

Sin ciudades no hay Estado que valga. El autogobierno municipal en la República Federal de Alemania*

Friedhelm Mensing
Helmut Nagelschmitz**

SEÑALA QUE LA IDEA DEL AUTOGBIERNO EN LA REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA TIENE SUS RAICES HISTORICAS EN LOS PRINCIPIOS DEL SIGLO XIX Y QUE EL MUNICIPIO CONSTITUYE LA BASE DE LA CONSTRUCCION ESTATAL DEMOCRATICA CONCRETIZANDOSE EN LOS DIFERENTES TIPOS DE AUTONOMIA: ADMINISTRATIVA, ORGANIZATIVA, JURIDICA, FISCAL Y FINANCIERA.

El autogobierno tiene tradición

Desde las reformas del Barón von Stein hasta 1945

“El aire de la ciudad libera”, decía un proverbio de la Edad Media. El derecho civil en vigor en la Alemania de entonces, un privilegio de algunas ciudades, liberó a las personas de las ataduras de la servidumbre feudal que imperaba en el campo. La idea del

autogobierno tiene sus raíces históricas en los principios del siglo XIX.

La ordenanza municipal del Barón von Stein (1757-1831), que se convirtió en ley el 19 de noviembre de 1908 en Prusia, se dirigía contra una tutela estatal excesiva. La asamblea municipal elegida como representación de los ciudadanos obtuvo el derecho de nombrar y controlar a un Concejo Municipal presidido por un alcalde. Como el estadista prusiano no sentía demasiado aprecio por la figura del burócrata con sueldo fijo, concedió gran valor a la actividad no retribuida de los cargos honoríficos en el seno de la corporación. De este modo sólo se empleaba a un síndico y a un funcionario de hacienda o de construcción.

* **Publicación de Inter Naciones. Traducido al español por Inés Riecken-Chavarría.**

** **Funcionarios de Inter Naciones, Bonn, Alemania.**

A pesar de que, en comparación con el feudalismo, los ciudadanos tenían muchos más derechos, las Ordenanzas de von Stein todavía no eran democráticas. En los municipios sólo tenían derecho al voto aquellos ciudadanos que eran propietarios de tierras, de una fábrica o que pagaban una determinada cantidad de impuestos. Si bien la Ordenanza Municipal de este estadista prusiano se fue modificando con el paso del tiempo, el derecho electoral censal, basado en la aportación tributaria, se mantuvo hasta el siglo XX. Hasta la instauración de la República de Weimar (1919-1933), la primera constitución estatal democrática y parlamentaria de la historia alemana, no se introdujo el sufragio universal para el hombre y la mujer en régimen de igualdad.

Mientras en los tiempos de von Stein los municipios y las ciudades eran "sistemas" prácticamente autónomos y autosuficientes, ello cambió radicalmente con el principio de la "revolución industrial" en la segunda mitad del siglo pasado. En muy pocas décadas cambió profundamente la forma de vida de las personas; lo cual conllevó a menudo grandes dificultades para las ciudades y los municipios. La población de muchas ciudades se multiplicó en poquísimos tiempo; el número de habitantes de Berlín, por ejemplo, creció de 1,1 a 3,7 millones entre 1880 y 1910. Aparte de sus funciones sociales, los municipios tenían que proporcionar viviendas a las masas que acudían a las ciudades, además había que ampliar la red de

carreteras y el servicio de transportes de cercanías. También era preciso introducir una política de planificación del suelo para la industrialización, gestionar los residuos y construir el alcantarillado. De este modo, por ejemplo en la ciudad industrial de Siegen en el land de Renania del Norte-Westfalia, los gastos de infraestructura y educación escolar pasaron de 11.600 y 17.400 marcos respectivamente en 1881 a 330.500 y 505.800 marcos. Ya en 1881 la "Caja de los Pobres" de la ciudad pagaba 67.454 marcos a los necesitados. Sin estas inversiones municipales el auge generalizado de las ciudades no habría sido posible. En las ciudades industriales, monoestructuradas en un principio, dependientes de las minas de hierro, poco a poco fueron estableciéndose fundiciones e industrias transformadoras del hierro, plantas de laminado, fábricas textiles, fábricas de curtidos e industrias de la piel. Sólo entre 1858 y 1905 el número de habitantes pasó de 7.723 a 25.693.

En lugar de las fábricas locales, en toda Alemania surgieron fábricas a escala regional, en muchos casos incluso empresas internacionales. Los municipios se encontraron ante nuevos y crecientes desafíos. Era imprescindible que existiera un personal administrativo remunerado que ejerciera su función con imparcialidad política. En vista de las funciones que debían desempeñar ya no bastaba con el síndico, el funcionario de hacienda y el de construcción de los tiempos del Barón von Stein. El Estado moderno también exige que las estructuras administrativas

municipales sean eficaces. Cuando en 1918 al término de la revolución de noviembre se introdujo el sufragio universal a nivel municipal, se empezaron a reformar las constituciones municipales. Al principio había 26 Ordenanzas Municipales diferentes en el Imperio Germano; lo cual resultaba sumamente insatisfactorio en vista de la creciente movilidad. Pero no se llegaron a unificar hasta el 30 de enero de 1935 cuando se aprobó la Ley de los Municipios. Puesto que ésta se basaba claramente en el principio del "Führer" nazi, en el momento del nuevo despegue democrático después de 1945 no se pudo ni quiso enlazar con ella.

Después del hundimiento del régimen nazi en 1945 los municipios eran el único elemento de la administración que todavía funcionaba. No obstante, éstos parecían encontrarse ante insuperables dificultades en los primeros años de la posguerra. La situación reinante en las ciudades destruidas por las bombas era catastrófica. Escasez de viviendas, deficiencias de abastecimiento, el retorno de los prisioneros de guerra y los flujos de refugiados del Este, todo ello eran tareas que había que afrontar simultáneamente.

