

La organización municipal en Alemania

SUMARIO: 1. LAS DIFERENTES FORMAS DE ORGANIZACION. 2. LOS DISTRITOS (KREISE). 3. ASOCIACIONES Y FORMAS DE COOPERACION INTERMUNICIPAL. 4. LA ORGANIZACION MUNICIPAL EN LOS NUEVOS LÄNDER NACIDOS TRAS LA REUNIFICACION DE ALEMANIA. 5. VALORACION Y CRITICA DE LA DOCTRINA ACERCA DE LA ORGANIZACION MUNICIPAL. 6. LA PARTICIPACION ORGANICA DE CIUDADANOS Y RESIDENTES, EN ESPECIAL LOS EXTRANJERAS. 7. BIBLIOGRAFIA.

1. LAS DIFERENTES FORMAS DE ORGANIZACION

En la República Federal de Alemania la regulación del Régimen Local corresponde a los Länder y no al Bund. En comparación con España, el hecho de que no exista una Ley de Bases implica una mayor diversidad en las formas de organización entre los distintos territorios de Alemania. La solución de este país se explica fácilmente si consideramos, por una parte, el hecho histórico de la tardía unificación nacional (en el año 1871), que provocó que se generaran durante el siglo XIX distintos modelos históricos, proceso en el cual debe mencionarse al menos la influencia napoleónica y la de Von Stein; por otra parte, en la actualidad el principio federal explica que los Länder sean quienes regulen esta materia, el Régimen Local. El Bund puede influir mediante los «anexos de regulación» para la ejecución de Leyes federales por una Corporación Local; de la simple lectura del artículo 28.3 de la Ley Fundamental se desprende que el papel del Bund no va más allá, al respecto del Régimen Local, del de un garante de la observan-

cia de los principios de representación y autonomía en al ámbito local, que consagran los párrafos primero y segundo de ese mismo artículo.

No obstante esto, en una labor de abstracción y generalización pueden presentarse cuatro constituciones municipales, que sirvieron de inspiración para los Länder a los efectos de desarrollar la legislación local en su territorio. Cada uno de los Länder ha seguido uno de estos cuatro modelos (salvo el caso de Schleswig-Holstein, que presenta, combinadas, distintas de estas constituciones comunales):

La *Ratsverfassung* o «constitución de Asamblea», que es la presente en Baden-Württemberg y Baviera tiene dos órganos básicos: la Asamblea (Gemeinderat o Stadtrat) y el Alcalde (Bürgermeister). Este, y los Consejeros (art. 31 de la LRL de Baviera), se integran en aquélla, que es el órgano decisorio por excelencia y tiene una competencia residual de decisión para siempre que ésta no se atribuya expresamente al Alcalde (art. 24 I de la LRL de Baden-Württemberg). Como órganos auxiliares de trabajo están las Comisiones (Ausschüsse) respecto a la Asamblea (arts. 39 a 41 de la LRL de Baden-Württemberg) y, en relación con el Alcalde, los Adjuntos (Beigeordnete) en Baden-Württemberg, o Consejeros (Gemeinderatsmitglieder) en Baviera.

Los ciudadanos eligen directamente tanto a la Asamblea como al Alcalde; éste, por una parte, preside la Asamblea y las Comisiones (arts. 40 III, 41 II 1 y 42 I 1 de la LRL de Baden-Württemberg) y dirige la Administración Municipal y, por otra parte, está sometido al control de la Asamblea. Además le corresponde decidir en casos de urgente necesidad (arts. 43 IV de la LRL de Baden-Württemberg y 37 III de la LRL de Baviera).

Rheinland-Pfalz, la mayor parte de Schleswig-Holstein y Saarland (el Sarre) siguen la *Bürgermeisterverfassung* (o «constitución de Alcalde») cuyos órganos principales son, junto a la Asamblea, el Alcalde, las Comisiones y los Adjuntos. Aunque a la Asamblea corresponde resolver sobre los asuntos más importantes, y en todo caso en que no se atribuya la competencia al Alcalde (arts. 44 de la LRL de Rheinland-Pfalz y 34 de la LRL del Sarre), éste tiene una posición central ya que prepara aquéllos, preside y dirige la Asamblea y es el jefe de la Administración municipal. Además puede resolver en casos de necesidad (art. 61 de la LRL del Sarre) y suspender la ejecución de las resoluciones ilegales dictadas por aquélla (art. 42 de la LRL de Rheinland-Pfalz). Los ciudadanos eligen la Asamblea y ésta al Alcalde.

En la *Magistratsverfassung* (o «constitución de Magistratura») lo representativo es la existencia, junto a la Asamblea, de otro órgano principal, que es la Magistratura (Gemeindevorstand o Magistrat). Este sistema rige en Bremerhaven, Hessen y algunos Municipios de Schleswig-Holstein. Los ciudadanos eligen la Asamblea, la cual decide de los asuntos principales. Esta *elige, por una parte, su Presidencia*, que la

componen un Presidente (Stadtverordnetenvorsteher en Bremerhaven, Vorsitzender en Hessen y Bürgervorsteher o Stadtpräsident en Schleswig-Holstein) y dos representantes (Sellvertretern) —arts. 17 y 21 de la LRL de Bremerhaven y arts. 57 y 58 de la LRL de Hessen— y, por otra parte, un órgano llamado *Magistratura*, que está sometido al control de la Asamblea. La Magistratura tiene las funciones de gestión, administración y dirección de la Administración Municipal y representa la ciudad. En ella, y no en la Asamblea, se integra el Alcalde, con lo que las funciones típicas de presidencia, propias del Alcalde, se ciñen a la Magistratura pero no a la Asamblea; aquél, por otra parte, al ser Presidente de la Magistratura, es al mismo tiempo director de la Administración Local. Componen aquélla, en Hessen, el Alcalde, que la preside, el Adjunto al Alcalde (Erster Beigeordneter) y otros Adjuntos o Consejeros; en Bremerhaven, el Alcalde-Jefe (Oberbürgermeister), el Alcalde (Bürgermeister), que la preside, y los Consejeros. Entre aquéllos se reparten las funciones de representación y presidencia de la Magistratura. El primero representa la ciudad y dirige la Administración interna del Municipio y el segundo preside la Magistratura. Aquél puede tomar decisiones en casos de necesidad, en vez de la Magistratura (art. 70 III de la LRL de Hessen), e impugnar resoluciones ilegales, o contrarias a los intereses municipales, de la Asamblea (arts. 63 y 74 de la LRL de Hessen).

