluidos en el área metropolitana pueden ser incorporados a la gran ciudad, pues cuanto mayor es la distancia de los municipios a la ciudad tanto más carente de sentido se muestra la incorporación. En consecuencia, la incorporación sería, tan sólo una solución parcial del problema (29).

2. Otra posible solución consiste en mantener la autonomía de todos los municipios, incluida la gran ciudad, y crear, en cambio, un distrito de nuevo tipo para el área metropolitana, a cuyo distrito también pertenecería, en este supuesto, la ciudad. Ese distrito se supraordinaría a los municipios del área metropolitana como una más amplia corporación territorial. Un distrito de tal naturaleza ha de tener, sin duda, más competencias que el distrito de los sectores rurales del que se habló en apartado anterior de este trabajo, puesto que ello es necesario para que pueda asegurarse una suficiente planificación supralocal (30).

La solución a que acabamos de referirnos no ha encontrado muchos partidarios en Alemania. Se teme, evidentemente, que la gran ciudad domine por entero un distrito de esa naturaleza y que perjudique con ello a los restantes municipios del distrito. Ha de tenerse en cuenta, ciertamente, que también este modelo es objeto actualmente de un intenso análisis por parte de los expertos.

3. Un modelo distinto ha encontrado, hasta el momento, más partidarios. Se trata de la creación de una asociación o federación de Administración local para las áreas metropolitanas. Esa asociación no debe ser corporación territorial. El órgano de representación de la misma no estará constituido a base de elecciones generales, sino que los titulares del mismo procederán de los municipios participantes mediante nombramiento con arreglo a un determinado criterio (31). El cometido de la asociación consiste en planificar el desarrollo del área metropolitana en relación con determinadas tareas exactamente definidas. Eso incluye, ante todo, la planificación tanto de las áreas

(29) Así también WEBER, *loc. cit.* (nota anterior número 24), p. 247.

(30) De ese modo existirían en Alemania dos tipos de distritos: a) el distrito en los sectores o áreas rurales; b) el distrito en las áreas metropolitanas. No existen reparos desde el punto de vista del Derecho constitucional porque la ley fundamental, como se dijo en otro lugar de este trabajo, no comprende la competencia total de los distritos; pero sí en cambio tendrían que ser modificadas, en su caso, las constituciones de algunos estados miembros.

(31) Contra eso no existen reparos jurídicos, porque la ley fundamental no exige una genuina representación para tales instituciones.

o zonas de residencia como de las zonas de localización industrial, la ordenación del tráfico en el área metropolitana, el cuidado del paisaje y la prestación de otros servicios que trascienden el ámbito local. Una asociación de esa naturaleza no sólo tendría que realizar tareas de planificación, sino también de ejecución en los casos en que estas tareas exigen, por su sentido, una realización de carácter unitario para toda el área metropolitana (suministro de agua, suministro de energía, medios de tráfico dentro del área, etc.) (32). Un primer paso en esta dirección se ha dado con la ley del Estado de Baja Sajonia sobre la «Asociación del Area Metropolitana de Hannover» del año 1962. Actualmente se están valorando las experiencias obtenidas con dicha institución (33).

En todo caso la incertidumbre sobre la mejor solución administrativa para las áreas metropolitanas permite reconocer que en este sector radican, muy probablemente, las tareas más difíciles de la reforma de la Administración local alemana.

VII. Otras unidades superiores de la Administración local

1. Ya se dijo en otro lugar de este trabajo que en algunas partes de la República Federal también existen asociaciones o uniones superiores de la Administración local. La discusión sobre la reforma también se ocupa de esas instituciones.

Cierto que las asociaciones de que se trata no pueden compararse con aquellas instituciones que, en Inglaterra y en Francia, por ejemplo, son discutidas bajo la rúbrica de «regionalismo». En esos países se trata de unidades territoriales que por su extensión pueden ser comparadas con los Estados miembros alemanes. En Alemania, en cambio, se trata de unidades de la Administración intermedias entre la Administración central de los Estados miembros y los distritos o municipios urbanos no pertenecientes a distrito. Dado que los Estados de la República Federal tienen muy distinta extensión, las asociaciones superiores de la Administración local sólo pueden tener sentido en los Estados mayores. La importante cuestión para Alemania consiste en averiguar si en los Estados miembros correspondientes son necesarias tales asociaciones superiores de Administración local y, en caso afirmativo, cómo deben ser organizadas.

(32) Vid. WEBER, loc. cit. (nota anterior núm. 24), p. 248.

(33) *Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt*, 1962, p. 235 (el texto está reproducido en G. MÜLLER, *Raumordnung in Bund, Ländern und Gemeinden*, Stuttgart, 1965, pp. 138 y ss.

2. Esa cuestión no puede ser contestada sin una breve consideración de la instancia estatal intermedia de Administración general, es decir, el distrito de gobierno (*Regierungsbezirk*). Actualmente los distritos de gobierno son instituciones del Estado de organización jerárquica monocrática. Son análogos a los *départements* franceses, si bien los distritos alemanes no tienen representación alguna de la población (34).