Los que más influyeron en la nueva configuración municipal fueron los británicos. A diferencia de lo que había sido la tradición alemana, en los Estados Federados de Renania del Norte-Westfalia y Baja Sajonia se separó el poder legislativo del ejecutivo. Aparte del alcalde honorífico como Presidente de la Corporación y representante, in-

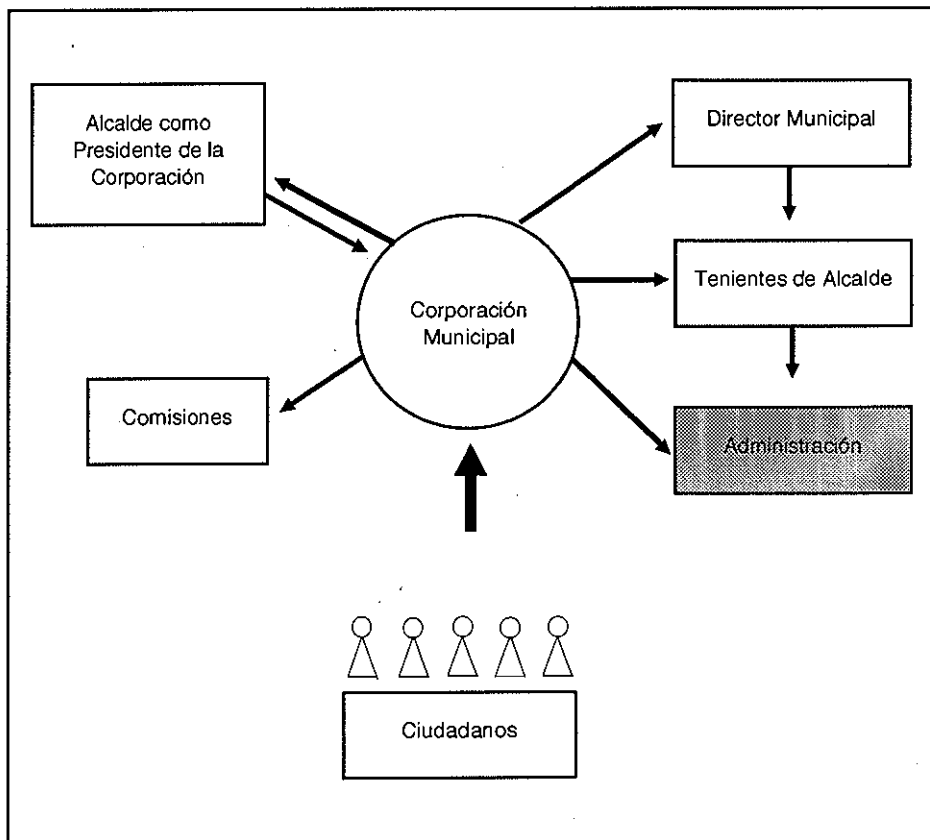
trodujeron la figura del "Director de Municipio o Ciudad" como Jefe Administrativo del ejecutivo. Según la Constitución de las corporaciones municipales de Alemania del Norte, ambos son elegidos por la Corporación Municipal.

Aparte del sistema de Concejo Municipal y de la Corporación Municipal del Norte de Alemania, que siguen la tradición británica, existen dos largas tradiciones más, sobre todo la Corporación Municipal del Sur de Alemania, en vigor en Baden-Wurtemberg y Baviera. Según este modelo, la Corporación Municipal y el alcalde son elegidos directamente y el alcalde tiene un papel clave: preside la Corporación Municipal y al mismo tiempo dirige la administración. El influjo francés se detecta sobre todo en el sistema de alcaldía vigente en Renania-Palatinado y en el Sarre.

El municipio: base de la construcción estatal democrática

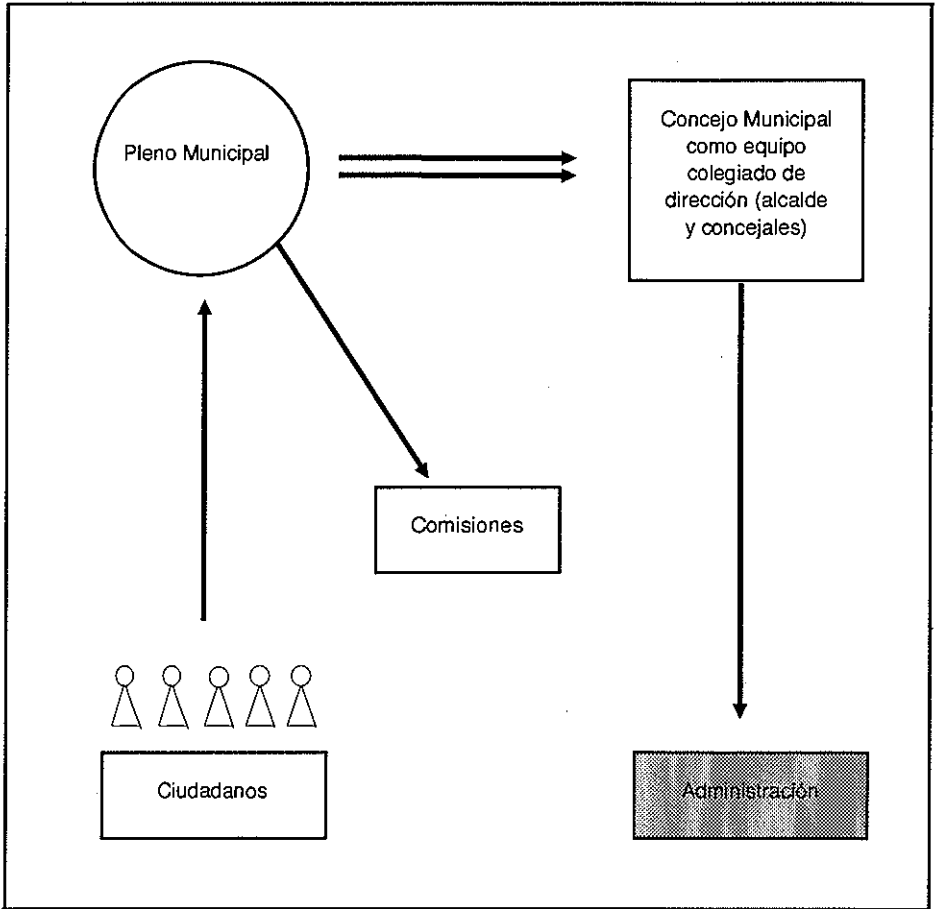
Especialmente en las grandes ciudades con más de un millón de habitantes como Berlín, Múnich, Colonia o Hamburgo prácticamente sería imposible informar a los ciudadanos sin contar con los medios de comunicación. Muchas ciudades tienen un centro de información que media en cierto modo entre la administración y el ciudadano y que simplifica los trámites adminis-

