

# EL NIVEL SUPRAMUNICIPAL DE GOBIERNO LOCAL EN ALEMANIA

## Ricard Gracia Retortillo

Profesor ayudante de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona

SUMARIO: 1. Introducción. – 2. La posición jurídica de los entes locales en Alemania: autonomía local y diversidad normativa en el proceso de formación del Estado federal. 2.1. Orígenes y constitucionalización de la autonomía local: de las ideas de von Stein a la Constitución de Weimar. 2.2. La diversidad histórica en la ordenación territorial de la organización local alemana. 2.2.1. Diversidad norte-sur. 2.2.2. Diversidad campo-ciudad. 2.2.3. Diversidad este-oeste. 2.3. La posición jurídica de los entes locales en la actual República Federal de Alemania. 2.3.1. La integración de las entidades locales en la organización de los *Länder*. 2.3.2. La garantía de la legitimación democrática y la autonomía locales en la Ley Fundamental. – 3. El mapa local en Alemania: la planta municipal y las agrupaciones de municipios. – 4. El *Kreis*. 4.1. El *Kreis*, como agrupación de municipios de carácter necesario. 4.2. Organización. 4.2.1. La Asamblea. 4.2.2. La Comisión. 4.2.3. El Consejero estatal. 4.3. Competencias. 4.3.1. Competencias propias. 4.3.2. Competencias delegadas. 4.4. El *Kreis*, como administración periférica del *Land*. – 5. Otras agrupaciones de municipios con finalidades generales. 5.1. Los llamados “municipios-conjuntos” (*Gesamtgemeinden*). 5.2. Las agrupaciones locales superiores (*höhere Kommunalverbände*). – 6. Otras agrupaciones de municipios con finalidades específicas o sectoriales. 6.1. Las agrupaciones metropolitanas (*Stadt-Umland-Verbände*). 6.2. Las corporaciones locales de planificación regional (*Regionen*). – 7. Las mancomunidades locales (*Zweckverbände*). – 8. Tendencias actuales del gobierno local supramunicipal en Alemania. – 9 Referencias Bibliográficas. 10. Apéndice normativo. – *Resumen-Resum-Abstract*.

---

*Artículo recibido el 01/07/2010; aceptado el 26/07/2010.*

Este trabajo presenta parte de los resultados del proyecto “El nivell supramunicipal de govern local a Alemanya”, que contó con una beca del Institut d’Estudis Autònoms para realizar una estancia de investigación en la Universidad de Konstanz, durante los meses de julio a diciembre de 2009, bajo la dirección del profesor Dr. Martin Ibler. A él y a todos los miembros de su cátedra quiero agradecerles muy sinceramente su amable acogida y todas las facilidades ofrecidas. En especial, a Matthias Hangst, por sus generosas orientaciones en la elaboración de este trabajo, y a Fabián Martínez y Guillermo Castro, por los buenos ratos. Mi enorme deuda de gratitud con Mercè Darnaculleta y familia espero poder compensarla a lo largo de los muchos años, que deseo que la vida universitaria nos permita seguir compartiendo. A Judit, por sus “hin und zurück” en estos meses y su cariño incondicional.

El autor agradece también las aportaciones de las dos evaluaciones anónimas a las que se ha sometido el trabajo.

## 1. Introducción<sup>1</sup>

En el contexto de cambios normativos en el que se mueve hoy nuestro régimen local, puede resultar de interés acudir a los modelos comparados de nuestro entorno, y en especial, a aquellos que, como el alemán, son referencia ineludible en materia de organización territorial para el Derecho público español, sin que ello deba entenderse, no obstante, como el primer paso a una traslación aséptica y descontextualizada de las instituciones que sean objeto de estudio. Estas afirmaciones son particularmente pertinentes en relación con los procesos de reforma, y los debates inherentes a ellos, que tienen como protagonista al nivel supramunicipal de gobierno local, especialmente intensos en los últimos años no sólo en España,<sup>2</sup> sino también en la propia Alemania.

Es por ello que, partiendo de las escasas aunque notables excepciones que entre la doctrina española han atendido al estudio de esta cuestión,<sup>3</sup> este trabajo se propone analizar la composición del “nivel

---

1. En el presente trabajo se utilizan las siguientes abreviaturas, manteniéndose, cuando se ha considerado oportuno para facilitar el acceso a las fuentes originales, su versión en alemán:

BVerfGE: Sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán.

BVerwGE: Sentencia del Tribunal Administrativo Federal alemán.

GG: (*Grundgesetz*): Ley Fundamental de Bonn de 1949 o Constitución federal.

GO (*Gemeindeordnung*): Ley reguladora de los Municipios.

LVerf (*Landesverfassung*): Constitución del *Land*.

LKrO (*Landkreisordnung*): Ley reguladora de los *Kreise*.

KZG (*Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit*): Ley de cooperación local.

Las concretas referencias (y las correspondientes abreviaturas) de la normativa de régimen local citada se encuentran relacionadas en el apéndice normativo que figura al final del trabajo.

