

La organización administrativa local en la República Federal alemana

I. *Antecedentes de la Administración local.*

Antes de la unificación de la Administración alemana, que respondía al régimen de caudillaje (*Führerprinzip*), según la legislación nacional sindicalista de 30 de enero de 1935 (1), prevaleció la organización colegial.

Existía, por tanto, en los Municipios de muchos países alemanes, al lado de una amplia Asamblea deliberativa o gran Consejo Municipal y del Burgomaestre, un órgano administrativo colegial (el *Magistrat*), gestor de la Administración local y órgano ejecutivo, elegido por la Asamblea municipal, integrada por el Burgomaestre (*Bürgermeister*, Alcalde de la ciudad), y en ciertos casos por un segundo Burgomaestre, profesional y director técnico de los servicios administrativos, y de un número de consejeros municipales retribuidos, que variaba en diversos países las funciones colegiadas, hasta el punto de establecer la distinción entre funciones del *Magistrat*, como Cuerpo, de la de alguno de sus miembros, como profesionales o directores técnicos de los servicios públicos, que poseían en algunas

(1) Vid. ROYO Y FERNÁNDEZ CAVADA, «El nuevo Derecho procesal prusiano». (*Rev. de Derecho Público*), abril 1934, págs. 3 y sigts., y mi trabajo «El órgano gestor del Municipio», *Rev. General de Legislación y Jurisprudencia*, marzo 1935, t. 136, núm. III, págs. 337-38. Hay publica de separata.

POSADA, «El régimen municipal de la ciudad moderna», 1936, pág. 525.

ciudades, por ejemplo, en las de Baviera, sin mengua de las atribuciones jerárquicas del *Magistrat* y de la Asamblea municipal (2), órgano éste cuyo poder tenía su origen en el Cuerpo electoral del concejo que regían.

La Administración de las ciudades de Prusia se presentaba, antes del advenimiento del nacionalsocialismo, bajo la forma de *Magistrat* o de Burgomaestre —elegidos por la Asamblea de representantes municipales (*Stadverordnetenversammlung*)—, asumiendo entonces éste las funciones administrativas, no las meramente ejecutivas y presidenciales, encomendadas, de ordinario, al Burgomaestre, vértice de la pirámide administrativa (3). Regía el *Magistrat* (4), constituido con la contextura expresada anteriormente en la Prusia Alta, en Hannover y en algunas otras provincias, y el régimen de Burgo-

(2) DELBEZ, «Le régime municipal allemand» (*Revue de Droit public*, 1930, págs. 5 sigtes.). WALTER JELLINEK, «Verwaltungsrecht», 1929, páginas 66 y sigts.

Cfr. PILOTY SCHNEIDER, «Grundriss der Verwaltungsrecht in Bayern und den deutschen Reiche», 1927, págs. 71 y sigts.

(3) A. HENSEL, «Kommunalrecht und kommunalpolitik in Deutschland», 1928, págs. 79 y sigts.

(4) Sintetiza POSADA en «El Gobierno de la Ciudad moderna», 1927, página 216, la estructura y el funcionamiento regulares del *Magistrat* del período correspondiente a la vigencia de la Constitución weimeriana con las siguientes palabras: «El *Magistrat*, verdadero Comité ejecutivo, en un Cuerpo compuesto del Burgomaestre y de varios miembros —*Stadträte* o *Schöffen*—. En la constitución de este organismo se señala la característica del gobierno de la ciudad como régimen técnico; lo componen dos clases de miembros: unos, retribuidos, y son verdaderos funcionarios designados en atención a su competencia, y otros, gratuitos. El número total de miembros varía, fijándose en cada caso por decreto local; al menos un tercio de los miembros debe ser de los no retribuidos. Los retribuidos se designan por doce años, salvo en algunas ciudades, que lo son de por vida; los miembros no retribuidos son elegidos por seis años, renovándose por mitad cada tres. La designación de los retribuidos ha de ser confirmada por la autoridad superior; no necesitan ser residentes; con frecuencia se buscan en otras ciudades. Lo que se desea es el funcionario competente para dirigir un servicio: la hacienda, la enseñanza, las obras públicas, etc., y debe demostrar su preparación profesional.» «La ciudad prusiana —escribe MUNRO— selecciona su alto personal sustancialmente, según el procedimiento de una bien organizada empresa de negocios», sin consideraciones de partido.

maestre, funcionario remunerado, administración unipersonal, en la provincia del Rhin, auxiliado por los adjuntos (*Beigeordnete*) (5).