EL SISTEMA DE CORPORACION MUNICIPAL DEL NORTE DE ALEMANIA



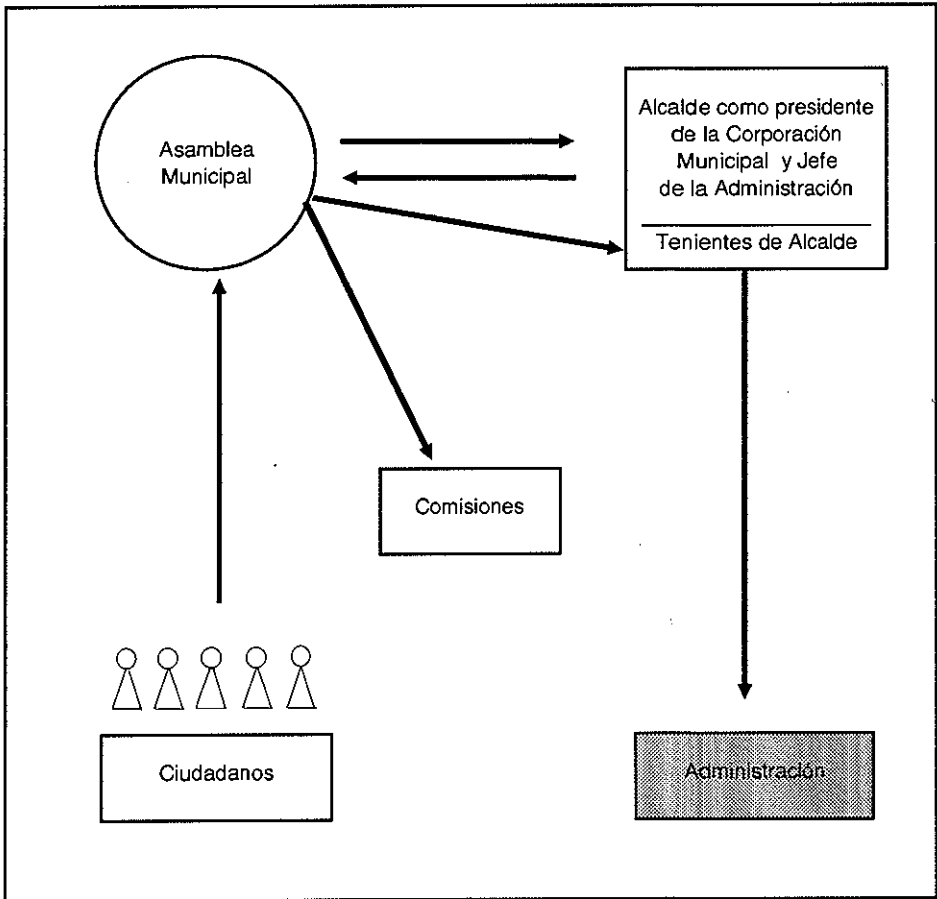
(Baja Sajonia, Renania del Norte-Westfalia): La Corporación Municipal elige presidente y representante del municipio a un alcalde y asimismo elige a un director municipal como jefe de la administración. De forma similar al Sistema de Concejos Municipales, la representación de la ciudadanía tiene una posición relativamente fuerte frente a la administración.

SISTEMA DE CONCEJO MUNICIPAL



(Hesse, Schleswig-Holstein): El pleno municipal, como representación de la ciudadanía, elige un Concejo Municipal que dirige colegiadamente la administración comunal. Con ello, la representación del pueblo y la administración quedan claramente separadas.

SISTEMA DE CORPORACION MUNICIPAL DEL SUR DE ALEMANIA



(Baden-Wurtemberg, Baviera): En este modelo, los ciudadanos eligen directamente a la Corporación Municipal y al alcalde. Ello otorga a éste una posición clave: ostenta la presidencia de la Corporación y al mismo tiempo dirige la administración.

trativos para el ciudadano. Uno de los colaboradores de este centro trata de hacer todo lo posible para que los visitantes encuentren rápidamente lo que buscan y les proporciona material informativo. El órgano vital de la mayoría de los centros de información es un "hilo directo" con la administración. El lema de este servicio telefónico es "estamos aquí para ayudar: nosotros nos encargamos de averiguar qué oficina es la que se ocupa de su caso y usted no tiene que preocuparse de la búsqueda".

El ejemplo de Bonn demuestra que los ciudadanos aprecian este servicio. El 90% de los ciudadanos de esta ciudad están satisfechos con los servicios municipales y la manera en que desempeñan sus funciones. Según se desprende de las encuestas, les "gusta" o incluso les "gusta mucho" vivir en esta urbe al borde del Rin. Y que la voluntad ciudadana se traduce en hechos queda reflejado en los elogios de sus habitantes: Bonn es una ciudad con muchas zonas verdes y zonas peatonales, hay muchos barrios residenciales con limitación de tránsito así como también un buen funcionamiento de los transportes públicos y una variada oferta cultural. Una encuesta confirmó que el desarrollo de la ciudad era acertado.

Los municipios como parte de la estructura federal

La imagen de una comunidad de vecinos, que sobre todo a principios de

la sociedad industrial se presentaba como la romántica transfiguración de una armonía de opiniones coincidentes, se ajusta cada vez menos a la realidad, incluso en las zonas rurales. Las comunidades agrícolas, que antiguamente vivían por su cuenta ya que eran autosuficientes, ya no existen. La red de prestaciones sociales, por ejemplo, que durante siglos fue la principal función de una comunidad solidaria, ya se empezó a tejer en tiempos de Bismarck.

Hoy en día el entramado político-administrativo que forman la Federación, los *länder* y los municipios es más tupido en Alemania que en EE.UU. Por muy grande que fuera una mayoría en el Parlamento, nunca podría abolir la estructura de la República Federal de Alemania formada por los diferentes *länder*. Esta estructura federal constituye un principio constitucional.

Por lo tanto, en general, en Alemania existen dos niveles en la administración estatal: la Federación y los *länder*. Los municipios forman parte de los *länder*; no obstante, su derecho de autogobierno está garantizado por la Ley Fundamental. El Artículo 28, apartado 1, dice: en los *länder*, distritos y municipios, el pueblo deberá tener una representación surgida del sufragio universal, directo, libre, igual y secreto. Aparte, en el apartado 2, "se garantiza a los municipios el derecho de resolver, bajo su propia responsabilidad y de acuerdo con las leyes, todos los asuntos de la comunidad local". Este

derecho de autogobierno se plasma en:

- *La autonomía en materia de personal:* el municipio puede contratar, ascender de categoría o despedir al personal por cuenta propia.
- *La autonomía financiera:* el derecho a administrar sus gastos e ingresos.
- *La autonomía organizativa:* el derecho a determinar la organización interna con arreglo a las necesidades locales.
- *La autonomía jurídica:* la posibilidad de promulgar normas como las de ordenación urbanística y territorial.
- *La autonomía fiscal:* los municipios pueden exigir a sus ciudadanos el pago de tasas, multas, contribuciones e impuestos.

