

III. Proyección europea del gobierno local

La elección directa del alcalde en Alemania*

Silvia Díez Sastre

*Becaria de Investigación FPU del Instituto de Derecho Local
de la Universidad Autónoma de Madrid*

1. Planteamiento.
 2. Fuentes.
 3. Evolución histórica del sistema de elección del alcalde.
 - 3.1. Modelos clásicos de "Kommunalverfassungen". 3.2. La corriente favorable al establecimiento de la elección directa 3.2.1. La Unificación como impulso de la reforma del régimen local alemán. 3.2.2. El fomento del principio democrático mediante la elección directa.
 4. En particular, la regulación de la elección directa.
 5. Problemas del sistema de elección directa. La revocación del alcalde, en especial.
 6. Conclusión.
- Nota bibliográfica.
Tabla.

1. Planteamiento

1. En los últimos años, en aplicación del Pacto Local y de la denominada "segunda descentralización", se asiste en España a un proceso de renovación del régimen local expresado en diversas medidas legislativas, siendo la última de ellas, y más destacada, la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local. Entre las novedades introducidas por la nueva normativa destaca la atribución de más competencias propias al alcalde y el consecuente reforzamiento de su posición frente al Pleno, lo que no es más que una fase preparatoria imprescindible para configurar el contexto donde se enmarca la propuesta del nuevo Gobierno de reforma de la Ley electoral para instaurar un modelo de elección directa del alcalde. Se trata de una cuestión que ha permanecido en estado latente durante años en el panorama jurídico-político español que, ahora, protagoniza en gran parte el debate de la regulación local, poniendo de manifiesto su

* El trabajo que sigue ha sido posible gracias a la realización de una estancia de investigación en la Universidad de Heidelberg bajo la tutela del profesor Eberhard Schmidt-Assmann. A él y a sus colaboradores agradezco sinceramente su amabilidad, paciencia y ayuda en la orientación y seguimiento de mi investigación. A mi director, Francisco Velasco Caballero, su ilusión y apoyo constante.

relevancia en la configuración de las estructuras políticas de poder, y de la organización interna de la Administración en el ámbito municipal.

También en los países de nuestro entorno el régimen local ha sido objeto de revisión en los últimos tiempos. En Alemania la reforma del mismo se inició en la mayoría de los *Länder* hace aproximadamente quince años. La elección directa (*Urwahl*) y revocación (*Abwahl*) del alcalde¹ fueron cuestiones nucleares del debate, integradas en una corriente favorable al reforzamiento de los elementos plebiscitarios en el ámbito local.² La introducción de estas reformas fue de la mano del establecimiento de otros mecanismos de democracia directa en todos los *Länder*, como son las peticiones (*Bürgerbegehren*) y decisiones populares (*Bürgerentscheide*)³ que, al igual que la elección directa del alcalde, antes sólo se preveían en los *Länder* del sur.⁴

En la actualidad el debate sigue abierto y las reformas continúan, aunque ahora se centran en otros temas, como la consolidación de la autonomía local o el fomento y perfeccionamiento de los mecanismos de participación ciudadana. Así, por ejemplo, se han producido reformas en Hessen con la Ley para el reforzamiento de la participación ciudadana y la autonomía local (*Gesetz zur Stärkung der Bürgerbeteiligung und kommunalen Selbstverwaltung*) en 2000,⁵ en Brandenburg, a través de la Ley para la reforma de la estructura municipal y el reforzamiento de la Administración municipal (*Gesetz zur Reform der Gemeindestruktur und zur Stärkung der Verwaltungskraft der Gemeinden im Land Brandenburg*)⁶ y en Sachsen-Anhalt en 2001,⁷ y en Mecklenburg-Vorpommern en 2002.⁸

2. En este trabajo se pretende ofrecer una visión global de la experiencia alemana, que se ha estructurado en tres partes: en primer lugar, se atiende a las prescripciones de rango constitucional sobre la materia local; a lo que sigue una evolución histórica de los diversos modelos de organización municipal interna, imprescindible para conocer en profundidad los factores que han llevado a la actual regulación de la elección directa del alcalde en todos los *Länder* a lo largo de los años noventa;⁹ por último, se acompaña un balance sobre las mejoras y pro-

1. En el ámbito local alemán existen dos escalones territoriales: el municipal y el comarcal, regulados por sus correspondientes leyes específicas (*Gemeindeordnungen* y *Landkreiseordnungen*). Cuando se planteó la problemática en torno a la elección directa se refería no sólo al alcalde (*Bürgermeister*), sino también a su equivalente en las comarcas de cada uno de los *Länder* (*Landrat*). En este trabajo se hará referencia exclusivamente al alcalde, aunque prácticamente todas las consideraciones que se realizan son aplicables, así mismo, a estos órganos comarcales.

2. SCHMIDT-ASSMANN, 2003, 44.

3. Estos mecanismos de democracia directa, entendida en sentido amplio, consisten en la petición por parte de un determinado número de ciudadanos de someter alguna decisión a la voluntad popular (*Bürgerbegehren*) y la decisión vinculante del pueblo en torno a alguna pregunta concreta (*Bürgerentscheide*) (cfr. MAURER 2004, 588). No obstante, también se prevén otras figuras como las iniciativas ciudadanas (*Bürgerinitiativen*) reguladas en Sachsen-Anhalt (§ 24a GOLSA); o la constitución periódica de una asamblea ciudadana (*Bürgerversammlung*) en Bayern (§ 18 BayGO) y Hessen (§ 8a HessGO).

4. VON ARNIM, 2002, 585.

5. SCHMIDT-DE CALUWE, 2001, 270.

6. GRÜNEWALD, 2001, 493.

7. PÜCHEL, Klang, 2001, 5.

8. MEYER, 2003, 11.

9. SCHMIDT-ASSMANN, 2003, 52.

blemas experimentados desde la puesta en práctica del sistema hasta nuestros días.

Este tema, prácticamente agotado en Alemania, puede aportar, por ello mismo, experiencias y reflexiones sobre los resultados del cambio y el proceso llevado a cabo, arrojando luz a algunas de las cuestiones planteadas en el debate ya abierto en España.

2. Fuentes

3. El artículo 70 de la Ley fundamental de Bonn (*Grundgesetz, GG*)¹⁰ atribuye a los *Länder*, con carácter subsidiario, la competencia en materia de régimen local. De este modo se les devolvió una competencia que habían perdido en tiempos del nacionalsocialismo, cuando se dictó una normativa uniforme (*Deutsche Gemeindeordnung*) para todo el territorio del *Reich*. La Federación sólo tiene competencias implícitas en este ámbito en los casos de competencias sectoriales legislativas compartidas y cuando regula cuestiones que pueden afectar de alguna manera al régimen local. Así por ejemplo, la Federación, en virtud del artículo 84.1 de la GG, en la medida en que ostenta el poder organizatorio, tiene competencia regular por ley distintas materias, como la organización administrativa, la transferencia de tareas o el procedimiento administrativo;¹¹ y en el ejercicio de esas competencias puede regular cuestiones locales, aunque sólo de forma conexa y cuando sea realmente necesario, pues de lo contrario se consideraría una intromisión prohibida en las competencias administrativas de los *Länder*.¹²

La consecuencia de esta distribución competencial es que no existe una normativa federal sobre régimen local, sino que el grueso de la regulación en este ámbito se compone de las diversas leyes relativas al régimen local de los *Länder*.

