

La participación de los entes locales en los procedimientos de elaboración de normas en Alemania*

Silvia Díez Sastre

Becaria de investigación FPU.

Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid

1. Introducción.
 2. Fundamento teórico de la participación.
 3. Evolución histórica.
 - 3.1. Orígenes de la participación.
 - 3.2. La década de los setenta.
 - 3.3. La unificación alemana.
 - 3.4. La participación en la actualidad
 4. Formas de participación.
 - 4.1. Planteamiento.
 - 4.2. Ubicación normativa.
 - 4.2.1. Plano federal.
 - 4.2.2. Plano regional.
 - 4.2.3. Algunos problemas de la actual regulación.
 - 4.3. Sujetos de la participación.
 - 4.3.1. Destinatarios de la participación.
 - 4.3.1.1. Órganos del Legislativo.
 - 4.3.1.1.1. Participación en el Bundestag.
 - 4.3.1.1.2. Participación en el Bundesrat.
 - 4.3.1.1.3. Participación en la Comisión de Mediación.
 - 4.3.1.1.4. Participación en el Landtag.
 - 4.3.1.2. Órganos del Ejecutivo.
 - 4.3.2. Sujetos activos en la participación.
 - 4.3.2.1. Participación no orgánica.
 - 4.3.2.1.1. De forma directa.
 - 4.3.2.1.2. De forma indirecta.
 - 4.3.2.1.3. La pregunta por la legitimación de las federaciones de entes locales.
 - 4.3.2.2. Participación orgánica.
 - 4.3.2.2.1. Representación local en el Bundesrat.
 - 4.3.2.2.2. Creación de una cámara de representación local.
 - 4.3.2.2.2.1. Ámbito federal.
 - 4.3.2.2.2.2. Ámbito regional.
 - 4.3.2.2.3. El Consejo Local en Rheinland-Pfalz.
 - 4.4. Articulación de la participación.
 - 4.4.1. Presupuestos.
 - 4.4.1.1. Elaboración de disposiciones generales.
 - 4.4.1.2. Afectación de intereses locales.
 - 4.4.2. Modos de participación.
 - 4.4.2.1. Derecho de audiencia.
 - 4.4.2.2. Otras vías.
 - 4.4.3. Momento y plazo de la participación.
 5. Conclusiones.
- Nota bibliográfica.

* El trabajo que sigue a continuación ha sido realizado en el marco de una estancia de investigación en el *European Legal Studies Institute* de la Universität Osnabrück, bajo la dirección del profesor Jens-Peter Schneider. Mis agradecimientos más sinceros son para Martha Leibrandt, a quien debo el apoyo necesario para llevar a cabo éste y otros trabajos, y para Pablo, por su cariño y ayuda incondicional no sólo en los momentos fáciles.

1. Introducción

1. La pregunta acerca de la participación de los entes locales en los procesos decisorios de entidades territoriales superiores no es en absoluto un tema novedoso, pero sí lo es el actual contexto europeo y nacional en el que se incardinan las nuevas reivindicaciones que, desde el mundo local, se dirigen al establecimiento de canales de participación institucionalizados. En la actual estructura multinivel existente en Europa los municipios encuentran cauces de participación por vías diversas. Así, por ejemplo, intentan influir a través de su participación a nivel nacional; buscan contacto directo con los miembros de las direcciones generales de la Unión Europea y los diputados europeos; se integran en el Comité de las Regiones y se organizan en redes de ciudades (EUROCITIES).¹

2. A nivel nacional, en España, ha ido tomando fuerza recientemente la idea de crear un espacio de participación a las entidades locales en los procesos decisorios normativos de instancias superiores. En este sentido se pueden interpretar algunas de las novedades introducidas por la Ley 57/2003, de reforma de la Ley de bases del régimen local. Por una parte, el nuevo artículo 138 de la Ley prevé la creación de conferencias compuestas por las entidades locales con el fin de posibilitar el diálogo y la participación en los procesos decisorios del Estado y las comunidades autónomas. Mientras que, a su vez, la disposición adicional 13 reconoce la necesaria articulación de fórmulas de participación de las entidades locales en la toma de decisiones de asuntos europeos que puedan afectar a intereses locales.² Pero es que, además, parece que a estas reformas se van a sumar otras en el futuro. La previsión del artículo 85 de la propuesta de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña se refiere a la constitución de un Consejo de Gobiernos Locales. En caso de aprobación del precepto, este órgano representará a los municipios y veguerías en las instituciones de la Generalitat de Cataluña. En concreto, el Consejo tomará parte en los procesos de tramitación parlamentaria de las iniciativas legislativas, y en la tramitación de planes y normas reglamentarias que pudieran afectar de forma específica a las administraciones locales. Así mismo, a nivel estatal, hay que tener en cuenta que la futura Ley de gobierno y administración local, que vendrá a sustituir a la Ley de bases de 1985, parece que también va a hacerse eco de este modelo de participación institucionalizada de las entidades locales en los procedimientos normativos superiores. Dentro del capítulo III del borrador del anteproyecto de la Ley, dedicado a la cooperación interadministrativa, se encuentran diferentes formas de participación local en los asuntos estatales. Así, a través de la denominada Comisión Nacional de Administración Local y de las diversas conferencias, de asuntos urbanos y de política local, que se prevén.

3. En este contexto, el trabajo que se presenta se ocupa del tratamiento que la participación local en procesos decisorios superiores ha recibido en el Derecho

1. RECHLIN, Sandra, "Die deutschen Kommunen im Mehrebenensystem der EU - Betroffene Objekte oder aktive Subjekte?", *Discussion Paper SP IV*, 2004, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, p. 8-9.

2. Al respecto, MEDINA ALCOZ, Luis, "Comentario de la disposición adicional decimotercera", en AAVV, *Comentarios a la Ley reguladora de bases del régimen local*, dir. M. Rebollo Puig, Tirant lo Blanch, Valencia, pendiente de publicación.

alemán, con el fin de ofrecer una perspectiva desde el Derecho comparado. En Alemania, la participación local en procesos decisorios federales tiene sus orígenes a comienzos del siglo xx y alcanzó su auge en la década de los setenta. No es, por tanto, un tema innovador. Pero lo cierto es que, actualmente, debido al proceso de integración europea se ha acentuado más la preocupación por la participación. Cada vez se hace más referencia al peligro o amenaza que sufre la autonomía local en la práctica local alemana. La normativa europea afecta a las ciudades, municipios y comarcas en múltiples ámbitos de su actuación, sobre todo, las normas europeas perjudican la actividad económica de los municipios. De modo que, ante esa situación, se considera fundamental la creación de canales de participación para las corporaciones locales, esto es, posibilidades de influir en los procesos decisorios de ámbitos superiores en los asuntos nacionales y europeos.³

4. Por lo que se refiere al contenido, conviene realizar una breve aclaración. No se va a tratar la participación en la elaboración de planes. Debido a la amplitud del tema abordado se va a prescindir de la explicación de la evolución y configuración de este tipo de participación. El trabajo se circunscribe exclusivamente a la participación en los procedimientos de elaboración de leyes, reglamentos y disposiciones administrativas de carácter general. Muchos de los principios que fundamentan la participación son iguales tanto en uno como en otro caso, pero la evolución de la participación local en la actividad planificadora ha discurrido por cauces distintos y se vincula con una problemática de naturaleza diferente que llevaría a sobrepasar los límites de este estudio.

5. Por último, y antes de comenzar, se esboza brevemente la estructura del tema. En primer lugar se explican cuáles han sido y son los fundamentos que se aducen por la doctrina alemana como justificadores y legitimadores de una participación local en procedimientos normativos de otras instancias administrativas. Sobre esta base se describe el proceso de evolución histórica de las reivindicaciones locales con respecto a la participación en procesos normativos, así como el reconocimiento de la misma en los textos legales. Una vez conocido el contexto teórico e histórico se pasa al grueso de la exposición, centrado en la descripción del modelo normativo actual de participación local tanto a nivel federal como regional. A diferencia de la mayoría de obras alemanas, se ha optado por una descripción conjunta de los rasgos fundamentales del modelo de participación vigente, siendo inevitable, eso sí, la referencia por separado al modelo federal y regional. Se evita así una fragmentación de la exposición según el modelo de cada región, agilizándose la misma. A modo de cierre, se realiza un breve balance sobre el modelo de participación que, como se verá, permanece abierto en la actualidad.

2. Fundamento teórico de la participación

6. La cuestión de la participación local en los procedimientos decisorios del *Bund* (Federación) y los *Länder* (regiones) se ubica en medio de algunos de los más

3. RECHLIN, Sandra, "Die deutschen Kommunen im Mehrebenensystem...", p. 1-2.

importantes problemas político-constitucionales que se plantean en Alemania. La participación de los entes locales se sitúa, de entrada, en el ámbito de la actividad parlamentaria, donde se aprueban gran parte de normas que afectan a los municipios. La participación local interpretada en este sentido contribuiría a mejorar el trabajo parlamentario cada vez en mayor medida. Al fin y al cabo, municipios y comarcas ejecutan la mayor parte de leyes estatales y tienen experiencia por ser las administraciones públicas más cercanas en la práctica diaria con los administrados. Pero más allá de la ordenación de la actividad parlamentaria, el contexto constitucionalmente más problemático al que se enfrenta la participación local es, sin duda, la estructura del Estado alemán: federal, descentralizada y ordenada de forma vertical.⁴

7. En Alemania, el derecho de participación de los entes locales en el proceso de toma de decisiones de otras instancias territoriales necesita de una justificación mayor que en otros ordenamientos debido a la configuración del nivel local en el conjunto de la estructura territorial del Estado. De acuerdo con el modelo territorial diseñado por la Ley Fundamental de Bonn, los municipios no constituyen un escalón territorial más junto al *Bund* y los *Länder*, sino que se integran como parte de la Administración de estos últimos. De acuerdo con este modelo, los municipios no pueden actuar directamente en la legislación del *Bund*, porque los *Länder* representan ya de forma suficiente a nivel federal los intereses locales a través del *Bundesrat* (Cámara de Representación Territorial). La participación local en las decisiones regionales es algo que queda a la libre decisión de los *Länder*. Se produce, por tanto, una tensión *de facto* entre los dos niveles constitucionales de la estructura estatal: *Bund* y *Länder*, y los tres niveles entre los que, en realidad, se realiza el reparto de tareas: *Bund*, *Länder* y entes locales, en los que, además, se generan distintos intereses propios. Esta es la clave que permite entender la mayor parte de los problemas que se han planteado constitucionalmente para aceptar la participación local y que permiten contextualizar, además, las reivindicaciones provenientes del mundo local en Alemania.

8. Frente a esta caracterización de los entes locales en la estructura estatal, el concepto clave es la autonomía local consagrada en el artículo 28 abs. 2 de la Constitución (GG). Se considera que la participación local en la legislación (en sentido amplio) cumple una función clave para la efectiva protección de esta garantía.⁵ Luego, de la autonomía local van a derivar en mayor o menor medida todos los argumentos en favor del reconocimiento de derechos de participación de los entes locales en los procesos decisorios de entidades superiores.

a) Uno de los argumentos fundamentales en favor de la participación local se basa en la estrecha simbiosis que se produce en Alemania entre la autonomía local y el principio democrático. El artículo 28 abs. 2 de la GG reconoce autonomía a los

4. LEIDINGER, Adalbert, "Die Mitwirkung der kommunalen Federaciones an der Gesetzgebung im Bund und in den Ländern", en Jekewitz/Melzer/Zeh, *Politik als gelebte Verfassung, Festschrift für Friedrich Schäfer*, Westdeutscher Verlag, Deutschland, 1980, p. 162-180, p. 162-163.