De hecho, además de los dos niveles de la administración mencionados, la Federación y los *länder*, existe un tercer nivel, el de los municipios. Este concepto se refiere tanto a las pequeñas comunidades rurales como a las grandes ciudades. A excepción de las ciudades libres, los municipios se agrupan en distritos. A mediados de 1968, antes del inicio de la reforma municipal, en Alemania Occidental existían 24.282 municipios autónomos y 425 distritos. Aproximadamente 19 millones de personas vivían en comunidades con menos de 5.000 habitantes. Pero en vista del aumento de sus funciones, muchas pequeñas comunidades y municipios no estaban ya en

condiciones de asumir todas sus responsabilidades locales. Por esta razón se procedió a una reforma en todos los *länder* con el objetivo de garantizar el mejor servicio posible a los ciudadanos. Por lo tanto, hoy en día ya sólo quedan 8.500 municipios y 235 distritos en Alemania occidental. En los cinco nuevos *länder* existen 7.500 municipios (cifras de 1992) y en el futuro sólo habrá 87 distritos.

La formación de la voluntad política y la toma de decisión en los municipios

La dificultad de tener que elegir o ¿quién lo hace mejor?

“18:00 hrs., Ayuntamiento de Steinfurt, vestíbulo. Mientras van cerrando los colegios electorales en toda la ciudad y las últimas papeletas ya están en las urnas, aumenta el nerviosismo en el amplio vestíbulo del Ayuntamiento. Por todas partes se han instalado ordenadores, aunque la pantalla todavía es simplemente azul. Una señal: se puede facilitar el primer cálculo de tendencia para Borghorst: CDU, 37,24%; SPD, 32,15%; Verdes, 7,13%; FDP, 5,58% y FWS, 17,91%. Todos se apiñan ante las pantallas. Un rumor recorre toda la sala cuando aparecen los primeros resultados. Alegría en un lado, decepción en el otro. Pero quizás el resultado final sea diferente”. Después de las elecciones municipa-

les el periódico *Westfälische Nachrichten* del 2 de octubre de 1989 describió así en su sección local los emocionantes minutos hasta que se dieron a conocer los resultados de las primeras estimaciones por cálculo remoto para el barrio de Borghorst en la ciudad de Steinfurt.

La primera estimación ya se aproximaba mucho al resultado final. Los ciudadanos habían emitido un voto de castigo contra los grandes partidos, que todos habían perdido votos; pero por primera vez el FWS (la comunidad de electores libres), entró en el Parlamento Municipal de Steinfurt con un 9,9%. Algunos políticos municipales habían fundado este partido en señal de protesta contra "una planificación municipal que no cuenta con el ciudadano" y se presentaron a las elecciones municipales.

En general, los análisis de los resultados electorales indican que muchos ciudadanos emiten un voto parecido en las elecciones municipales y en los comicios al Parlamento del *land* o de la Federación. Mientras en los años cincuentas y sesentas aparte de los partidos como la CDU, el SPD o el FDP había bastantes alianzas de electores a nivel municipal, a partir de entonces los tres grandes partidos nacionales también predominaban en los municipios. Entre finales de los años setentas y principios de los ochentas empezaron a entrar con fuerza en los parlamentos los movimientos ecologistas, los "Verdes". Además, desde hace un tiempo en algunas corporaciones locales también están re-

presentados los ultraderechistas "Republikaner". En Alemania Oriental sigue dando mucho de qué hablar el partido de izquierda PDS resultante del Partido Unitario Alemán (SED) de la antigua RDA. En estos momentos, las alianzas de electores vuelven a cobrar fuerza, por lo que el Tribunal Constitucional ha rechazado categóricamente las pretensiones monopolistas de los grandes partidos frente a las alianzas puramente locales, los llamados "partidos de ayuntamiento".

La posición de los partidos está regulada en Alemania por el Artículo 21 de la Ley Fundamental que reza en el apartado 1: "los partidos cooperarán en la formación de la voluntad política del pueblo. Su organización interna deberá responder a los principios democráticos. Los partidos deberán dar cuenta públicamente de la procedencia y empleo de sus recursos así como de su patrimonio". De estos principios constitucionales y de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre los partidos emanó en 1967 la Ley de Partidos, que fue actualizada después de la unificación.

En la mayoría de los *länder* el período electoral para los parlamentos municipales es de cinco años, en los otros casos son cuatro años. Todo ciudadano, en este país lo es automáticamente todo alemán que viva por lo menos de tres a seis meses en una ciudad, es titular del derecho activo y pasivo al voto. Es decir que el ciudadano no sólo puede votar, sino que también puede ser elegido miembro honorífico (cargo no remunerado) de la

Corporación Municipal, con lo cual puede participar activamente en la política municipal.

Las iniciativas ciudadanas están en alza

“Ofreced resistencia” decía un panfleto de una iniciativa ecológica en la ciudad de Oberhausen, “van a talar el bosque de Grafenbusch. Desaparece un pulmón verde. Se destruye un importante lugar de recreo... ¡ayudad todos; salvad el bosque de Grafenbusch!”. Estaba previsto que una zona de gran valor ecológico, una superficie de 40 hectáreas con viejos robles y hayas hiciera sitio a un escorial con 20 millones de toneladas de hulla. Con ello se hubiera destruido un popular lugar de esparcimiento y la ciudad hubiera tenido un “pulmón verde” menos. Cuando los proyectos se hicieron públicos, al principio sólo 10 ciudadanos fundaron espontáneamente la iniciativa “Salvad el bosque de Grafenbusch”. Gracias a sus puestos de información y a las firmas que recogieron, pronto aumentó el número de miembros, se propusieron superficies alternativas para el escorial y se estudiaron las consecuencias de la deforestación para el clima de la ciudad. La administración municipal reaccionó y finalmente la iniciativa pudo anunciar: “hemos salvado el bosque de Grafenbusch - ¡Lo hemos conseguido juntos! con este motivo: gran fiesta Grafenbusch con cabaret, película, diapositivas, música y ambiente en el taller de Eisenheim”.

Iniciativas ciudadanas como ésta en Oberhausen, se han formado varias últimamente en la República Federal de Alemania, por múltiples razones. La protección del medio ambiente, las guarderías, terrenos de juego, tráfico, colegios, desarrollo urbano, grupos marginados, asuntos de vivienda y alquiler, etc. El catálogo de problemas a los que hacen referencia es inmenso. En la mayoría de los casos, las iniciativas ciudadanas representan a personas directamente afectadas que tienen un interés concreto e intentan influir sobre las decisiones municipales. Como ocurrió en Oberhausen, este tipo de conflictos de intereses entre algunos vecinos y la administración por lo general se pueden solucionar a escala local. Pero sobre todo en materia del medio ambiente los intereses municipales se enfrentan a menudo a lo previsto en proyectos de gran alcance como por ejemplo aeropuertos, autopistas o centrales nucleares.