4. Aparte de la determinación de la titularidad competencial para legislar en materia local, la Constitución establece un mínimo común necesario en la organización de este nivel. Su artículo 28.1.2 de la GG¹³ impone a los *Länder* la constitución de un órgano de representación popular tanto en los municipios,¹⁴ como en las comarcas. Su elección se rige por los principios que inspiran las elecciones del Parlamento en la Federación o los *Länder*, que informan las leyes electorales loca-

10. Artículo 70 1 de la GG: "*Die Länder haben das Recht der Gesetzgebung, soweit dieses Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungsbefugnisse verleiht*". (Los *Länder* tienen el derecho a legislar, en la medida en que la Constitución no conceda facultades legislativas a la Federación.)

11. Artículo 84.1 de la GG: "*Führend die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, so regeln sie die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren, soweit nicht Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrates etwas anderes bestimmen*".

12. GERN, 2003, 53.

13. Artículo 28.1.2 de la GG: "*In den Ländern, Kreisen und Gemeinden mu_ das Volk eine Volksvertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist*". (En los estados, comarcas y municipios, el pueblo ha de tener un órgano de representantes, que surgirá de la realización de elecciones generales, directas, libres, iguales y secretas.)

14. Este mandato de homogeneidad de la GG admite excepciones para algunos municipios de pequeño tamaño (artículo 28.1.4 de la GG: "*In Gemeinden kann an die Stelle einer gewählten Körperschaft die Gemeindeversammlung treten*", esto es, una asamblea ciudadana municipal puede sustituir a la corporación).

les de estos últimos: las elecciones han de ser generales, directas, libres, iguales y secretas.¹⁵ Lo cual contribuye a la garantía de la autonomía local, estrechamente ligada en Alemania con la protección y fomento de los valores democráticos en los ámbitos municipal y comarcal.

Esta regulación constitucional es muy genérica y deja abierto un amplio margen de configuración al legislador de los *Länder*. No obstante, determina el tipo de estructura orgánica municipal. La garantía del artículo 28.1.2 de la GG imposibilita la existencia de sistemas monistas –del tipo de la “Constitución del alcalde” (*Bürgermeisterverfassung*) en la que únicamente el presidente municipal ostenta las principales competencias municipales– e impone una estructura dual de órganos de deliberación y ejecución, pues aparte del necesario órgano de dirección de la Administración debe existir un órgano representativo. De modo que todas las leyes de régimen municipal están obligadas a constituir, al menos, dos órganos: el Pleno o Consejo Municipal,¹⁶ principal órgano deliberación y parte política del sistema, y un órgano de dirección de la Administración, que podrá ser monocrático, el alcalde,¹⁷ como sucede en la mayoría de *Länder*, o colegiado,¹⁸ y que representa la parte administrativa. Cabe, además, un tercer órgano con competencias propias (modelo de constitución “trialista”) como sucede en Niedersachsen,¹⁹ Brandenburg²⁰ y Rheinland-Pfalz.²¹

5. En cuanto a las constituciones de los *Länder*, no todas ellas hacen referencia al sistema de elección de los miembros del Pleno,²² y sólo en Hessen y Rheinland-Pfalz se menciona en el texto constitucional el modo de elección –directa– del alcalde.²³ La regulación fundamental sobre el régimen municipal, la estructura de la dirección y el modo de elección de los miembros del consistorio se establece en las diversas leyes de régimen municipal (*Gemeindeordnungen*, GO) dictadas por los *Länder*, así como en las leyes electorales locales (*Kommunalwahlgesetze*). La organización interna, en cambio, varía en función del modelo de administración de servicios de cada municipio diseñado en el reglamento de funcionamiento interno.

15. SCHEFOLD, Neumann, 1996, 1.

16. Recibe distintas denominaciones según el *Land*, pero tiene el mismo contenido: “*Gemeindevertretung*” (en Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern), “*Gemeindevertreter*” (en Hessen), y “*Gemeinderat*”, la más común de todas.

17. El alcalde (*Bürgermeister*) puede ser meramente honorario, como sucede en pequeños municipios, por ejemplo, en Schleswig-Holstein o Mecklenburg-Vorpommern, o profesional.

18. Así, por ejemplo, en Hessen la dirección de la Administración municipal se atribuye a un órgano colegiado, el *Magistrat*, cuyo presidente es el alcalde (§ 65, 66 HessGO).

19. El *Verwaltungsausschuss* es un órgano colegial compuesto, principalmente, por el alcalde y algunos concejales. Se encarga de la preparación de las resoluciones del Pleno y decide sobre los asuntos no reservados a otros órganos. Dispone, además, de un derecho de veto frente a las resoluciones del Pleno que puedan hacer peligrar el bienestar común (§ 56-60 NdsGO).

20. El *Hauptausschuss* es un órgano compuesto por el alcalde y algunos concejales, coordina el trabajo de las comisiones y la toma de decisiones según la materia (§ 55-58 BdgGO).

21. El *Stadtvorstand* es un órgano colegiado de dirección que existe en las ciudades de Rheinland-Pfalz con dos o más concejales profesionales. Lo integran el alcalde y los concejales delegados. Su acuerdo es necesario para el establecimiento del orden del día y la toma de decisiones en situaciones de urgencia (§ 57 Rh-PfGO).

22. Artículo 12 de la BayVerf; artículo 72 de la BaWüVerf; artículo 57 (2) de la NdsVerf; artículo 121 de la SaarVerf; artículo 89 de la VerfLSA; artículo 95 de la ThürVerf.

23. Artículo 138 de la HessVerf; artículo 50 de la RhPfVerf.

Este conjunto esencial de disposiciones sobre régimen municipal recibe la denominación, dogmática y normativa, de “Constitución local” (*Kommunalverfassung* o *Gemeindevorfassung*). Esta expresión, inicialmente confusa, se emplea no por la pertenencia de la regulación al Derecho constitucional, sino porque se refiere a aquellas disposiciones que integran la “constitución” interna de la Administración local,²⁴ esto es, la previsión normativa de los tipos y formas de colaboración entre los órganos locales.

3. Evolución histórica del sistema de elección del alcalde

6. El régimen de elección del alcalde en Alemania ha sufrido un cambio espectacular en los últimos años condicionado decisivamente por los sucesos históricos y políticos acontecidos. Del régimen local heterogéneo de la antigua República Federal Alemana (RFA), dividido en cuatro modelos –no ideales, sino reales– de organización local, donde sólo se elegía directamente al alcalde en los *Länder* del sur, se pasó en la década de los noventa, con ocasión de la Unificación, a dos modelos distintos, cuyo criterio diferenciador era la elección directa o indirecta del alcalde. Para llegar, finalmente, a un régimen uniforme de elección directa en todos los *Länder*, sin que ello menoscabe las peculiaridades organizativas de cada Estado.

3.1. Modelos clásicos de “Kommunalverfassungen”

7. Antes de la Unificación, los *Länder* de la RFA dictaron en ejercicio de sus competencias varias leyes de régimen local, según las prescripciones del artículo 28 de la GG. Para su elaboración tomaron como referencia los cuatro sistemas tradicionales de constituciones locales, surgidos en función de sus respectivas trayectorias históricas. No obstante, estos modelos han ido evolucionando junto al cambio de la comprensión de las relaciones entre el Estado y los municipios que determinan las actuales estructuras locales.²⁵ Han sufrido modificaciones por razones no sólo jurídico-políticas y jurídico-administrativas, sino también por motivos dogmáticos,²⁶ hasta el punto de que, en la actualidad, se acepta unánimemente en Alemania que no son modelos identificables en la realidad. Sin embargo, se ha optado por la descripción de estos tipos, que atienden a circunstancias geográficas e históricas, al ser los más ilustrativos para procurar una visión completa de los factores que han determinado que en toda Alemania se haya instaurado un régimen de elección directa.