En cuanto a las denominaciones de los *Länder*, se ha utilizado la traducción castellana, para facilitar su identificación por el lector español.

2. En concreto, sobre la situación del nivel local supramunicipal tras las recientes reformas estatutarias, puede verse J. Tornos Mas y R. Gracia Retortillo, “La organización territorial en los nuevos estatutos de autonomía. En especial, el nivel local supramunicipal en Cataluña”, en T. Font Llovet y A. Galán Galán (dirs.), *Anuario del Gobierno Local 2008*, Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local – Institut Dret Públic, 2009, pp. 75-116.

3. Desde una perspectiva general, las aportaciones más recientes son J. L. Carro Fernández-Valmayor, “El régimen local alemán: una introducción”, en T. Font Llovet (dir.), *Anuario del Gobierno Local 2005*, Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local – Institut Dret Públic, 2006, pp. 223-246; y la obra colectiva F. Velasco Caballero (dir.), *Gobiernos Locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido*, Barcelona, Institut d’Estudis Autònoms, 2010. Centrado exclusivamente en el ámbito supramunicipal,

supramunicipal de gobierno local” en la actual República Federal de Alemania. Por dicho nivel entenderemos –sin perjuicio de posteriores precisiones– el conjunto de personas jurídico-públicas que ejercen competencias de carácter local cuyo ámbito territorial de actuación se extiende más allá del de un municipio (*Gemeinde*) y por debajo del de un estado federado (*[Bundes]land*). Precizando que tal definición supone dejar fuera, por tanto, el tratamiento de las organizaciones asociativas de entes locales (*kommunalen Spitzenverbände*)<sup>4</sup> y que exige, a su vez, algunas referencias ineludibles al nivel municipal, queda únicamente por advertir que nuestro examen se limita a la configuración del nivel supramunicipal en los llamados *Flächenländer*, es decir, en los trece estados federados alemanes que resultan de excluir las denominadas Ciudades-Estado (*Stadtstaaten*), cuyas peculiaridades organizativas las hacen prácticamente irrelevantes a estos efectos.<sup>5</sup>

Hechas estas advertencias previas, nuestro estudio parte de unos breves apuntes en relación con la posición jurídica, histórica y actual, de los entes locales en general en el marco del Estado federal alemán (apartado 2), para presentar posteriormente las distintas entidades que actúan en el nivel supramunicipal (apartado 3) y entrar en el análisis, a modo de “foto fija”, de cada una de ellas (apartados 4 a 7), atendiendo especialmente a su naturaleza jurídica y sus características organizativas y competenciales. El trabajo se cierra, desde una aproximación más dinámica, con una reflexión de conjunto a partir de los debates actuales en torno a la configuración territorial y funcional del gobierno local supramunicipal en los distintos *Länder* (apartado 8).

---

destaca, entre otros estudios suyos, J. Esteve Pardo, *Organización supramunicipal y sistema de articulación autonómica y orden local. La experiencia de la RFA. Bases y perspectivas en España*, Barcelona, Civitas – Diputación de Barcelona, 1991.

4. Organizaciones, que, si bien tienen una importante relevancia política y pueden llegar a disponer de algunos derechos de participación en los diferentes procedimientos normativos, no dejan de ser asociaciones de naturaleza jurídico-privada. Sobre la historia y el papel de estas concretas asociaciones representativas locales en Alemania, véanse los respectivos capítulos de Landsberg, Articus y Henneke en la renovada edición de la ambiciosa obra colectiva T. Mann y G. Püttner (dirs.), *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, Berlín, Springer, 2007, pp. 937-1014.

5. Las ciudades-estado son Berlín, Hamburgo y Bremen. A excepción de Bremen (que incluye Bremerhaven o puerto de Bremen), ninguna de ellas distingue entre sus funciones como entidad local y estado federado. No obstante, las referencias a Bremen también quedan fuera de este trabajo, por sus especialidades. Sobre las ciudades-estado, véase T. Mann y G. Püttner (dirs.), *Handbuch...*, pp. 717-796.

## 2. La posición jurídica de los entes locales en Alemania: autonomía local y diversidad normativa en el proceso de formación del Estado federal

Sin pretender llevar a cabo un estudio en profundidad de la evolución histórica del régimen local alemán,<sup>6</sup> sí creemos oportuno apuntar, con carácter previo, algunos elementos que presiden su evolución más reciente y que se han erigido en pilares esenciales sobre los que se asienta el sistema de gobierno local en la actual República Federal y también, por tanto, el nivel local supramunicipal. Dos son los aspectos que queremos destacar: por un lado, la autonomía local y, por otro, la diversidad en la ordenación del régimen local.