5. RIEDERLE, Manfred, "Kommunale Spitzenverbände im Gesetzgebungsverfahren", C. F. Müller, Heidelberg, 1995, p. V.

municipios y sus agrupaciones,⁶ en los cuales se garantiza la representación del pueblo de forma directa en la constitución de sus órganos de gobierno. El artículo 28 abs. 1 Satz 2 de la GG establece que el pueblo debe tener una representación en las regiones, municipios y comarcas, que ha de elegirse en elecciones directas, libres, iguales y secretas. Luego, el principio democrático del artículo 20 abs. 1 de la GG actúa no sólo en el ámbito de la formación de la voluntad estatal, sino también en el plano local.⁷ Las entidades locales sirven, por tanto, para construir la democracia desde abajo hacia arriba (*Demokratie von unten nach oben*) y la autonomía local tiene, por ello, un gran valor democrático en el sistema constitucional alemán. Los municipios son la base del Estado democrático. No hay diferencia en cuanto a la legitimación democrática de los órganos de representación locales y del ámbito federal o regional. La autonomía local refuerza el elemento democrático y se justifica como un medio de formación de la voluntad política independiente dentro de su propio círculo de intereses con el fin de realizar las tareas que surgen en un contacto directo con los ciudadanos.⁸ Por ello, desde ese punto de vista surge la pregunta jurídico-constitucional de si los municipios y sus agrupaciones no deberían poder participar en la formación de la voluntad del Estado y la toma de decisiones a nivel regional para mantener ese estatus constitucional.⁹

b) Junto a la garantía del principio democrático, otra de las claves fundamentales para entender la reciente creación de derechos de participación locales, también a nivel europeo, es el desarrollo del denominado modelo de compensación (*Kompensationsmodell*). La premisa de la que parte esta explicación es la progresiva desvirtuación de la autonomía local en los últimos tiempos debido a diversos factores, entre ellos, la mala situación financiera de los entes locales y las injerencias competenciales europeas. El resultado es una discrepancia entre el texto y la realidad constitucionales. En medio de esa coyuntura, la creación de derechos de participación vendría a equilibrar o indemnizar la sustancia perdida de la autonomía local. El fundamento del modelo consiste, por tanto, en entender o hacer valer derechos de participación locales como equivalente de los ámbitos de decisión perdidos allí donde se decide sobre el ámbito de intereses de municipios y otros entes locales, esto es, principalmente, en la creación normativa y la planificación territorial federal y regional. Esta explicación no está, sin embargo, libre de controversia. Algunos críticos del modelo detectan una contradicción inmanente entre la supuesta erosión de la autonomía local y la respuesta terapéutica de una participación central. De modo que se han realizado otras propuestas, como es el denominado *modelo de compensación acumulativo*, que actúa sólo en el caso de inje-

6. Se hace referencia aquí a las denominadas "*Gemeindeverbände*", dentro de las cuales se incluye a las comarcas (*Kreise*), que son agrupaciones obligatorias de los municipios.

7. WIESE, Rolf, *Garantie der Gemeindeverbandsebene*, Athenäum, Frankfurt, 1972, p. 36. También en este sentido: BOVENSCHULTE, Andreas, *Gemeindeverbände als Organisationsformen kommunaler Selbstverwaltung*, Nomos, Baden-Baden, 2000, p. 512.

8. IPSEN, Jörn, *Niedersächsisches Kommunalrecht*, 2. Aufl., Boorberg Verlag, 1999, p. 39.

9. SIEDEL, Klaus, "Die Beteiligung der Kommunen an der Bundes- und Landesgesetzgebung sowie an höherstufigen Verwaltungsentscheidungen", disponible en internet: <http://www.jura.uni-hannover.de/iff/mh/MH8.pdf> (Heft 8), p. 33-40, p. 37.

rencias inevitables en el ámbito local. Así, por ejemplo, en los planes se darían derechos de participación a los municipios concretos en función del grado de afectación. De acuerdo con este modelo, la participación local reforzaría la autonomía local, no la compensaría simplemente.¹⁰

9. Junto a los argumentos más relevantes de la garantía del principio democrático y del desarrollo de un modelo de compensación, deben mencionarse dos construcciones de carácter secundario relacionadas también con la autonomía local y que se mencionan no en pocas ocasiones por la doctrina y las esferas locales. Estos argumentos son el llamado *principio de conexión* y el principio de comportamiento en favor del ámbito local.

a) El principio de conexión (*Konnexitätsprinzip*) se refiere a la necesidad y problemas de financiación de los entes locales, tal como se aduce en el marco de las reivindicaciones de las asociaciones de intereses locales: las cargas y límites a través de la legislación regional y federal son tan altas que los municipios casi no ven garantizada su autonomía local y su independencia financiera. Dado que la Constitución no consagra este principio, que obligaría a asegurar la financiación de los costes y tareas de los municipios, éstos han de tener alguna posibilidad de intervención en la legislación del *Land* y del *Bund*,¹¹ en cuanto que tienen que asumir las cargas financieras derivadas de sus leyes.

Más adelante se constatará la existencia de una cierta sensibilidad hacia las haciendas locales en la configuración de la participación. Pero el argumento del principio de conexión es muy discutido ya que sólo sirve para justificar la participación en los casos en que se afectan cuestiones financieras y no simplemente los intereses locales.

b) Por lo que se refiere al principio de comportamiento en favor del ámbito local (*Gemeinde- oder Kommunalfreundliches Verhalten*), no cabe duda de que inspira en alguna medida la regulación acerca de la participación local, pero se discute cuál es su anclaje normativo.¹² De acuerdo con este principio, el Estado debe tener en cuenta los intereses locales en la toma de sus decisiones, y la participación local directa en la legislación garantizaría el presupuesto externo de este principio.¹³

10. Vistos de forma muy breve cuáles son los argumentos en favor de la participación local en procesos decisorios de entidades superiores se puede llegar fácilmente a la conclusión de que ninguno de ellos tiene carácter absoluto. Sí se puede afirmar, sin embargo, que, en cualquier caso, detrás de la participación local se encuentra en cierto grado la garantía de la autonomía local, que se asegura a través de la configuración de ciertos procedimientos de toma de decisiones en los que se reconoce una cierta participación local. Esta teoría de protección de la autonomía local a través de procedimientos no es novedosa, se elaboró tempranamente.

10. SCHRADER, Christian, "Die kommunalen Spitzenverbände und der Schutz der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie durch Verfahren und Verfahrensgestaltung", Nomos, Baden-Baden, 2004, p. 288-289.

11. RECHLIN, Sandra, "Die deutschen Kommunen im Mehrebenensystem...", p. 2.

12. MACHER, *Der Grundsatz des gemeindefreundlichen Verhaltens*, Duncker & Humblot, Berlin, 1971, p. 45.

13. SCHRADER, Christian, "Die kommunalen...", p. 285.

te por el Tribunal Constitucional Federal Alemán (*BVerfG*) y en la actualidad continúa desarrollándose.¹⁴

3. Evolución histórica

11. Las reivindicaciones de las entidades locales con respecto al reconocimiento de su participación en los procedimientos normativos federales y regionales pueden estructurarse en cuatro fases que vienen marcadas, principalmente, por la actitud más o menos receptiva que mostraron las instancias territoriales superiores con respecto a las aspiraciones locales, así como por las oportunidades que se abrieron para la modificación del régimen de participación local. Estas etapas históricas van desde los comienzos de la participación local en la República de Weimar (1), a la década de los setenta (2), en la que se produjo un importante avance para el reconocimiento de derechos de participación locales. Pasando posteriormente por la Unificación alemana (3), que abrió un importante proceso de reflexión sobre una posible reforma constitucional en la que la participación local también gozó de cierta relevancia. Para llegar finalmente al estado actual de la participación local en Alemania (4).

3.1. Orígenes de la participación

12. Las teorías acerca de la participación local en la formación de la voluntad estatal ya se articularon con insistencia en tiempos de Weimar. Entre 1924 y 1926 tuvieron lugar manifestaciones del *Reichsstädtebund* y del *Deutscher Städtetag* (federaciones de ciudades) acerca del método y extensión de la política de asociacionismo local, con una finalidad determinada: lograr la mayor participación posible en la Administración y la legislación. Debía intensificarse la colaboración con la Administración central, en especial con el Ministerio del Interior, que era el defensor de los intereses locales frente a otras instancias. A finales de los años 20, el *Städtetag* se esforzó por lograr una intensa representación de los intereses locales en la formación de la voluntad política del Estado garantizada normativamente. En la Asamblea anual de Magdeburg en 1928 se pidió una representación en el Consejo Económico del *Reich*, la creación de una comisión en el *Reichstag* (Parlamento) sobre política local, así como la creación de un departamento dedicado a asuntos locales en el Ministerio del Interior. De todas estas aspiraciones, la única que obtuvo una respuesta favorable fue la creación en 1929 de una Comisión en el *Reichstag* para política local.¹⁵

13. Posteriormente, en 1949, por miedo a un desplazamiento de los intereses de la autonomía local por el juego de poder entre el *Bund* y los *Länder*, se reavivó de nuevo la idea de creación de un departamento dedicado a asuntos locales en el Ministerio Federal del Interior y de una comisión del *Bundestag* (Cámara Baja) de política local. Esta última no se creó y sus tareas se asumieron por la Comisión de

14. SCHRADER, Christian, "Die kommunalen...", p. 296.

15. LEIDINGER, Adalbert, "Die Mitwirkung der kommunalen...", p. 164-165.

Interior. Aparte, fue en esta época cuando comenzaron las aspiraciones de las federaciones de entes locales como representantes centrales en la estructura estatal, de reconocimiento de una posición especial frente a otras organizaciones asociativas.¹⁶

3.2. La década de los setenta

14. Entre los años 1965 y 1969 se aseguraron derechos de participación de las Federaciones locales en numerosos gremios del *Bund*, alcanzándose así el punto más álgido del federalismo en tres niveles a principios de los setenta. De esta forma, debía garantizarse la participación de las federaciones locales en la legislación nacional y el ámbito federal. En el VI *Bundestag* (1969-1972), se abrió un período de reforma constitucional en el que volvieron a hacer aparición las reivindicaciones de las federaciones de entes locales referidas a un mayor ámbito de desarrollo, planificación y presupuestación para los municipios, así como mayor participación en la elaboración de planes estatales. Se comenzó a interpretar entonces el artículo 28 abs. 2 de la GG no sólo como una protección de un ámbito libre para la configuración de asuntos locales, sino una legitimación válida para la participación efectiva en la formulación de fines u objetivos supralocales. Se amplió así la idea de autonomía local con una dimensión funcional.

15. En este punto hay que destacar el pequeño éxito logrado con respecto a la participación local gracias a la introducción en 1975 de una reforma del Reglamento orgánico de los ministerios federales (GGO) durante la VII Legislatura que consagraba el derecho de audiencia de las federaciones locales. Se creó así un acceso institucionalizado a los centros de decisión importantes para ciudades y municipios a través de sus asociaciones, y no sólo con respecto a normas con rango de ley, sino también con respecto a normas infralegales. También en ese mismo año se introdujo un derecho de audiencia de las federaciones locales en el Reglamento orgánico del *Bundestag* (GO BT). En caso de afectar intereses locales, la hacienda o la organización local, se reconocía un derecho de pronunciamiento a las federaciones locales, a pesar de no gozar de carácter vinculante.¹⁷ Pero pese a estos avances, la Comisión de Reforma Constitucional de la VI y VII Legislatura no recomendó en su informe final de 1976 la pertinencia de la consagración constitucional de la participación local.¹⁸ A esta prometedora regulación inicial, no le acompañó, por tanto, el desarrollo esperado.

3.3. La unificación alemana

16. El siguiente hito histórico que marca la evolución del reconocimiento de la participación local es la Unificación alemana. A través del Tratado de la Unificación de 31 de agosto de 1990 el *Grundgesetz* rige en los nuevos *Bundesländer* y en Berlín Oriental y, además, se realiza una recomendación a los órganos legisladores de la

16. LEIDINGER, Adalbert, "Die Mitwirkung der kommunalen...", p. 165.

17. RECHLIN, Sandra, "Die deutschen Kommunen im Mehrebenensystem...", p. 27-29.

18. SCHRADER, Christian, "Die kommunalen...", p. 206.

Alemania unificada de ocuparse en los dos años siguientes de las cuestiones que podrían derivarse de la unificación, y proceder así a reformar o completar el *Grundgesetz*. Esa discusión constitucional se vio como una oportunidad para reforzar la participación local. Las federaciones locales centraban sus esperanzas en las políticas de los nuevos *Länder*, que habían vivido los perjuicios de las estructuras centralistas y que, por ello mismo podrían darse cuenta de que el reforzamiento de la autonomía local ayuda a superar el centralismo.¹⁹ Además, el § 7 de la Ley de régimen local de la antigua RDA²⁰ ya preveía un avanzado reconocimiento de la participación local, que obligaba tanto al Gobierno como a las comisiones de la cámara legislativa a colaborar y escuchar a las asociaciones de entes locales en la elaboración de disposiciones normativas que pudieran afectar a sus intereses. Este precepto rigió en los nuevos *Bundesländer* hasta que promulgaron sus propias leyes de régimen local, que en gran medida se inspiraron en esta regulación de la antigua RDA.