Si bien las iniciativas ciudadanas forman parte de la vida política actual en la República Federal de Alemania, las decisiones finales las sigue tomando la Corporación o la representación municipal. El derecho municipal alemán prevé bastante poco margen para la participación directa de los ciudadanos. En principio, el Artículo 28, apartado 1, frase 3 de la Ley Fundamental establece que: “en los Municipios, en lugar de un organismo colectivo (elegido por votación), podrá funcionar la asamblea municipal” para decidir sobre asuntos locales. Pero dada la dimensión de los municipios esta

posibilidad de la asamblea municipal se ha suprimido en la mayoría de los *länder* por "la imposibilidad de ponerla en práctica".

En Baviera y Baden-Wurtemberg, por ejemplo, existen procedimientos democráticos directos, aunque estas peticiones de plebiscito y *referéndum* están sujetas a una complicada normativa electoral, por lo que hasta la fecha sólo se han dado en contadas ocasiones. Además, en las constituciones municipales de Baviera, Renania-Palatinado, Baden-Wurtemberg y Hessen existe la "exhortación popular", aunque esta fórmula de participación ciudadana a nivel local también está sujeta a complicadas normas.

Toma de decisión en función del caso - el "pan de cada día" de la Corporación Municipal

Uno podría pensar que se trata de un "Parlamento" en pequeño. Al menos ésta es la impresión que da la sala de plenos del Ayuntamiento de Colonia. Por encima del hemiciclo de los concejales toma asiento en el majestuoso "banco del Gobierno" el Alcalde Mayor; a su lado los tenientes de alcalde y algunos importantes colaboradores. La posición del alcalde es más elevada incluso que la de la tribuna de oradores.

Pero esta configuración no se corresponde con los pesos políticos en los parlamentos municipales. A dife-

rencia de los parlamentos nacionales o de los *länder*, las corporaciones municipales y los concejales no tienen competencias legislativas, aunque la representación municipal (pleno municipal/ asamblea de representantes) tenga funciones propias de un parlamento: aprueba el presupuesto, tiene unos estatutos que son la constitución municipal, promulga normas como leyes locales que pueden ser, por ejemplo, las tasas de recogida de basura; pero estas funciones legislativas no son la función primordial de la Corporación Municipal, como sí es el caso del Parlamento Nacional. Tampoco se limita a dar órdenes y a controlar a la administración. Antes bien la Corporación Municipal tiene que decidir sobre gran número de medidas concretas: la construcción de un colegio, de una depuradora o de un matadero; la concesión de licencias, la compra y venta, la contratación y el despido de funcionarios, etc. Para la Corporación Municipal, las decisiones casuísticas son el "pan de cada día".

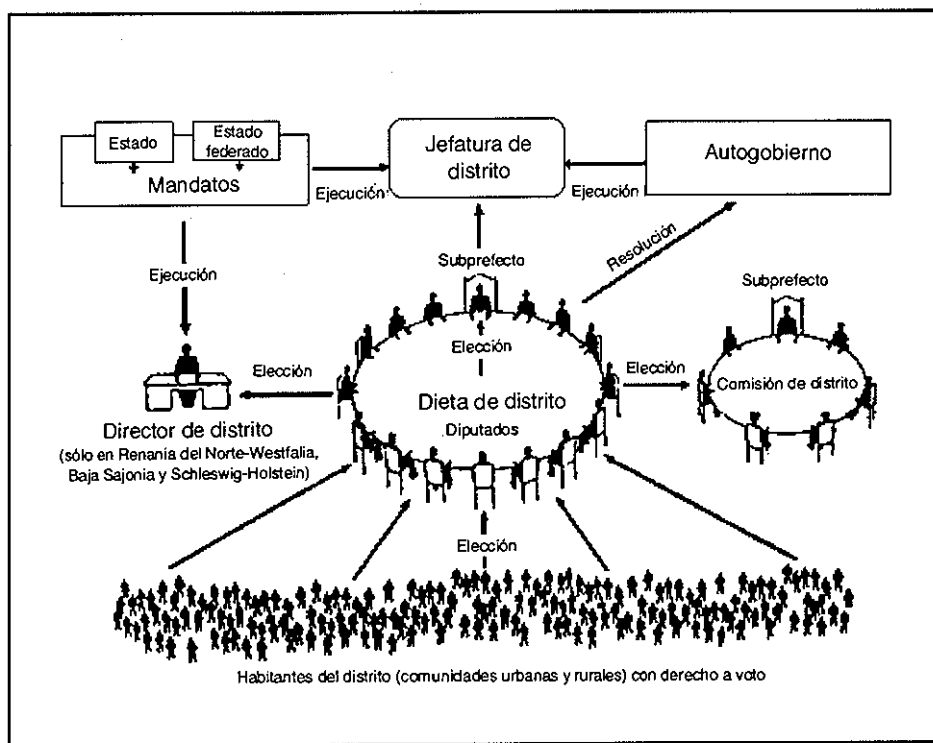
Desde el punto de vista del derecho formal, esta entidad representativa elegida ejerce una función política en cuanto a la formación de una voluntad, mientras la administración es la responsable de que esta voluntad política se aplique. Según el Artículo 28, apartado 1 de la Constitución Municipal de Renania del Norte-Westfalia, por ejemplo, "la Corporación Municipal es competente en todos los asuntos administrativos del municipio". A fin de garantizar una mayor conformidad con la opinión de los ciudadanos, en 1992

y 1993 se estudiaron en Renania del Norte-Westfalia nuevas constituciones municipales, que empezarán a tomar forma a partir de 1999, por ejemplo, con la introducción de la elección del alcalde por sufragio universal.

En cuanto a la práctica política, la administración municipal, formada por funcionarios, tiene tanto o tan poco de "gobierno" como que la corporación es un "Parlamento". Ya que, en virtud de la Constitución Municipal, además de la puesta en práctica de las decisiones que adopte la corporación, la administración municipal tiene la función de

elaborar propuestas a partir de las cuales la Corporación pueda tomar una decisión sin más. Esta es la razón por la que en muchos casos la Corporación Municipal adopta una decisión sin mayor debate, sobre todo teniendo en cuenta que la mayoría de puntos conflictivos se han tratado ya en las diferentes comisiones que han preparado cada asunto: comisión escolar, financiera, de construcción, de la juventud y otras más. La composición de estas comisiones es proporcional a la importancia de los grupos parlamentarios representados en la corporación.