Cada Estado, según la Constitución de Weimar (6), que integraba la Federación alemana, tenía su propia legislación y consiguientemente su peculiar organización administrativa local, sin que por el sistema democrático y de partidos no hubiese sido considerado en la doctrina como un síntoma de desunión y crisis del Municipio (7).

Así Prusia se dividió en provincias, éstas en distritos o Gobiernos de Distrito (*Regierungsbezirken*) y éstas a su vez en Círculos (*Kreisen*). En el último grado los Municipios.

Divisiones semejantes o sin alguna Administración intermedia admitían los demás Estados. Así Baviera: los Distritos y los Círculos. Sajonia, Württemberg, Baden y Hessen, con denominaciones parecidas o distintas, admitían una o dos Administraciones entre el País y los Municipios.

Además existían algunas Administraciones especiales intermedias para determinados servicios (8).

II. Principios en que se basa la nueva Administración local alemana

Se restablece el poder legislativo de los Países en materia de Administración local, bajo estos dos principios fundamentales, que rigen en los diversos Países y Estados de la Alemania occidental, que

(5) HARSCHK, «Lehrbuch des deutschen un Preussischen Verwaltungsrecht», 1927, págs. 335 y sigts.

W. JELLINEK clasifica en tres categorías el régimen municipal de Alemania: la primera comprendía un solo órgano, colegial; la segunda, dos órganos, los dos colegiales o uno colegial, y el otro individual (Burgomaestre); la tercera, tres órganos, dos colegiales, la Asamblea municipal (*Stadsverordnetenversammlung*), el Consejo administrativo (*Magistrat*) y el Burgomaestre (*Bürgermeister*). «Verwaltungsrecht», págs. 70 y 72. Cfr. BORNAHK, «Grundriss des Verwaltungsrecht», 1927, págs. 62 y 63. Véase BAUSEN, artículo *Gemeinde*, «Staatslexikon», II, pág. 430. HEINEN, «Gemeinde in Preussen, Staatslexikon», II, pág. 434.

(6) PETERS, «Lehrbuch der Verwaltung», 1949, págs. 291 y 305.

(7) Así, BECKER, «Gemeindliche Selbstverwaltung».

(8) Vid. FORSTHOFF, «Lehrbuch der Verwaltungsrecht», t. I, 1953, párrafo 23, pág. 359.

tienen su asiento en el artículo 28 de la Constitución de la República federal, conocida por la de Bonn :

1. Un cierto régimen de autonomía administrativa para la ejecución de las tareas propias de la circunscripción municipal, si bien con el aditamento «dentro del marco de la ley», lo que conduce a autorizar a los Parlamentos —sólo a éstos— de los Países el poder limitarla, como así veremos en orden al control superior (9).

2. La representación popular no sólo en los Países (*Länder*), sino en los Círculos (*Kreisen*) y Municipios (*Gemeinden*) ; es decir, que los miembros de su principal órgano —la Asamblea deliberativa— sean elegidos por sufragio universal inmediato, libre, igual y secreto, sin que necesitemos aclarar estos conceptos, que pertenecen al área de los principios de Derecho público.

Ello no es óbice a la creación de un órgano administrativo o ejecutivo, designados por las democráticas Asambleas : a), colectivo, llamándose por lo que respecta a los Municipios, Comisiones (*Ausschüss*) —Baviera o Rhin Westfalia— o Consejo Mayor (*Magisrat*) —Hessen Bremen— ; o b), singular, llamado generalmente Burgomaestre (en general en casi todos los Países) o Directores municipales, como en Rhin Westfalia y la Baja Sajonia, compartiendo las funciones directivas y ejecutivas, aunque no las presidenciales de los Consejos locales, con el Burgomaestre.