### 2.1. Orígenes y constitucionalización de la autonomía local: de las ideas de von Stein a la Constitución de Weimar

Dejando de lado otros precedentes históricos anteriores, la doctrina alemana sitúa el origen de la concepción moderna de la autonomía local en los inicios del siglo XIX, con las reformas emprendidas en Prusia por el barón Karl von Stein, tras las derrotas sufridas contra Napoleón en Jena y Auerstedten (1806).<sup>7</sup> El centro de las reformas realizadas lo constituye la Ley prusiana de 19 de noviembre de 1808, que ha pasado a conocerse entre nosotros como "Ordenanza de las ciudades" (*Städteordnung*). En esencia, con ella se pretendía fomentar la participación efectiva de los individuos en las tareas de la comunidad local y eliminar las barreras burocráticas que la dificultaban, de tal manera que la administración basada en el "espíritu comuni-

6. Para ello, entre otros, A. Gern, *Deutsches Kommunalrecht*, 3ª ed., Nomos, Baden-Baden, 2003, pp. 30 y ss. En lengua castellana, O. Gönnerwein, *Derecho municipal alemán*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1967 y R. Martín Mateo, *El Municipio y el Estado en el Derecho alemán*, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de la Gobernación, 1965.

7. A. Gern, *Deutsches...*, pp. 30-31. El barón von Stein (1757-1831) fue ministro de Economía y Finanzas del "Generaldirektorium" de Prusia entre 1804 y 1809, salvo el período de febrero de 1807 a octubre de 1808, en el que salió del Gobierno por sus diferencias con el monarca. Las derrotas militares ante Napoleón fueron precisamente uno de los detonantes de la reincorporación del barón al gobierno prusiano, siendo en dicha segunda (y corta) etapa cuando se materializaron algunas de sus propuestas más influyentes en el ámbito político-organizativo. Sobre la figura e ideas de von Stein, por todos en castellano, J. L. Mijares Gavito, *El barón vom Stein y la formación del régimen municipal moderno en Alemania*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1965.

tario” se erigiese en uno de los pilares del nuevo Estado diseñado por von Stein en su famosa “Memoria de Nassau” de 1807.<sup>8</sup> A tal efecto, la norma prusiana dispuso expresamente que las ciudades gestionasen sus asuntos en su nombre y bajo su propia responsabilidad, como expresión, por tanto, de una primera “autoadministración” local (*kommunale Selbstverwaltung*).<sup>9</sup> En las reformas de von Stein, altamente conocedor de las corrientes revolucionarias europeas de la época, subyace, pues, la idea primigenia de la autonomía local en Alemania.

Al poco tiempo, la “Ordenanza” fue, sin embargo, revisada y limitado su alcance reformador, introduciéndose medidas de un marcado carácter absolutista (1831), con lo cual no será hasta más adelante, con la consolidación del constitucionalismo, cuando recobre fuerza la idea de la autonomía local. En cualquier caso, la Ordenanza de von Stein constituye un precedente fundamental para el régimen local alemán, cuya impronta se dejará notar no solo durante el proceso de formación del Estado-nación en el mismo siglo XIX, sino también en momentos posteriores –incluso en los más dramáticos– de la historia alemana,<sup>10</sup> llegando su reconocimiento hasta nuestros días, cuando se han cumplido ya doscientos años de su aprobación.<sup>11</sup>

---

8. En otras palabras, el municipio era, para von Stein, “el punto de partida de la regeneración política nacional”. J. L. Mijares Gavito, *El barón...*, p. 187.

9. En consecuencia, la “Ordenanza” convertía la asamblea (*Stadtverordnetenversammlung*) en el principal órgano del municipio, haciendo desaparecer los privilegios de tipo gremial (aunque la calidad de vecino seguía unida a la propiedad). Junto a ella, seguían existiendo el Consejo Municipal (*Magistrat*) y el Alcalde (*Bürgermeister*), sobre los cuales se reducían las facultades de intervención estatal.

10. Las referencias al barón von Stein llegan incluso a la ley reguladora del ordenamiento local durante el régimen nacionalsocialista (de 30 de enero de 1935), la cual le invoca como inspirador de su regulación.

11. En los últimos años, se ha conmemorado el 200º aniversario de la aprobación de la Ordenanza de ciudades de 19 de noviembre de 1808 y el 250º aniversario del nacimiento del barón von Stein (1757). Tal coincidencia temporal ha propiciado en Alemania múltiples reflexiones doctrinales sobre la construcción teórica de la autonomía local y posibles vías para su reforzamiento. Entre ellas, M. Mempel, “Von der Stein-Zeit ins 21. Jahrhundert - Kommunale Selbstverwaltung in Zeiten des demografischen Wandels”, en *Der Landkreis*, núm. 12, 2007, pp. 607 y ss.; H-G. Henneke y K. Ritgen, “Aktivierung bürgerschaftlicher Selbst-Verwaltung in Städten, Kreisen und Gemeinden - zur Bedeutung der Lehren des Freiherrn vom Stein für die kommunale Selbstverwaltung der Gegenwart”, en *DVBl*, núm. 20, 2007, pp. 1253-1266; en respuesta al anterior, H. Faber, “Erwiderung auf den Beitrag von Henneke und Ritgen zum 250. Geburtstag des Freiherrn vom Stein und zu seiner Bedeutung für die kommunale Selbstverwaltung”, en *DVBl* núm. 7, 2008, pp. 437 y ss.