La *Direktorialverfassung* o *Norddeutscheratsverfassung* (o «constitución directorial») rige en Niedersachsen y Nordrhein-Westfalen. Los órganos son la Asamblea, el Alcalde y un Director del Ayuntamiento (Direktor). El Alcalde preside la Asamblea y las Comisiones. El dato más típico es, pues, la presencia del Director, quien está subordinado al Alcalde y ejerce las funciones de ejecución administrativa y dirección de la Administración Municipal, rompiendo con el criterio general de las demás constituciones, en que estas funciones se encomiendan al Alcalde. La Asamblea elige tanto al Alcalde como al Director. Este debe informar a aquél de todos los asuntos importantes del Municipio (art. 47 II de la LRL de Nordrhein-Westfalen) y a la «Comisión principal» (Hauptausschuß), órgano encargado de la ordenación de los asuntos administrativos principales (art. 46 I de la LRL de Nordrhein-Westfalen) y que en Niedersachsen no ocupa una posición auxiliar o subordinada respecto a la Asamblea, al gozar de una posición orgánica propia, con facultad decisoria siempre que otro órgano no tenga competencia. Prepara las resoluciones de la Asamblea participando en sus sesiones y, si se le requiere, en las de las Comisiones (art. 48 de la misma LRL). Es el responsable de los negocios jurídicos del Municipio (art. 55); tiene que recurrir las resoluciones ilegales de la Asamblea y de las Comisiones, impugnación que tiene efectos suspensivos (arts. 39 II y III y 108 I). En casos de necesidad puede deci-

dir el Director «de acuerdo» con el Presidente de la Asamblea —Alcalde— (en Nordrhein-Westfalen) o el Alcalde de acuerdo con un miembro de la Asamblea (en Niedersachsen) —arts. 43 I y 66, respectivamente—.

Junto a este primer paso de generalización, que me ha permitido agrupar los diferentes modelos de organización en unas constituciones municipales, puede darse otro segundo para establecer unas *pautas de organización comunes* para todas y cada una de las constituciones municipales vistas arriba, cuya elaboración resulta de un proceso de abstracción de la lectura de los distintos preceptos de Régimen Local que las Leyes de los Länder conceden a la organización municipal. Los órganos básicos del Municipio son la Asamblea y el Alcalde, de modo que a ellos se adscriben los demás órganos.

La *Asamblea* es el órgano de representación de los ciudadanos. Ejerce las competencias principales del Municipio, tanto normativas como para la solución de casos concretos. Para llevar a cabo sus funciones de control, la Asamblea dispone de amplios poderes de información. Al respecto de exponer las competencias de la Asamblea, la doctrina alemana presenta su clasificación entre las «reservadas» (Vorbehaltsaufgaben) y las «facultativas» (Fakultativaufgaben). Las primeras no pueden delegarse en otros órganos ya que su resolución debe hacerse por la Asamblea, sin perjuicio de que otros órganos lleven a cabo su preparación y tramitación. Como es lógico, aquí se encuadran las funciones principales de la Asamblea que, en un esfuerzo sistemático, son las siguientes (según los arts. 28 I de la LRL de Nordrhein-Westfalen, 40 de la Niedersachsen o 39 II de la de Baden-Württemberg):

- El dictar, cambiar o anular ordenanzas.
- Regular la composición de las Comisiones de la Asamblea.
- La regulación de las relaciones de personal.
- Aprobación del presupuesto municipal.
- Resolución sobre la creación de empresas municipales.

Las «facultativas» son aquellas competencias sobre las cuales la Asamblea puede definir, pero sin estar obligada a ello. Pueden delegarse y ser atraídas hacia sí.

Por último, SCHMIDT-ASMANN apuntan el caso de que la Asamblea no puede decidir si la competencia está reservada a otro órgano del Ayuntamiento (el Alcalde o el Director).

La organización se rige por el Reglamento Orgánico que aprueba la propia Asamblea. Las sesiones son públicas salvo que el interés público o un interés especial justifique la excepción. En la línea de tender al logro de mayor publicidad se prevé la posibilidad de establecer en las sesiones «tiempos para consultas de los ciudadanos» (así, el

art. 33 I 3 de la LRL de Nordrhein-Westfalen). Esta técnica, empero, no debe tomarse sin ciertos reparos referentes a posibles abusos por algunos sujetos que aprovechen para manifestar sus asuntos particulares, lo cual aconseja una regulación particular en los Reglamentos Orgánicos de cada Municipio.

Las *Comisiones* son órganos integrados en la Asamblea cuya composición refleja las proporciones de las distintas fuerzas de representación presentes en aquélla (arts. 33 I de la LRL de Baviera, 51 II de Niedersachsen). Algunas Leyes de Régimen Local de los Länder prevén en su composición también la presencia de ciudadanos expertos (arts. 42 III de la LRL de Nordrhein-Westfalen, 51 VII de Niedersachsen y 41 de Baden-Württemberg), cuestión en la que se incide más abajo (§ 6).

Las Comisiones pueden ser de «resolución» o de «asesoramiento». Estas preparan, discuten e ilustran el asunto que debe resolver la Asamblea. Las primeras cumplen la función de descargar a éstas de trabajo (arts. 39 III 5 de la LRL de Baden-Württemberg, 27 I de la LRL de Schleswig-Holstein). Los asuntos sobre los que deben trabajar se concretan por la Asamblea, pero ésta en ningún caso puede delegar las competencias que la Ley le reserva. En la regulación de Régimen Local puede encontrarse la concreción y definición expresa de algunas Comisiones, por ejemplo, financieras (arts. 41 II y 43 de la LRL de Nordrhein-Westfalen) o de cuentas, a modo de la Comisión Especial de Cuentas del artículo 116 de la LBRL española (arts. 41 II y 43 de la LRL de Nordrhein-Westfalen).

La figura del *Alcalde* (*Gemeindevorsteher*) tiene una distinta configuración entre los Länder, aunque pueden establecerse algunos criterios generales. A pesar de que no exista una Ley Básica que establezca esta institución de prescripción obligatoria, ésta se prevé en todas las Leyes Locales de los Länder. El Alcalde es elegido por la Asamblea, salvo en Baviera y Baden-Württemberg que lo es por los ciudadanos directamente (arts. 17 y 45 de las respectivas Leyes de Régimen Local). Las competencias varían según las Leyes de los Länder pero pueden distinguirse, en términos generales, aquéllas por su posición en relación con la Asamblea y las que la Ley le atribuye directamente. En relación con las primeras:

— La de preparar y ejecutar las decisiones del Consejo y las Comisiones (arts. 47 I de Nordrhein-Westfalen, 43 I de la de Baden-Württemberg).

— La reserva de decisión en circunstancias excepcionales que, en el caso de Niedersachsen y Nordrhein-Westfalen se reconoce pero de forma restringida ya que, en virtud de los artículos 66 y 43.1 de sus LRL reguladoras, respectivamente, la decisión ha de ser acordada con el Director, en el primero, o con un miembro de la Asamblea (en el

segundo). La variación mayor entre los Länder es al respecto de la determinación del presupuesto habilitante de «situación de necesidad» (así entre los arts. 43.4 de la LRL de Baden-Württemberg, 37.3 de Baviera, 48 de Rhein-Pfalz, 70.3 de Hesse, 49.3 de Schleswig-Holstein).

— El derecho o incluso deber de impugnar las resoluciones ilegales de la Asamblea y de las Comisiones (arts., por ejemplo, 39 II de la LRL de Nordrhein-Westfalen, art. 65 I de la LRL de Niedersachsen y art. 43 II de la de Baden-Württemberg), lo que produce efectos suspensivos y sirve como medio de control de la observancia de la legalidad por aquellos órganos y de equilibrio entre los poderes del Ayuntamiento. En caso de impugnación, la Asamblea decidirá entonces nuevamente sobre el asunto y, si se mantiene en su posición inicial, el Alcalde elevará el asunto a la Administración de tutela. Algunos Länder prevén también el derecho de recurrir resoluciones de la Asamblea «que perjudiquen el interés del Municipio» (Baden-Württemberg y Rheinland-Pfalz). Aquí, ni estamos ante un deber ni se establece tampoco la remisión del asunto a la Administración de tutela para el caso de que la Asamblea se mantenga en su posición inicial.