Otro tanto podemos decir de los Círculos, organismos que comprenden varios Municipios o distritos que, aun no previstos en la Constitución federal, tienen establecidos los Países (*Länder*) con carácter provincial entre el Estado y el Círculo o la Ciudad-Círculos, cuyas denominaciones no ofrecemos, pues examinaremos a continuación la organización singular local de los Países de la Zona oeste de Alemania. Estudiaremos con algún mayor detalle la organización local de Baviera, los Estados o Países de Baviera, Hessen, Norte Rhin-Westfalia y con menor detalle la de Baden-Wutemberg, Ciudades libres de Brema, Hamburg, Países de la Baja Sajonia, Rhin, Palatinado, Schwig-Hölstein y la especial y provisional de Berlín.

En la zona alemana denominada por los norteamericanos les fué permitido a los Países organizar su Administración local-municipal ;

(9) Vid. ERNST. ALHAUS, «Das Recht Gemeinden und Gemeinde Verbände», págs. 16 y 17. BRILL (H. L.), «Studium zur Entstehung un Entwicklung der deutschen Rechtsverwaltung» (tesis doctoral).

por tanto, también con entera libertad y autonomía por el Landtag (Parlamento) estatal. Modelo de ello lo presenta la República libre de Baviera.

III. La Administración local en Baviera

1. *La organización municipal.*—Rige en Baviera la ley municipal de 25 de enero de 1952, y se ha formulado, como la de todos los países alemanes, de acuerdo con los artículos 11 y 12 de la Constitución de Baviera de 2 de diciembre de 1946, los principios del artículo 28 de la ley fundamental de la República federal alemana (10), de que hicimos mérito (elección democrática para las Asambleas), designación de las Asambleas para los titulares de los órganos administrativos, colectivos o singulares.

En dicho artículo de ley fundamental se sientan principios que las Constituciones de los países deben de recoger; así, entre ellos, en los Países (*Ländern*), Círculos (*Kreisen*) y Municipios (*Gemeinden*) deben ser regidos por representantes del pueblo, por elección directa, libre, igual y secreta. Permite, sin embargo, que en los Municipios haya órganos —como veremos luego los Consejos de Distrito—, elegidos por la Asamblea municipal (*Gemeindeversammlung*). Dicho principio ha sido recogido en el artículo 12 de la Constitución.

El Estado federal —según dicho artículo 28 de la Constitución de Bonn— garantizará la autonomía municipal en orden a la competencia de sus intereses locales, bajo su responsabilidad y dentro del marco de la ley —e incluso de las Asociaciones de Municipios que se quieran constituir— (11).

Son los Municipios bávaros personas jurídicas de Derecho público; por lo tanto, con capacidad jurídica para obrar, poseer bienes, contratar y actuar en justicia (12), gozando de potestad para su or-

(10) MASSON, «Gemeindeordnung für den Freitag Bayern», 1952, página 3.

(11) Como antecedentes de las leyes locales en Baviera, se enuncian los edictos municipales de 24 de septiembre de 1918 y 17 de mayo de 1928, la Ordenación o Reglamento de 29 de septiembre de 1869, ley de autonomía administrativa de 22 de mayo de 1919, la Ordenanza o Reglamento municipal de 1943-46. Cfr. MANG (J.), «Verwaltungsrecht in Bayern», t. I, 1952, página 231.

(12) HELMREICH, «Bayerische Gemeinde Ordnung», 1954, pág. 1.

ganización y la de los servicios, regulación de personal, empresas industriales y en materia financiera (arts. 20, núm. 2; 22, núm. 2, y 33, núm. 1; 45, 60, núm. 3; 80, núm. 2, y 89).

Hay Municipios libres y Municipios dependientes o formando parte de los Círculos (13).

Los Municipios libres son los de cierta importancia y de más de 25.000 habitantes.

Puede el Parlamento —Dieta del País (*Landtag*), con la audiencia de la Dieta del Círculo (*Kreistag*), conceder o declarar la independencia a un Municipio del Círculo cuando alcance dicho número de habitantes y una cierta importancia urbana y aprobar el Reglamento (*Rechtsverordnung*) del Municipio libre presentado por el Gobierno, en el que se regule las relaciones financieras con el Círculo a que pertenecía (*Landkreis*).

Los litigios sobrevenidos en el orden jurídico-patrimonial serán resueltos por un Tribunal, presididos por un miembro designado por el Ministro del Interior, un representante del Círculo, otro del Municipio que ha obtenido la autonomía y dos miembros del Tribunal administrativo, designado por un presidente (art. 5.º).