Más allá de su plasmación en la Ordenanza de von Stein, como decimos, la idea de la autonomía local halla su reconocimiento, con mayor o menor alcance, a lo largo del constitucionalismo alemán del siglo XIX. Siguiendo las teorías del liberalismo y las influencias francesa y belga, la Constitución de Frankfurt de 1848 dispuso que todo municipio era titular del derecho fundamental a la elección de sus dirigentes y representantes y a la administración autónoma de sus propios asuntos, incluyendo los de policía de carácter local, bajo la tutela superior del Estado legalmente establecida. La Constitución prusiana de 1850 también garantizó en su artículo 105 la propia responsabilidad de la administración municipal sobre los asuntos locales, bajo la tutela del Estado. Por su parte, la Constitución del Imperio alemán de 1871 no reguló, sin embargo, nada con respecto a los municipios, dejando en manos de los *Länder* la regulación del Derecho municipal.

De todos modos, fue la Constitución de la República de Weimar de 1919 la que incorporó por primera vez el término “autoadministración” o autonomía (*Selbstverwaltung*) a un texto constitucional, a pesar de que, evidentemente se trataba de una autonomía administrativa poco elaborada y todavía alejada de su concepción actual. El artículo 127 de la Constitución de Weimar reconocía a los municipios (*Gemeinden*) y a las agrupaciones de municipios (*Gemeindeverbände*) su “derecho a la autonomía dentro de los límites de las leyes”. La regulación del régimen local quedaba, por tanto, en manos del legislador ordinario sin más límites que los de este precepto constitucional. Es en este contexto cuando nace la conocida teoría de la garantía institucional elaborada por Carl Schmitt, dirigida a impedir la supresión de determinadas instituciones presentes en la Constitución por parte del legislador, entre ellas la autonomía local. Interpretación que fue asumida por la doctrina y la jurisprudencia de la época y que, como es sabido, ha llegado hasta nuestros días. Tras el paréntesis del régimen nacionalsocialista y de la Segunda Guerra Mundial, la Ley Fundamental de Bonn de 1949 recuperará, como veremos más adelante, la garantía constitucional de la autonomía local, utilizando para ello la influencia del mencionado artículo 127 de la Constitución de Weimar.

## **2.2. La diversidad histórica en la ordenación territorial de la organización local alemana**

El propio proceso histórico de formación del Estado alemán, a partir de la unificación de varios estados independientes, explica, en

buena parte, otra de las características definitorias de la organización territorial a nivel local: su diversidad. Los *Länder* regulan de forma diversa el gobierno local en general y particularmente también el nivel supramunicipal. Dicha diversidad tiene, no obstante, manifestaciones distintas según las variables que tengamos en consideración. En este sentido, podríamos decir que la diversidad del Derecho local alemán moderno deriva de las huellas que las sucesivas dinámicas históricas han dejado en él, con mayor o menor intensidad, atendiendo a los siguientes ejes: norte-sur; campo-ciudad y este-oeste.<sup>12</sup>

### 2.2.1. Diversidad norte-sur

En el norte, se deja sentir el pasado prusiano. Más que las ya conocidas ideas de von Stein, que quedaron pronto desdibujadas por el absolutismo, debe tenerse en cuenta la reorientación que aquéllas sufrieron de la mano de Rudolf von Gneist, quien en el último tercio del siglo XIX importó el modelo de gobierno local inglés.<sup>13</sup> De acuerdo con la idea del *self government*, los entes locales eran concebidos como entidades carentes de intereses propios y, en consecuencia, configurados como colaboradores necesarios del Estado, quien a su vez ejercía sus competencias en el ámbito provincial. En este contexto, adquirirá gran relevancia como punto de encuentro entre ambas realidades (Estado y comunidad local) la figura intermedia del *Kreis*, ente de origen medieval, integrado en sus inicios por municipios fundamentalmente rurales para el ejercicio de competencias de ámbito supramunicipal (comarcal).<sup>14</sup>

En los estados del sur, aunque también se propagaron algunas de las ideas de von Stein, fueron más claramente perceptibles las in-

12. En particular, sobre la dualidad histórica norte-sur y campo-ciudad en la organización local alemana, véase más extensamente J. Esteve Pardo, *Organización supramunicipal...*, pp. 23-39 y 61-78.

13. J. Esteve Pardo, "La reforma de Rudolf von Gneist y su definitiva impronta en la actual conformación del *Kreis* o ente comarcal alemán", en *Autonomías. Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 11, 1989, pp. 15-28.