No obstante, existen otras clasificaciones que tratan de presentar modelos puros. Así, por ejemplo, en función del grado y tipo de politización de los órganos locales cabe distinguir entre la “Constitución del Consejo”, en la que este órgano ocupa una posición central; “Constitución del alcalde”, donde el director de la

24. SCHMIDT-ASSMANN, 2003, 43.

25. SCHEFOLD, Neumann, 1996, 3.

26. GERN, 2003, 53.

Administración ocupa una posición central, independiente del Consejo Municipal; y la "Constitución colegial", con dos órganos colegiados que deben tender a la formación de compromisos para asegurar la buena marcha de la Administración.²⁷

También puede diferenciarse entre un grupo de sistemas basado en una elección proporcional con listas cerradas, como sucedía a principios de los noventa en Hessen y Saarland; otro grupo en el que las elecciones atienden al principio de mayoría, compensado con cierta proporcionalidad (también en el mismo período en Nordrhein-Westfalen, y Schleswig-Holstein); y, por último, un grupo caracterizado por una elección personalizada de listas abiertas, que rigió en Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, y la antigua RDA.²⁸ Esta clasificación tiene mucho interés, aunque el criterio diferenciador, el modo de elección de los miembros del Pleno, excede los propósitos de este trabajo, si bien es un debate que ha ocupado un papel principal en las últimas reformas del régimen local, por ejemplo, en Hessen.²⁹

a) *Süddeutsche Ratsverfassung*.

Este sistema existió a lo largo del siglo XIX en Bayern, Württemberg y Baden. Su origen se sitúa en 1918, cuando se realizó un importante esfuerzo para democratizar y simplificar la Administración municipal, especialmente en el sur de Alemania.³⁰ Se caracteriza por la concentración de las competencias locales en dos órganos municipales: el Pleno, órgano principal con competencias decisorias; y el alcalde, elegido directamente por el pueblo y, por tanto, legitimado democráticamente de forma inmediata. El alcalde es el órgano de ejecución, representativo y director de la Administración municipal. Su fuerte posición se ha consolidado, además, en los últimos años, a través de la adjudicación de competencias decisorias propias en asuntos administrativos y de dirección, por un lado, y de la transferencia de tareas por el Pleno, por otro.

Un modelo constitucional de este tipo es el sistema vigente a día de hoy en Baden-Württemberg. Los ciudadanos eligen cada cinco años a los miembros del Consejo Municipal que, a su vez, eligen a los concejales delegados por un período de ocho años; y cada ocho años al alcalde. Éste es miembro y presidente del Pleno, ejecutor de las resoluciones provenientes del mismo y órgano con competencias administrativas propias. Ejerce, además, un derecho de dirección sobre los concejales delegados y tiene un derecho de oposición frente a aquellas resoluciones del Pleno que se puedan considerar ilegales o perjudiciales para el municipio.

Este modelo también rige en Bayern, desde 1952. En 1993 se implantó en Sachsen, y, con algunas modificaciones, en Sachsen-Anhalt, Thüringen y Rheinland-Pfalz. A partir de 1994 funciona en Saarland y en Nordrhein-Westfalen, donde hasta 1999 no se comenzó a elegir directamente al alcalde por los vecinos. Después se

27. WAECHTER, 1993, 148.

28. DEUBERT 1993, 331-332.

29. SCHMIDT-DE CALUWE, 2001, 272.

30. SCHEFOLD, Neumann, 1996, 3-4.

31. GERN, 2003, 54, 63.

adoptó en Niedersachsen (1996), Schleswig-Holstein (1998), y Mecklenburg-Vorpommern (1999).³¹

b) Rheinische Bürgermeisterverfassung.

Esta forma de Constitución Local surgió por la influencia francesa en las zonas de la Confederación del Rin (*Rheinbund*) en tiempos de Napoleón. Las competencias también se reparten entre dos órganos: el Consejo Municipal y el alcalde, que, aquí, a diferencia del sistema del sur, es elegido por el Consejo y no directamente por el pueblo, si bien, mantiene numerosas competencias propias. En la puesta en práctica de este modelo se diferencia entre los sistemas auténticos o propios, y los impropios o no auténticos. En los primeros el alcalde tiene derecho de voto dentro del Pleno. En los segundos, se limita el poder del alcalde, negándole esa posibilidad.³²

Para explicar el sistema se puede partir de la regulación vigente hasta 1993 en los pequeños municipios y ciudades de Rheinland-Pfalz. Los ciudadanos elegían directamente al Consejo que, a su vez, designaba al alcalde por un período de diez años. El alcalde contaba con numerosas competencias administrativas, era el representante del municipio y presidente del Pleno con derecho de voto, así como responsable de la ejecución de las resoluciones tomadas en esa sede. Además, elegía por un período de diez años a los concejales delegados.³³

Este sistema ya no rige en ningún *Land* en la actualidad. Aparte de Rheinland-Pfalz estuvo vigente en Saarland hasta 1994, y en los municipios rurales de Schleswig-Holstein hasta 1998.

c) Magistratsverfassung.

Las raíces del modelo se encuentran en el intento del barón Von Stein de estimular el sentimiento de ciudadanía en los tiempos de la guerra con Napoleón y de la reforma prusiana mediante la consolidación de la autonomía de las ciudades.³⁴ Este sistema toma como modelo el Reglamento de ciudades prusiano (*Städteordnung* de 11 de noviembre de 1808),³⁵ vigente hasta 1933.

Su característica más destacada es el carácter colegiado del órgano director de la Administración municipal. El modelo se configura de forma "trilateral": existe un órgano de representación ciudadana, con carácter principal y decisor, que elige al *Magistrat*, órgano ejecutivo colegiado compuesto por el alcalde y concejales honorarios o profesionales, ocupado de los asuntos de la Administración; y al alcalde, tercer órgano con competencias propias, como la presidencia del *Magistrat* y la dirección de la Administración municipal.

También en este caso cabe hablar de un sistema auténtico, en el que las decisiones del Pleno requieren el acuerdo del órgano colegiado, y de un sistema no auténtico o impropio, donde no es necesario ese acuerdo. El primero ya no existe en la actualidad en Alemania, el segundo rigió en Schleswig-Holstein hasta

32. SCHEFOLD, Neumann, 1996, 5.

33. GERN, 2003, 64.

34. SCHEFOLD, Neumann, 1996, 3.

35. En ese momento puede entenderse que comienza la historia de la moderna autonomía local (MAURER, 2004, 575).

1998, y aún se aplica hoy en Bremerhaven y Hessen, donde el *Magistrat* se denomina "*Gemeindevorstand*", y el alcalde se elige directamente por los vecinos desde 1993.

d) Norddeutsche Ratsverfassung.

Este cuarto tipo de Constitución se desarrolla por influencia inglesa a partir de 1946 en las zonas de su ocupación (Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein). Se estructura de forma monista, con la conciencia de distanciarse así de la realidad propia del nacionalsocialismo. Por eso se acentúa la posición del Pleno, órgano de representación democrática que concentra todas las competencias, incluyendo la elección como Presidente de un alcalde honorario y, así mismo, de un director de la ciudad, autoridad pública representativa y ejecutora que actúa, no en virtud de competencias propias, sino por encargo del Pleno.