Prácticamente han sido respetados algunos Municipios que habían obtenido la autonomía de los Círculos en la legislación nacional-sindicalista.

La autonomía del Municipio puede perderse a instancia de la mayoría de los vecinos, mejor diríamos de los ciudadanos —electores (*Gemeindebürgern*)—, a propuesta del propio Municipio, y siguiendo los demás trámites que para obtener la autonomía podrá volver a depender del Círculo.

Al Municipio lo considera Masson (14) como algo natural, de origen propio, *Ursprüngliche*, en tanto el Círculo como una creación artificial de la ley. No quiere esto decir que los Municipios alemanes o sus términos sean inalterables. Pueden fusionarse o segregarse un término cuando lo piden la mayoría de los electores y lo acuerden los Ayuntamientos (*Gemeinderäte*) interesados; empero puede el Gobierno, con la aprobación del *Landtag*, dictar una ordenanza de la disolución del Municipio, formando con otro uno nuevo, aun contra la voluntad de aquél.

(13) «Die Gemeinden sind Kreisengehörig oder Kreisfrei».

(14) Loc. cit.

Igualmente *ex officio* se puede promover la segregación de parte de un Municipio para unirlo a otro cuando el interés público lo exija ; mas en este caso exige el voto de la mayoría de los electores (artículos 11 y 12).

La competencia de los Municipios y de los Círculos está determinada, respectivamente, por las necesidades geográficas y económicas.

La antigua ley municipal alemana de 30 de enero de 1935, párrafos 2 y 4, ya reconocía tareas o materias propias de los Municipios (15).

Es lógico que un servicio de transporte de viajeros (tranvías, trolebuses) que comunique varios Municipios de un Círculo sea de la competencia del Círculo, o que un servicio de incendio costoso para los pequeños Municipios, aunque su área de acción a veces sea únicamente local, pueda serlo del Círculo.

Sería municipal los planes de urbanización y los servicios de sanidad, limpieza de vías públicas, alcantarillado, abastecimientos de agua —sólo a un término municipal—, cementerios, mercados, mataderos y policía de tráfico.

Para regular estos servicios, su régimen financiero y patrimonial, así como sus relaciones con el personal, incluso el de armas, deben formular y aprobar los Municipios unos Estatutos que, generalmente, y desde luego para darles efectos retroactivos, sobre todo en materia tributaria, necesitan autorización superior (artículos 24 y 25). En ellos se determinará el plazo en que entran en vigor, y deberán de darse a conocer por los medios de publicidad de uso local (boletines, tablón de edictos o pregones —lo que parece se sigue en uso en los pueblecitos—).

La organización de los Municipios bávaros es la siguiente :

Son administrados por el Consejo municipal (*Gemeinderat*) en tanto no corresponda la competencia al primer Burgomaestre.

El Consejo municipal se compone del primer Burgomaestre (Alcalde) y de Consejeros municipales (concejales) en número —incluidos los Burgomaestres— que va de 6 a 60, según la población (de menos de 500 a más de 500.000 habitantes), siendo el cargo de Consejero honorífico y de cuatro años de duración. A todos les toma

(15) FORSTHOFF, «Lehrbuch der Verwaltungsrechts», t. I, 1953, párrafo 22, pág. 341.

juramento el Burgomaestre o fórmula de promesa, a voluntad de los interesados.

El Burgomaestre puede ser de cargo de honor o profesional (*berufomässig*) en los Municipios menores de 20.000 habitantes, y desde luego es profesional en los de más de 20.000 habitantes (artículo 34).

Por una ley de 27 de febrero de 1948 se prohibía a los Municipios de menos de 10.000 habitantes que tuviera el primer Burgomaestre carácter profesional. Hoy queda al libre acuerdo del Consejo municipal el que tenga o no este carácter (16).

Es elegido por mayoría del 2/3 del número de concejales; pero la duración de los profesionales es de seis años y no de cuatro, como los Alcaldes honoríficos.

El primer Burgomaestre en los Municipios libres del Círculo toma el nombre de Burgomaestre superior (*Oberbürgermeister*).

El Consejo municipal elegirá entre sus miembros, por el período de la duración de su cargo, uno o dos Burgomaestres, que sustituyan por su orden al primer Burgomaestre en ausencia, enfermedad, etc.