14. Sobre el origen del *Kreis*, G-C. von Unruh, "Der Kreis. Ursprung, Wesen und Wandlung", en AAVV, *Der Kreis*, Vol. I, Grote, Colonia-Berlín, pp. 11-47 (pp. 18 y ss.). Entre nosotros, por todos, J. Esteve Pardo, "La reforma...", pp. 23-39, y *Organización supramunicipal...*, pp. 41 y ss.

fluencias liberales francesas del *pouvoir municipal*. Así, se partía del reconocimiento del carácter natural de los municipios, de su existencia previa a la del Estado. Como intento de limitar dicho poder local, los estados del sur tendieron a fuertes procesos de centralización, que, en la mayoría de los casos, se tradujeron también en la generalización del *Kreis* como entidad intermedia.<sup>15</sup>

### **2.2.2. Diversidad campo-ciudad**

Otra de las variables históricas a tener en cuenta es la distinción entre municipios rurales y urbanos, muy propia del Derecho local alemán hasta el siglo XIX y que atiende a las diferentes configuraciones jurídicas de que pueden ser objeto los municipios en función de sus diversas características poblacionales. Así, por ejemplo, la Ordenanza de ciudades de von Stein no se aplicaba a los municipios rurales, sino que éstos continuaron sometidos al poder de los terratenientes (*Junker*), que eran quienes nombraban al Alcalde. Esta distinción pervivió en Prusia hasta la última década del siglo XIX, cuando quedó sustituida por la aprobación de la Ordenanza reguladora de los municipios rurales de las siete provincias orientales, de 3 de julio de 1891. Los estados del Sur, por su parte, tendieron antes a la equiparación entre ambos tipos de municipios. Así lo hizo Baviera, por medio del edicto de 17 de mayo de 1818 y la Ley municipal de julio de 1834; Württemberg, por el edicto de 1 de marzo de 1822; y Baden, por la Ley municipal de 1831.<sup>16</sup>

Como veremos, la distinción entre ambos tipos de municipios se mantiene hoy, de forma muy matizada, y se manifiesta también en el ámbito supramunicipal, en la medida en que las grandes ciudades no se integran, conforme a lo establecido por las respectivas legislaciones de los *Länder*, en las divisiones territoriales superiores, los *Kreise*, que suelen agrupar municipios pequeños y medianos.

---

15. Sólo en Baviera esta figura cristalizó con mayor retraso, como derivación de diferentes formas de cooperación intermunicipal, más propias de la tradición francesa. J. Esteve Pardo, *Organización supramunicipal...*, pp. 29 y ss.

16. L. Parejo Alfonso, *Derecho básico de la Administración Local*, Ariel, Barcelona, 1988, p. 214.



### 2.2.3. Diversidad este-oeste

Finalmente, no puede obviarse la división surgida de la Segunda Guerra Mundial entre la Alemania oriental y la occidental, que ha dejado también una importante huella en el actual régimen local alemán. De entrada, el reparto territorial inmediatamente posterior al fin de la guerra entre las potencias aliadas supuso que cada una de las zonas ocupadas se dotase de su específica legislación municipal, importándose en cada caso su respectiva tradición en materia de organización local.<sup>17</sup> La influencia de estas diversas regulaciones en relación con el modelo de gobierno municipal (*Kommunalverfassung*) adoptado por los diferentes *Länder* ha sido perceptible hasta nuestros días. No obstante, dichas diferencias se han ido modulando con el tiempo hasta prácticamente desaparecer en los últimos años con la generalización de la elección directa del alcalde.<sup>18</sup>

Con la aprobación de la Ley Fundamental de Bonn en 1949 y la creación de la República Federal de Alemania, las diferencias jurídicas, políticas y de todo tipo, respecto a la República Democrática no hicieron sino trasladarse también al ámbito local. Así, frente a la garantía de la autonomía y legitimación democrática de los municipios y los *Kreise* en la Ley Fundamental, la posición de los entes locales en la Alemania oriental era equiparable sustantivamente a la existente en la época del nacionalsocialismo, en la medida en que el llamado principio del "centralismo democrático" los situaba bajo las órdenes directas de las autoridades estatales y les negaba toda capacidad jurídica y competencial distintas a las del Estado.

La reunificación de las "dos Alemanias" dio paso a la aplicación de los principios democrático y de autonomía local a todo el territorio de la nueva Federación. Antes incluso de la formalización de la unificación (el 3 de octubre de 1990), se aprobó la Constitución local de la República Democrática, (*Kommunalverfassung* de 17 de mayo de 1990), que regulaba el tránsito al nuevo sistema de gobierno local, hasta que los nuevos *Länder* se dotaran de sus propias legislaciones en la materia. La implantación de este nuevo régimen local llevó aparejada una

17. M. Burgi, *Kommunalrecht*, 2ª ed., Múnich, CH Beck, 2008, p. 26.

18. Sobre los diferentes modelos de "Kommunalverfassung" hoy, véase H. Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 17ª ed., Múnich, CH Beck, 2009, pp. 574-576.

inmediata reforma territorial a nivel municipal y de los *Kreise*, que venía a equipararse a las reformas territoriales habidas ya en la República Federal Alemana en los años 60 y 70.