17. De modo que el *Deutscher Städtetag* decidió en 1992 realizar una serie de propuestas a la Comisión conjunta del *Bundestag* y el *Bundesrat* para analizar la necesidad de incluir o no reformas en el *Grundgesetz*.²¹ Las agrupaciones de entidades locales propusieron a los constituyentes la inclusión de un derecho de audiencia en su favor ante las cuestiones generales que pudieran afectar a los municipios o a las asociaciones de éstos, ya sean reguladas por ley o reglamento.²² Como medio para introducir las reformas se pretendía la reforma del artículo 28 de la GG.²³ La justificación para estas reivindicaciones, en la línea de los fundamentos de la participación anteriormente explicados, era que desde la promulgación del *Grundgesetz* el artículo 28 de la GG no se había cambiado, convirtiéndose en un medio insuficiente para evitar las continuas intervenciones del *Bund* y los *Länder* en la autonomía local. A través de las reformas se buscaba garantizar un instrumento para luchar contra la continua reducción de la garantía de la autonomía local a un estándar mínimo.²⁴ En primer lugar se pretendía reformar la sección segunda del *Grundgesetz*, denominado actualmente “el *Bund* y los *Länder*”, que pasaría a llamarse “el *Bund*, los *Länder* y los municipios”. La razón para esa inclusión era lograr el reconocimiento del papel de los municipios como un elemento más junto al *Bund* y los *Länder* en la estructura del Estado, ya que los municipios soportan una importante carga de la ejecución de las normas estatales y regionales. Por lo que respecta en concreto al artículo 28 de la GG se pedía la inclusión de un nuevo párrafo tercero que rezara del siguiente modo: “Los municipios y las asociaciones de éstos participarán en la preparación de leyes que afecten directa-

19. DIECKMANN, Jochen, “Die Erwartungen der Städte an ein verändertes Grundgesetz”, *Der Städtetag*, n. 45, 1992, p. 621-622, p. 622.

20. *Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in der DDR (Kommunalverfassung)*, de 17 de mayo de 1990.

21. DIECKMANN, Jochen, “Die Erwartungen der Städte...”, p. 621. También en este sentido WITTE, Gertrud, “Mit dem Grundgesetz die Städte stärken”, *Der Städtetag*, n. 45, 1992, p. 623-626, p. 623.

22. RIEDERLE, Manfred, “Kommunale Spitzenverbände im Gesetzgebungsverfahren”, C. F. Müller, Heidelberg, 1995, p. 1.

23. *Ibidem*, p. 2.

24. “Förderung des Deutschen Städtetages zur Änderung des Grundgesetzes”, *Der Städtetag*, n. 47, 1994, p. 422-424, p. 422.

mente sus intereses; y lo mismo rige para los casos en los que el *Bund* se posiciona con respecto a borradores de directivas y reglamentos comunitarios.”

18. El resultado de estas reivindicaciones no fue satisfactorio. La Comisión Constitucional Conjunta rechazó en 1993 la inclusión de nuevos preceptos en favor de la participación local.²⁵ Pero, a pesar de ello, sí puede observarse desde entonces una cierta tendencia al reconocimiento de la participación a nivel regional, gracias a la introducción de algunas reformas.

3.4. La participación en la actualidad

19. Por lo que se refiere a los últimos años, en el nivel federal se aprobó en 2000 el nuevo Reglamento orgánico conjunto de los ministerios federales (GGO),²⁶ en el marco del programa “*Moderner Staat-Moderne Verwaltung*” dirigido a la modernización de las estructuras estatales y sociales. Esta norma es el resultado de las peticiones de las federaciones de entes locales para mejorar su participación en la elaboración de proyectos de ley por el Gobierno federal. Esta norma se separa de la anterior regulación obsoleta del Reglamento orgánico conjunto de los ministerios federales dividido en dos partes: Parte General (GGO I) y Parte Especial (GGO II). El nuevo reglamento regula la colaboración y organización de los ministerios federales, especialmente los procedimientos especiales para la elaboración y aprobación de proyectos de ley por el Gobierno federal. La importancia de esta reforma radica en el avance en el reconocimiento de derechos de participación de los entes locales en esos procedimientos. Cómo se configuran los mismos se expondrá con detalle al hablar de las formas de participación actuales.

20. A nivel regional también se pueden observar algunos avances en el desarrollo de la participación local, tanto en el plano constitucional como en el legislativo, desde mitad de los noventa hasta la actualidad. La novedad legislativa más importante parecen ser las leyes que el *Land* de Hessen dictó en 2000 para garantizar la participación local. Así como la normativa de Rheinland-Pfalz relativa a la regulación de un consejo local (*Kommunaler Rat*) que colabora con las instancias regionales para la garantía de la autonomía local y, en esa medida, participa también en la actividad legislativa del *Land*.

4. Formas de participación

4.1. Planteamiento

21. La forma de participación de las entidades locales varía del plano federal al regional, y dentro de este último de *Land* a *Land*. Las razones para esa diversa regu-

25. SCHRADER, Christian, “Die kommunalen...”, p. 207.

26. *Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien* (GGO), de 26 de junio de 2000. Esta norma entró en vigor el 1 de septiembre del mismo año. Más información institucional al respecto, así como el texto del Reglamento en internet, bajo: <http://www.staat-modern.de>. Para más información sobre la acogida de esta normativa por el mundo local: <http://www.dstgb.de>.

lación son difícilmente sistematizables. Regionalmente se ha intentado en alguna ocasión tratar el tema. Así por ejemplo, en la Conferencia de Presidentes de los Parlamentos Regionales celebrada en mayo de 1973. Pero después de ella, sólo dos *Länder* (Baden-Württemberg y Rheinland-Pfalz) modificaron los reglamentos orgánicos de sus parlamentos. También la Conferencia Permanente de Ministros del Interior en sus reuniones de 1973 y 1974 se ocupó del tema y tras ellas se reconocieron los derechos de participación de los entes locales, sin embargo, no se han llegado a garantizar en todos los *Länder*.²⁷

22. A continuación, para evitar una exposición fragmentada de cada modelo de participación, se han tratado de identificar cuáles son los elementos característicos de la participación local. Se hace referencia a la ubicación normativa de la participación local, esto es, qué normas la regulan; a los sujetos de la participación, y a la articulación de la misma, esto es, cuáles son los presupuestos, la forma y los plazos de su puesta en práctica.

4.2. Ubicación normativa

4.2.1. Plano federal

23. En el ámbito federal no se prevé a nivel constitucional ningún modo de participación de los municipios o agrupaciones locales en el procedimiento legislativo, la emisión de reglamentos o de disposiciones administrativas internas. Simplemente se recoge la garantía de la autonomía local (artículo 28 abs. 2 de la GG).²⁸ Las únicas normas federales que prevén la participación concreta local en los procesos legislativos o normativos son los reglamentos orgánicos, tanto del *Bundestag*, como del Gobierno federal. No se han cumplido así las expectativas de las federaciones de entes locales de incluir sus derechos de participación en la Constitución, ya que se ha entendido que los derechos locales están ya suficientemente garantizados en el *Grundgesetz*. A lo que hay que añadir el temor a las reivindicaciones de otras corporaciones, así como la falta de competencia legislativa del *Bund* en Derecho local. Se entiende que la participación regula un aspecto procedimental caracterizado como derecho constitucional material que corresponde regular en los reglamentos orgánicos de los órganos constitucionales.²⁹

4.2.2. Plano regional

24. A diferencia del plano federal, el reconocimiento de la participación local en los procedimientos normativos sí encuentra anclaje constitucional en más de la mitad de los *Flächenländer*.³⁰ En concreto, la referencia a la participación local siempre se encuentra bajo epígrafes referidos a la Administración regional, donde también se

27. LEIDINGER, Adalbert, "Die Mitwirkung der kommunalen...", p. 174.

28. SIEDEL, Klaus, "Die Beteiligung der Kommunen an...", p. 33.

29. LEIDINGER, Adalbert, "Die Mitwirkung der kommunalen...", p. 168.

30. Los *Flächenländer* son aquellos *Länder* que no son ciudades. (Téngase en cuenta que en este estudio sólo se hará referencia al régimen de estos *Länder*, dadas las particularidades que presentan en este sentido los restantes *Länder* que se configuran como ciudades: Berlín, Hamburgo y Bremen.)

ubican las menciones a la autonomía local.³¹ Pero aparte de los textos constitucionales, son múltiples las normas de rango legal en las que se incluye la participación local. Así, en las leyes de régimen local (*Kommunalverfassungen*, *Gemeindeordnungen* o *Landkreisordnungen*);³² en los reglamentos orgánicos de los gobiernos y asambleas regionales (GO StaatsReg y GO LT respectivamente),³³ y excepcionalmente en alguna ley especial dictada exclusivamente al efecto. Es el caso de la Ley para reforzar la participación ciudadana y la autonomía local, y la Ley para el aseguramiento de la autonomía local a través de la Legislación de Hessen,³⁴ así como de la Ley de Rheinland-Pfalz que crea el mencionado Consejo Local, al que se hará referencia con detalle más adelante.

25. Aunque la regulación es muy diversa y es difícil establecer criterios generales para su sistematización, sí pueden observarse algunas tendencias. Cuando existe una previsión constitucional de la participación, ésta suele detallarse a través de los reglamentos orgánicos del Legislativo y el Ejecutivo. De no existir regulación constitucional, se consagra la participación directamente en las leyes de régimen local. Esto se puede observar en la manera en que se formula la participación. En las constituciones y las leyes de régimen local se hacen menciones generales, mientras que en los reglamentos se contienen regulaciones más detalladas que establecen modos concretos de articulación de la participación.

26. En cuanto a las regulaciones concretas, cabe destacar la regulación de Baden-Württemberg, que fue el primer *Land* en reconocer en su Constitución la participación local en 1953. Así mismo, hay que tener en cuenta que, tal como se ha expuesto, los nuevos *Bundesländer* creados tras la Unificación han sido más sensibles a la introducción de derechos de participación locales, aunque no en todos los casos la regulación de la misma haya alcanzado rango constitucional.³⁵

4.2.3. Algunos problemas de la actual regulación

27. Con respecto a la ubicación normativa de la participación se plantean problemas en dos órdenes distintos. Por un lado, el rango jerárquico de la norma concreta, por otro, el modo en que se formula la participación.

a) A nivel federal, la solución de regular la participación en los reglamentos orgánicos (*Geschäftsordnungslösung*) y no en la Constitución se entendió como mate-

31. Menciones con respecto a la participación de los entes locales en los procesos normativos se encuentran en la regulación constitucional de los siguientes *Länder*: Ba-Wü (artículo 71 abs. 1 LV), Bay (artículo 83 abs. 7 LV), Bbg (artículo 97 abs. 4 LV), Nds (artículo 57 abs. 6 LV), Saarl (artículo 124 LV), Sch (artículo 84 abs. 2 LV) y Thü (artículo 91 abs. 4 LV).

32. § 7 abs. 2 und 3 Bbg GO; § 7 Bbg LKrO; § 147 HessGO; § 6 y 93 MVKommVf; § 129 Rh-Pf GO; § 77 Rh-Pf LKrO; § 151 a GOLSA; § 222 III Saarl Kommunales Selbstverwaltungsgesetz; § 132 Sch-H GO; § 71 Sch-H KrO; § 127 abs. 2 Thü GO.

33. § 50 a III 2 Ba-Wü GO LT; § 50 IV Bay GO Reg; § 174 Bay GO LT; § 93 Hess GO LT; § 22 y 29 MV GO LT; § 84 abs. 3 NW GO Reg; § 81 IV Rh-Pf GO LT; § 15 III Saarl GO Reg; § 79 Thü GO LT.

34. *Gesetz zur Stärkung der Bürgerbeteiligung und kommunalen Selbstverwaltung* (entró en vigor el 5 de enero de 2000), y *Gesetz über die Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung bei der Gesetzgebung in Hessen-Beteiligungsgesetz* (GVBl. 2000 I, S. 5).