— Otro grupo de competencias es el que corresponde al Alcalde por delegación de la Asamblea, la cual puede ser general o para casos concretos. Tienen éstas distinto contenido y no pueden practicarse si la Ley atribuye expresamente la competencia a otro órgano del Municipio (art. 47 I y III de la LRL de Nordrhein-Westfalen que, empero, atribuye esta facultad al Director, y 62 I 2 de la LRL de Hesse).

Además, el Alcalde es, obviamente, competente para los asuntos que le atribuye la Ley: aquí se encuadran los asuntos de «simple administración» (arts. 62 I 6 de la LRL de Niedersachsen, 47 I de la de Rheinland-Pfalz y 44 de la de Baden-Württemberg), salvo en el caso de Nordrhein-Westfalen, al corresponder aquéllos al Director (art. 28 III de la LRL de Nordrhein-Westfalen). El concepto de este tipo de asuntos (*Geschäfte der laufenden Verwaltung*) es impreciso y la jurisprudencia los ha definido por «ser aquéllos que se presentan con mayor o menor regularidad y que son de escasa entidad o significación en relación con el ámbito de actuaciones administrativas y financieras del Municipio» (Sentencia del Tribunal Superior Contencioso-Administrativo de Münster, OVG 25, 186). La frecuencia y relevancia se miden también de acuerdo con la magnitud y capacidad prestacional del Ayuntamiento.

El Alcalde (o el Director) dirige la Administración (por ejemplo arts. 53 I 1 de la LRL de Nordrhein-Westfalen, 62 II de la Niedersachsen); le corresponde, así, decidir la división orgánica de funciones dentro del Ayuntamiento, sin perjuicio de que sea la Asamblea la que dicte las decisiones principales al respecto. En este sentido, es el jefe de servicio de todos los funcionarios empleados y trabajadores del

Ayuntamiento (por ejemplo art. 53 II de la LRL de Hessen). También de los Adjuntos del Alcalde, que no son órganos independientes sino subordinados a aquél, pese a que dirigen sus negociados con autonomía. Como director, que es, de la Administración Municipal, el Alcalde es la autoridad administrativa central y a él están subordinados los distintos servicios (principio de unidad administrativa). En los Länder que siguen la constitución de Magistratura, en puridad, estas funciones, las ejerce la Magistratura (en la cual, empero, se integra el Alcalde como Presidente).

Al igual que el Alcalde, los *Adjuntos del Alcalde* (*weitere Bürgermeister* o *Beigeordneten*) tienen funciones directivas y de representación, en concreto de uno o varios negociados. No pueden considerarse órganos independientes del Municipio y son elegidos por la Asamblea.

La existencia de las *Fracciones* es una consecuencia lógica del hecho de que la Asamblea se constituya con los distintos representantes de las fuerzas políticas. Se incardinan dentro de la Asamblea sin ser por ello órganos de representación municipal ya que no representan al todo. Su existencia se prevé en la actualidad en las distintas regulaciones de los Länder (arts. 30 VII de la LRL de Nordrhein-Westfalen, 39.b) 1 de la de Niedersachsen y 32.a) I y III de la de Schleswig-Holstein), aunque su régimen jurídico se encuentra en los diferentes Reglamentos Orgánicos del Municipio. Se les reconoce derechos de información y de presentación de escritos (arts. 33 I 2 de la LRL de Baviera y 30 VII de la de Nordrhein-Westfalen). Su función es la de servir de cauce de expresión de las posiciones del partido político en la Asamblea.

Finalmente, debe tenerse en cuenta la existencia de Ciudades-Estado, Berlín, Hamburgo y Bremen, cuyo sistema de organización no se corresponde con las constituciones que hemos visto, ya que tienen un modelo propio.

2. LOS DISTRITOS (KREISE)

Son Corporaciones territoriales locales superiores, cuyo territorio cubre el de varios Municipios, sin que sus fronteras trasciendan las de un mismo Land; tienen reconocido su derecho de autonomía de modo expreso en el artículo 28.1.2 de la Ley Fundamental. Aunque la forma del Kreis no encuentra parangón con las de nuestro Derecho local, cierto es que el esquema de competencias de estos Kreise es similar al de las Provincias españolas. Aquéllas pueden ser «propias», las cuales sirven, o bien para la prestación más óptima de un servicio que la que podrían realizar los distintos Municipios, o bien para la ayuda

o complemento de los Municipios en la realización de una determinada competencia (a modo del art. 30 del TR español) o, en tercer y último lugar, para equilibrar o compensar las necesidades entre los distintos Municipios, ayudando a los que tengan una situación más desventajosa —como es también el caso del art. 31 de la LBRL española—. Al respecto es interesante destacar la técnica de la *Kompetenz-Kompetenz* en favor de estos *Kreise* (Distritos), que permite la atribución hacia sí de una competencia municipal en los casos, en la práctica, en que no existe claridad acerca de si es competencia municipal o del *Kreis*. Paralelamente a éstas, están las atribuidas por delegación de los *Länder* (o, en nuestro caso, Comunidades Autónomas). Esta dualidad competencial no es sino reflejo de la posición que ocupan los *Kreise* dentro del Estado alemán. Junto a su carácter de Asociación Municipal (*Gemeindeverbände*) está la de ser parte integrante de la Administración Estatal. Es ésta, así, una pieza clave en el sistema organizatorio alemán al satisfacer el reto de articulación entre la Administración del Estado (el *Bund* y los *Länder*) y los Municipios. Por otra parte, de los *Kreise* se espera ante todo que cumplan una función de democratización de la Administración Local, al servir de vehículo de participación de los ciudadanos en los intereses generales, lo que se desprende del mero dato de su amplia capacidad prestacional, como motivación para su contacto directo con los ciudadanos y del hecho de que los habitantes tienen la cualidad de habitantes del *Kreis*. El logro de democratización de la Administración Local mediante los *Kreise* (Distritos) está presente desde su mismo origen en el siglo XIX. Al respecto de su evolución histórica debe resaltarse la famosa *Kreisordnung* de 1872, por la cual se establecía esta demarcación territorial en cuyos órganos de Administración participaban los ciudadanos. De entre estos asuntos merecen destacarse los de naturaleza jurisdiccional o de control de la Administración que, junto a funcionarios, eran ejercidos por representantes populares.

Estos Distritos presentan grandes diferencias entre sí, tanto territoriales como de población (pues la oscilación es nada menos que entre los 2.879,6 kilómetros cuadrados a los 22,4 y desde 628.000 habitantes a 49.000 del más pequeño) y ni siquiera los 237 *Kreise* cubren todo el territorio alemán, al existir Municipios que no se incorporan a un *Kreis* (el 5 por 100 en la actualidad). Por otra parte, la organización es muy dispar entre los distintos *Kreise*, sin que exista una regulación básica para todos ellos, de modo que, al igual que con los Municipios, también existen diferentes constituciones al respecto de la organización de los Distritos.