### **2.3. La posición jurídica de los entes locales en la actual República Federal de Alemania**

La diversidad en la ordenación territorial y la garantía constitucional de la autonomía local presentes en la historia alemana tienen también hoy su plasmación en la configuración que el vigente ordenamiento alemán hace de las entidades locales. Sin entrar en un análisis detallado sobre su posición jurídico-institucional, sí conviene destacar ahora que las entidades locales se caracterizan, en la actual República Federal, por un doble papel.<sup>19</sup> Así, son, por un lado, parte del Estado en su conjunto, integrándose en él como parte de la organización de los *Länder*, y, a su vez, se configuran, dentro de ella, como corporaciones dotadas de su propia legitimación democrática y autonomía.

#### **2.3.1. La integración de las entidades locales en la organización de los Länder**

Desde esa primera perspectiva organizativa, la Ley Fundamental se separa claramente de los precedentes constitucionales anteriores y deja claro que los entes locales no ocupan una posición *iusfundamental* frente al Estado sino que son parte de él en su conjunto. Ejercen el poder público estatal, que se halla descentralizado territorialmente y que en última instancia deriva del pueblo (art. 20 III GG en conexión con el art. 28.2 GG).

En este contexto y según la concepción constitucional del Estado federal alemán, en el que la estatalidad se atribuye exclusivamente a la Federación y los *Länder*, es unánime la afirmación doctrinal según

---

19. E. Schmidt-Aßmann y H-C. Röhl, "Kommunalrecht", en E. Schmidt-Aßmann y F. Schoch (dirs.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, 14ª ed., Berlín, De Gruyter Recht, 2008, p. 21. También, F. Schoch, "Der verfassungsrechtliche Schutz der kommunalen Selbstverwaltung", en *Jura* 2/2001, p. 123, y C. Pielow, *Autonomía Local in Spanien und kommunale Selbstverwaltung in Deutschland*, Múnich, Franz Vahlen, 1993, p. 217. Entre la jurisprudencia, BVerfGE 52, 95, 112; 79, 127, 149.

la cual los entes locales forman parte de la organización de su respectivo estado federado. No cabe, por tanto, la concepción alternativa, según la cual los entes locales constituyen “un tercer pilar” del Estado federal, junto a la Federación y los *Länder*.<sup>20</sup>

Esta concepción del nivel local se traduce, de entrada, en que son precisamente los propios estados federados quienes, de acuerdo con las reglas constitucionales de reparto competencial entre la Federación y los *Länder*, ostentan las competencias legislativas y ejecutivas sobre el Derecho local (*Kommunalrecht*).<sup>21</sup> El Derecho local es, pues, fundamentalmente Derecho del *Land* (*Landesrecht*), con lo cual se abre paso a la diversidad normativa existente en esta materia.<sup>22</sup> El papel de la Federación está, por tanto, muy limitado, reduciéndose en la práctica a su intervención por la vía de la financiación y de los títulos horizontales. Limitación que vino a reforzar la reforma constitucional de 2006 (*Föderalismusreform I*),<sup>23</sup> al prohibir expresamente, a través de la modificación de los arts. 84.1 y 85.1 GG, que las leyes federales puedan transferir competencias a los municipios y agrupaciones de municipios, potenciándose, de este modo, tanto la autonomía como el carácter “intraestatal” de las entidades locales.

---

20. H. Dreier, “Art. 28”, en H. Dreier (dir.), *Grundgesetz Kommentar*, Vol. II, 2a ed., Múnich, Mohr Siebeck, 2006, p. 469; A. Bovenschulte, *Gemeindeverbände als Organisationsformen kommunaler Selbstverwaltung*, Baden-Baden, Nomos, 2000, p. 545; H. Faber, “Art. 28 1 II y 2”, en *Alternativkommentar GG*, 2002. No obstante, alguna doctrina matiza esta conclusión al referirse a la administración local como un “tercer pilar debilitado”. Por ejemplo, W. Thieme, “Die Gliederung der deutschen Verwaltung”, en T. Mann y G. Püttner (dirs.), *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, Berlín, Springer, 2007, pp. 147-168. En términos similares, M. Burgi, *Kommunalrecht*, p. 12.

21. Al no estar atribuida expresamente a la Federación, ni en concepto de exclusiva (arts. 71 y 73 GG), ni en concepto de concurrente (arts. 72 y 74 GG), entran en juego la cláusula general de atribución del art. 70.1. GG y la declaración general del art. 30 GG, que atribuyen residualmente la competencia a los *Länder*.

22. Todos los *Länder* han aprobado sus propias leyes en la materia, que en la mayoría de casos se hallan dispersas en leyes relativas a los diferentes tipos de entidades locales (municipios, *Kreise* y otras), la cooperación local, el régimen electoral local y los tributos locales. Sólo excepcionalmente, algunos estados (Brandemburgo, Sarre y Turingia) han regulado en una misma norma los municipios y los *Kreise* o incluso junto a ellos la cooperación local (Mecklemburgo-Pomerania Occidental).