Este sistema existió hasta 1994 en Nordrhein-Westfalen y en Niedersachsen hasta 1996, momento en que se impuso un sistema de elección directa del alcalde al estilo de los *Länder* del sur. En ambos casos el alcalde asumía el papel de presidente del Pleno y director de la Administración.³⁶

3.2. La corriente favorable al establecimiento de la elección directa

8. Una vez expuestos los tipos tradicionales de organización interna de la dirección municipal, se observa que hasta los años noventa sólo en el modelo del sur existía la elección directa del alcalde. Su posterior expansión se puede explicar por dos factores determinantes: por un lado, la Unificación de Alemania tras la desaparición de la RDA supuso la creación de cinco nuevos *Länder* que tuvieron que configurar su propio régimen local, optando por el modelo del sur; por otro, ligado estrechamente a la coyuntura surgida tras la Unificación, se produjo un gran auge de los mecanismos de democracia directa, acompañado de una voluntad de acercamiento de la Administración al ciudadano.

3.2.1. La Unificación como impulso de la reforma del régimen local alemán

9. La ruptura producida en 1989 fue uno de los principales desencadenantes del impulso de la reforma local, ya que propició la modificación del contenido y forma de la "Constitución local" vigente en la RDA en el marco de las nuevas estructuras democráticas:³⁷ se dictó una nueva Constitución local en 1990 para el territorio de la antigua RDA que se sustituyó en un breve lapso de tiempo por la regulación propia de los nuevos *Länder*. Esos son los dos factores de mayor importancia en el seno de la Unificación para la implantación de la elección directa. Además, hay que tener en cuenta que en este período el apoyo a las corporaciones locales en los nuevos *Länder* se convirtió en una cuestión de relevancia política del más alto nivel. Se quería asegurar el progreso paralelo de los ciudadanos y las instituciones en el territorio de los dos estados alemanes ante-

36. GERN, 2003, 55-56.

37. HEGELE, Dorothea, 1993, 358.

riores, así como la consolidación de la autonomía local y de una Administración propia de un Estado de derecho.³⁸

a) La nueva “Constitución local” de la RDA. Tras la Unificación alemana se celebraron elecciones locales en la RDA el 6 de mayo de 1990, de las cuales salieron elegidos los miembros de las nuevas cámaras de representantes democráticos.³⁹ Pero antes de la disolución de la Cámara Baja de la antigua RDA, ésta dictó la Ley sobre la autonomía de municipios y comarcas de 17 de mayo de 1990 (*Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinde und Landkreise*) que derogaba la Ley de 4 de julio de 1985 sobre los órganos de representación en la RDA (*Gesetz über die örtlichen Volksvertretung in der Deutschen Demokratischen Republik*). Esta ley, al mismo tiempo que constituía los nuevos *Länder*, atribuía a las cámaras de representantes de los mismos la competencia normativa en materia local. Además, estableció el fundamento jurídico, personalidad propia y elementos esenciales del poder decisorio de los entes locales, y contenía disposiciones sobre las comarcas, la participación local y asociaciones de ciudades. A través del acuerdo de la Unificación esta ley se transformó en Derecho federal, y fue sustituida por leyes propias de los nuevos *Länder* entre 1993 y 1994.

El régimen legal reconocía a la cabeza del municipio un órgano de representación municipal, con un director especial para la misma.⁴⁰ El alcalde era el único director de la Administración y presidente de una comisión directiva que debía existir en todos los municipios.⁴¹ Por lo que el modelo no se correspondía con ninguno de los tipos de “Constitución local” de las antiguas entidades federativas. Puede decirse que es una forma heterogénea más allá de esos modelos –de encajar en alguno sería en la “Constitución del alcalde”– que pretendía aunar lo mejor de cada uno de ellos.⁴²

b) La regulación de los nuevos *Länder*.⁴³ Los cinco nuevos *Länder* creados tras la Unificación no tardaron en dictar sus propias leyes de régimen local, que derogaron la legislación vigente de la desaparecida RDA. En ellos pretendían remarcar su identidad propia, así como expresar sus particularidades organizativas tradicionales.⁴⁴ No obstante, se vieron influidos por los modelos de la Constitución de la RDA y de los *Länder* colindantes. Así, las nuevas constituciones locales de Brandenburg (1993) y Mecklenburg-Vorpommern (1994) se orientan parcialmente al sistema de la RDA; mientras que las constituciones de Sachsen, Sachsen-Anhalt y Thüringen se inspiran en el modelo del sur,⁴⁵ existente entonces en Bayern y Baden-Württemberg, con unas formas amplias y muy marcadas de democracia directa. Su sistema presenta una combinación de formas colegiadas y monocráticas. Existe un Pleno, órgano principal del municipio, y un alcalde, que desde 1993 se elige de forma directa

38. HEBERLEIN, 1991, 536.

39. HOESCH, Jan, 1992, 139.

40. § 23 II KommVfDDR

41. § 27 I KommVfDDR

42. GERN, 2003, 56.

43. Los cinco nuevos *Länder* son: Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt y Thüringen.

44. HOESCH, Jan, 1992, 140.

45. GERN, 2003, 57.

por el pueblo en elecciones generales, directas, libres, iguales y secretas, y cuya posición sale reforzada con respecto a la regulación anterior.⁴⁶ La principal diferencia con los *Länder* del sur es el mantenimiento en las nuevas leyes de régimen local de la posibilidad de revocación (*Abwahl*) del alcalde que existía en los *Länder* con elección indirecta.⁴⁷

3.2.2. El fomento del principio democrático mediante la elección directa

10. Aparte de la situación creada por la Unificación en la antigua RDA, también los antiguos *Länder* de la RFA sufrieron reformas en su régimen local cuyo objetivo fundamental fue profundizar en la realización del principio democrático en el ámbito local. El suceso clave para el establecimiento de la elección directa de los alcaldes fue el referéndum celebrado el 20 de enero de 1991 en Hessen que confirmó una resolución anterior de la Cámara de Representantes del *Land* para modificar su Constitución en este sentido. Sorprendentemente, el ochenta y dos por ciento de los votantes se pronunció a favor de la elección directa, lo que puso de manifiesto la existencia de un consenso popular en este punto.⁴⁸ El resultado de Hessen tuvo gran repercusión en los demás *Länder*. El sentir del pueblo en esta cuestión se manifestó de forma unívoca y las constituciones locales de los *Länder* habían entrado en contradicción con el mismo. No obstante, además de la reforma de Hessen, también fueron un motor muy importante para la implantación de la elección directa las experiencias de *Länder* como Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt, Niedersachsen y Saarland, donde en un principio la implantación de la elección directa presentó numerosos problemas y estuvo bloqueada, llegando finalmente a buen puerto.⁴⁹

11. En este momento histórico de transformación de los tipos de Constitución local la cuestión de la elección popular del director de la Administración municipal se convirtió en el principal criterio de diferenciación entre unos sistemas y otros. La discusión se centró en la evolución y posible uniformización de los tipos de constituciones locales en torno a palabras clave, como cercanía al ciudadano y democratización.⁵⁰ El amplio margen de configuración de los distintos sistemas de organización local dejado por la Constitución federal abrió el debate respecto al modelo preferible de Constitución local. Para ello había que tener en cuenta no sólo la consecución del principio democrático, sino también principios determinantes del buen funcionamiento de la Administración local como la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de las tareas locales, según el mandato constitucional, y la corrección material de las decisiones administrativas. Por esta razón, se trajeron a colación en el debate político y jurídico las posibles con-

46. HEGELE, Dorothea, 1993, 358 y 362.

47. MAURER, 2004, 581.

48. Ese consenso popular no se correspondía en absoluto con el panorama político entonces existente. Los Verdes y el SPD se habían opuesto a la reforma, y el CDU tampoco estaba plenamente convencido del cambio, pese a ser su presidente (Walter Wallmann) el encargado de impulsar el proyecto de reforma, yendo en contra de los intereses propios de la clase política.