35. *Brandenburg*: artículo 97 abs. 4 Bbg LV (dictado en 1992); § 7 abs. 2 y 3 Bbg GO (dictado en 1993); § 7 Bbg LKrO (dictado en 1993); *Mecklenburg-Vorpommern*: § 6 y 93 MV KommVf; *Sachsen*: artículo 84 abs. 2 Sächs LV (dictado en 1992); *Sachsen-Anhalt*: § 151 a GO LSA (dictado en 1993); *Thüringen*: artículo 91 abs. 4 Thü LV (dictado en 1993); § 127 abs. 2 Thü GO (dictado en 2003).

rialmente justa en el ámbito científico porque normalmente la participación se articula a través de las federaciones locales y no llega a ser una participación verdadera de las corporaciones locales.³⁶ Uno de los problemas de esta solución es que los reglamentos orgánicos tienen como primera función regular su organización interna y el procedimiento a seguir, y no tienen la necesidad de motivar derechos y obligaciones de entes que no pertenecen a la organización. Si sólo hay una participación regulada por reglamento orgánico, la ausencia de la misma no tiene efectos en la eficacia de la disposición aprobada. En realidad, la regulación en los reglamentos orgánicos ha llevado a una práctica rutinaria e insuficiente de la participación local: muchas veces no se envían los borradores, o sólo cuando las federaciones locales lo piden. De modo que los preceptos de los reglamentos orgánicos se quedan en meras declaraciones de voluntad.³⁷ Luego parece que no constituyen una base jurídica suficiente para garantizar la audiencia en la legislación y procedimientos reglamentarios.³⁸ En ese sentido sí parece que la regulación constitucional a nivel regional ha demostrado una mayor eficacia, al garantizar el seguimiento de la misma por parte de las autoridades regionales. Un anclaje constitucional tiene, por tanto, más efecto que las disposiciones en los reglamentos orgánicos a nivel federal.³⁹

b) Pero aparte del rango jerárquico de la norma en la que se incluye la participación local, el problema de la regulación actual es que la mayor parte de estas normas se formula como normas dispositivas, no sólo a nivel federal, sino incluso en la regulación constitucional de los *Länder*.⁴⁰ En consecuencia, su aplicación queda a la discrecionalidad de los sujetos obligados a la audiencia. E igual sucede con las audiencias basadas en resoluciones de los parlamentos regionales. La no-participación local no se sanciona, de modo que el no-seguimiento de estas normas no tiene consecuencias. La suma de todas estas circunstancias lleva a la posibilidad real de no aplicar o aplicar insuficientemente estas obligaciones de participación.⁴¹

4.3. Sujetos de la participación

4.3.1. Destinatarios de la participación

4.3.1.1. *Órganos del Legislativo*

28. Los primeros órganos a que se dirigen las normas de participación local son los órganos del Poder Legislativo. Las leyes federales que afectan de diversos modos a las corporaciones locales se deciden en el *Bundestag* en colaboración con el *Bundesrat*. Además, también hay que contar con otro órgano importante, la

36. SCHRADER, Christian, "Die kommunalen...", p. 207.

37. RECHLIN, Sandra, "Die deutschen Kommunen im Mehrebenensystem...", p. 28-29.

38. SCHRADER, Christian, "Die kommunalen...", p. 208, 217.

39. DIECKMANN, Jochen, "Die Erwartungen der Städte...", p. 621.

40. Así la fórmula habitual: "*Bevor durch Gesetz oder Verordnung allgemeine Fragen geregelt werden, welche die Gemeinden oder Gemeindeverbände unmittelbar berühren, sollen die kommunalen Spitzenverbände gehört werden*" (artículo 124 Saarl LV).

41. SCHRADER, Christian, "Die kommunalen...", p. 217-218.

Comisión de Mediación (*Vermittlungsausschuss*), una comisión compuesta paritariamente por miembros de ambas cámaras, que cumple un importante papel en la práctica constitucional.⁴² A nivel regional, por su parte, hay que referirse a la participación en los parlamentos regionales (*Landtage*).

4.3.1.1.1. Participación en el Bundestag

29. La participación local en el funcionamiento del *Bundestag* se regula en el Reglamento orgánico del mismo.⁴³ La disposición determinante en este sentido es el § 69 abs. 5, referido a las sesiones a puerta cerrada de las comisiones parlamentarias. De acuerdo con ella, en su párrafo 1 cuando una Comisión trabaja con un borrador a través del cual se afectan intereses esenciales de los municipios o las uniones de éstos, se debería dar la oportunidad a las federaciones más importantes de entidades locales a nivel federal de que expresen su opinión en la Comisión con respecto a la versión final del texto. Este mandato se refiere, en concreto, a los borradores de leyes que han de ejecutarse total o parcialmente por los municipios o sus agrupaciones, a los casos en que se afectan directamente las finanzas públicas municipales, o cuando se repercute en su organización administrativa. En el párrafo 2 se completa esta regulación apuntando que en los proyectos de ley del Gobierno se puede prescindir de ese trámite si en el proyecto son evidentes las interpretaciones u opiniones de las federaciones locales.⁴⁴

30. Relacionado con este precepto se encuentra, además, el § 66 abs. 2 de la misma norma, referido a la emisión de informes durante la tramitación parlamentaria. En estos casos, cuando las federaciones de entidades locales hayan participado de acuerdo con el § 69 abs. 5 y hayan existido sesiones de audiencia pública, entonces, los puntos esenciales de sus opiniones y pareceres deben volverse a presentar en un informe al efecto. Por último, señalar que el derecho de las entidades locales a formar parte, en su caso, de una comisión parlamentaria permanece siempre intacto. El hecho de que se prevea su participación explícitamente no les excluye de acogerse al régimen general de participación de asociaciones y grupos de intereses (§ 70 abs. 1 del GO BT).

4.3.1.1.2. Participación en el Bundesrat

31. Por lo que se refiere a la participación en el *Bundesrat* ya se ha apuntado al hablar del fundamento de la participación local que, de acuerdo con la estructura territorial constitucional, los entes locales son parte de la Administración de los *Länder* y, por tanto, sus intereses se pueden considerar defendidos suficientemente por los *Länder*, cuyos representantes componen el *Bundesrat*. De forma consecuente con esta interpretación, el Reglamento orgánico del *Bundesrat* no recoge ninguna regla específica que reconozca algún derecho de participación específico a los entes locales o sus agrupaciones.⁴⁵ La única posibilidad que les queda para

42. SIEDEL, Klaus, "Die Beteiligung der Kommunen an...", p. 34. Esta comisión se regula en el artículo 77 de la GG.

43. *Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages* de 2 de julio de 1980 (BGIB. I S. 1237), reformado por última vez en su versión de 12 de julio de 2005 (BGIB. I S. 2512).

44. SIEDEL, Klaus, "Die Beteiligung der Kommunen an...", p. 35.

45. LEIDINGER, Adalbert, "Die Mitwirkung der kommunalen...", p. 169.

poder tomar parte en el procedimiento normativo en el seno del *Bundesrat* es emplear los canales abiertos para la participación en Comisiones de expertos u otras personas cuando así se considere necesario dada la materia (§ 40 abs. 3 del GO BR). Su participación queda en manos, por tanto, de la discrecionalidad de la comisión correspondiente del *Bundesrat*.⁴⁶

4.3.1.1.3. Participación en la Comisión de Mediación

32. También hay que tener en cuenta las posibilidades de participación local en el seno de la Comisión de Mediación (*Vermittlungsausschuss*) regulada en el artículo 77 de la GG. Al igual que en el caso del *Bundesrat*, tampoco aquí se pueden encontrar disposiciones referidas específicamente a la participación de los entes locales. La vía que queda abierta es la posible invitación a los entes locales o sus agrupaciones a través de una decisión de la Comisión (§ 6 del GO VermittAussch)⁴⁷ a participar de algún modo en el procedimiento. Pero de aquí no se puede desprender un derecho de audiencia.⁴⁸ A favor de la falta de regulación de la participación en esta sede, se alega que no tiene sentido porque esta Comisión sólo actúa cuando la versión de ley ya está terminada. Pero lo cierto es que en ese punto aún se llega a compromisos, que también pueden afectar a los municipios o sus asociaciones.⁴⁹

4.3.1.1.4. Participación en el Landtag

33. A nivel regional, el órgano legislativo de cada *Land*, el *Landtag*, es uno de los sujetos obligados a dar participación a los entes locales en la elaboración de normas. De hecho, si bien un importante número de *Länder* prevén la participación en sus constituciones, muchas veces esta regulación se completa a través del Reglamento Orgánico del *Landtag*,⁵⁰ o se prevé directamente la participación en el mismo.⁵¹ Otra posibilidad también muy utilizada es el establecimiento de la participación local en las leyes de régimen local.⁵²

4.3.1.2. Órganos del Ejecutivo

34. Como ya se ha adelantado en la evolución histórica, en el año 2000 se aprobó el Reglamento orgánico conjunto para los ministerios federales (GGO), que viene a representar un avance en el reconocimiento de la participación tanto de los *Länder* como de los entes locales en los procesos de elaboración de normas. La novedad más importante de esta norma lo constituye el § 41 del GGO, de acuerdo con el

46. SIEDEL, Klaus, "Die Beteiligung der Kommunen an...", p. 36.

47. *Gemeinsame Geschäftsordnung des Bundestages und des Bundesrates für den Ausschuss nach Artikel 77 GG (Vermittlungsausschuss)* de 5 de mayo de 1951 (BGBl. II S. 103), reformada por última vez en la versión publicada el 30 de abril de 2003 (BGBl. I S. 677).

48. SIEDEL, Klaus, "Die Beteiligung der Kommunen an...", p. 36.

49. SCHRADER, Christian, "Die kommunalen Federaciones...", p. 213.

50. § 50 a abs. 3 y 6 Ba-Wü GO LT; § 174 Bay GO LT; § 79 Thü GO LT.

51. § 93 Hess GO LT; § 81 abs. 4 GO LT.

52. § 7 abs. 3 Bbg GO; § 7 abs. 3 MV KommVf; § 147 abs. 1 Hess GO; § 129 Rh-Pf GO; § 132 SchlH GO; § 127 abs. 3 Thü Gemeinde- und Landkreisordnung; § 7 abs. 3 Bbg LKrO; § 72 Rh-Pf LKrO; § 71 SchlH GO.

cual la Administración debe recoger el parecer de las agrupaciones más importantes de entidades locales a nivel federal y de los *Länder* cuando se elaboren proyectos de leyes que puedan afectar intereses locales y regionales. Imponiéndose así mismo la obligación de los ministerios de trasladar a los municipios la información relativa a dichos proyectos de leyes. Lo mismo rige para los reglamentos y las disposiciones administrativas internas. Además, el § 47 del GGO se refiere a la participación de los *Länder*, las principales federaciones locales, y otras asociaciones o grupos de expertos y reitera la misma obligación: envío del material de la norma en preparación a los *Länder* y federaciones locales cuando se afectan sus intereses. Añadiéndose la necesaria confirmación de dicho envío por parte de la Cancillería Federal cuando se trate de asuntos de especial importancia.

35. Con respecto al ámbito regional, también se prevé la participación local cuando el Ejecutivo elabora borradores de leyes, reglamentos o disposiciones administrativas generales que afectan intereses locales. De forma paralela al del GGO a nivel federal, los diversos reglamentos orgánicos del Gobierno regional (*Geschäftsordnung der Staatsregierung* - GO Reg.) regulan esta participación, concretando así en algunas ocasiones la previsión constitucional de participación o estableciendo directamente obligaciones de participación. En otros casos, son las leyes de régimen local las que establecen directamente obligaciones de participación local para el Gobierno regional.⁵³ La participación suele llevarse a cabo a través del ministerio competente⁵⁴ y se formula de acuerdo con las líneas generales que se expondrán a continuación.

4.3.2. Sujetos activos en la participación

36. El criterio de clasificación de los sujetos que participan activamente en los procesos decisorios se centra en la existencia o no de órganos que pueden haberse creado específicamente para articular la participación local. Así, en primer lugar se hace referencia a la participación no orgánica, a través de los propios entes locales, o de sus agrupaciones o federaciones; para después describir la participación orgánica, en la que se describen tanto fórmulas de reforma de la participación local no puestas en práctica, como otras ya existentes.

4.3.2.1. Participación no orgánica

37. La participación de las entidades locales en la elaboración de normas abstracto-generales tanto a nivel regional como federal se puede dividir según su carácter directo e indirecto. La participación directa permite a los municipios o uniones de éstos participar directamente en el procedimiento de elaboración de normas. La participación indirecta, por su parte, se articula a través de las federaciones de entes locales.⁵⁵

53. § 7 abs. 2 Bbg GO; § 6 abs. 2 MV KommVf; § 151 a GO LSA; § 129 Rh-Pf GO; § 132 SchlH GO; § 7 abs. 2 Bbg LKrO; § 72 Rh-Pf LKrO; § 71 SchlH KrO.