23. Un análisis general de la que pretendía ser la “madre de todas las reformas” del federalismo alemán en H. Meyer, *Die Föderalismusreform: Konzeption, Kommentar und Kritik*, Berlín, Duncker und Humblot, 2008. Entre nosotros, A. Arroyo Gil, *La reforma constitucional del federalismo alemán*, Barcelona, IEA, 2009. Desde una perspectiva local, H-G. Henneke (dir.), *Kommunen in den Föderalismusreformen I und II*, Stuttgart (y otras), Boorberg Verlag, 2008.

Una segunda manifestación de la integración de los entes locales en la organización de los *Länder* es su configuración como administración indirecta de éstos, en la medida en que ejercen poder público estatal derivado del propio *Land*. Así, los entes locales ejercen, junto a las competencias propiamente locales, competencias de carácter estatal que les atribuye el *Land* y que les lleva a actuar como administración estatal inferior (“als untere staatliche Verwaltungsbehörde”), en los términos establecidos por las legislaciones de los diferentes estados.<sup>24</sup> Ejercicio que, en ocasiones conduce incluso, como veremos en el caso del *Kreis*, a la confluencia de ambas administraciones en un único órgano (el consejero estatal o *Landrat*). Paralelamente, la integración en el *Land* supone que los entes locales quedan sometidos al control permanente de las autoridades estatales (*Kommunalaufsicht*), que si bien se restringe por regla general al control de legalidad, se extiende, en el caso de competencias delegadas o encomendadas, al ámbito de la oportunidad.

### **2.3.2. La garantía de la legitimación democrática y la autonomía locales en la Ley Fundamental**

La diversidad jurídica que se deriva de la estrecha vinculación entre los *Länder* y el nivel local tiene un importante límite en la Constitución federal que garantiza dos principios fundamentales en el sistema de gobierno local alemán: por un lado, el principio democrático, y por otro, el de la autonomía local.

En atención a sus antecedentes históricos más recientes, la Ley Fundamental de 1949 pretendió asegurar el principio democrático en todo el Estado y, por tanto, también en sus manifestaciones en el nivel local. Es en este sentido que el art. 28.1 GG recoge la llamada cláusula de homogeneidad, según la cual “los *Länder*, los municipios y los *Kreise* deberán contar con una representación basada en elecciones generales, directas, libres, iguales y secretas”. De este modo, el constituyente alemán garantiza la unidad democrática del Estado y de su administración pública y obliga a que, al menos en los dos tipos de entidades locales principales (municipios y *Kreise*),

la población cuente con una representación democrática directa, como el primer paso para la construcción de una “democracia desde abajo hacia arriba”.<sup>25</sup>

Más allá del principio democrático, la piedra angular que explica la inserción de los entes locales en la estructura general del Estado es su autonomía. Siguiendo su tradición constitucional, y en especial lo dispuesto por el artículo 127 de la Constitución de 1919, la Ley Fundamental reconoce y garantiza, en su artículo 28.2, la autonomía de los municipios (*Gemeinden*) y de las agrupaciones de municipios (*Gemeindeverbände*).<sup>26</sup> Dejando para otro momento la delimitación detallada del alcance y contenido de este principio, cuya construcción jurídico-dogmática cuenta en Alemania con una exhaustiva labor doctrinal y jurisprudencial, sí debemos recordar ahora que el cambio histórico en la sistemática constitucional del precepto relativo a la autonomía local (fuera del catálogo de derechos fundamentales) supone confirmar su concepción como una “garantía institucional”, de acuerdo con lo que ya se había venido sosteniendo desde la República de Weimar. Como es conocido –en buena medida por el éxito de que dicha interpretación gozó ya entre las primeras doctrina y jurisprudencia españolas postconstitucionales– la protección de dicha garantía institucional se proyecta en tres niveles, siendo su alcance sensiblemente distinto para sus diversos titulares (municipios y agrupaciones de municipios):

a) Desde el punto de vista subjetivo, la autonomía local garantiza la necesaria existencia de los titulares de la autonomía “municipios” y “agrupaciones de municipios”, en tanto que instituciones. No se protege, por tanto, la subsistencia de cada uno de los municipios y agrupaciones existentes en un momento dado, sino que lo que se prohíbe es –más gráficamente– la eliminación de todo, o la

25. BVerfGE 79, 127, 149.

26. El art. 28.2 GG establece que: “Debe garantizarse a los municipios el derecho a regular bajo su propia responsabilidad, dentro del marco de las leyes, todos los asuntos de la comunidad local. Las agrupaciones de municipios tienen igualmente, dentro del ámbito de sus competencias legales y de acuerdo con las leyes, el derecho a su autonomía. La garantía de la autonomía abarca también las bases de la propia responsabilidad financiera; a estas bases pertenece una fuente impositiva que corresponde al municipio, junto con el derecho al establecimiento del tipo de gravamen y que se rige por la respectiva capacidad económica”. (La traducción es nuestra).