El distrito



Los municipios y sus cometidos

Anna M. de Münster tiene 64 años de edad y desde hace más de un año precisa cuidados especiales. Hasta ahora ello no planteaba mayor problema porque su marido, a sus 69 años todavía se conservaba muy bien, lo arreglaba todo y cuidaba de su mujer. Además, gracias al servicio de "comida sobre ruedas" no tenían que cocinar y tres veces a la semana venía una enfermera de la parroquia. Los cinco hijos de Anna y Gustav viven muy lejos y tienen sus propias familias. Apenas pueden hacerse cargo, cuando se trata de echar una mano físicamente, pero ayudan a sus padres con 500 marcos al mes. Su pensión no les bastaría.

Ahora todo es diferente porque Gustav M. se murió de repente. Su mujer, que no puede cuidar de sí misma y tampoco quiere estar sola, está buscando una plaza en una residencia de ancianos, tal y como también le ha aconsejado su médico de cabecera. Los colaboradores del servicio de asistencia social del municipio le prestan su ayuda. Por ejemplo arreglándole todos los asuntos administrativos; la enfermera de la parroquia ahora viene todos los días. Finalmente la señora M. encontró plaza en una residencia pero ésta consume la totalidad de su pensión, por lo que el servicio de asistencia social de su municipio le ayuda con una cantidad mensual en efectivo para sus gastos personales.

Esta ayuda que recibe la Señora M. no es una limosna. Al contrario, todo

ciudadano alemán necesitado tiene un derecho garantizado por ley a que se le ayude. A tenor de lo dispuesto en la Ley de Asistencia Social, esta ayuda debe destinarse a salir adelante en una fase transitoria de necesidad.

Los servicios de asistencia social de los municipios subvencionan la integración de los minusválidos en los casos en los que éstos no dispongan de una pensión o un seguro de enfermedad; también ayudan a las personas desvalidas. El catálogo de ayudas que prestan los municipios y ciudades alemanas es muy amplio pero también es caro. Por ello el Bundestag Alemán ha aprobado en 1994 una ley sobre un seguro obligatorio de ciudadanos a personas desvalidas.

En estos momentos, la asistencia social cuesta más de 40.000 millones de marcos al año, que, en su mayor parte, tienen que pagar los municipios. Los gastos en concepto de asistencia social se han tenido que multiplicar por cuatro y medio entre 1970 y 1981; mientras en 1972 todavía bastaban 6.450 millones de marcos para "asuntos sociales", en 1983 ya eran 19.300 millones. Unos cuatro millones de personas sólo contaban con esta ayuda social como medio de vida, y en 1994 los parados de larga duración supondrán una carga especial. Pero la asistencia social sólo es un ámbito entre otros que cae bajo la responsabilidad de los municipios. A nivel local, los municipios son, por principio, quienes asumen las funciones públicas que la ley no atribuye a otras instancias. Si por ejemplo la policía no formara parte

de las competencias del *land*, sino de los municipios, apenas se podría perseguir el crimen más allá del término de un municipio.

De todo ello resulta una división de las tareas municipales en dos categorías: las delegadas y las propias. Las delegadas son las que le son transferidas por ley de los *länder* y de la Federación y actualmente constituyen la gran mayoría de funciones asumidas por los municipios. Sus tareas obligatorias, como por ejemplo la construcción y el mantenimiento de las escuelas primarias y de educación especial u otras, la gestión de aguas residuales, la organización de las instituciones del orden o las sociales, los transportes, el padrón municipal, etc., han ido restringiendo cada vez más el margen para diseñar una política municipal propia.

Los municipios tienen, además, un "campo de acción propio", en el que deciden por su cuenta lo que se debe hacer y cuánto puede costar. En este contexto, los municipios asumen voluntariamente muchas funciones en casi todos los ámbitos. Construyen centros deportivos, piscinas y zonas peatonales, cuidan parques y zonas verdes, ofrecen una extensa red de transportes públicos, etc. Los municipios también son propietarios de multitud de instituciones culturales que van desde la ópera hasta el archivo municipal. Precisamente en el ámbito de la cultura se ha reservado gran autonomía, lo cual no es casual ya que después de la Segunda Guerra Mundial los municipios no sólo proclama-

ron su responsabilidad en cuanto a la asistencia social material, sino también en el campo de la cultura. El preámbulo de "los principios básicos de la labor cultural de los municipios" redactados por la Asociación de Ciudades Alemanas en 1952 se apoya en esta idea.

Hoy en día la cultura vive principalmente de las iniciativas municipales. Aproximadamente el 60% del gasto público en cultura, en sentido estricto, corre a cargo de los municipios. A las instituciones culturales tradicionales como pueden ser el teatro, los museos o las bibliotecas, se han ido sumando otras nuevas. Se crearon centros de comunicación, cines, teatros infantiles y juveniles, galerías, escuelas de dibujo en museos, orquestas juveniles, etc. Se redescubrieron las plazas y las zonas peatonales como espacios para manifestaciones artísticas; los teatros y músicos callejeros dan vida a las ciudades. Los edificios históricos se restauran con amor. Después de la unificación en 1990, sobre todo en el Este de Alemania, se están habilitando edificios históricos y antiguos muy valiosos que durante la dictadura del SED (Partido Unitario) estaban totalmente descuidados.

Las finanzas municipales y la reforma estructural

Yendo al teatro, visitando un museo, haciendo un cursillo en la universidad popular o tomando prestado un libro de la biblioteca, se utilizan los servicios municipales; por todo ello se

paga, pero sólo en contadas excepciones se pueden cubrir los gastos con este dinero.

Tanto por las bibliotecas, museos y teatros, las guarderías, piscinas y universidades populares, como por la limpieza de las calles, la gestión de aguas y la recogida de basura, los municipios tienen que pagar más de lo que ingresa por estos servicios. Después de la crisis coyuntural y estructural a nivel internacional de 1992/1993, que también se notó en las arcas de los municipios y ciudades alemanas, éstos empezaron a velar por que sus ingresos se ajustaran más a los gastos. Los impuestos empresariales ya se encuentran a un elevado nivel.

Al igual que con las tasas, ocurre también con las denominadas contribuciones, que se exigen, por ejemplo de los vecinos de una calle para el pago de la iluminación y el alcantarillado. En este contexto también cabe citar las multas. Además, la legislación de los *länder* faculta a los municipios para recaudar determinadas contribuciones de los ciudadanos beneficiados por la apertura de zonas edificables, la construcción de calles o zonas peatonales. Pero los municipios tienen la obligación de aprobar unos estatutos en los que se detalle quién las debe pagar en concepto de qué y por qué importe.

La principal fuente de ingresos de los municipios son los impuestos. En primer lugar los "pequeños impuestos municipales" como el impuesto por las diversiones públicas, la posesión de

un perro, consumo de bebidas y la práctica de la caza o la pesca. Como su nombre indica, sólo suponen una pequeña parte de los ingresos municipales.