54. En este sentido: § 5 abs. 4. Satz 3 Bay GO Reg.

55. SIEDEL, Klaus, "Die Beteiligung der Kommunen...", p. 33.

4.3.2.1.1. De forma directa

38. En algunos casos la participación se articula directamente a través de los municipios o las asociaciones de éstos (*Gemeindeverbände*).⁵⁶ Así se prevé en algunos ordenamientos regionales.⁵⁷ Pero normalmente en estos casos se prevé también la participación indirecta, que se expone a continuación, y aun cuando así no fuera, parece posible llegar a sustituir la participación directa por la participación indirecta. De hecho a nivel federal sólo se prevé la participación indirecta.

4.3.2.1.2. De forma indirecta

39. La forma habitual de participación se produce de forma indirecta a través de las denominadas *kommunale Spitzenverbände*, que se corresponden con las federaciones de municipios y provincias españolas. A nivel federal, participarían las asociaciones a este nivel,⁵⁸ mientras que, con respecto a normas regionales, actúan las asociaciones existentes en el marco del *Land* correspondiente (*kommunale Landesverbände*).⁵⁹ Así, en los § 69 abs. 5 del GO BT, § 41 y 47 del GGO, se prevé la participación de las federaciones locales existentes a nivel federal. En algunos casos se enumeran incluso cuáles son las federaciones de entes locales existentes que tienen el derecho a participar.⁶⁰

40. Las federaciones de entes locales son asociaciones de municipios y comarcas que se constituyen como asociaciones voluntarias con régimen jurídico-privado, financiadas por aportaciones de sus miembros.⁶¹ Su tarea, de acuerdo con sus estatutos, consiste en la garantía y reforzamiento de la autonomía local a través de la representación de intereses locales frente al *Bund*, los *Länder* y la Unión Europea; el intercambio de experiencias, asesoramiento de sus miembros, así como el mantenimiento de relaciones con otras asociaciones locales. En cuanto a su actividad, se puede diferenciar entre actividad interna y externa. La *actividad interna* consiste en promover y mantener relaciones estrechas entre sus miembros, el intercambio de información y asesoramiento mutuo, así como cuidar la relación con las demás federaciones locales, o ayudar a los entes locales en la aplicación del Derecho europeo. La *actividad externa*, por su parte, se centra en representar y asegurar los intereses comunes de sus miembros frente al Gobierno y Parlamento regionales, otras corporaciones de Derecho público e instancias; llevar solicitudes y proposiciones de leyes, reglamentos y directivas;

56. Las *Gemeindeverbände* son asociaciones de municipios, que se integran en la idea de *Kommunalverbände*, esto es, asociaciones de entidades locales. Estas asociaciones son corporaciones de Derecho público a las que no corresponde necesariamente soberanía territorial, sino que pueden agotarse en la membresía de las corporaciones territoriales que las conforman. Surgen de una asociación voluntaria para el cumplimiento de algunos fines, como es el caso de las mancomunidades (*Zweckverbände*); o por mandato legal, como sucede con las comarcas (*Landkreise*). En IPSEN, Jörn, *Niedersächsisches Kommunalrecht*, p. 328.

57. Artículo 71 abs. 4 Ba-Wü LV; Artículo 97 abs. 4 Bbg LV; Artículo 84 abs. 2 Sch LV; Artículo 91 abs. 4 Thü LV.

58. Algunas de las más importantes son las siguientes: *Deutscher Städtetag*, *Deutscher Landkreistag*, *Deutscher Städte- und Gemeindebund*.

59. Artículo 83 abs. 7 Bay LV; Artículo 97 abs. 4 Bbg LV; Artículo 57 abs. 6 Nds LV; § 50 a abs. 3 y 6 Ba-Wü GO LT; § 174 abs. 1 Bay GO LT; § 93 Hess GO LT; § 5 abs. 4. Satz 3 Bay GO Reg.; § 31 Nds GGO; § 11 abs. 2 Satz 3 Saarl GO Reg.

60. § 81 abs. 4 Rh-Pf GO LT; § 129 Rh-Pf GO; § 127 abs. 2 Thü Gemeinde- und Landkreisordnung.

61. IPSEN, Jörn, *Niedersächsisches Kommunalrecht*, p. 328.

presentar informes en procedimientos legislativos y colaborar con otras federaciones locales a nivel europeo.⁶²

4.3.2.1.3. La pregunta por la legitimación de las federaciones de entes locales

41. En el caso de la participación indirecta, del mismo modo que en el caso de participación de ciertos gremios o grupos de interés en la toma de decisiones estatal o regional, se plantea un problema de legitimación de los mismos.⁶³ La legitimación de las federaciones locales se analiza desde tres puntos de vista:

42. *Legitimación institucional.* El derecho de municipios y sus asociaciones de constituir asociaciones a nivel federal, regional y europeo para salvaguardia de sus intereses es una consecuencia de la garantía de la autonomía local. La potestad de autoorganización de los entes locales se corresponde con su potestad de cooperación. El artículo 28 abs. 2 de la GG protege la potestad organizatoria a través de la mención de “la propia responsabilidad”, de modo que los entes locales pueden crear sus órganos, subdivisiones administrativas, instituciones y empresas. Pueden elegir libremente su forma de organización y cumplimiento de sus tareas, que también puede ser jurídico-privada. Luego, con las federaciones locales se crea un instrumento para la colaboración local, que expresa una decisión organizativa local protegida por su capacidad de cooperación. A través de ellas se informa a los entes locales de los avances o cambios que les afectan, de modo que conforman una vía de canalización directa del diálogo entre las mismas en caso de temas conflictivos. Además, en su actividad externa, se permite un contacto continuo con las decisiones de entes superiores. La aparición de forma conjunta les da más importancia o peso político, a lo que se suma la imposibilidad de que los parlamentos y gobiernos estén en contacto directo con todos los entes locales, se necesita un representante. De modo que puede decirse que existe un interés general en el trabajo de estas asociaciones que justifica la posición especial de estas asociaciones frente a otras que simplemente se “toleran” por el Estado y que se dirigen a la defensa de intereses comunes privados.⁶⁴ Por lo que respecta a sus intereses, de forma indirecta las federaciones locales también defienden los derechos de los ciudadanos, no un interés individual, sino el interés general. Municipios, ciudades y comarcas han de orientarse al bienestar general, y las agrupaciones de los mismos deben dirigir su actuación de acuerdo con esos intereses generales. Esa es la diferencia esencial con otras asociaciones u organizaciones que representan intereses particulares.⁶⁵

43. *Legitimación material.* La legitimación de las federaciones locales para participar en la formación de la voluntad común se cuestiona por el “principio de localidad” (*Örtlichkeitsprinzip*) del artículo 28 abs. 2 Satz 1 de la GG. De acuerdo con este precepto y las constituciones regionales, los municipios tienen la potestad de

62. SCHRADER, Christian, “Die kommunalen...”, p. 183, 184, 243.

63. UNKELBACH, Alexandra, *Vorbereitung und Übernahme staatlicher Entscheidungen durch plural zusammengesetzte Gremien*, Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyer, 2001, p. 54.

64. SCHRADER, Christian, “Die kommunalen...”, p. 243-246.

65. LEIDINGER, Adalbert, “Die Mitwirkung der kommunalen...”, p. 176.

asumir competencias sobre todos los asuntos de su comunidad cuando no se hayan otorgado por ley a otros poderes públicos, sin necesidad de que exista para ello un título competencial concreto. De este principio se puede derivar el derecho de los entes locales a expresar su interpretación de cuestiones que afectan materialmente su ámbito competencial en un momento anterior a la toma de una decisión estatal.⁶⁶ Ahora bien, las dimensiones supralocales de algunos asuntos de los que se ocupan las federaciones locales no dejan fuera de aplicación esta referencia al ámbito específicamente local. Un asunto no pierde su carácter local por el hecho de que varias entidades locales cooperen en sus tareas; en esa medida puede decirse que no se trata de un asunto supralocal, o suprarregional, sino de un asunto multilocal o multicomarcal. El hecho de que las federaciones locales articulen los problemas de múltiples municipios y comarcas no significa que se supere el ámbito local, siempre se mantiene la referencia específica a lo local.⁶⁷

44. *Legitimación democrática.* Por último, el problema de la legitimación se puede reconducir al principio democrático. El Tribunal Constitucional Federal Alemán ha considerado que para la realización de tareas de asesoramiento, no es necesario buscar una legitimación democrática de la participación de gremios o grupos de intereses privados en la toma de decisiones públicas. Ello sólo sería necesario en el caso de que se ejercitaran derechos de codecisión.⁶⁸ Ahora bien, aunque las federaciones locales, no tienen derechos de codecisión, se dan una serie de especialidades que las llevan a ocupar un puesto especial con respecto a este conjunto de gremios privados, y por ello es necesaria una justificación ulterior. El núcleo de la legitimación democrática consiste en el ejercicio de una cierta influencia efectiva del pueblo en el poder público. El artículo 20 abs. 2 de la GG, referido a la vinculación de todos los poderes públicos al principio democrático, también afecta a las federaciones locales al ponerse en conexión con el artículo 28 abs. 2 de la GG.⁶⁹ De forma que las potestades estatales han de ser reconducibles al pueblo, y la capacidad decisoria de todas las formas de poder público debe derivarse del mismo.

a) En esta misma línea, contra la participación de las federaciones locales en la legislación y otras decisiones se aduce la forma de organización de las mismas que, a nivel federal y regional, adopta una *forma jurídico-privada*.⁷⁰ Así pues, el primer punto a analizar con respecto a la legitimación democrática se refiere a la explicación previa de las razones por las que las federaciones locales se han constituido de forma jurídico-privada. Esa especial constitución se explica por motivos históricos, por la estructura de sus miembros, así como el especial lugar de las tareas que desarrollan.

En Alemania, los entes locales descubrieron pronto el gran poder político y jurídico de una articulación común de sus intereses frente a una representación sin-

66. SCHRADER, Christian, "Die kommunalen...", p. 246-250.

67. § 31 Nds GGO.

68. UNKELBACH, Alexandra, *Vorbereitung und Übernahme...*, p. 54.

69. SCHRADER, Christian, "Die kommunalen...", p. 264-265.

70. LEIDINGER, Adalbert, "Die Mitwirkung der kommunalen...", p. 176.

gular de los mismos. Por ello en el ámbito federal y regional existen federaciones locales, asociaciones o federaciones de entidades locales, en las que se asocian los municipios y las comarcas. Su historia llega hasta el siglo XIX o incluso antes. Comenzaron a asociarse las grandes ciudades y después los pequeños municipios y las comarcas. En el Tercer Reich se les convirtió obligatoriamente en corporaciones de Derecho público. Pero después de la guerra, la mayoría de federaciones locales volvieron a fundarse con base jurídico-privada.⁷¹ Ya en democracia, el momento clave que determinó la especial posición de las federaciones locales con respecto al resto de agrupaciones de intereses se produjo en 1974. En ese punto, las federaciones locales se encontraron con la duda de registrarse o no en la lista pública del *Bundestag* de representantes y asociaciones de 15 de enero de 1974, en la que figuraban las asociaciones que podían representar intereses frente al *Bundestag* y el Gobierno federal. Las federaciones locales se pusieron de acuerdo en no registrarse en esa lista pública. No querían situarse al mismo nivel que múltiples grupos de intereses porque ello contradiría su carácter de representante de intereses público, así como el rango político de sus miembros, municipios, comarcas y asociaciones de entes locales.⁷² Así pues, en todos los *Länder*, excepto en Bayern, donde las federaciones son corporaciones de Derecho público, y en el *Bund*, las federaciones adoptan la forma jurídica de una asociación de Derecho privado, inscrita o no inscrita. Esa organización jurídico-privada hace a las mismas independientes de la tutela y las influencias estatales. Una forma de organización jurídico-pública habría dejado a estas asociaciones en manos de la tutela estatal, lo que no puede compatibilizarse con su carácter independiente como representantes de intereses locales. De este modo, las federaciones locales son independientes de las influencias estatales en la realización de sus tareas.⁷³

b) El siguiente paso en el análisis de la legitimación democrática se basa en la *composición de las federaciones locales*. La participación local indirecta en la legislación es seguramente una forma de participación social, porque la representación de intereses locales se realiza por asociaciones organizadas de forma jurídico-privada. Pero también es una participación de tipo orgánico, en cuanto que los miembros de las federaciones son corporaciones territoriales, como el *Bund* o los *Länder*. Esa duplicidad es lo característico de las federaciones, que por ello tienen una posición especial.⁷⁴ La especial posición de las federaciones se quiere justificar, por tanto, en el carácter de sus miembros de corporaciones territoriales de Derecho público.⁷⁵ Las federaciones locales no tienen potestades normativas con efectos externos, ni pueden dictar actos administrativos. No tienen potestad de autotutela frente a sus miembros y no se vinculan a la organización estatal. Sus tareas, por tanto, no son directamente estatales, y no ejercen autoridad. Estas circunstancias no pueden llevar, sin embargo, a olvidar, que la composición de las