3. ASOCIACIONES Y FORMAS DE COOPERACION INTERMUNICIPAL

La necesidad de buscar fórmulas que permitan adecuar, por una parte, la forma más eficaz de prestación de un servicio con, por otra parte, las organizaciones de ámbito local, ha llevado a la creación de numerosas y flexibles formas de *Asociación (Gemeindeverbände)*, que engloban pequeños Municipios entre sí para la mejor realización de un servicio público y que reciben distinta denominación y contenido entre los diferentes Länder (Ämter, Gemeindeverwaltungsverbände, Verwaltungsgemeinschaften y Samtgemeinden, principalmente). Esta misma idea, por cierto, de optimar los servicios en el ámbito local, motivó, igualmente, un proceso de grandes dimensiones, de agrupación de Municipios, llevado a cabo durante los años sesenta en Alemania, por el cual aquéllos se redujeron de 24.512 (en los años cincuenta) a 8.594, tras la reforma.

En segundo lugar, están *las formas contractuales*, que la doctrina no considera en puridad Asociaciones Municipales (SCHMIDT-ARMANN-), concertadas por los Municipios, que dan lugar a nuevas formas de organización, para el mejor cumplimiento de la prestación de un servicio. Las fórmulas jurídicas para hacer posible la necesaria cooperación intercomunal son tanto de Derecho público como privado. Las primeras son la Comunidad de trabajo municipal (Kommunale Arbeitsgemeinschaft), el Convenio jurídico-público (öffentlichrechtliche Vereinbarung) y la Mancomunidad (Zweckverband). La *Comunidad de trabajo municipal*, que se presenta en todos los Länder salvo en Niedersachsen, Baden-Württemberg y Schleswig-Holstein, es, simplemente, una forma de trabajo acordada entre distintos Municipios, para la resolución de determinados asuntos (principalmente la realización de planes urbanísticos), que pueden ser cualesquiera de los que se correspondan con los propios de los Municipios (una enumeración puede encontrarse en el artículo 4 de la Ley Bávara de Cooperación Intercomunal), sin que por ello goce de propia personalidad jurídica ni sus decisiones afecten a terceros. El *convenio jurídico-público* es un contrato que celebran ciertos Municipios por el cual acuerdan que, por todos, sea sólo uno el que realice un determinado cometido. Aunque lo normal es que esta forma se genere voluntariamente por las partes, también puede ocurrir que su creación se prevea obligatoriamente por razones de un mejor cumplimiento del interés general (arts. 26 y 17 de las Leyes de Nordrhein-Westfalen y Baviera de Cooperación Intercomunal, respectivamente). Se distingue de la forma anterior por que sus actos o normas gozan de efectos externos (nach außen) y vinculación respecto a terceros, siendo un grado más intenso de cooperación. A

diferencia de esta fórmula, en la *Mancomunidad* se crea un ente nuevo para el cumplimiento de determinados cometidos, lo que implica una mayor complejidad organizatoria. Dentro de ésta pueden distinguirse, a su vez, las de creación voluntaria (*Freiverbände*) entre los Municipios y las de prescripción obligatoria (*Pflichtverbände*). Respecto a las formas de *Derecho privado de Cooperación Intercomunal* (por ejemplo art. 1 III de la Ley de Nordrhein-Westfalen de Cooperación Intercomunal) el principio es que están a disposición todas y cada una de las formas de *Derecho privado*; mediante éstas se consigue una mayor flexibilidad y rapidez en el cumplimiento de las funciones, lo cual es especialmente adecuado para resolver actividades de tipo económico; se elude de esta forma, igualmente, la tutela de la Administración superior; esta posibilidad ha de atenerse a las limitaciones concretas que establezcan las disposiciones legales de Régimen Local. Las formas más usuales son las distintas sociedades mercantiles. También es admisible una *combinación de fórmulas de Derecho público y de Derecho privado* como forma de cooperación intercomunal.

Al igual que en España, también se prevén las *Areas Metropolitanas* para las grandes Ciudades (*Stadt-Umland-Verbände*). Por último, quedan por mencionar las Administraciones Locales superiores, generalmente llamados *Bezirke* (Distritos, Demarcaciones, Partidos) que se presentan en algunos Länder como un tipo de organización que se sitúan entre el *Kreis* (Distrito) y el Estado (*Länder* y *Bund*), pervivencia de formas del pasado en la actualidad. Efectivamente, estas organizaciones se presentan en el siglo XIX como divisiones territoriales de los Estados alemanes de consideración, como es el caso de Prusia (*PAPAPENKOPF*). En este último Estado, su origen está en el Reglamento de 30 de abril de 1815 (sin perjuicio de precedentes que se remontan a la Edad Media), el cual dividió el territorio en diez «*Provinzen*», que fueron aumentando numéricamente según se extendían las fronteras de este reino; las Provincias evolucionaron, desde su inicial naturaleza estatal, a formas autónomas. En el Sur, una Ley de 28 de mayo de 1952 implantó los *Bezirke* que, de modo similar a España, trasladó el modelo francés. En la actualidad no es uniforme la configuración entre éstos, ni siquiera terminológicamente. En Baviera y Pfalz se llaman *Bezirke* (Distritos, Demarcaciones, Provincias), siendo lo típico el que los órganos son elegidos directamente por los ciudadanos; en Baden-Württemberg y en Hessen, por una parte, y en Nordrhein-Westfalen, por otra, los Distritos (*Landeswohlfahrtsverbände* y *Landschaftsverbände*, respectivamente) son Corporaciones federales (de ámbito local) que se integran con los Distritos (*Kreise*) y Ciudades no incorporadas a éstos (*kreisfreie Städte*) pero no directamente por los ciudadanos. Sus funciones son, en todo caso, sociales, culturales o de sanidad y, claro está, de ámbito supramunicipal y, especialmente, superior al de los *Kreise* (funciones de ámbito «regional»).

4. LA ORGANIZACION MUNICIPAL EN LOS NUEVOS LÄNDER NACIDOS TRAS LA REUNIFICACION DE ALEMANIA

Tras la reciente reunificación de Alemania, en el territorio alemán que se corresponde con el desaparecido Estado de la República Democrática, se han formado cinco Länder. El período anterior a este histórico acontecimiento es valorado negativamente por la doctrina alemana actual, que lo caracteriza además por las notas de centralismo estatal y autoritarismo. Al igual que en el resto de Alemania, tras la Segunda Guerra Mundial se intentó por los Länder de la antigua República Democrática de Alemania, enlazar con el sistema previo al del régimen Nazi, mediante la proclamación del derecho de autonomía municipal (muestra de lo cual fue su expresa proclamación en la Constitución de 7 de octubre de 1949) y la articulación de la organización municipal en torno a una constitución de Magistratura; sin embargo, el sistema organizatorio tradicional alemán pronto fue reemplazado por un modelo de inspiración soviética que llevó a la supresión de los Länder y su sustitución en 1952 por catorce Distritos o Demarcaciones. En esta línea, la Constitución de esta República, de 1968 (en la versión de 1974) y la «Ley para la Regulación de la Representación Popular a nivel local» de 4 de julio de 1974 sirvieron para la eliminación del carácter municipal de los órganos de las Administraciones Municipales, ya que pasaron a tenerlo de órganos instrumentales del Estado socialista. El 7 de mayo de 1989 se celebraron elecciones municipales, de lista única del partido comunista, que no sirvieron sino para acrecentar los ánimos populares en contra del sistema y de ahí que en la actual Alemania se considere que las primeras elecciones municipales son las celebradas el día 6 de mayo de 1990 tras las revueltas populares de los meses inmediatamente precedentes.