Sin embargo, el caso de los impuestos sobre la propiedad o los impuestos industriales es diferente: sobre todo los últimos constituyen la principal fuente de ingresos de los centros industriales, mientras que los ingresos en concepto de impuestos sobre la propiedad han disminuido considerablemente durante los últimos años. Por una parte porque se tenía intención de reducir la carga fiscal sobre las explotaciones agrícolas y forestales (impuesto A) y por otra parte porque se quería evitar que subieran los alquileres urbanos, ya que el impuesto sobre la propiedad B se paga por solares edificados y no edificados.

Los impuestos industriales son los que paga sobre todo la industria local, según su volumen de negocios y su capital, en base a un mecanismo de cálculo especial. Debido a éstos impuestos muchos municipios intentaron atraer a la industria por ejemplo reduciendo su importe. La gran diferencia resultante entre los impuestos pagados en zonas industriales o residenciales fue la razón por la que la Federación y los *länder* ahora también participan en una parte de este impuesto en el marco de la gran reforma fiscal de 1969. En compensación, los municipios obtuvieron una parte del IRPF.

A fin de garantizar "la igualdad de las condiciones de vida en toda la República Federal de Alemania", como exige el Artículo 106, apartado 3 de la Ley Fundamental, todos los años se establece una compensación financiera entre la Federación, los *länder* y los municipios; los 16 *länder* entre ellos y entre los municipios de un mismo *land*. Esta compensación financiera a nivel municipal se basa en el volumen de ingresos fiscales de cada municipio.

A fin de equiparar los ingresos fiscales y que todos los municipios puedan asumir sus responsabilidades, estos últimos obtienen unas "asignaciones claves" procedentes de la recaudación total de impuestos municipales. Para hacer posible la construcción de los nuevos *länder*, los distritos y municipios de los antiguos *länder* hacen una aportación de solidaridad. Además, los gobiernos de los *länder* disponen de un fondo con el que se financian los agujeros presupuestarios de las administraciones municipales.

Las grandes urbes como Múnich, Hamburgo o la región del Rin-Meno siguen ofreciendo la gran mayoría de puestos de trabajo en Alemania occidental. Pero desde principios de los años ochentas cada vez más empresas se ubican en el campo. Lema: cuanto mayor es la distancia hasta el centro, más dinámico es el empleo.

Aproximadamente un tercio de los 64,5 millones de alemanes occidentales viven en ciudades con más de 100.000 habitantes, y asimismo casi

11 millones trabajan en grandes capitales con más de medio millón de habitantes. La sociedad cada vez es más urbana: en cinco años la población de las grandes capitales occidentales aumentó en casi un 5%. Pero estas cifras sólo se refieren a la vivienda; cada vez son más los alemanes occidentales que trabajan fuera de las grandes ciudades, lo cual se pone de manifiesto en las tasas de crecimiento del empleo en los 327 distritos y ciudades libres occidentales.

En las aglomeraciones de la región del Ruhr o del Rin-Neckar, por ejemplo, en 1992 el 58,4% de los trabajadores trabajaba en el sector industrial o de servicios; esta cifra es un 1,4% menor que en el año 1980. Aún así, las metrópolis, de las que forman parte 41 núcleos urbanos con un mínimo de 100.000 habitantes y 80 regiones marginales, se beneficiaron del crecimiento de empleo de los años ochentas. No obstante, comparando los grandes núcleos urbanos como Colonia con sus regiones, queda claro que cuanto más lejos se está del centro de las capitales, mayor es el atractivo para la industria.

Las principales federaciones y asociaciones municipales

La Asociación Alemana de Ciudades

El Presidente de la Asociación Alemana de Ciudades es el representante

de los grandes municipios alemanes. El mismo se describe como un “administrador de la experiencia práctica”. El objetivo es una “ciudad europea”, en la que conviven sin faltar al respeto mutuo ciudadanos pertenecientes a naciones y culturas diversas...”.

La Asociación Alemana de Ciudades se compone de las ciudades-Estado Berlín, Bremen y Hamburgo; todas las ciudades que no están integradas en ningún distrito y algunas que sí lo están. Una de sus principales funciones es representar a las ciudades frente al Gobierno Federal, en el Bundestag, en el Bundesrat, en organizaciones, federaciones, etc., y defender sus intereses. El reglamento de las dos cámaras garantiza su participación en la labor legislativa. Además, esta asociación, cuya sede está en Colonia, asesora e informa a sus ciudades miembros sobre todos los asuntos de relevancia municipal.

El Mercado Unico, en vigor desde el 1^º de enero de 1993, tiene múltiples repercusiones sobre los municipios alemanes. La Asociación Alemana de Ciudades lucha porque las desventajas competitivas sigan compensándose y exige que en la UE se mantenga el principio de autogobierno municipal.

La Federación Alemana de Ciudades y Municipios

Las federaciones entre ciudades tienen una larga tradición. Sobre todo las ligas entre las ciudades de Renania entre 1254 y 1381, las de Suabia y

Westfalia, la de las ciudades sajonas y la Liga Hanseática durante los siglos XIII al XV fueron organizaciones de autoayuda para defender la autonomía y salvaguardar los derechos de sus ciudadanos.

La Federación Alemana de Ciudades y Municipios también enlaza con el desarrollo histórico. En el Concejo del Imperio Medieval, las Ligas de Ciudades disponían de sus propios bancos como representantes de las ciudades. La Federación Alemana de Ciudades y Municipios representa los intereses de las ciudades y distritos que la forman. En la actualidad, esta Federación debe ser informada por el ministro competente sobre los proyectos de importantes leyes municipales y tiene derecho a audiencia en las comisiones del Bundestag. Además de ello, tienen representación en el Consejo de Planificación y Coyuntura de la República Federal de Alemania. Uno de los principales cometidos de esta Federación es representar a sus miembros en todas las organizaciones nacionales que asumen ciertas funciones concretas del autogobierno municipal. Entre ellas se encuentran, por ejemplo, la Federación de Empresas Municipales, la Federación Alemana de Universidades Populares, la Asociación Alemana de Prevención Oficial y Privada, etc. De este modo, la Federación Alemana de Ciudades y Municipios vela porque la política preste atención a los intereses de las comunidades integradas en distritos, zonas limítrofes de las grandes urbes y zonas rurales a todos los niveles.