Apenas se discute en Alemania que en los grandes Estados, como Baviera, Baja Sajonia, Renania del Norte-Westfalia, etc., es necesario que haya unidades administrativas entre la Administración central de los Estados y los distritos de Administración local, unidades que han de cubrir administrativamente el ámbito de que se trata. Esto se muestra, particularmente, en los problemas de la planificación de las ordenaciones comarcales. Los estudios de ordenación comarcal han puesto de manifiesto que para la planificación correspondiente se necesitan espacios mayores que los de los distritos de Administración local. Por eso se han creado en los Estados de la República Federal las correspondientes comunidades de planificación (35).

Puesto que la planificación de las ordenaciones comarcales no se ocupa exclusivamente de tareas públicas de carácter estatal sino también de tareas procedentes de los ámbitos de las unidades inferiores de la Administración local, la opinión predominante se orienta en el sentido de que la instancia intermedia entre la Administración central del Estado y los distritos de Administración local o los municipios urbanos no pertenecientes a distritos, por lo menos, también debería ser organizada como administración autónoma (36).

3. Algunos reformadores radicales han propuesto la supresión de la instancia estatal intermedia y su sustitución por asociaciones o unidades superiores de Administración local. Sin embargo, la opinión predominante rechaza tales reformas, porque considera necesaria la instancia estatal intermedia: una buena parte de las tareas correspondientes a este nivel es de inequívoco carácter estatal.

Una variante del modelo indicado consiste en proponer el mantenimiento de las tareas estatales traspasándolas para la ejecución a la asociación superior como competencias delegadas. En ese supuesto el Estado todavía tendría al nivel de que se trata tareas propias, pero no tendría organización propia.

(34) Sobre el particular se encuentra mucho material en la documentación «Verwaltungsvereinfachung in Rheinland-Pfalz» (Mainz 1967 Staatskanzlei).

(35) *Vid.*, como síntesis de la materia, H. HOBERG: *Das Recht der Landesplanung*, Hannover, 1966.

(36) *Vid.* el documento citado en la nota 28.

4. Parece ser que la reforma encontrará un camino intermedio (37). Eso quiere decir que en ese nivel de la organización vertical a la vez que se mantendrá la instancia estatal intermedia también se creará, en el mismo ámbito, una asociación superior de la Administración local. En esa solución son posibles diversas construcciones concernientes, principalmente, a la relación mutua de las dos organizaciones de que se trata.

Se podrían crear, por ejemplo, dos organismos distintos: uno estatal y otro de Administración local. Ambos tendrían ámbitos propios de tareas. La asociación de Administración local podría tener un órgano de representación constituido a base de elecciones generales.

Pero con ello todavía no estaría resuelto el problema de la planificación de las ordenaciones comarcales. Por eso se propone el hacer coincidir las áreas de las comunidades de planificación con las de las citadas asociaciones para lograr de ese modo una armonización total de los límites de las diferentes administraciones (38). Esas tareas de planificación podrían organizarse como tareas comunes que a la vez que son de carácter estatal también pertenecen a la Administración local. Para ello puede constituirse un órgano común de planificación cuya presidencia sería alterna. Los planes tendrían que ser ejecutados, en ese supuesto, con arreglo a las respectivas competencias tanto de la instancia estatal intermedia como de la asociación de Administración local.

Cierto que las comisiones oficiales de expertos todavía no se han manifestado respecto a estas cuestiones. Pero se puede suponer, fundadamente, que sus propuestas se encaminarán en esa dirección.

VIII. Tendencias generales de la reforma

Si bien las reformas de que se habló en este trabajo constituyen profundas intervenciones en la estructura actual de la Administración local alemana, no se proponen, sin embargo, debilitar dicha Administración local. Para poder valorar adecuadamente la significación de las reformas es preciso tener en cuenta la diferencia entre *garantía institucional* de la Administración local y *protección del statu quo* de las unidades de Administración local actualmente existentes. En este sentido, las reformas pretenden fortalecer la institución de la Administración local otorgando a la misma una forma más mo-

(37) Loc. cit, nota anterior pp. 18-19.

(38) Loc. cit, notas anteriores p. 18.

derna. Los reformadores temen, precisamente, que el estado actual de la Administración local se convierta en un peligro para la idea de administración autónoma porque muchos municipios y distritos de Administración local ya no tienen capacidad de rendimiento.

No cabe duda que corresponde a la línea de la moderna evolución el que la reforma haya de llevar a unidades mayores de la Administración local. Eso es insoslayable si es que muchas tareas que hoy son realizadas por la Administración local, de acuerdo con la tradición alemana, no deben pasar a instancias estatales. Pero esto se tendría en Alemania por un gran inconveniente. Cabalmente, la Administración local ha dado muestras, después de la derrota del año 1945, de tan grandes rendimientos que es considerada como imprescindible. En Alemania, ahora como antes, se cree que tan sólo una Administración fuertemente descentralizada es capaz de desarrollar las fuerzas del pueblo que son necesarias para un constante progreso económico y social de la totalidad del país.

Esa estima de la Administración local no excluye un fortalecimiento de las instancias estatales. Pero un fortalecimiento del Estado no significa el incremento de sus competencias; si en Alemania se desea una acción más vigorosa del Estado, la realización de ese deseo no se logra a expensas de la Administración local, pues hasta el momento el Estado ha hecho un uso demasiado escaso de las competencias que le corresponden. Se perfila, más bien, la necesidad de reformar tanto la Administración estatal como la Administración local para hacer más eficaz el todo de la Administración pública en la organización de las modernas tareas.