49. VON ARNIM, 2002, 587.

50. SCHEFOLD, Neumann, 1996, 9 y 13.

secuencias y problemas de funcionamiento que la elección directa del alcalde puede conllevar.

12. El eje sobre el que se apoyaba la introducción de la elección directa fue el argumento del fomento de la democracia, ya que a través de este sistema la voluntad de la población local puede tenerse en cuenta en la mayor medida posible. A este objetivo servía fundamentalmente el sistema ya existente en los *Länder* del sur, donde el alcalde, presidente del Pleno –con derecho a voto– y director de la Administración, se elegía inmediatamente por el pueblo, atribuyéndosele competencias de decisión propias; y donde se contemplan, además, numerosos elementos plebiscitarios.⁵¹ En defensa de la elección directa se invocaban ventajas como el aumento de la participación ciudadana, el carácter más democrático de la elección frente a la elección indirecta, y el favorecimiento de un contacto más intenso con los vecinos que, consecuentemente, mejora la comunicación con los mismos.⁵² Además, la introducción del régimen de elección directa propio de los *Länder* del sur llevaba implícitamente aparejado el doble papel del alcalde como director de la Administración y presidente del Pleno. Lo cual también redundaba en posibles mejoras en la gestión municipal, al propiciarse la elección de un candidato con características específicamente adecuadas tanto para el ámbito político como el administrativo que le permitían cambiar de función habitualmente, le independizaba de los partidos políticos y le proporcionaba un mejor conocimiento de los problemas que afectan a la ciudadanía al estrecharse el contacto con los vecinos.⁵³

13. Pero también fueron numerosos los problemas que se plantearon sobre la elección directa, pese a sus múltiples bondades. La elección del alcalde a través del Pleno o directamente por los ciudadanos no podía considerarse, en absoluto, una cuestión meramente jurídico-técnica. Tenía, y tiene, una gran importancia desde el punto de vista de la política local y, por tanto, estatal.⁵⁴ En la práctica, surgió una considerable oposición al sistema por los principales actores políticos, especialmente, los presidentes de los plenos o los grupos municipales, y los concejales, que temían por su posición y su capacidad de influencia. Lo que no debe extrañar si se tiene en cuenta que la introducción de elementos de democracia directa, sean éstos del tipo que sean, disminuye el poder de los partidos y, por eso mismo, tiene una difícil cabida en las acciones políticas de los grandes partidos.⁵⁵

De modo que el punto de fricción más importante de la reforma de la Constitución apuntado fue el desplazamiento de poder que efectivamente ha supuesto de los partidos políticos a la ciudadanía. La expansión del sistema de elección directa del alcalde lleva a una limitación del poder de los partidos en el ámbito local, que pierden su monopolio en el proceso de formación de la voluntad política, que se comienza a gestar fundamentalmente en el pueblo.

51. GERN, 2003, 57.

52. VON ARNIM, 1990, 94.

53. KNEMEYER, 1990, 43-46.

54. MAURER, 2004, 582-583.

55. VON ARNIM, 2002, 586-587.

En ese contexto, las objeciones de los partidos al sistema se centraron en dos consecuencias evidentes del mismo: por un lado, el evidente debilitamiento del Pleno provocado por el reforzamiento de la posición del alcalde en el ayuntamiento, a causa de su legitimación democrática independiente; por otro, la repercusión en el diseño de políticas públicas locales al cambiar el perfil de los posibles candidatos a la Alcaldía. En esta línea vaticinaron algunas posibles perversiones del modelo de elección directa, tales como la posibilidad de que los ciudadanos elijan simplemente a algún personaje emblemático y que, por tanto, descienda la calidad del candidato; o la posible personalización de la política municipal, acompañada de una cierta tendencia a una dirección administrativa populista, debida a la facilitación del acceso al cargo de personas no pertenecientes a ningún partido político.

4. En particular, la regulación de la elección directa⁵⁶

14. Una vez expuesta la evolución que desemboca en la actual regulación sobre la elección directa del alcalde, llega el momento de exponer el contenido específico de la misma. Para ello, habrá que tratar tres puntos concretos. En primer lugar, las condiciones de elegibilidad del candidato. Si la elección del candidato se realiza directamente por el pueblo, tal vez deban producirse modificaciones en los requisitos exigibles a los aspirantes al cargo. En segundo, la fijación del período electoral para el alcalde, que puede tener distintas duraciones y coincidir, o no, con la elección de los miembros del Pleno –circunstancia que puede ser determinante para el grado de armonía en las relaciones políticas municipales–. Y en tercer lugar, los principios que rigen la elección y las previsiones técnicas establecidas para situaciones especiales que pueden requerir la convocatoria de segundas vueltas, o incluso llevar a la repetición de los comicios.

a) Para exponer los requisitos de elegibilidad de los candidatos a la Alcaldía se puede tomar como referencia el régimen establecido en Baden-Württemberg. Podrán presentarse a las elecciones los alemanes o ciudadanos de alguno de los países miembros de la Unión Europea residentes en Alemania. En cuanto a la edad, deben haberse cumplido los veinticinco años de edad, pero no haber alcanzado los sesenta y cinco. El candidato debe ofrecer, así mismo, la garantía de que velará por el cumplimiento del ordenamiento fundamental democrático y libre, según su expresión constitucional.

También se establecen causas de incompatibilidad para aquellas personas que ocupen puestos en el ámbito local o relacionados con la actividad económica de los municipios, con el fin de garantizar la independencia de estas corporaciones.⁵⁷

56. Las leyes de régimen municipal actualizadas de los *Flächenländer* (aquellos *Länder* que no son ciudades) se encuentran en la página web del *Institut für Kommunalrecht*, www.jura.uni-osnabrueck.de/institut/jkr/, que dirige el profesor Jörn Ipsen en la Universidad de Osnabrück.

57. El artículo 137.1 de la GG permite esta posibilidad de limitación de la elegibilidad de los funcionarios y empleados públicos tanto en el ámbito federal, regional o local: *Die Wählbarkeit von Beamten, Angestellten des öffentlichen Dienstes, Berufssoldaten, freiwilligen Soldaten auf Zeit und Richtern im Bund, in den Ländern und den Gemeinden kann gesetzlich beschränkt werden.* (La elegibilidad de los funcionarios, los empleados públicos, los soldados profesionales o voluntarios temporalmente, y los jueces, puede limitarse por ley en la Federación, los *Länder* y los municipios.)

Se contemplan también los casos en que por condena judicial se prohíbe el ejercicio del derecho o se declaran incapacidades de la persona que también lo impiden.⁵⁸

b) En cuanto a la duración del mandato del alcalde se presentan dos posibilidades: la elección del alcalde puede celebrarse al mismo tiempo que las elecciones del Pleno, lo que supone un fuerte engranaje político entre ambos órganos; o pueden convocarse elecciones independientes y no necesariamente para un mandato de la misma duración que el del Pleno.⁵⁹

En la práctica, la mayoría de los *Länder* ha optado por un mandato que va de cinco a nueve años. El plazo se condiciona normalmente por el carácter honorario o profesional del alcalde que depende, a su vez, fundamentalmente, del tamaño de los municipios. La elección se hace coincidir con la de los miembros del Pleno,⁶⁰ o no,⁶¹ ahora bien, si se prevén mandatos de distinta duración para los alcaldes honorarios y los profesionales, la elección del alcalde honorario siempre se celebra a la vez que la de los miembros del Pleno.⁶²

c) Los principios rectores de la elección del alcalde son los mismos que establece el artículo 28.1.2 de la GG para la elección de los representantes de los ciudadanos. Las elecciones deben ser generales, directas, libres, iguales y secretas. En cuanto al principio determinante del resultado de la elección, se aplica en todos los casos el de las mayorías. Gana el candidato que obtenga más de la mitad de los votos válidos emitidos. En el caso de que ninguno de los candidatos alcance esta proporción, se celebra una votación de desempate, que normalmente debe tener lugar entre el segundo y el cuarto domingo después de la primera vuelta. A la segunda vuelta se presentan únicamente los dos candidatos que más votos obtuvieron en la primera. La elección se rige también por los principios de la primera vuelta, aunque se declara ganador, no al candidato que obtenga la mayoría, sino, simplemente, al que obtenga más votos; de producirse un empate, la elección se realiza por sorteo.⁶³

No obstante estas disposiciones nucleares, existen también en algunas GO provisiones para casos específicos. Así por ejemplo, en Hessen,⁶⁴ se exige que de existir un único candidato a la Alcaldía, éste ha de obtener la mayoría de los votos emitidos. En Rheinland-Pfalz,⁶⁵ si uno de los dos candidatos con más votos muere, o

58. § 46 BaWüGO.