Para la reconstrucción de la vida local en el nuevo territorio de Alemania tuvo que dictarse una Ley que entró en vigor con fecha 17 de mayo de 1990, la cual recupera el derecho de autonomía municipal y la posibilidad de participación popular. Desde un punto de vista científico, esta Ley es interesante si tenemos en cuenta que el contenido de los preceptos legales es una «síntesis» del variopinto régimen organizatorio municipal desarrollado en Alemania tras la regulación de posguerra de los Länder occidentales (visto en el § 1). En esencia, se contempla la existencia de una Asamblea como órgano central (art. 21.1), cuyos miembros son elegidos por los ciudadanos cada cuatro años. La Asamblea está auxiliada por Comisiones, para el despacho de los asuntos, y elige al Alcalde (y los Adjuntos del Alcalde), el cual es el director de la Administración y puede resolver en casos de urgente necesi-

dad en vez de la Asamblea (art. 27.1 y 3, respectivamente). Se reconocen los Distritos (Kreise) en el artículo 8.

La puesta en funcionamiento del Régimen Local se ha hecho, pues, partiendo de una regulación «básica» para los cinco Länder de esta parte. Según dispone su artículo 100, «con la creación de los Länder se transmite a éstos la facultad de acabar la obra de regulación del Régimen Local», lo cual no es sino expresión del artículo 70 de la Ley Fundamental que otorga a los Länder la potestad legislativa en esta materia. La «cuestión local», es hoy más de tipo político-estructural que jurídico en el sentido de que la constitución municipal tiene problemas graves que trascienden a todos los órdenes, de personal, de índole financiero, de política económica y habrá que esperar para llegar a un momento de clarificación al respecto de observar la constitución municipal efectiva.

5. VALORACION Y CRITICA DE LA DOCTRINA ACERCA DE LA ORGANIZACION MUNICIPAL

En torno a la organización municipal, la discusión de la doctrina se produce a raíz de la nota de diversidad entre las diferentes constituciones comunales, que se han visto más arriba. Puede decirse, en términos generales, que se busca el perfeccionamiento (Optimierung) de las diferentes constituciones comunales de los Länder (SEEWALD). Como han puesto de manifiesto BANNER y STEINER, «no existe una constitución ideal y lo que debe hacerse es un análisis comparado de experiencias positivas y negativas», a los efectos de reformar la organización municipal.

La Ley Fundamental dispone, en su artículo 28, para todo el territorio alemán, que debe existir una Asamblea, elegida democráticamente por los ciudadanos (así como el principio de autonomía). La doctrina plantea si la Ley Fundamental permite construir un deber de los Länder, para la unificación de sus respectivas regulaciones locales. El sentir mayoritario es que, aunque políticamente es deseable la armonización de instituciones locales, de la Ley Fundamental no puede extraerse un deber general para los Länder de que unifiquen sus regulaciones de Régimen Local, y, es más, la conclusión contraria se apoya en el principio federal, vigente en la República Federal de Alemania; el otorgar a los Länder la facultad de regular el Régimen Local es una toma de posición consciente en el período de la posguerra, que quiso, además, eludir la tendencia de unificación, del Régimen Local, de la etapa nacionalsocialista (BRELL). Ciertamente es que el planteamiento de estas cuestiones tiene su fundamento en la propia Ley Fundamental ya que, en efecto, ésta permite reconocer un deber (general) de los Län-

der respecto al Bund, de unificación entre sus legislaciones, que se desprende del principio de lealtad constitucional a la Federación. Sin embargo, la doctrina no extiende esta consecuencia (excepcional) al caso concreto del Régimen Local. Así pues, no existe otra vía para la armonización entre las regulaciones locales que la de la reforma por los propios Länder. La discusión se plantea, entonces, en torno al estudio del funcionamiento, las experiencias y resultados de las distintas constituciones con el fin de extraer resultados generales, para que los Länder los incorporen a sus respectivas legislaciones, reformando los extremos deficientes respecto a la organización. Donde todos coinciden es en negar que el camino para perfeccionar y generalizar la organización municipal sea el de otorgar al Bund una competencia tal o, igualmente, de legislación básica, ya que ello, ni es deseado políticamente ni posible legal o constitucionalmente, porque ello vulneraría el principio federal del artículo 79.3 por el cual «el Bund no puede vaciar las competencias de legislación de los Länder». No ha faltado, empero, quien, basándose en la necesidad política de unificar criterios respecto a la organización municipal, en concreto ante el interés del ciudadano, de los sectores económicos, de los funcionarios y de la mejor realización de la política del Bund y de los propios Länder (especialmente atendiendo a que todos estos sujetos toman medidas que trascienden el ámbito de un solo Land), haya defendido que, junto a la vía deseable de la corrección legal por los propios Länder, existe un deber de éstos respecto a la Federación, de unificar sus instituciones municipales (BORCHMAN/VESPER y RAUCH), con apoyo en el principio desarrollado por el Tribunal Constitucional de cooperación y fidelidad de los Länder respecto a la Federación. Desprenden, así, en primer lugar el deber implícito de que los Länder no puedan aumentar ilimitadamente la variedad respecto a las formas de organización y, en segundo lugar, el deber positivo de auto coordinación entre los Länder al respecto de las formas de organización, los cuales pueden hacerse efectivos por el Bund por la vía de del recurso del artículo 13.7 de la Ley del Tribunal Constitucional en conexión con el 93.1.3 de la Ley Fundamental, que permiten forzar un pronunciamiento del Alto Tribunal para que dirima las controversias nacidas entre el Bund y los Länder, así como la aplicación de medidas de coacción (del art. 37) para cuando un Land no cumpla un deber respecto al Bund, lo cual se basa en el artículo 28.3 de la Ley Fundamental por el cual «el Bund debe garantizar que el orden constitucional de los Länder se ajuste a los derechos fundamentales y a las disposiciones de los párrafos anteriores del artículo 28». La vía para la unificación de la organización comunal es, pues, para esta posición, la que proporciona el principio de cooperación federal.

El análisis científico estudia el funcionamiento de las constituciones con el fin de sacar conclusiones susceptibles de generalización a

otros Länder y pretende, pues, la optimación de las constituciones municipales, basándose, así, por una parte, en un estudio de cada una de las constituciones comunales reguladas por los Länder, a los efectos de la corrección de su organización y, por otra parte, en generalizar algunas soluciones concretas de algunos Länder a los demás. Al respecto de lo primero la discusión afecta principalmente a la «constitución directorial» y a la «constitución de Asamblea», que hemos visto más arriba. En torno a la vigente en Niedersachsen y Nordrhein-Westfalen (directorial) existe una gran discusión acerca de la idoneidad de la solución por la cual, junto a la Asamblea, existen dos órganos principales, el Alcalde y el Director del Ayuntamiento, así como acerca de las relaciones entre ambos. La ratio del sistema está en hacer realidad la aspiración de dividir orgánicamente lo que es política y lo que es pura administración, dentro del Ayuntamiento, a modo del sistema inglés en el cual se inspira esta concepción. La posición del Director como Jefe de la Administración y de las finanzas ha hecho que, en la práctica, el Director haya logrado ganar una posición y un poder fáctico mayores que los del Alcalde; para obtener una subvención o una licencia o la corrección de un tributo, los ciudadanos deben dirigirse a este órgano; la vía por la cual el Alcalde canaliza su mayor influencia es la de su Presidencia de la Asamblea y, principalmente, de las Comisiones.