(16) Exponemos en una sistemática, a título de información —aunque puede ser aleccionador si se pretende una dedicación de los principales representantes de la Administración local, si bien sean designados con un espíritu menos partidista y de más eficacia y preparación técnico-administrativa—, de la ley sobre sueldos e indemnizaciones de miembros y empleados de la Administración local de 10 de julio de 1952.

Haberes que perciben según el artículo 12 de dicha ley los Alcaldes y algunos Consejeros municipales en Baviera:

Primer Burgomaestre de Municipios que pertenecen a Círculos, hasta 5.000 habitantes.....	De 3.000 a 8.000 Dm. (marcos alemanes)
Idem, id., id., hasta 20.000 habitantes.....	} De 6.000 a 10.000 Dm.
Municipios libres, hasta 10.000 habitantes.....	
Municipio de 20.000 a 50.000 habitantes.....	} De 8.000 a 14.000 Dm.
Municipios libres de 10.000 a 50.000 habitantes.....	
En ciudades de 50.000 hasta 100.000 habitantes.....	De 12.000 a 18.000 Dm.
En ciudades de más de 100.000 habitantes.....	De 18.000 Dm.

Los demás Burgomaestres (Tenientes de Alcalde) recibirán el 80 por 100 de las respectivas cantidades arriba sistematizadas.

Los demás Burgomaestres (Tenientes de Alcalde) recibirán el 80 por 100 de las respectivas cantidades arriba sistematizadas. 6

Los Burgomaestres, como gastos de representación, pueden percibir, además, hasta 350 Dm. al mes. Además, todos los Burgomaestres y Conseje-

El primer Burgomaestre preside el Consejo municipal, ejecuta sus acuerdos y representa al Municipio y es Jefe de los empleados y trabajadores municipales.

Puede adoptar decisiones propias en determinada materia de no gran importancia, o en razón de urgencia, dentro de las normas que acuerde el Consejo municipal, y a tal efecto se le faculta para dictar Ordenanzas, de las que deberá dar cuenta al Consejo o a las Comisiones de Servicio en la primera sesión que celebre (art. 37).

Acabamos de mencionar las Comisiones (*Ausschüssen*). Efectivamente, pueden constituirse éstas en Municipios de más de 3.000 habitantes por el Consejo municipal, que puede también disolverlas y dictar su Ordenanza para regir determinados servicios o dirigir determinadas ramas de la Administración por delegación del Consejo. No son meras Comisiones informativas. Tampoco son como nuestra Comisión permanente, que rige determinadas materias encomendadas por la ley, verbigracia, abastos, sanidad, beneficencia, tráfico, etc. Su misión es simplemente delegada del Consejo municipal. Presiden las Comisiones el primer Burgomaestre o uno de sus representantes, si el Consejo no determina para presidirlos a un miembro especial que, por lo general, suele ser uno de los segundos Burgomaestres; si no se faltaría a la unidad de mando. El

ros reciben, como los demás empleados de Baviera profesionales, indemnizaciones por carestía de vida, vivienda, subsidio familiar, más los reembolsos de traslados, viajes, licencias, etc.

El Primer Burgomaestre aún recibe otras remuneraciones o dietas, a tenor del número de habitantes de la población de los servicios industrializados que dependen del Municipio, que están bajo su dirección, o sus Consejos, bajo su presidencia (art. 11).

Los Burgomaestres de honor obtendrán por gastos de representación, por habitantes y años, 1,80 Deutschmark, para los de menos de 2.500 habitantes, como mínimo, cantidad que disminuye, según una escala, a medida que aumente la población, alcanzando hasta 5.000 habitantes y 1,20 Deutschmark por habitante y año.

Los de más de 5.000 percibirán en concepto de gastos de representación el mínimo de lo que pueda percibir un alcalde profesional, que sería 6.000 Dm. al año, más una indemnización por carestía de vida.

La diferencia estriba en que los Alcaldes profesionales perciben además de dicho sueldo mínimo hasta 10.000 Dm., 350 Dm. mensuales de representación.

Consejo municipal dictará el Reglamento por el que se regirán las Comisiones (arts. 32 y 33).