71. SCHRADER, Christian, "Die kommunalen...", p. 182.

72. LEIDINGER, Adalbert, "Die Mitwirkung der kommunalen...", p. 166.

73. SCHRADER, Christian, "Die kommunalen...", p. 259.

74. LEIDINGER, Adalbert, "Die Mitwirkung der kommunalen...", p. 163.

75. GEISELMANN, Friedrich, *Die kommunalen Spitzenverbände*, Duncker & Humblot, Berlin, 1975, p. 223.

federaciones son municipios, asociaciones de entes locales, y otras corporaciones de Derecho público. Luego, la toma de decisiones se lleva a cabo sólo por representantes de entidades locales. Hay una participación personal en la medida en que los representantes de las entidades locales tienen una plaza y un voto en estas asociaciones; asumen tareas de dirección en las asociaciones de intereses locales y hacen valer así directamente su influencia. De modo que las federaciones locales están dominadas por portadores de poder público.⁷⁶

c) Otra prueba de la suficiente legitimación democrática está en la posibilidad de reconducir la legitimación de las federaciones locales al pueblo en una cadena ininterrumpida (*Legitimationskette*). El punto de partida de la legitimación es el acto que expresa la incorporación o adhesión de una entidad local a una asociación de municipios a nivel regional, y que ha sido adoptado por un órgano local directamente legitimado de forma democrática. La cadena de legitimación continúa a través del envío de representantes de la entidad local a los órganos de las federaciones. En la Asamblea, las ciudades, municipios o comarcas envían un número de miembros con derecho a voto en función de su número de habitantes. El envío de estos representantes se rige por las reglas de representación correspondientes de la Constitución local (*Kommunalverfassung*): será el Alcalde o el *Landrat* (equivalente a nivel comarcal) el que represente políticamente al municipio o a la comarca respectivamente. Si se tiene en cuenta que, de acuerdo con el modelo electoral actual, el Alcalde y el *Landrat* se eligen directamente por el pueblo en elecciones libres, secretas, iguales y directas,⁷⁷ entonces, la legitimación democrática sigue intacta. Además, en las federaciones locales, los representantes no actúan a título personal, sino como representantes de los municipios. El cargo local y la actividad en la asociación son inseparables de acuerdo con sus estatutos. La actividad en las *federaciones* locales sólo es posible en cuanto que se tiene un cargo local en una corporación local.⁷⁸

d) Pero aparte de la composición de las federaciones locales, hay que atender al modo de *formación de la voluntad* de estas organizaciones. La necesidad jurídico-constitucional de una formación de la voluntad democrática se justifica para asegurar la representación real de la voluntad de los miembros en la influencia que las asociaciones de intereses locales tienen en la formación de la voluntad política. De modo que la construcción de la voluntad interna en la asociación debe estar abierta a todos sus miembros y aspirar a expresar realmente la voluntad de sus miembros.⁷⁹ En este sentido, hay que ver en qué grado puede exigirse una vinculación de los representantes locales en las asociaciones frente a las instrucciones de los parlamentos locales. Parece que aunque existe la posibilidad de las entidades locales de vincular a sus representantes a través de sus resoluciones, hay que tener en cuenta que el objetivo estatutario primario de las federaciones locales no es la

76. SCHRADER, Christian, "Die kommunalen...", p. 263.

77. En este sentido, véase DIEZ SASTRE, Silvia, "La elección directa del alcalde en Alemania", en *Anuario de Gobierno Local 2004*, Barcelona, 2005.

78. SCHRADER, Christian, "Die kommunalen...", p. 251, 265-269.

79. *Ibidem*, p. 264.

representación de intereses de entes locales aislados, sino los intereses del ámbito local en su conjunto. Luego no es exigible una vinculación absoluta de los representantes locales a las instrucciones de los parlamentos locales.⁸⁰

Además, la formación de la voluntad sigue un procedimiento que va de abajo a arriba. Las resoluciones fundamentales y cuestiones actuales se tratan en la Asamblea de miembros. La presidencia y las comisiones principales preparan esta Asamblea y ejecutan sus resoluciones. Además, hay otras comisiones y comités ocupados del intercambio de experiencias, la preparación de informes y el apoyo a sus miembros en la práctica administrativa. Así se logra una verdadera participación de todos los miembros, que, debido al elevado número de los mismos, no siempre es segura a través de la Asamblea. En cuanto a la forma concreta de formación de la voluntad entre los miembros, se realiza por una ronda de informes que se envían a las federaciones locales, así se puede conformar después la posición común.⁸¹

e) Por último, hay que hacer referencia al *grado de adhesión* de los entes locales a estas asociaciones. En Alemania la extraordinaria participación en las federaciones asegura un alto grado de representación de los intereses específicos de los ciudadanos. Prácticamente todos los entes locales se asocian a estas federaciones locales. Luego, hay una identidad fáctica entre las actividades de las federaciones locales y los entes locales. A lo que hay que sumar el hecho de que la asociación es voluntaria.⁸² Además, sus miembros participan intensamente en procesos de formación de la opinión y hay un elevado índice de identificación con las actividades políticas de la asociación.⁸³ La calidad política y jurídica de sus miembros convierte a las federaciones locales en representantes del interés general, separándose así de otras organizaciones o asociaciones de intereses.⁸⁴

45. Por tanto, el problema de falta de legitimación de las federaciones locales se supera a través de los argumentos expuestos. La cuestión más problemática se centra en la asunción por los entes locales de más responsabilidad en el ámbito estatal, que sólo es posible si se ajusta la nueva relación Estado-entes locales. Pero esa red de legitimación y responsabilidad no sólo afecta a los entes locales, sino a toda la estructura decisoria estatal. Cada vez hay más interdependencia entre las tareas y los problemas, y se produce una falta de correspondencia entre la estructura decisoria y la estructura de los problemas.⁸⁵

4.3.2.2. Participación orgánica

46. Aparte de la participación a través de los propios municipios o entes locales, o por las federaciones locales más importantes de los mismos, existe, a modo de excepción dentro del modelo descrito, una forma de articular la participación local

80. *Ibidem*, p. 272.

81. SCHRADER, Christian, "Die kommunalen...", p. 273.

82. *Ibidem*, p. 275.

83. LEIDINGER, Adalbert, "Die Mitwirkung der kommunalen...", p. 176.

84. SCHRADER, Christian, "Die kommunalen...", p. 184.

85. LEIDINGER, Adalbert, "Die Mitwirkung der kommunalen...", p. 177.

a través de órganos al efecto. Aquí se pueden explicar las propuestas de integración de miembros locales en el *Bundesrat*, y de creación de una cámara de representación local. Así como la descripción de un caso especial: el Consejo Local (*Kommunaler Rat*) creado en Rheinland-Pfalz.

4.3.2.2.1. Representación local en el *Bundesrat*

47. La primera de las formas de participación orgánica se refiere a las posibilidades de participación local directa en el seno del *Bundesrat*, y ello, a través de dos fórmulas. Por un lado, la introducción de representantes locales en este órgano, por otro, la participación de representantes locales en las comisiones del *Bundesrat*.

a) La primera posibilidad fue planteada por el *Deutscher Städte- und Gemeindebund* (Federación de Ciudades y Municipios Alemanes) en la VI Legislatura del *Bundestag*. Se pretendía enviar tres miembros locales al *Bundesrat* que debían elegirse y nombrarse por los representantes de los *Länder* a propuesta de las federaciones locales de ámbito federal.⁸⁶ De acuerdo con su actual composición, el *Bundesrat* se compone de miembros de los gobiernos regionales, y un cambio en la misma exigiría una reforma constitucional (artículo 51 abs. 1 de la GG). Pero parece que de acuerdo con el artículo 79 abs. 3 de la GG sólo los *Länder* pueden participar como corporaciones territoriales en el ámbito federal.⁸⁷ El problema es que esta propuesta pone en peligro la estructura en dos niveles del Estado federal.⁸⁸ Aparte, los representantes locales no sólo actuarían en casos de relevancia local, sino en todas las cuestiones, superándose así la competencia sobre asuntos locales y la legitimación democrática local basada en el círculo de tareas de las federaciones locales. Y además, la membresía no podría vincularse al término del período legislativo, lo que daría también problemas de tipo práctico.⁸⁹ Por lo que esta propuesta no fue aceptada por la Comisión de Reforma Constitucional.

b) Por lo que se refiere a la segunda posibilidad, de acuerdo con el artículo 52 abs. 4 de la GG, el *Bundesrat* tiene autonomía para crear sus comisiones. Esta autonomía se concreta a través del § 11 abs. 1 de la GO BR que se refiere a la posibilidad del *Bundesrat* de crear comisiones para asuntos especiales. Luego sería posible una participación de los entes locales no sólo con respecto a las leyes, sino también en los reglamentos y disposiciones administrativas, porque según el artículo 80 abs. 2 de la GG muchos reglamentos requieren la confirmación del *Bundesrat*. El de la GG no es incompatible con una participación de representantes locales como miembros de comisiones del *Bundesrat*. El Pleno sólo lo componen miembros de los gobiernos de los *Länder* (artículo 51 abs. 1 de la GG) y las comisiones pueden firmarse por otros miembros (artículo 54 abs. 4 de la GG). Depende, por tanto, del *Bundesrat* y los gobiernos de los *Länder* que el ámbito local pueda influir en el *Bundesrat*.⁹⁰

86. LEIDINGER, Adalbert, "Die Mitwirkung der kommunalen...", p. 166.

87. SIEDEL, Klaus, "Die Beteiligung der Kommunen an...", p. 38.

88. LEIDINGER, Adalbert, "Die Mitwirkung der kommunalen...", p. 166.

89. SCHRADER, Christian, "Die kommunalen...", p. 277.

90. SIEDEL, Klaus, "Die Beteiligung der Kommunen an...", p. 39.

4.3.2.2.2. Creación de una cámara de representación local

4.3.2.2.2.1. Ámbito federal

48. La siguiente fórmula de reforma consiste en la creación de una *Kommunal o Gemeindekammer*,⁹¹ esto es, una cámara que, a nivel federal, junto al *Bundestag* y al *Bundesrat*, pudiera defender los intereses locales. Este órgano debería participar en la legislación y la Administración federal siempre y cuando se tratara de asuntos relevantes a nivel local. La viabilidad de esta propuesta es, sin embargo, dudosa. Para poder crear ese órgano sería necesaria una reforma constitucional para superar la contradicción con el artículo 79 abs. 3 de la GG. Según este precepto, el Estado se estructura en dos niveles. Los municipios no son un tercer nivel en la estructura del Estado, pertenecen al ámbito de los *Länder*. Luego, desde una perspectiva del principio federal, sólo asiste un derecho de participación en la formación de la voluntad a los *Länder*, no a los municipios. La reforma no sería posible con la actual estructura territorial.⁹²

4.3.2.2.2.2. Ámbito regional

49. La propuesta de creación de una cámara de representación local no sólo se circunscribe al ámbito federal, también se ha planteado a nivel regional.⁹³ Para medir la posibilidad constitucional de crear una cámara local en el ámbito regional hay que atender al artículo 28 abs. 1 Satz 1 de la GG. Ese precepto contiene una exigencia de homogeneidad estructural entre los ordenamientos constitucionales del *Bund* y los *Länder*, en lo que se refiere a cuestiones generales. A través de una cámara local no se afectarían los principios estructurales de la República, como el Estado social o el Estado de derecho, pero hay que ver si se puede vulnerar el principio democrático de los *Länder* del artículo 20 de la GG. El artículo 28 abs. 1 de la GG, referido a la aplicación del principio democrático en los *Länder*, en conexión con el artículo 20 abs. 2 de la GG, no impide el establecimiento de un órgano constitucional que colabore con la legislación parlamentaria. Aunque como requisito se exige que esa institución esté ampliamente legitimada democráticamente. El punto de partida para crear ese órgano podrían ser los parlamentos locales. De modo que el de la GG no impide crear una cámara de representación local en los *Länder*; pero cuál podría ser su papel y si puede ser o no una sede de toma de decisiones, es algo que depende de una decisión política que no parece previsible por el momento.