A favor de ese sistema se piensa que las funciones «pueden llevarse mejor entre dos que uno solo» y que éste es un sistema que permite prevenir frente a la prepotencia que en otros Länder tiene el Alcalde. En contra, THIEME se basa en el modelo del Sur de Alemania para afirmar que en éste todas las funciones que en Niedersachsen y Nordrhein-Westfalen se reparten entre los dos funcionarios señalados se llevan, sin mayores problemas, exclusivamente por el Alcalde. Sin embargo, como vamos a ver a continuación, la concentración de poderes del Alcalde es, precisamente, un punto que se objeta al sistema de Baden-Württemberg y Baviera. Además se critica la predisposición de aquel modelo al conflicto entre los dos funcionarios y, con ello, el retraso de las funciones administrativas, si bien es cierto que la definición legal de las funciones de cada uno de ellos evita que en la práctica se susciten especiales controversias. Esta discusión no es nueva, al estar presente desde los debates mismos de la elaboración de la Ley de Régimen Local de estos dos Länder —en las distintas concepciones políticas de los partidos políticos de izquierda y de derecha, SPD y el CDU—, y en la actualidad está en el periódico una posible sustancial reforma del SPD en la Administración Local al respecto de este concreto tema.

Típica es también la discusión acerca de la figura del Alcalde en la «constitución de Asamblea» (*Ratsverfassung*) de Baden-Württemberg

y Bayern. Para introducir la cuestión, basta citar las expresivas palabras de KNEMEYER, que afirma «no comprender por qué se llama «constitución de Asamblea» al tratarse en realidad de una «constitución de Alcalde», si nos atenemos a lo que acontece en verdad en ambos Länder y que, incluso si buscamos una denominación adecuada con el texto legal, tampoco se corresponde aquélla sino, en su lugar, la de «constitución dual entre Asamblea y Alcalde». Con esto, podría resumirse la cuestión. Efectivamente, en primer término la propia ley, en clara contraposición a lo que sucede en la constitución comentada anteriormente, concentra las funciones de Presidencia de la Asamblea (y de las Comisiones) y dirección de la Administración en el Alcalde. Sin embargo, más allá de la declaración legal de que el órgano principal del Ayuntamiento es la Asamblea, el Alcalde es en la práctica el que tiene mayor peso específico en el Ayuntamiento (BORCHMAN/VESPER). Según NEUMEYER es un cargo carismático, que precisa de especial preparación humana y dotes de mando, dato que ha de ponerse en relación con otro rasgo representativo de este sistema, que es el de la elección directa por los ciudadanos, la duración de su mandato mayor al de la Asamblea (ocho años en Baden-Württemberg frente a los cinco de la Asamblea), así como la abierta posibilidad de su independencia de los partidos políticos ya que *los candidatos han de presentarse sin más en su cualidad de simples ciudadanos y no de políticos*; respecto a este último dato, debe apuntarse que en la práctica esto ha hecho posible el acceso a la Alcaldía de más de un 50 por 100 de Alcaldes no vinculados a partidos políticos; el resto, en Baden-Württemberg, el 37 por 100 han sido del partido de Derecha, el 8 por 100 del de Izquierda y el 2,7 por 100 del Partido Liberal; esta independencia política del Alcalde es un dato singular y, con la doctrina alemana, meritorio, pues «el Alcalde logra emanciparse de la estructura de partidos, lo cual es necesario para dirigir el Ayuntamiento» (LECLAIR), o dado que «así se logra dar relevancia a las cualidades personales del individuo y no que se encubra bajo la sombra de un partido para ser elegido» (WEHLING); por otra parte, puede así también representar una función arbitral en la Asamblea y se bloquea la posibilidad de que ejerzan la Alcaldía sujetos no queridos por el pueblo. La configuración del Alcalde en el Sur de Alemania ha llamado, así, la atención de la doctrina alemana, que se apoya en distintas expresiones para ilustrar gráficamente la posición del Alcalde: «reyezuelo», «caudillo elegido por plebiscito —o aclamación»— (WEHLING) o «pequeños Bismark» (FABRITIUS). En general, la doctrina apunta las peculiaridades de esta constitución, pero las valora positivamente (al igual, y es un mero dato que aporta en este punto mi concreta experiencia personal, que la población del Sur de Alemania), especialmente respecto al logro democrático de identificación de los ciudadanos con el Alcalde, y máxime si

aceptamos la idea que se propugna en su favor, de que «la configuración poderosa del Alcalde no sirve de desapoderamiento de las competencias de la Asamblea. Por otra parte, el Alcalde tiene una función de cooperación con la Asamblea, de la cual puede hacerse uso para descargar a aquélla del trabajo mecánico. No obstante, no han faltado críticas respecto a la acumulación de poder por el Alcalde en detrimento de la Asamblea (especialmente SCHÖNFELDER). Sin embargo, con este sistema se ha logrado que en la práctica el despacho de los asuntos se haya hecho de una forma más rápida y eficaz.

Así pues, en la primera constitución mencionada se logra evitar el predominio del Alcalde pero con la segunda se gana en eficacia y democracia. La doctrina se inclina por defender la común dirección por el Alcalde de la Asamblea y la Administración, al favorece ésta la eficacia y coordinación, lográndose mediante esta configuración del Alcalde la unidad en el Ayuntamiento (KLÜBER). Comprobamos cómo, tras el período de calma que siguió a la promulgación de las Leyes de Régimen Local de los Länder, cuyo último eslabón fue la de Baden-Württemberg de 1955, se ha producido un momento de discusión acerca de la reforma de las constituciones municipales, dentro de la cual se encaja el intento de armonización de soluciones y, en la práctica, un proceso de reforzamiento de la posición del Alcalde. Este último, o bien se ha facilitado por el propio sistema constitucional local, como es el caso de la «constitución de Alcalde», o bien ha encontrado su apoyo en la vía de la amplia legitimación popular que concede la elección directa («constitución de Asamblea»), tendencia que se advierte también en los Länder de la «constitución directorial» por cauce de la contestación de la doctrina y los partidos políticos a este sistema.

Por otra parte, a los efectos de perfeccionar las constituciones comunales, la doctrina propone generalizar algunas instituciones, propias de algunos Länder a los demás. Así, VON ARMIN respecto a la técnica de la «solicitud de los ciudadanos» de Baden-Württemberg o Hessen, que se comenta poco más abajo (§ 6), a los efectos de profundizar en la democracia directa en el ámbito municipal. Igualmente, el llamamiento de los ciudadanos a Asamblea (Bürgerversammlung) y la mayor participación de especialistas en las Comisiones (RAUCH) y, en general de participación ciudadana en la toma de decisiones de los Ayuntamientos y ampliar sus derechos de información, tendencias éstas que en los momentos actuales podrían superar la inicial configuración de la organización municipal de la posguerra, que fue reacia a profundizar en este tipo de mecanismos, ante la negativa experiencia al respecto que proporcionó la República de Weimar. También se estudia la introducción en todos los Länder del sistema de elección popular directa del Alcalde por los ciudadanos, a los efectos de perfeccionar la constitución municipal. Efectivamente, con ello se gana en democracia y

participación ciudadana (GRAUHAN), si bien se ve en este hecho el origen de la posición de supremacía que tiene el Alcalde (tal como se ha visto en relación con Baden-Württemberg y Baviera). No es lo mismo que el Alcalde lo elija la Asamblea que lo hagan directamente los ciudadanos ya que, precisamente, con lo primero se logra una mayor legitimación de aquél y se sientan las premisas para una mayor acción del Alcalde en la vida local, tema que nos introduce en la siguiente cuestión.