También en los Municipios de más de 100.000 habitantes se establecerán Consejos de Distrito (*Bezirkhausschüssan*) y funcionarios de Distritos (*Bezirkverwaltungsstellen*), para la realización y complemento de fines y tareas propias del Distrito en que se ha dividido el término municipal. A tal efecto, para distribuir la competencia, el Consejo municipal aprobará un Estatuto (17). El primer Burgomaestre puede delegar sus funciones, dice Hölz y Rollwagen (18), en dichos funcionarios.

No se dispone en la ley cómo se han de designar los miembros de los Consejos de Distrito —que no constituyen Corporación independiente del Municipio, aunque reciban históricas denominaciones, como el Distrito de Munich, Swasbing—. Queda al arbitrio del Consejo municipal —según opina Masson (19)— aceptar la forma democrática —elección de los Consejeros de Distrito por los electores del Distrito y entre los elegibles para concejales— o la designación por el Consejo municipal, solución que se estima más práctica por la armonía que con el Consejo habrían de tener las actividades de aquéllos, y una mayor economía, ya que siempre es costoso poner en dinamicidad el cuerpo electoral.

Pese a la autonomía que la ley fundamental de la Federación alemana y la Constitución bávara otorgan a los Municipios de Baviera, éstos no dejan de tener un cierto control de las autoridades

Los Gobernadores de Círculos, son cargos profesionales y percibirán remuneración con arreglo a la siguiente escala:

Círculos hasta 30.000 habitantes.....	De 7.000 a 10.000 Dm.
Círculos de 30.000 a 50.000 habitantes.....	De 8.000 a 12.000 Dm.
De más de 50.000 habitantes.....	De 10.000 a 14.000 Dm.

Se les indemnizará además con 200 Dm. al mes en concepto de gastos de representación y todos los demás gajes que disfrutaban los empleados del Estado y Burgomaestres de carestía de vivienda, familia, etc. También los sustitutos del Gobernador del Círculo, aunque menos, percibirán remuneración.

(17) Vid. HEUSLER SEMMLER, «Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern», 1952, pág. 149.

(18) «Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern», 2.^a ed., 1953, página 169, núm. 4. En idéntico sentido KARL HERLMREICH, «Bayerische Gemeindeordnung», 1954, pág. 60, núm. 1.

(19) Ob. cit., pág. 111, núm. 9.

del país, en primera instancia, por el Consejo y Comisiones del Círculo, y en última instancia del Gobierno, siendo el Ministerio del Interior la más inmediata autoridad para los Municipios libres (20).

Tales autoridades y órganos administrativos deben de velar porque los Municipios cumplan los fines para los que son establecidos y actúen bajo su responsabilidad dentro de la ley. Han de velar también los órganos o autoridades especiales de control porque se cumplan las tareas delegadas por ellos, verbigracia, por los Círculos (*Kreisen*) y no se extralimiten de las funciones delegadas (artículos 108 y 109) (21).

Las autoridades de control pueden obtener informes y noticias de los Municipios y practicarles visitas (art. 111).

En su facultad controladora o inspectora pueden ordenar a los Municipios la revocación de sus acuerdos y decisiones ilegales. No dice la ley si de oficio o a instancia de parte, aunque suponemos lo podrán disponer por ambos medios.

En la hipótesis de que incumplan los Municipios las órdenes dadas por las autoridades de control o no persigan los fines obligatorios, éstas pueden adoptar medidas extraordinarias para forzarlos a su obediencia, e incluso pasado un plazo para tal cumplimiento sin verificarlo, ejecutarlas por sí a costa del Municipio recalcitrante; en una palabra: sustituyéndose a éste (22).

Si tanto el primer Burgomaestre como el Consejo municipal se resistiesen o pusiesen obstáculo a la ejecución de las decisiones de las autoridades de control, el Gobierno puede disolver dicho Consejo o destituir al Burgomaestre, o ambas medidas, y convocar nuevas elecciones del Consejo o del Burgomaestre, para cubrir ambos órganos (arts. 112 y 114).

2. *Los Círculos.*—Los Círculos de País (*Landkreise*), considerados por Masson (1) como Corporaciones territoriales meramente legales, de creación del comienzo del pasado siglo, regulados por las Ordenanzas de 16 de febrero de 1952, comprenden varios Municipios, que como hemos dicho dependen en cierto modo de aquéllos —aunque no todos, como los *Kreisfreien Gemeinden*, que por sí

(20) Cfr. MASSON. Ob. cit., pág. 201, núms. 5, 6 y 7.