4.3.2.2.3. El Consejo Local en Rheinland-Pfalz

50. A diferencia del régimen anterior caracterizado por la participación directa de los entes locales o sus agrupaciones en los procesos normativos, en Rheinland-

91. LEIDINGER, Adalbert, "Die Mitwirkung der kommunalen...", p. 169.

92. SIEDEL, Klaus, "Die Beteiligung der Kommunen an...", p. 38.

93. Así, en Hessen, en 1996 el Landtag rechazó el reconocimiento de un derecho de intervención de los municipios en los proyectos de ley, mientras que algunos grupos solicitaban la creación de una Cámara Local. La Asociación de Votantes Libres (Freie Wählergemeinschaften - FWG) de Hessen fue una de las asociaciones que se pronunció en este sentido. En internet: <http://www.fwg-hessen.de>.

Pfalz se configura una participación doble de los entes locales. Junto a la participación directa de los municipios o sus agrupaciones, desde 1996 existe un órgano al efecto: el Consejo Local (*Kommunaler Rat*). Su regulación se encuentra en una ley especial al efecto, un reglamento de desarrollo de la misma y el Reglamento orgánico del propio Consejo,⁹⁴ en los que se regulan la composición, funciones, desarrollo de las sesiones y modo de toma de decisiones.

51. De acuerdo con el § 1 de la Ley del Consejo Local, éste actúa en la configuración de la autonomía local en Rheinland-Pfalz. Ello implica que se encarga de asesorar al Gobierno regional en los asuntos relevantes para los municipios y sus agrupaciones, y que puede formular recomendaciones en cualquier momento al Gobierno y la Asamblea Regional. Pero además, y en lo que aquí interesa, el Gobierno regional y los órganos superiores del *Land* deben dar a conocer al Consejo los borradores de normas generales, a la vez que enviárselos a las asociaciones o agrupaciones locales.

52. Con respecto a su composición (§ 2 Ley del Consejo Local), el Consejo se compone de 28 miembros. A cada federación local del *Land* (*Gemeinde- und Städtebund, Städtetag, Landkreistag*) le corresponden nueve miembros con derecho a voto que ejercen este cargo de representación durante cinco años (§ 1 abs. 1 Satz 5 Verordnung). Más de la mitad han de ser miembros electos de una corporación representativa local o ser un funcionario honorario local y todos ejercen el cargo de forma honoraria. El miembro restante es un representante del Gobierno regional que ha de ostentar las competencias en materia local o una persona que actúe por delegación de éste. Este miembro del Gobierno asume las labores de Presidencia sin derecho a voto. Con respecto a los miembros del *Landtag*, parece que también pueden participar sin tener derecho a voto.

4.4. Articulación de la participación

4.4.1. Presupuestos

4.4.1.1. Elaboración de disposiciones generales

53. Como el propio título de este trabajo indica, la participación de los entes locales se refiere a la elaboración de normas, no exclusivamente de leyes. De modo que la participación tendrá lugar también en el caso de aprobación de reglamentos y disposiciones administrativas de carácter interno. En el plano federal se ve cómo la participación se articula para la promulgación de leyes (§ 69 abs. 5 del GO BT; § 41 y 47 del GGO), pero también para la aprobación de reglamentos (§ 62 abs. 2 del GGO) y de disposiciones administrativas (§ 70 abs. 1 del GGO).⁹⁵ En el ámbito regional se suele hacer referencia a ambos tipos de normas, leyes y reglamen-

94. *Landesgesetz über den Kommunalen Rat* (GVBl. S. 521), la Ley del Consejo Local, de 22 de diciembre de 1995; *Landesverordnung zur Ausführung des Landesgesetzes über den kommunalen Rat* (GVBl. S. 236), el Reglamento de desarrollo de la ley, de 18 de junio de 1996; *Geschäftsordnung des kommunalen Rates*, el Reglamento orgánico de 14 de febrero de 2000.

95. SCHRADER, Christian, "Die kommunalen...", p. 210.

tos,⁹⁶ o simplemente hacer una mención general a las disposiciones jurídicas (*Rechtsvorschriften*).⁹⁷ De hecho la fórmula constitucional en la que se consagra la participación siempre normalmente se refiere expresamente a leyes y reglamentos que regulen cuestiones generales.⁹⁸

4.4.1.2. Afectación de intereses locales

54. El presupuesto para la participación es siempre básicamente el mismo, la afectación de intereses municipales o locales. Ahora bien, en la diversa regulación existente se recogen algunos matices dignos de mención.

a) Así, a nivel federal, el § 69 abs. 5 del GO BT se refiere a la participación de las federaciones locales cuando un borrador afecta intereses esenciales de municipios o asociaciones de entidades locales. Dándose una especial importancia a la participación en los casos en que el borrador de ley debe ejecutarse total o parcialmente por los entes locales, o cuando se afectan directamente su hacienda pública o su organización administrativa.⁹⁹ El § 41 del GGO, sin embargo, sólo alude a la afectación de intereses locales, sin que éstos deban ser esenciales, pero sí se da una especial relevancia también a los casos en los que se afectan las haciendas públicas locales (§ 44 abs. 3 del GGO).

b) A nivel regional se hacen también algunos matices. Se puede afectar simplemente a los municipios o sus asociaciones,¹⁰⁰ afectarlos directamente,¹⁰¹ o afectar sus intereses esenciales.¹⁰² Lo cual deja, en el segundo caso, un cierto margen abierto a la interpretación para determinar en qué casos se puede hablar o no de afectación directa. También se hace alguna referencia concreta a los casos en los que se afecta especialmente el sistema financiero de los entes locales.¹⁰³ Sólo excepcionalmente se encuentran alusiones a circunstancias en las que la participación tiene un especial interés o importancia, porque la norma deba ser ejecutada total o parcialmente por los entes locales, o porque se afecten directamente sus

96. En este sentido: § 7 abs. 2 Bbg GO.

97. Así, el § 6 abs. 2 MV KommVf.

98. "Bevor durch Gesetz oder Verordnung allgemeine Fragen geregelt werden (...)". En este sentido: artículo 71 abs. 4 Ba-Wü LV; artículo 83 abs. 7 Bay LV; Artículo 97 abs. 4 Bbg LV; artículo 57 abs. 6 Nds LV; artículo 124 Saarl LV; artículo 84 abs. 2 Sch LV.

99. SCHRADER, Christian, "Die kommunalen...", p. 212. El § 69 abs. 5 GO BT reza literalmente del siguiente modo: "Berät der Ausschuss eine ihm überwiesene Vorlage, durch die wesentliche Belange von Gemeinden und Gemeindeverbänden berührt werden, soll den auf Bundesebene bestehenden kommunalen Spitzenverbänden vor Beschlussfassung im Ausschuss Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden. Dies gilt insbesondere bei Entwürfen von Gesetzen, die ganz oder teilweise von den Gemeinden oder Gemeindeverbänden auszuführen sind, ihre öffentlichen Finanzen unmittelbar betreffen oder auf ihre Verwaltungsorganisation einwirken [...]."

100. Artículo 71 abs. 4 Ba-Wü LV; artículo 57 abs. 6 Nds LV; artículo 91 abs. 4 Thü LV; artículo 83 abs. 7 Bay LV; § 79 Thü GO LT; § 5 abs. 4. Satz 3 Bay GO Reg.; § 31 Nds GGO; § 11 abs. 2 Satz 3 Saarl GO Reg.; § 147 abs. 1 Hess GO; § 129 Rh-Pf GO; § 132 SchlH GO; § 71 SchlH KrO.

101. Artículo 124 Saarl LV; artículo 97 abs. 4 Bbg LV; § 81 abs. 4 Rh-Pf GO LT; § 7 abs. 2 Bbg GO; § 6 abs. 2 MV KommVf; § 151 a GO LSA; § 127 abs. 2 Thü Gemeinde- und Landkreisordnung; § 7 abs. 2 Bbg LKrO; § 72 Rh-Pf LKrO.

102. En este sentido el § 174 Bay GO LT que limita así en cierto modo el círculo de participación, para el ámbito del Landtag, abierto por su Constitución (artículo 83 abs. 7 Bay LV). Y el § 93 Hess GO LT que recoge directamente la participación al no existir regulación de rango constitucional.

103. § 50 a Abs.3 Ba-Wü GO LT.

haciendas públicas o su organización administrativa, del mismo modo que sucedía a nivel federal.¹⁰⁴ Aparte, en la legislación especial de Hessen se puede ver una diferenciación entre el matiz de afectación de intereses, o de intereses esenciales. En el caso de normas con rango legal y reglamentario, sólo se exige la afectación de los intereses locales, mientras que en el caso de las disposiciones administrativas internas es necesario que los intereses afectados sean esenciales.¹⁰⁵

4.4.2. Modos de participación

55. El concepto de “participación” en procedimientos normativos es un supraconcepto empleado para aludir a las distintas formas de participación de los municipios y asociaciones de los mismos en decisiones estatales, tanto en los casos de codecisión, como de colaboración sin codecisión. La colaboración en procedimientos de elaboración de normas comprende como formas más habituales –ordenadas gradualmente según la intensidad de la participación– la audiencia (*Anhörung*) y la discusión (*Erörterung*).¹⁰⁶ Aunque en muchas ocasiones estas fórmulas no se contienen de forma expresa en las normas, sino que deben concretarse en la práctica.¹⁰⁷ Sólo excepcionalmente se prevé una participación intensa a través del ejercicio de un derecho de iniciativa o propuesta a los órganos regionales.¹⁰⁸

4.4.2.1. Derecho de audiencia

56. Tanto en el *Bund* como en los *Länder*, la participación de las entidades locales se basa en simples derechos de audiencia de las federaciones locales más importantes a nivel federal o regional. La audiencia se puede prever directamente como tal,¹⁰⁹ o se puede articular de forma oral o escrita,¹¹⁰ normalmente mediante la posibilidad de emitir un informe,¹¹¹ que puede darse en el seno de un debate o discusión, o no, y que puede ser o no pública.¹¹² De darse una discusión,¹¹³ la participación es más intensa y exige normalmente la elaboración de información en vía de diálogo.¹¹⁴ En todo caso, la opinión o postura de las entidades locales no es vincu-

104. § 93 Hess GO LT, y de forma detallada para las disposiciones administrativas internas (*Verwaltungsvorschriften*) en el § 4 Hess Beteiligungsgesetz.

105. § 2, 3 y 4 Hess Beteiligungsgesetz.

106. SCHRADER, Christian, “Die kommunalen...”, p. 185.

107. Así, hay casos en los que sólo se prevé la colaboración con los entes locales en los procedimientos de aprobación de normas, pero sin establecer la forma en que ha de llevarse a cabo. Es el caso de: § 7 abs. 2 Bbg GO; § 6 abs. 2 MV KommVf; § 174 abs. 1 Hess GO; § 7 abs. 2 Bbg LKrO.

108. § 147 abs. 1 Hess GO.

109. Artículo 71 abs. 4 Ba-Wü LV; artículo 83 abs. 7 Bay LV; artículo 97 abs. 4 Bbg LV; artículo 57 abs. 6 Nds LV; artículo 124 Saarl LV; artículo 84 abs. 2 Sch LV; § 5 abs. 4. Satz 3 Bay GO Reg.; § 151 a GO LSA; § 7 abs. 3 Bbg GO; § 7 abs. 3 MV KommVf; § 132 SchIH GO; § 127 abs. 3 Thü Gemeinde- und Landkreisordnung; § 7 abs. 3 Bbg LKrO; § 71 SchIH KrO.

110. Se pueden dar ambas posibilidades: § 50 a Abs.3 Ba-Wü GO LT; § 81 abs. 4 Rh-Pf GO LT.

111. En este sentido a nivel federal: § 69 abs. 5 GO BT y de forma indirecta § 41 GGO. En el plano regional: artículo 91 abs. 4 Thü LV; § 50 a Abs.3 Ba-Wü GO LT; § 174 abs. 2 Bay GO LT (establece la obligación de emitir un informe escrito, pero abre la posibilidad de realizar posteriormente una discusión oral); § 93 Hess GO LT; § 79 Thü GO LT.

112. Así, en § 50 a abs. 3 Ba-Wü GO LT se prevé una audiencia a puerta cerrada.

113. § 129 Rh-Pf GO; § 127 abs. 2 Thü Gemeinde- und Landkreisordnung; § 72 Rh-Pf LKrO.