6. LA PARTICIPACION ORGANICA DE CIUDADANOS Y RESIDENTES, EN ESPECIAL LOS EXTRANJEROS

Las distintas legislaciones de los Länder mantienen la tradicional distinción entre ciudadanos (Bürger) y los residentes (Einwohner). Los primeros son aquellos alemanes mayores de dieciocho años que hayan residido al menos seis meses en el Municipio (art. 12.1.1 de la LRL de Baden-Württemberg). Los segundos son, simplemente, los que residen en el Municipio, sin que para su identificación importe la forma de residencia sino el hecho fáctico de la misma; de este modo, los extranjeros no pueden ser ciudadanos pero pueden ser residentes. La contraposición, que en otro momento histórico tuvo mayor relevancia, en la actualidad es importante esencialmente al respecto del derecho al voto ya que sólo los primeros gozan de este favor legal. Existen, no obstante, otras diferencias jurídicas: los ciudadanos tiene el derecho y el deber de participar honoríficamente en los asuntos del Municipio (así el art. 15 de la LRL de Baden-Württemberg) —que puede negarse en casos excepcionales— y los derechos de votar en plebiscito determinadas resoluciones que a ellos se sometan, solicitar la resolución de la Asamblea de un determinado asunto [art. 8.b) de la LRL de Hessen], y la participación en la «Comunidad de ciudadanos», que se forma a iniciativa de la Asamblea previa petición de la «representación de ciudadanos» para la discusión con los ciudadanos de determinados asuntos, cuya resolución final corresponde en todo caso al órgano competente del Ayuntamiento. Los habitantes tienen sólo un derecho de petición y de utilización de los bienes públicos. Al respecto interesa destacar, y sin salirnos de la conexión de estos diferentes *status* con la organización municipal, el tema concreto de la participación orgánica de los extranjeros, a la luz de su actualidad y magnitud en Alemania.

En medio de una gran discusión, el Tribunal Constitucional tuvo que pronunciarse al respecto del derecho al voto de los extranjeros, dejando bien claro que éstos no gozan de tal favor (Sentencia del Tribunal Constitucional, en NJW 1985, 1300). El problema principal para la introducción legislativa del derecho al voto es que el artículo 20.2

de la Ley Fundamental afirma que la soberanía estatal reside en el pueblo, concepto éste expresamente definido en la propia Ley Fundamental, que lo concreta en los alemanes. Como los Municipios se consideran parte integrada en los Länder (los cuales participan en la nota de estatalidad) su soberanía ha de legitimarse, igualmente, en la voluntad popular, es decir, de los alemanes. Sin embargo, SASSE/KÄMPER opinan que esta concepción acerca del «pueblo» es un «mínimo» constitucional, con lo que no se impide que, siempre para los alemanes, se amplíe el derecho al voto a los extranjeros. ZULEEG se basa, para extender el derecho al voto, en que el concepto de «pueblo» no puede ser inmutable y que está sujeto a condicionamientos del momento y sociales.

La tendencia general es la de dotar cauces de expresión de la voluntad de los extranjeros en la política local. En Hamburgo se intenta introducir legislativamente el derecho al voto (REICHERT/GERN), hasta el momento negado expresamente en todas las Leyes de Régimen Local de los Länder para aquéllos que no sean ciudadanos. En este contexto, para los europeos deben considerarse, igualmente, las Directivas de la Comunidad Económica Europea (al respecto, en Alemania, NVwZ 1989, 341).

Pero, más allá de esta posibilidad, pueden distinguirse estos cauces de participación orgánica específicamente para los extranjeros: Es interesante destacar, en relación con lo que hemos dicho más arriba, que las Comisiones están siendo el medio legal en Alemania de canalización de la participación de los extranjeros en los asuntos municipales. A modo de compensación de la negación del derecho al voto, se está produciendo un progresivo fenómeno de incorporación orgánica de los extranjeros en la política municipal por medio de las Comisiones. Como ejemplo, en Baden-Württemberg, se prevén los siguientes mecanismos: en primer lugar, la Asamblea puede apelar a extranjeros para la composición de las Comisiones de asesoramiento, quienes participen honoríficamente con voz y voto (art. 41 de la LRL), lo cual sucede, en la práctica, tras la presentación como candidatas, de determinadas personas, por los núcleos de población extranjera. La legitimidad de esta solución se basa en que, al ser específicos los asuntos que trata una Comisión, ha de acudir a aquéllos que los conozcan, que, en este caso de la resolución de asuntos que afecten a estos núcleos urbanos poblados por extranjeros, no pueden ser otros que los extranjeros mismos. En este contexto se engloban también los «Consejos de extranjeros» (Beiräte), que sirven de auxilio a las Comisiones para el despacho de sus asuntos.

En segundo lugar está la vía del artículo 41.3 en conexión con el 33.3 de la LRL, por los cuales la Asamblea puede apelar a expertos para el asesoramiento de temas diversos (sin que, por tanto tengan el

carácter anterior), bien en la Asamblea o en una Comisión de asesoramiento. Esto se prevé también en el artículo 72 II de la LRL de Hesen que afirma que «las Comisiones se componen con el Alcalde, otros miembros de la Presidencia de la Administración del Ayuntamiento y, en caso de que sea necesario, con otros habitantes» (VGH Kassel 1989, 390, y KARPEN NJW 1989, 1012 y 1017) y en esta misma línea los artículos 51 VII de la de Niedersachsen, 42 II de la Nordrhein-Westfalen. En este contexto está también la posibilidad de participación de los extranjeros como encargados de la negociación de un determinado asunto (Ausländerbeauftragter), figura estudiada detalladamente por GRINDEL (que funciona también en el marco estatal). En este caso intervienen como Delegados del Jefe de la Administración Municipal, generalmente el Alcalde, tal como hemos visto en la descripción de las distintas constituciones municipales.

Este medio de participación de los residentes en general —también pues los extranjeros— en las Comisiones explica que se resarza ya el interés de participación de aquéllos en relación con las Comisiones, con lo que por ello no se prevé, a diferencia de lo que ocurría con la Asamblea, un derecho de consultar en las sesiones de las Comisiones (arts. 42 III 5 y IV de la LRL de Nordrhein-Westfalen). Sin embargo, se establece la publicidad de las sesiones de las Comisiones, con la clara intención de incentivar el interés de los habitantes en los asuntos del Municipio (arts. 33, 42 II de la LRL de Nordrhein-Westfalen). Sin embargo, STOBER afirma que, «pese a su carácter democrático, la experiencia ha demostrado que no es deseable tal solución legal, lo que se desprende de los datos que aporta la encuesta publicada en la Revista NW, Eildienst LKT NW 1983, 156, que demuestran que aquélla redonda en la división de fracciones dentro de la Comisión, ya que el interés del asunto en cuestión puede quedar en segundo lugar y en primer término entonces la captación de sectores». Igualmente, alarga las discusiones y perjudica la espontaneidad de manifestación.