(21) Vid. MANG (J.), «Verwaltungsrecht in Bayern», edi. cit., pág. 237.

(22) «... an Stelle der Gemeinde handelt», como dice Masson. Loc. cit.

tienen todas las facultades del Círculo— y sobre el conjunto del territorio comprensivo de varios términos municipales ejerce el Consejo del Círculo dentro del marco de la ley su facultad reglamentaria y su administración.

El territorio del Círculo es determinado por el Gobierno, aprobado por la Dieta del País (*Landtag*).

El Círculo es administrado por un Consejo (*Kreistag*) en tanto el propio Consejo o la Dieta del País no confieran determinadas funciones a las Comisiones (*Ausschüssen*).

De todas suertes, se le encomienda al Consejo los más importantes objetivos de la administración del Círculo, como la actividad financiera, la potestad reglamentaria, la constitución y participación en empresas económicas y otros determinados en el artículo 30 de la Ordenanza como idelegables.

El Consejo del Círculo se compone de los Gobernadores del País (*Landrat*) —llamamos del Círculo—, que lo presiden, y de los Consejeros del Círculo (*Kreisrathen*). Deben reunirse, al menos, cuatro veces al año, cuando lo acuerde la Comisión del Círculo o lo pida una tercera parte de sus miembros (arts. 24 y 25).

La Comisión del Círculo (*Kreisausschuss*), órgano administrativo o de ejecución, puede ejercer funciones propias delegadas, al par que preparar los asuntos del Consejo del Círculo, y se integra por el Consejero del País, que lo preside, y ocho Consejeros del Círculo, elegidos por el Consejo por el tiempo que les dure el mandato como Consejeros. Deben procurar estar representados en la Comisión todos los Partidos o Grupos, hasta el punto de que si algún Consejero es separado del Partido pierde su asiento en la Comisión del Círculo (arts. 26, 27 y 37). Como se ve juega en esta Administración comarcal un gran papel de carácter político de los representantes en el Consejo del Círculo.

Los Consejeros del País son elegidos uno por cada mil habitantes, sin que nunca pueda exceder de cuarenta y cinco, siendo el cargo honorífico.

El Gobernador del Círculo es también designado por elección ciudadana por seis años, debiendo de obtener mayoría absoluta de votos, y de no obtenerla, designarán en definitiva los Consejeros del Círculo entre los dos candidatos que hayan obtenido el mayor número de votos (art. 31).

El cargo de Gobernador del Círculo es, a diferencia de los Con-

sejeros, profesional, determinando la ley su remuneración (23). Sin dejar de ser democrático, se pretende una dedicación constante y una eficacia en el rectorado del Círculo, quien por otra parte, amén de la ejecución de los acuerdos de los órganos administrativos del Círculo que preside, tiene alguna función propia de alguna importancia, pues puede, como hemos visto atribuídas también a los Burgomaestres, adoptar medidas urgentes, dando cuenta al Consejo o a la Comisión del Círculo en la primera sesión que celebre, según sea del respectivo órgano la competencia que se permitió asumir el Gobernador del Círculo.

El sustituto del Gobernador del Círculo es elegido por el Consejo del Círculo entre sus miembros.

La potestad de control que pueden ejercer las autoridades estatales (Gobierno y Ministerio del Interior) sobre la administración de los Círculos es muy semejante a la que ejercen semejantes órganos gubernamentales sobre los Municipios, por el que obviamos la exposición de las normas contenidas en los artículos 94 a 108 de las Ordenanzas de los Círculos, pudiendo incluso llegar el Gobierno a destituir al Gobernador y disolver el Consejo del Círculo; convocando nuevas elecciones.

3. *Los Distritos*.—En el orden provincial, bajo el Estado y los Círculos del País (*Landkreis*), y de las ciudades libres del Círculo (*Kreisfreienstädten*), que ya hemos estudiado, se conservan los Distritos (*Die Bezirke*) como Corporaciones territoriales de carácter público, reorganizados por la ley de 17 de julio de 1953 (24).