114. SCHRADER, Christian, “Die kommunalen...”, p. 185.

lante para los órganos obligados, aunque sí se exige en ocasiones que, de no observar las apreciaciones de las federaciones locales, se establezca una motivación al respecto.¹¹⁵

57. En algunos casos simplemente se prevé una obligación de remisión del borrador correspondiente a las federaciones locales.¹¹⁶ Entonces, aunque no se diga expresamente, hay que entender que existe un derecho a emitir un informe o a dar a conocer su opinión de algún modo. Para los borradores que afecten de forma especialmente intensa a los municipios o sus asociaciones se recomienda una discusión común oral. Si un borrador se modifica sustancialmente y afecta al ámbito local, sin que fuera objeto de la audiencia anterior, hay que dar posibilidad a las federaciones locales a que se manifiesten de nuevo.¹¹⁷

58. También es posible excepcionalmente suprimir la audiencia cuando la postura de los entes locales ya se haya incluido en el borrador de la norma correspondiente.¹¹⁸ Esto se refiere a los borradores de leyes presentados por el Gobierno regional, que también está obligado a la participación local. Se pretende evitar así una duplicidad de trámites que sólo cargaría el procedimiento sin que por ello garantizaran más intensamente los intereses locales.

4.4.2.2. Otras vías

59. Cuando no se prevé una regulación concreta dirigida exclusivamente a la participación de las asociaciones o federaciones de entes locales, normalmente el único cauce que queda abierto a la participación son las comisiones. Pero no sólo en este caso. En el Reglamento orgánico del *Bundestag* se prevé una participación local concreta, y sin embargo, ésta se articula en el seno de la Comisión correspondiente.¹¹⁹ Pero aquí, se quiere hacer referencia sólo a esos casos en los que en lugar de una audiencia concreta de las entidades locales o sus asociaciones, se prevé sólo la participación en comisiones.

Aparte de estas fórmulas, hay que tener en cuenta, además, que siempre es posible abrir canales de comunicación informales con los centros decisorios, aunque su efectividad en la práctica es cuestionable.¹²⁰

4.4.3. Momento y plazo de la participación

60. Para que la participación sea productiva, debe tener lugar en un estadio temprano de elaboración de la ley. El ejercicio de los derechos de participación debe producirse en un plazo adecuado, un plazo que, en función del contenido y extensión del borrador, permita un adecuado examen del mismo por las federaciones locales.¹²¹

a) Así, a nivel federal, la regulación de la participación en el anterior Reglamento orgánico de los ministerios federales (GGO I y II) determinaba la participación a

115. Es el caso del § 2 abs. 4 Hess Beteiligungsgesetz.

116. En este sentido, por ejemplo: § 11 abs. 2 Satz 3 Saarl GO Reg.

117. SCHRADER, Christian, "Die kommunalen...", p. 191.

118. § 174 abs. 2 Bay GO LT; § 93 Hess GO LT; § 79 Thü GO LT.

119. § 69 abs. 5 GO BT.

120. RECHLIN, Sandra, "Die deutschen Kommunen im Mehrebenen-system...", p. 26.

121. SCHRADER, Christian, "Die kommunalen...", p. 190.

través del ministerio correspondiente tras la fijación de los borradores preparadores (§ 25 abs. 1 del GGO). En la práctica se comprobó que era demasiado tarde, ya no se influía en el borrador, luego debía adelantarse. Eso es lo que se hizo al aprobar el nuevo Reglamento Orgánico de los Ministerios Federales (GGO), que ahora determina el envío del borrador de leyes a las federaciones locales antes de la elaboración del borrador (§ 41 del GGO) o tan pronto como sea posible (§47 del GGO). En el caso de borradores de reglamentos y otras disposiciones administrativas la remisión del borrador se produce cuando ya está terminado.¹²² Por su parte, el § 69 abs. 5 del GO BT se refiere al ejercicio de la participación por parte de las federaciones locales antes de que se adopte la versión final del borrador, con la misma finalidad.

b) En la regulación regional normalmente se hace sólo referencia a la participación en un plazo adecuado,¹²³ o a una participación lo más temprana posible, sin determinar un momento concreto.¹²⁴ Pero también en algún caso se prevé una participación antes de la adopción del borrador final de la ley,¹²⁵ o directamente se establece algún tipo de plazo. Así, en el caso de Bayern se establece un plazo de seis semanas (§174 abs. 2 Bay del GO LT), mientras que en Hessen, la ley especial de participación prevé un plazo general más extenso de dos meses para llevar a cabo la audiencia (§ 2 abs. 3 Hess Beteiligungsgesetz), y de dos semanas para invitar a las federaciones locales (§ 5 abs. 3 Hess Beteiligungsgesetz). En cualquier caso, en la práctica la mayoría de las veces los plazos que se otorgan para la participación son demasiado cortos.¹²⁶

61. Por último, aparte de la participación en el plazo fijado legalmente, es posible que se prevea una garantía más de la participación local. De forma que, si tras la participación local en un estadio posterior de tramitación de la norma se producen cambios sustanciales en su contenido, hay que volver a dar oportunidad a los entes locales para pronunciarse sobre los mismos.¹²⁷

5. Conclusiones

62. El distinto punto de partida en Derecho alemán, esto es, la ubicación de los entes locales como parte de la Administración regional, determina una incardinación diferente de municipios y comarcas en el conjunto de la estructura del Estado que explica por qué la participación ha sido tempranamente un importante punto de discusión en Alemania. Hay que tener en cuenta que se produce una tensión entre *Bund, Länder* y entes locales debido a dos corrientes de desarrollo difíciles de armonizar: una creciente complejidad de los problemas públicos que exige una mayor densidad de colaboración y dependencia de los decisores; y la necesidad de

122. *Ibidem*, p. 209-210.

123. Artículo 71 abs. 4 Ba-Wü LV; artículo 83 abs. 7 Bay LV; artículo 97 abs. 4 Bbg LV; artículo 84 abs. 2 Sch LV; § 5 abs. 4. Satz 3 Bay GO Reg; § 151 a GO LSA; § 129 Rh-Pf GO; § 127 abs. 2 Thü Gemeinde- und Landkreisordnung; § 72 Rh-Pf LKrO.

124. En este sentido, la regulación de la *Beteiligungsgesetz* de Hessen en su §2 abs. 1.

125. § 174 abs. 1 Bay GO LT.

126. SCHRADER, Christian, "Die kommunalen...", p. 218.

127. En este sentido: § 174 abs. 4 Bay GO LT.

los entes territoriales, que surgen en una pluralidad democrática federal, de tener mayor capacidad de autodeterminación y posibilidades de configuración. Cada vez es más necesaria, por tanto, la integración del ámbito estatal y local, no su separación. Y ello lleva a la participación en procesos decisorios en el más alto nivel legislativo y administrativo. Los problemas salen de un ámbito competencial y se ubican en un contexto más amplio.¹²⁸

63. Hay posturas muy críticas que consideran que los *Länder*, que deberían reforzar la autonomía local, a través de un reparto de tareas, no lo han hecho. La experiencia del compromiso de los *Bundesländer* contra una participación directa de las entidades locales en el Comité de las Regiones y entidades locales de la Unión Europea, no deja esperar nada bueno. Es raro, por un lado, la autonomía local alemana se vea cada vez con más interés en la construcción de las democracias del Este y Europa Central, mientras que en el ámbito del *Bund* y los *Länder* muchos actores no aprecian mucho las decisiones locales, obviando la legitimación democrática del Pleno municipal.¹²⁹ Ello conduce en la práctica al no-reconocimiento o ignorancia de los derechos de participación.¹³⁰ Así por ejemplo, en la elaboración de la nueva Ley de inmigración (*Zuwanderungsgesetz*) durante 2002, el Gobierno federal no invitó a la audiencia pública de la Comisión interna del *Bundestag* a ninguna de las federaciones locales, vulnerando así, *de facto*, la regulación de los reglamentos orgánicos del *Bundestag* y del Gobierno.¹³¹ En este mismo sentido, el Ministerio Federal de Medio Ambiente presentó un enorme paquete de reformas dando únicamente un plazo de tres semanas para realizar la audiencia de las entidades locales. En otras ocasiones la audiencia de las *federaciones* locales por parte del *Bundestag* se ha producido conjuntamente con otras múltiples asociaciones que representan intereses particulares. Y en el caso del *Bundesrat* nunca se ha invitado a las *federaciones* locales de acuerdo con la posibilidad que abre el § 40 del GO BR. Sólo en el caso de Baden-Württemberg puede decirse que la participación existente se considera suficiente por los representantes locales.¹³²

64. En conclusión, el espectro de la experiencia local con la participación es muy amplio, desde muy satisfactorio a absolutamente insatisfactorio. La regulación de la audiencia se sigue más cuanto más alta es la jerarquía de la norma en la que se encuentra y cuanto más vinculante sea la formulación de la misma.¹³³ El problema está en determinar en qué medida existe una obligación constitucional de institucionalización de los derechos de participación de las federaciones locales en el procedimiento legislativo. Entendiendo por institucionalización la regulación legal

128. LEIDINGER, Adalbert, "Die Mitwirkung der kommunalen...", p. 163, 176, 177.

129. DIECKMANN, Jochen, "Die Erwartungen der Städte...", p. 622.

130. SCHRADER, Christian, "Die kommunalen...", p. 218.

131. Al respecto, la denuncia realizada por el *Städtetag* (Asociación de Ciudades) federal en internet: <http://www.staedtetag.de>. En este sentido también: SCHRADER, Christian, "Die kommunalen Federaciones...", p. 219.

132. SCHRADER, Christian, "Die kommunalen...", p. 191, 219.

133. *Ibidem*, p. 241. En este sentido, las reivindicaciones de las federaciones locales para incorporar la participación local a nivel constitucional siguen estando vigentes a raíz de la reforma del federalismo, que se ha vuelto a considerar como una oportunidad para satisfacer las aspiraciones locales. Véase: www.staedtetag.de/10/pressecke/presse-dienst/artikel/2005/12/29/00320/index.html.

de modo tal que se garantice la participación de las federaciones locales en la legislación, contando con que la participación se refiere a formas de colaboración o discusión en la toma de decisiones, pero no de codecisión.¹³⁴ Hay que tener en cuenta, así mismo, que la introducción de derechos de participación local en las disposiciones de *Bund* y *Länder* no es un fin en sí misma. Sólo se entiende en la medida en que efectivamente contribuya a proteger la autonomía local constitucionalmente garantizada.

Nota bibliográfica

BOVENSCHULTE, Andreas. *Gemeindeverbände als Organisationsformen kommunaler Selbstverwaltung*, Nomos, Baden-Baden, 2000.

Dieckmann, Jochen. "Die Erwartungen der Städte an ein verändertes Grundgesetz", *Der Städtetag*, n. 45, 1992, p. 621-622.

– "Förderung des Deutschen Städtetages zur Änderung des Grundgesetzes", *Der Städtetag*, n. 47, 1994, p. 422-424.

Geißelmann, Friedrich, *Die kommunalen federaciones*, Duncker & Humblot, Berlin, 1975.

Ipsen, Jörn, *Niedersächsisches Kommunalrecht*, 2. Aufl., Boorberg Verlag, 1999.

Leidinger, Adalbert, "Die Mitwirkung der kommunalen federaciones an der Gesetzgebung im Bund und in den Ländern", en JEKEWITZ/MELZER/ZEH, *Politik als gelebte Verfassung, Festschrift für Friedrich Schäfer*, Westdeutscher Verlag, Deutschland, 1980, p. 162-180.

Macher, Ludwig, *Der Grundsatz des gemeindefreundlichen Verhaltens*, Duncker & Humblot, Berlin, 1971.

Riederle, Manfred, "Kommunale federaciones im Gesetzgebungsverfahren", C. F. Müller, Heidelberg, 1995.

Rechlin, Sandra, "Die deutschen Kommunen im Mehrebenensystem der EU – Betroffene Objekte oder aktive Subjekte?", *Discussion Paper SP IV*, 2004, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, p. 1-73.

Schrader, Christian, "Die kommunalen Spitzenverbände und der Schutz der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie durch Verfahren und Verfahrensgestaltung", Nomos, Baden-Baden, 2004.

Siedel, Klaus, "Die Beteiligung der Kommunen an der Bundes- und Landesgesetzgebung sowie an höherstufigen Verwaltungsentscheidungen", disponible en internet: <http://www.jura.uni-hannover.de/iff/mh/MH8.pdf> (Heft 8), p. 33-40.

Unkelbach, Alexandra, *Vorbereitung und übernahme staatlicher Entscheidungen durch plural zusammengesetzte Gremien*, Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyer, 2001.

Wiese, Rolf, *Garantie der Gemeindeverbandsebene*, Athenäum, Frankfurt, 1972.

Witte, Gertrud, "Mit dem Grundgesetz die Städte stärken", *Der Städtetag*, n. 45, 1992, p. 623-626.

134. RIEDERLE, Manfred, "Kommunale Spitzenverbände...", p. 2.