59. SCHMIDT-ASSMANN, 2003, 53.

60. Así, por ejemplo, en Bayern (cada seis años, § 31, 34, 5 BayGO), Niedersachsen (cada cinco años, § 33, 61 NdsGO), Nordrhein-Westfalen (cada cinco años, § 65 NRWGO) y Rheinland-Pfalz (cada cinco años si es honorario, § 21, 1, 52 RhPFGO).

61. En Baden-Württemberg (cada cinco años el Pleno, cada ocho el alcalde, § 30, 42, 3, BaWüGO), Hessen (cada cinco años el Pleno, cada seis el alcalde, § 36, 39, 3 HessGO) y Sachsen-Anhalt (a los cinco años el Pleno, a los siete el alcalde, § 37, 58 GOLSA).

62. Como sucede en Brandenburg (§ 33, 59 BbgGO), Mecklenburg-Vorpommern (§ 23, 37, 3 M-VGO) y Rheinland-Pfalz (§ 21, 1, 52 RhPFGO), cada cinco años.

63. Este es el régimen general establecido en Baden-Württemberg (§ 45 BaWüGO) que ha servido de modelo para la mayor parte de los *Länder*.

64. § 39 HessGO.

65. § 53 RhPFGO.

pierde las condiciones de elegibilidad, las elecciones deben repetirse. E igual sucede si sólo se presenta un candidato y no obtiene la mayoría necesaria para ser elegido. Además, de no presentarse ninguna candidatura válida, se prevé que el alcalde se elija por el Pleno.

5. Problemas del sistema de elección directa. La revocación del alcalde, en especial

15. Como ya se afirmó anteriormente, la opción entre distintas estructuras constitucionales alternativas no puede justificarse, *a priori*, de una forma exclusivamente científica. La elección por uno u otro régimen pone de manifiesto abiertamente las preferencias políticas de los partidos gobernantes en los *Länder*.⁶⁶ La elección directa del alcalde supone un cambio radical en las estructuras políticas municipales y en el perfil de los candidatos a la Alcaldía, como se pone de manifiesto en Baden-Württemberg, donde alrededor del cincuenta por ciento de los alcaldes elegidos de forma directa por el pueblo no estaban afiliados a ningún partido. Una cifra que habría sido incluso mayor en el caso de que muchos alcaldes no se hubieran afiliado a algún partido con la única intención de facilitar su posible elección para el órgano de representantes de la comarca. Aunque también es cierto que muchos alcaldes procuran mantener una relación algo distante con su partido para aparecer como un representante creíble e independiente de la comunidad en su conjunto. De este modo se explica, por ejemplo, por qué en Baden-Württemberg los patronatos institucionales de los partidos son más pequeños que en los demás *Länder*, así como el hecho de que en el sur de Alemania las agrupaciones de electores locales jueguen un papel de gran relevancia.⁶⁷

16. En cuanto a las posibles perversiones del sistema de elección directa referidas al acceso a la Alcaldía de candidatos con un perfil poco adecuado, hay que señalar que en la práctica estos peligros no se han actualizado. Los ciudadanos tienen un interés propio en que el alcalde sea competente en la tarea que se le va a encomendar. Esto se demuestra en el hecho de que desde hace tiempo en Baden-Württemberg los candidatos procedentes de la Administración estatal o local tienen muchas posibilidades de ser elegidos. En el ámbito local los votantes suelen guiarse más por la capacidad del candidato que por el partido al que pertenece.⁶⁸ De forma que llegan al cargo, por lo general, personas de pensamiento independiente, poco convencionales y cualificadas. Lo cual es de gran importancia en un ámbito, donde es necesario que la representación política del Municipio recaiga en una personalidad fuerte a la hora de tratar con el *Bund* o el *Land* correspondiente; y, además, dota de unidad a la dirección de la Administración municipal.⁶⁹

17. La posibilidad de que la misma persona se presentara como candidato en más de un municipio, llegando a ser alcalde a la vez en varios municipios, también representaba un importante problema de funcionamiento en el caso de munici-

66. DERLIEN, 1996, 28.

67. VON ARNIM, 2002, 585-586.

68. MAURER, 2004, 582.

69. VON ARNIM, 1990, 95.

pios de cierto tamaño. La solución fue la reforma de las leyes de régimen local que no impedían esta posibilidad, tal y como sucedió en Sachsen-Anhalt en 1997.⁷⁰ Diferente es que en algún caso la propia ley abra la posibilidad de que la misma persona sea elegida como alcalde en municipios vecinos, siempre que queden dentro de la misma circunscripción comarcal, si bien la elección se lleva a cabo separadamente en cada municipio.⁷¹

18. Por lo que se refiere al equilibrio de poderes en el ámbito municipal tras la elección directa, hay que contar con que la elección directa convierte al alcalde en una figura independiente con una legitimación reforzada, aún más sólida cuando su mandato se alarga y no coincide con el del Pleno. El alcalde elegido indirectamente por el Pleno es tendencialmente parcial y se siente obligado con los partidos o grupos municipales que le votaron y que pueden emprender su revocación. En cambio, un alcalde elegido directamente por el pueblo puede invocar su legitimidad y su posición independiente con respecto al Pleno. A esto se suma el doble carácter de director de la Administración y presidente del Consejo Municipal del alcalde que le hace ser naturalmente más experto en el desempeño de su función. Ello mejora las tareas de coordinación, lo que se manifiesta de forma muy ilustrativa en el terreno de la política presupuestaria, que contrasta con los problemáticos resultados que en este terreno se producían en *Länder* que aún no habían adoptado la elección directa del alcalde.⁷² Ese plus de profesionalidad y de conocimiento específico conduce, además, a una mayor corrección del procedimiento y de las decisiones del Pleno.⁷³ La parte negativa es la posibilidad de que esa independencia con respecto a la voluntad del Consejo Municipal pueda dificultar en algunos casos el cumplimiento de las funciones administrativas y la formación de la voluntad del municipio por falta de consenso.⁷⁴

19. La legitimación de la dirección de la Administración independientemente del Consejo Municipal refuerza, por tanto, la "Administración política". Pero, correlativamente, produce un debilitamiento de la posición del Pleno y de los partidos políticos. Esta consecuencia representaba para algunos autores una de las razones más importantes en contra de la elección directa. Pero no ha tenido la entidad suficiente como para impedir la implantación de un mecanismo electivo del alcalde más democrático. La pérdida de poder del Pleno no se ha visto como una gran desventaja, pues sigue manteniendo la capacidad de decisión en los asuntos de mayor relevancia. Las mismas consideraciones se trasladan a la pérdida de poder e influencias de los partidos, que tampoco se ve, en absoluto, como un valor en sí mismo y menos aún si ello va en detrimento de la participación ciudadana.