Asociación Alemana de Comarcas

Poco después de la Primera Guerra Mundial se creó la Asociación Alemana de Comarcas como el último de los tres principales órganos de representación municipal. La Federación Alemana de Ciudades ya se creó en 1905 y la Federación Alemana de Ciudades y Municipios en 1914, aunque al principio se denominaba Federación Imperial de Ciudades. Desde sus inicios la Asociación de Comarcas, que en 1924 pasó a ser la Asociación Alemana de Comarcas y hoy en día tiene su sede en Bonn, vela por los intereses de las comarcas alemanas.

En la actualidad, un distrito comprende una media de 997 kilómetros cuadrados de superficie y 169.000 habitantes, si bien las superficies oscilan entre los 220 a 2.879 Km² y el número de habitantes entre 65.000 y 627.000. Las comarcas son corporaciones autónomas y actúan en su calidad de organismos de rango menor en la administración estatal. Cubren la totalidad del territorio federal a excepción de las ciudades-Estado y las ciudades que no forman parte de ningún distrito (ciudades libres), es decir que por lo general se trata de ciudades que cuentan entre 25.000 y 100.000 habitantes. Su rango jurídico está establecido en las leyes de los *länder* y su constitución se ajusta hoy en gran medida a las constituciones municipales del *land* respectivo.

La Asociación Alemana de Comarcas, que colabora con la Asociación

Alemana de Ciudades y la Federación Alemana de Ciudades y Municipios, fomenta particularmente el intercambio de experiencias entre las comarcas y defiende los intereses comunes.

Al igual que en el caso de los órganos de representación de las ciudades, en la Asociación Alemana de Comarcas el órgano supremo es la asamblea de los miembros; además existe una comisión rectora y una ejecutiva al frente de la cual se encuentra un presidente. Este último desempeñó también un papel muy importante en el Este de Alemania después de la unificación. Al término de la reforma territorial de las comarcas, el número de las mismas se redujo en 102 pasando de 189 a 87.

Los hermanamientos entre ciudades - la piedra angular de la comprensión mutua

La gran mayoría de ciudades alemanas se han hermanado amistosamente con ciudades extranjeras, y no sólo en el Oeste, sino también en el Este. En 1970 Bremen y Danzig contrajeron el primer "matrimonio germano-polaco entre ciudades"; en 1975 la primera pareja germano-soviética de ciudades se llamó Sarrebruck-Tiflis.

Las primeras ciudades que se hermanaron después de la guerra fueron Hannover, la capital de Baja Sajonia, y Bristol, Gran Bretaña, en 1947. Después ya fue casi natural que Perpignan

se convirtiera en "ville jumelée", como se dice en francés. Pero el primer hermanamiento entre ciudades alemanas y francesas fue el de 1950 entre Ludwigsburg y Montbéliard.

En el país neutral de Suiza ya se establecieron los primeros contactos entre alcaldes de municipios franceses y alemanes en 1948. En su alocución, el suizo Eugen Wyler pronunció las siguientes palabras: "el vecino espera una palabra amable, una mano tendida. Creedme: he oído decir a bocas alemanas y francesas, he leído en sus ojos, he visto en sus gestos que en ambos lados de la frontera el pueblo sencillo está lleno de buena voluntad y dispuesto, los corazones enterrados aguardan, muchos anhelos esperan ser colmados".

Al principio de los años sesentas se hermanaron más de 60 ciudades en el marco del proceso de reconciliación entre ambos Estados. En las celebraciones de este acto entre Bad Mergentheim y Digne en 1961 el alcalde de la localidad francesa observaba: "si hace quince años alguien nos hubiera dicho que un día una ciudad francesa testimoniaría a una ciudad alemana sus sentimientos de sincera simpatía, habríamos pensado sin duda alguna que semejante idea sólo podía brotar del cerebro de un loco... Si nuestros pueblos se han exterminado mutuamente en los campos de batalla, si la muerte y la miseria han traído la desgracia a nuestra patria, ello ha sido porque nuestros pueblos estaban mal informados el uno acerca del otro...".

La hermandad entre ciudades alemanas, francesas, inglesas, italianas, españolas, belgas, holandesas, escandinavas o americanas se ha convertido en algo normal. Estos estrechos vínculos de amistad se siguen profundizando y ahora especialmente con Europa Oriental.

En una declaración conjunta de la República Federal de Alemania y la República Popular de Polonia con ocasión de una visita oficial del Canciller Kohl a Polonia en 1989 ya se decía: "ambos gobiernos abogan porque las naciones de ambos países tengan múltiples oportunidades de encontrarse; por el desarrollo de la cooperación entre las iglesias, los partidos, los sindicatos, las fundaciones y otras organizaciones y asociaciones de la sociedad, así como por la amistad y una buena cooperación entre sus ciudades. Nadie quedará excluido".

Los hermanamientos con ciudades de países en vías de desarrollo

"Todo separa a los Estados, pero todo une a los municipios". Este eslogan de la época de esplendor del movimiento europeo de las "ciudades gemelas" ha recobrado actualidad con ciertas innovaciones. Ahora experimentan un auge los hermanamientos y padrínazgos con el Tercer Mundo. Los primeros entre municipios alemanes y del Tercer Mundo ya se produjeron al principio de los años sesentas.

Brunswick-Bandung/Indonesia, Friburgo-Tananarive/Madagascar, Gelsenkirchen-Kaolack/Senegal, Hannover-Blantyre/Malawi y Würzburg-Mwandza/Tanzania fueron algunas de estas muestras de amistad. En la actualidad ya hay aproximadamente 100 ciudades alemanas y municipios que tienen hermanas/os en el Tercer Mundo. El "boom" se produjo a finales de los años setentas. El interés de los ciudadanos por los problemas de los

países en desarrollo creció con rapidez y con él la demanda de hermanamientos Norte-Sur. No se trata de una nueva estrategia de desarrollo, sino de un complemento de la política de desarrollo estatal, la no gubernamental y la eclesiástica. El objetivo es la cooperación entre autoridades no centralizadas a nivel de bases; la cooperación entre ayuntamientos y parlamentos locales; los contactos de persona a persona

△

ANEXO

Lista de Asociaciones Municipales de Alemania

Asociación Alemana de Ciudades
Deutscher Städtetag
Lindenallee 13-17
D-50968 Köln

Asociación Alemana de Comarcas
Deutscher Landkreistag
Andenauerallee 136
D-53113 Bonn

Federación Alemana de Ciudades y Municipios
Deutscher Städte- und Gemeindebund
Kaiserswerther Straße 199-201
D-40474 Düsseldorf

Concejo de Municipios y Regiones de Europa
Rat der Gemeinden und Regionen Europas
Kaiserswerther Straße 199-201
D-40474 Düsseldorf

Confederación Alemana de Organos de Representación Municipal
Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände
Lindenallee 13-17
D-50968 Köln