Los órganos provinciales son el Consejo, la Comisión, el Presidente del Distrito y el Presidente del Gobierno; y decimos provinciales por la equivalencia, respectivamente, con la Diputación ante la Comisión provincial, el Presidente de la Diputación y el Gobernador civil (25).

Se rigen los Distritos por una Dieta o Consejo de Distrito (*Be-*

(23) Vid. *Ut supra*, nota a la pág. ...

(24) Sobre el proyecto de esta ley había dedicado el representante de Lantad, DR. RICHARD, un artículo de la Revista *Der Bayerische Burgo-meister*, intitulado «Un die neue Bezirkodgung», cuaderno 2.º, febrero 1953, págs. 25-27.

(25) *Mutatis mutandis*, equivalentes al *Conseil Général du département*, *President* y *Prefect* en Francia. Vid. WIDMANN, «*Staatliche un gemeindliche Selbstverwaltung*», 1948, pág. 21.

riksdag) que señale las líneas generales de la Administración del territorio, y debe reunirse en dos sesiones al año, cuyos miembros son elegidos por sufragio universal y secreto, determinando el número de éstos para cada Distrito la Dieta del Estado (*Landtag*), según la Ley Electoral general (art. 23, núm. 2 de la ley de 11. de agosto de 1954 (26) ; y la Comisión de Distrito (*Berirksausschuss*), integrada por el Presidente del Distrito (*Berirksstgpräsident*) y ocho Consejeros, elegidos por el Consejo entre los diversos partidos representados en éste, por la duración de su mandato electoral, salvo que alguno se aparte de un Partido, que debe ser sustituido. La Comisión prepara los asuntos del Consejo y resuelve los que éste le confiere (artículos 21 a 26 de la ley). La Comisión es convocada por el Presidente o a petición de la mitad de sus miembros.

El Presidente del Distrito y su sustituto son elegidos también por el Consejo. Preside también este órgano, le representa y tramita sus asuntos. Puede adoptar medidas urgentes, dando cuenta en la primera sesión que celebren al Consejo, a la Comisión o a las Comisiones especiales que para regir determinadas ramas puede crear el Consejo, de duración indefinida —que éste puede no obstante disolver—, según sea la respectiva competencia para decidir en definitiva (art. 30).

La Administración del Distrito no es absolutamente autónoma, porque se instituye como órgano integrante de éste el Presidente del Gobierno (*Regierungspräsident*), como si dijéramos el Gobernador civil, de nombramiento del Gobierno del Estado —a quien representa—, si bien de acuerdo con el Consejo del Distrito, teniendo él, como su sustituto, asiento en el propio Consejo y en la Comisión, aunque no fuese miembro de aquél, pudiendo reclamar estos órganos colegiales su presencia.

Aun cuando no asista para cada asunto, y para formar el orden del día, debe ser oído (27).

Correspondele la ejecución de los acuerdos del Consejo, Comi-

(26) Es de advertir que el artículo 28 de la Ley Fundamental de la República federal alemana no figura el Distrito como organismo representativo popular. (V. ant. cit. del Dr. Richard, pág. 27.)

(27) Vid. DR. RICHARD, loc. cit., pág. 271, quien señala o advierte una cierta confusión entre las facultades del Presidente de Gobierno y del Presidente de Distrito.

sión —o Comisiones especiales, en su caso—, y las decisiones urgentes adoptadas por el Presidente del Consejo a que hemos hecho arriba referencia.

El Consejo puede transferirle la decisión de asuntos de poca monta. La representación del Distrito al exterior y comunicación de enlace con el Gobierno del Estado la lleva dicho Presidente de Gobierno.

Medidas muy semejantes de control establecidas para los Municipios, a través del Ministerio de la Gobernación, rigen para los Distritos cuando sus órganos transversaran los límites legales de su administración, pudiendo incluso disolver el Consejo de Distrito y convocar la nueva elección (arts. 90 a 99 de la Ley del Distrito).

Los fines y tareas encomendadas al Distrito unas son propias, que comprenden necesidades generales del término al que abarca su jurisdicción, y otras delegadas del Estado o del Círculo (arts. 5 y 6 de la Ley) (28).

(Continuará.)

S. ALVAREZ GENDÍN

(28) Vid. DR. RICHARD, loc. cit., pág. 26.