Sin embargo, parece innegable que el reforzamiento de la posición del alcalde puede convertirse en un problema, al suponer una disminución importante de la discusión y publicidad, cualidades principales del funcionamiento y decisiones del

70. KLANG, 1998, 84.

71. § 63 BaWüGO.

72. VON ARNIM, 1990, 95.

73. GERN, 2003, 58.

74. SCHEFOLD, Neumann, 1996, 6.

Pleno. La elección directa del director de la Administración va aparejada de una tendencia a la concentración del poder, que debe contrarrestarse con el diseño de controles a favor del Consejo Municipal. De ahí la cada vez mayor necesidad e importancia de la creación de instancias de control que equilibren esa debilidad funcional del Pleno y limiten el poder de decisión del director de la Administración.

20. Dentro de esas posibilidades y mecanismos de control se encuentra la revocación (*Abwahl*) del alcalde. Esa opción es un fenómeno específico del Derecho local que se contemplaba en los *Länder* donde la elección del alcalde se realizaba a través del Pleno. Para aprobar la revocación se requería una mayoría cualificada del Pleno, en concreto, todas las leyes de régimen local exigían un acuerdo de dos tercios de los miembros legales del Consejo.⁷⁵

La constitucionalidad de este cese del alcalde fue muy discutida antes incluso de su establecimiento en los sistemas de elección directa.⁷⁶ El Tribunal Federal Constitucional se pronunció a favor de la adecuación a la Constitución de este instrumento al referirse al ordenamiento de Hessen, cuya regulación al respecto era precisamente la más rigurosa.⁷⁷ Luego, se ha reconocido su adecuación al ordenamiento jurídico, pero ello no ha alejado las posibles disfunciones que supone.

Esta figura refuerza la posición del Pleno, y, por tanto, puede conducir a una indeseable dependencia del alcalde de las cambiantes relaciones de mayorías existente en el mismo, politizándose la dirección de la Administración municipal.⁷⁸ Además, su posible conversión en moneda de cambio habitual en el funcionamiento diario de la política local constituye un importante peligro que debe combatirse a través de reglas procedimentales⁷⁹ adecuadas que garanticen el carácter excepcional de la institución y protejan contra un posible abuso de la utilización de la figura por la ciudadanía. Así, por ejemplo, a diferencia de la simple elección, que requiere únicamente una mayoría simple, la revocación ha de acompañarse de una mayoría cualificada.

21. En la actualidad, se ha instaurado en prácticamente todos los *Länder* un sistema de "elección negativa" de los órganos de dirección de la Administración elegidos de forma directa, para lo cual se necesita una propuesta de resolución aprobada por distintos quórumos según el *Land*.⁸⁰ Además, también cabe la petición popular de la revocación (Brandenburg y Sachsen).

En los *Länder* que se han acogido tradicionalmente a la elección directa del alcalde (Bayern y Baden-Württemberg) no se preveía ni se previó la posibilidad de esta "des-elección" del mismo. Se partía de que la revocación se realiza por el Pleno –pues así era originariamente– y ello no se consideraba adecuado para revocar a un alcalde elegido por los vecinos: el ente decisor y el revocador deben coincidir.

75. En el caso de Bremerhaven y Schleswig-Holstein esta mayoría debía lograrse en dos vueltas (*Wahlgängen*).

76. Ya en 1952 se interpuso el primer recurso referido a la regulación, en Schleswig-Holstein, del procedimiento de revocación frente al Tribunal Federal Constitucional (*Bundesverfassungsgericht*).

77. Sentencia del BVerfG de 20 de diciembre de 1993.

78. WAECHTER, Kay, 1993, 138.

79. SCHMIDT-ASSMANN, 2003, 53.

80. SCHEFOLD, Neumann, 1996, 102.

Y la posibilidad de una revocación a través del pueblo, como se sucedía para el presidente federal en virtud del § 43.II Weimarer Republikverfassung, podía atentar de forma esencial contra el principio de democracia representativa, aparte de implicar numerosas complicaciones técnicas. Esas son las razones por las que la revocación se excluye, aún hoy, de su regulación.

22. El procedimiento de revocación se divide en varias fases. Como modelo del procedimiento de revocación se puede tomar el de Hessen, que ha influido en la regulación de los demás *Länder*, en especial de los nuevos. Si bien los quórum y porcentajes de votos exigidos en ocasiones varían.

La iniciación del procedimiento de revocación ha de proponerse en el Pleno por al menos mayoría de dos tercios o por la mitad del número legal de miembros que lo componen. Para poder presentar esta propuesta de resolución es necesario el transcurso de un cierto período de tiempo desde la elección del alcalde. La aprobación de la revocación requiere la mayoría de los votos válidos emitidos por los vecinos, con la condición de que esa mayoría suponga, al menos, el treinta por ciento⁸¹ del número de personas con derecho a voto en el municipio.⁸²

En algunos *Länder* la regulación del procedimiento para aprobar la revocación se remite sencillamente a las normas establecidas en general para las decisiones populares.⁸³ En otros, como en Schleswig-Holstein, la propuesta de la resolución de revocación se puede presentar por el Pleno y, además, por al menos el veinte por ciento de los ciudadanos del municipio con derecho a voto. En este mismo *Land* se prevé la posibilidad de que el alcalde honorario, en los casos en que es elegido por el Pleno, sea revocado correspondientemente por el mismo. La regla consiste en que los órganos decisor y revocador coincidan.⁸⁴

23. En este mismo contexto de los controles a la Administración municipal, hay que referirse también al derecho del Consejo Municipal de información que debe cumplir el órgano director de la Administración, previsto en todas las leyes de régimen local, excepto en Bayern. Ese derecho y obligación de información se asocia por la ley a las cuestiones de especial relevancia, a las resoluciones del Pleno o a todos los asuntos municipales. Aparte de este derecho se prevé además una competencia general de control o vigilancia por parte del Consejo Municipal en relación a la ejecución de sus resoluciones y de la Administración en general.⁸⁵

6. Conclusión

24. La problemática en torno al modo de elección directa del alcalde debe situarse en el primer plano jurídico-político, ya que, junto a la determinación de las tareas municipales y la garantía de las mismas, la configuración democrática de la estruc-

81. Así, por ejemplo, esta misma regulación se establece en Nordrhein-Westfalen pero con un porcentaje del veinte por ciento (§ 66 NRWGO).

82. §76 HessGO. Esta misma regulación también se establece en § 55 RhPFGO, y § 58 SaarLGO.

83. § 32, 5 M-VGO, § 57d SchlHGO.

84. § 57d SchlHGO.

85. SCHEFOLD, Neumann, 1996, 98.

tura constitucional interna del municipio se presenta como una cuestión nuclear del Derecho local.

En la actualidad, en Alemania rige un sistema homogéneo de elección del órgano de dirección de la Administración. La pérdida de poder de los partidos en beneficio de la participación ciudadana permite afirmar que se ha pasado de una "Constitución de partidos" a una "Constitución de la ciudadanía".⁸⁶

La expansión del modelo de elección directa del alcalde en Alemania se explica en el afán de promover los mecanismos de participación ciudadana en virtud del principio de democracia así como la cercanía al administrado. Las formas de democracia local existentes, en un principio, únicamente en los *Länder* del sur, esto es, la posibilidad de toma de decisiones por el pueblo y la elección directa del alcalde, constituyen un plus en la participación política por los ciudadanos que mejora, en conjunto, la calidad en la formación de la voluntad común;⁸⁷ y genera un aumento de la eficiencia y eficacia de la Administración municipal. La doble posición del alcalde, como director de la Administración y presidente del Pleno, produce una confluencia entre el Consejo y la Administración municipal en su persona que deriva en una mayor celeridad en la ejecución de las resoluciones del Pleno, intensifica y mejora el flujo de información dentro del propio ayuntamiento y, en consecuencia, hace que el funcionamiento del ayuntamiento sea más económico.