7. BIBLIOGRAFIA

- BBANNER: «Vor- und Nachteile der Gemeindeordnung», en Mombaur *Neue Kommunalverfassung für Nordrhein-Westfalen*, Köln, 1988.
- BORCHMANN, M., y VESPER, E.: *Reformprobleme im Kommunalverfassungsrecht*, Stuttgart, 1976.
- BRIHTZINGER: *Kommunaller Investitionbedarf in der zweiten Hälfte der 80er Jahre*, Suttgart, 1987.
- BRELL: *Vom Gemeindeverfassungsrecht*, Berlín, 1953.
- CHAPMAN, B.: *La Administración Local en Francia*, Madrid, 1962, trad. de C. E. RUIZ DEL CASTILLO.
- DEUBER, M.: *Gebietsreform -Korrekturen?*, Köln, 1989.

- DOLS, H., y PLATE, K.: *Gemeinderecht. Leitsätze zum Recht in Baden-Württemberg*, Stuttgart, 1986.
- ERICHSEN: *Eildienst*, LKT NW, 1985, 244.
- FABRITIUS: «Wie mächtig ist der Bürgermeister in Baden-Württemberg», en *Der Bürger im Staat*, Jg., 1975.
- FRASCH, W., y SCHÖNFELDER, H.: *Kommunalverfassung. Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in der DDR*, Stuttgart, 1990.
- GOLDAMMER: VR, 1985, 49.
- GÖNNENWEIN, O.: *Gemeinderecht*, Tübingen, 1963.
- *Derecho municipal español*, Madrid, 1967.
- GRAUHAND, R.-R.: *Politische Verwaltung -Auswahl und Stellung der Oberbürgermeister als Verwaltungschef deutscher Grosstädte*, Freiburg, 1970.
- GRÖTTRUP: *Die kommunale Leistungsverwaltung*, Stuttgart, 1973.
- GRINDEL: *Ausländerbeauftragte*, 1984.
- HILL: *Die politisch-demokratische Funktion der kommunalen Selbstverwaltung nach der Reform*, Baden-Baden, 1987.
- HLÉPAS, N. K.: *Unterschiedliche rechtliche Behandlung von Großgemeinden und Kleingemeinden*, Frankfurt (u.a.), 1990.
- IPSEN, J. (coordinador); STOCK, J.; THIEME, W.; SCHLEBERGER, E.; EILERS, H.-H.; KNEMEYER, F.-L., y ARMIN VON, H.-H.: *Kontinuität oder Reform. Die Gemeindeverfassung auf dem Prüfstand*, Köln (u.a.), 1990.
- ISENSEE y KIRCHHOF: *Handbuch des Staatsrechts. IV*, Heidelberg, 1990.
- KEVENHÖRSTER: *Ausländische Arbeitnehmer im politischen System der BRD*, Bonn, 1974.
- KLÜBER: *Das Gemeinderecht in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlín, 1972.
- KNEMEYER: *Bayerisches Kommunalrecht*, Stuttgart (u.a.), 1988.
- KÜKNE, J. D., y MEISSNER, F.: *Züge unmittelbarer Demokratie in der Gemeindeverfassung*, Bonn, 1977.
- KUNZE: *Die Gemeindeordnung für Baden-Württemberg*, Stuttgart, 1973.
- LECLAIR: *Funktion und Position des bayerischen Bürgermeisters*, BayBgm, 1984.
- MIJARES GAVITO, J. L.: *El Barón von Stein y la formación del Régimen Municipal moderno en Alemania*, Madrid, 1965.
- MARTÍN MATEO, R.: *El Municipio y el Estado de Derecho alemán*, Madrid, 1965.
- MAUNZ: *Pflicht der Länder zur Uneinigkeit?*, NJW, 1962.
- MAUNZ; DÜRIG; HERZOG y SCHOLZ: *Das Grundgesetz. Kommentar*.
- VON DEN MÜHLEN: *St* 1984, 767 y ss.
- NIEDERSÄCHSISCHER MINISTER DER INNERN: *Niedersächsische Sachverständigenkommission zur Fortentwicklung des Kommunalverfassungsrechts*, Bericht, 1978 (que es un importante informe en que se estudia y propone una reforma de la organización municipal alemana).
- OEBBECKE: *Zweckverbandbildung und Selbstverwaltungsgarantie*, 1982.
- PAGENKOPF: *Kommunalrecht. Band I Verfassungsrecht*, Köln (u.a.), 1975.
- Muy especialmente, véase PAREJO ALFONSO: *Derecho básico de la Administración Local*, Barcelona, 1988, pp. 213 y ss., publicación en la cual pue-

den completarse los temas de las competencias a nivel local y el del principio de autonomía, entre otros.

PFIZER: *Verantwortung für Stadt und Bürger*, Stuttgart, 1979.

REHN: *Städte- und Gemeinderat*, 1984, 299 y ss.

REICHERT, B., y GERN, A.: *Kommunalrecht*, Baden-Baden, 1990.

RAUCH, A.: *Vereinheitlichung des Gemeindeverfassungsrechts in den Flächenstaaten* (tesis), Würzburg, 1974.

REINERS, T.: *Kommunalverfassungsrecht in den neuen Bundesländern*, München, 1991.

RICHTER, G. J.: *Verfassungsprobleme der kommunalen Funktionalreform*, Köln (u.a.), 1977.

SASSE y KÄMPER: *Beilage, Das Parlament*, 38, 1974.

SEEWALD, O.: *Probleme der Optimierung des Kommunalen Verfassungsrechts*, Köln (u.a.), 1978.

SOSA WAGNER, F.: *Manual de Derecho Local*, Madrid, 1990.

SCHLOSSER, y BROSS: *Grundzüge des Kommunalrechts in der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg, 1984.

SCHMIDT-ASSMANN, E.: *Kommunalrecht*, en I. VON MÜNCH (coordinador), *Besonderes Verwaltungsrecht*, Berlín (u.a.), 1988.

SCHMIDT-EICHSTAEDT, G.: *Bundesgesetze und Gemeinden*, Stuttgart, 1981.

SCHMIDT-JORTZIG, E.: *Kommunalrecht*, Stuttgart, 1982.

SCHÖNFELDER: *Rat und Verwaltung im kommunalen Spannungsfeld*, Köln, 1980.

SCHWABE, J., y SUNDERMANN, W.: *Kommunalverfassung in Nordrhein-Westfalen*, 1990.

STEINER, U.: «Besser verfasste Gemeinden durch Änderung des Gemeindeverfassungsrechts in Nordrhein-Westfalen?», en *Der Städtetag*, N.F., 1975.

STOBER, R.: *Kommunalrecht*, Heidelberg, 1987.

WEHLING: «Auswirkungen der Kommunalverfassung auf lokale politisch-administrative Handeln», en SCHIMANKE (coordinador), *Stadtdirektor oder Bürgermeister*, Basel (u.a.), 1989.

WICHMANN: *Städte- und Gemeinderat*, 1985, 22 y ss.

ZAHN, H. H.: *Die Einstellung der Bürger zu ihrer Gemeinde*, Baden-Baden, 1981.

ZULEEG: *JZ* 1980, 430.