Lo que ha demostrado la experiencia es que no hay que realizar necesariamente una contraposición entre el principio democrático y el principio de eficiencia.⁸⁸ En la práctica se han combinado ambos principios, sin que ello suponga una merma en la calidad de la dirección de la Administración local. El mayor de los problemas de la elección directa, esto es, la precariedad del control de la Administración por parte del Pleno, puede evitarse a través del diseño de procedimientos como la revocación o con el establecimiento de obligaciones de información y control. Esa es la consecuencia política de la intensificación de los instrumentos de democracia directa en el ámbito local.

Nota bibliográfica

DERLIEN, HANS-ULRICH, "Beurteilungskriterien zur Gestaltung von Kommunalverfassungen", en *Aktuelle Entwicklungen der inneren Kommunalverfassung*, dirigido por Hans-Günter Henneke, Richard Boorberg Verlag, Stuttgart, 1996, 25-32.

DEUBERT, MICHAEL, "Gedanken zum Kommunalwahlrecht in Deutschland - Für ein personalisiertes Verhältniswahlrecht nach freien Listen", Heft 10, LKV, 1993, 331-335.

GERN, Alfons, *Kommunalrecht*, 3. Auf., Nomos, Baden-Baden, 2003.

GRÜNEWALD, Markus, "Das Gemeindereformgesetz im Land Brandenburg", LKV, Heft 11, 2001, 493-497.

86. VON ARNIM, 2002, 586.

87. VON ARNIM, 1990, 85.

88. VON ARNIM, 1990, 97.

- HEBERLEIN, Horst, "Kommunale Deutschlandpolitik", NVwZ, Heft 6, 1991, 531-536.
- HEGELE, Dorothea; UWESPONER, Wolf, "Die neue Sächsische GO - Basisdemokratisches Modell einer süddeutschen "Bürgermeisterverfassung", LKV, Heft 11, 1993, 358-365.
- HOESCH, Jan, "Probleme des Verwaltungsaufbaus in den neuen Ländern", DTZ, Heft 5, 1992, 139-142.
- KLANG, Klaus A., "Neugestaltung der Kommunalverfassung in Sachsen-Anhalt", Heft 8, LKV, 1994, 265-271.
- "Novellierung des Kommunalverfassungsrechts in Sachsen-Anhalt, Heft 3, LKV, 1998, 81-85.
- KNEMEYER, Franz-Ludwig, "Erfahrungen mit der Süddeutschen Gemeindeverfassung", en *Kontinuität oder Reform - Die Gemeindeverfassung auf dem Prüfstand*, publicación de las ponencias del Simposio del Instituto de Derecho Local de la Universidad de Osnabrück el 14 de septiembre de 1989, dirigido por Jörn IPSEN, Carl Heymanns Verlag, München, 1990, 37-55.
- MAURER, Hartmut, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 14. Auf., Beck, München, 2004.
- MEYER, Hubert, "Zukunftshäftige Gemeinden und Gemeindestrukturen in Mecklenburg-Vorpommern-Arbeit und Ergebnisse der Enquete-Kommission", Heft 01, LKV, 2001, 11-16.
- PÜCHEL, Manfred; KLANG, Klaus A., "Kommunalreform in Sachsen-Anhalt", Heft 01, LKV, 2001, 5-11.
- SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard, "Kommunalrecht", en *Besonderes Verwaltungsrecht*, De Gruyter, 2003.
- SCHMIDT-DE CALUWE, Reimund, "Die Novellierung des Kommunalrechts in Hessen", NVwZ, Heft 3, 2001, 270-275.
- SCHOFELD, Neumann, *Entwicklungstendenzen der Kommunalverfassungen in Deutschland*, Birkhäuser, Basel, 1996.
- VON ARMIN, Hans Herber, "Möglichkeiten unmittelbarer Demokratie auf Gemeindeebene", DÖV, Heft 3, 1990, 85-97.
- "Die politische Durchsetzung der Kommunalverfassungsreform der neunziger Jahre", DÖV, Heft 14, 2002, 585-592.
- WAECHTER, Kay, *Kommunalrecht*, Carl Heymann Verlag, München, 1993.

Tabla

Anuario del Gobierno Local 2004
ISBN: 84-609-5895-7

CÁNDER	TIPO DE CONSTITUCIÓN	CONSEJO MUNICIPAL			PRESIDENCIA MUNICIPAL			MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA: BÜRGERBEGEHREN BÜRGERRENTSCHEIDE
		Período electoral (años)	Elección directa desde	Período electoral (años)	Revocable			
BA-WÜ	Süddeutsche Verfassung	5	1955	8	No	\$ 21 BaWüGO		
		\$ 30 BaWüGO		\$ 42 BaWüGO				
BAY	Süddeutsche Verfassung	6	1952	6	No	\$ 18a BayGO		
		\$ 31 BayGO		\$ 34 BayGO				
BBG	Süddeutsche Verfassung	5	1993	5 u 8	Por decisión popular	\$ 20 BbgGO		
		\$ 33 BbgGO		\$ 59, 61 BbgGO				
HESS	Magistrats Verfassung	5	1993	6	Mayoría absoluta + 30% votantes	\$ 8b HessGO		
		\$ 36 HessGO		\$ 39 HessGO	HessGO			
M-V	Bürgermeister Verfassung	5	1999	5 ó de 7 a 9	Reglas de la Decisión popular	\$ 20 M-VGO		
		\$ 23 M-VGO		\$ 37 M-VGO	\$ 32 M-VGO			
NDS	Süddeutsche Verfassung	5	1996	5	Mayoría de –	\$ 22b NdsGO		
		\$ 33 NdsGO		\$ 61 NdsGO	\$ 61a NdsGO			
NRW	Süddeutsche Verfassung	5	1999	5	Mayoría absoluta + 25% votantes	\$ 26 NRWGO		
		\$ 65 NRWGO		\$ 65 NRWGO	\$ 66 NRWGO			

Fundación de Democracia y Gobierno Local
Institut de Dret Públic

HPF	Süddeutsche Verfassung	5	§ 29 RHPfGO	1993	5 u 8 § 52 RHPfGO	Mayoría absoluta + 30% votantes § 55 RHPfGO	§ 17a RHPfGO
SAARL	Bürgermeister Verfassung	5		1994	5 u 8	Mayoría absoluta + 30% votantes § 58 SaarfGO	§ 21a SaarfGO
CH	Süddeutsche Verfassung	5		1993	7	Mayoría absoluta + 30% votantes	§ 24 y 25 SächsGO
SCH-ANH	Süddeutsche Verfassung	5	§ 37 GOLSA	1993	7 § 58 GOLSA	Mayoría absoluta + 30% votantes § 61 GOLSA	§ 25 y 26 GOLSA
CH-H	Magistrats-Bürgermeister Verfassung	5		1998	5 u 8 § 52, 57 SchfHGO	Mayoría absoluta + 25% votantes § 57 SchfHGO	§ 16g SchfHGO
THÜ	Süddeutsche Verfassung	5		1993	7	Decisión popular	§ 17 ThüfGO