parte esencial, del nivel administrativo municipal o supramunicipal.<sup>27</sup> Como podrá advertirse, la dificultad aquí reside en determinar el alcance de la expresión “agrupación de municipios”. De entrada, cabría una interpretación amplia del término, referida a toda Corporación Local de Derecho público que actúa territorialmente por encima del municipio. No obstante, la doctrina suele convenir que el sentido de dicha expresión en el artículo 28.2 GG es mucho más restringido, de tal manera que los elementos de la definición anterior serían condición necesaria pero no suficiente para gozar de la garantía constitucional de la autonomía. En cualquier caso, no existe consenso acerca de cuáles son los aspectos definitorios de dicha expresión ni, por tanto, acerca de qué entidades gozan de la protección constitucional.

De acuerdo con el Tribunal Constitucional Federal y con la mayoría de la literatura, el concepto del artículo 28 II 2 GG es un “concepto general (*Sammelbegriff*) para una multiplicidad de organizaciones locales”,<sup>28</sup> que, por tanto, puede referirse a más de un tipo de entidad local supramunicipal, entre las que se encuentran en todo caso los *Kreise*. En efecto, a fecha de hoy existe total unanimidad en que la protección del artículo 28.2.II GG alcanza como mínimo al *Kreis*, al ser éste la única agrupación de municipios a la que la Ley Fundamental cita de forma expresa y le impone su legitimación democrática directa, a través de la cláusula de homogeneidad del art. 28.1 GG.<sup>29</sup>

27. W. Kluth, “Die kommunale Selbstverwaltung”, en H. Wolff; O. Bachof y R. Stober, *Verwaltungsrecht*, Vol. 3, 5ª ed., Múnich, CH. Beck, 2004, p. 645.

28. BVerfGE 52, 95, 111; BVerfGE 79, 127, 151. No obstante, hay que tener en cuenta que la primera de las sentencias –cuyos términos se reiteran en la segunda– parte del análisis del concepto de “agrupación de municipios” en la Constitución del *Land* de Schleswig-Holstein y no en el art. 28.2 GG. En este caso, el Tribunal Constitucional federal negó la condición de *Gemeindeverband* al *Amt*, agrupación supramunicipal de ámbito territorial inferior al del *Kreis* específica de la legislación de varios *Länder* del norte de Alemania. Sobre ello, véase el punto 5.1 de este trabajo.

29. Junto a este argumento sistemático, sin duda el más extendido en la actualidad, para afirmar la garantía constitucional del *Kreis* se alegan también motivos de tipo histórico o incluso de protección de la propia autonomía municipal. Al respecto, R. Wiese, *Garantie der Gemeindeverbandsebene?*, Athenäum Verlag, Frankfurt Main, 1972, p. 29; E. Schmidt-Aßmann y H.-C., Röhl, “Kommunalrecht”, p. 115; M. Burgi, *Kommunalrecht*, pp. 304-305; H. Dreier, “Art. 28”, p. 558; P. Tettinger, “Artikel 28 GG”, en Mangoldt y Klein y Starck (dirs.), *Bonner Grundgesetz Kommentar*, Vol. 2 (Art. 20-78), 4ª ed., Múnich, 2000, p. 608; B. Pieroth, “Art. 28”, en H. Jarass y B. Pieroth (dirs.), *GG. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar*, 8ª ed., Múnich, Verlag CH Beck, 2006, p. 570.

Más allá del *Kreis*, no existe una opinión mayoritaria acerca de si otras entidades locales de ámbito supramunicipal gozan de esta protección por parte de la Constitución federal, motivo por el cual será fundamental atender a lo que dispongan las Constituciones de los *Länder* en la definición de la organización local supramunicipal. Sobre ello nos detendremos más adelante al analizar la regulación de cada una de las entidades locales de ámbito supramunicipal.

b) Desde una perspectiva objetiva, se protege la institución de la "autonomía" o "autoadministración" (*Selbstverwaltung*), esto es, el ejercicio de un ámbito propio de competencias (*Aufgabenbestand*) bajo la propia responsabilidad (*Eigenverantwortlichkeit*).<sup>30</sup> Esta garantía está sometida a una reserva de ley, que perfecciona a la vez que limita dicha autonomía. Es justamente esta dimensión objetiva en la que se manifiesta la diferente intensidad de protección constitucional de la que gozan la autonomía de los municipios y la de sus agrupaciones (fundamentalmente los *Kreise*). Mientras a los primeros se les reconoce el derecho a gestionar "todos los asuntos de la comunidad local" que no estén atribuidos a otra administración (principio de universalidad), las agrupaciones de municipios solo cuentan con la garantía del "ámbito de las competencias legalmente atribuidas". En los últimos años ha sido precisamente la delimitación de las competencias entre municipios y *Kreise* una de las mayores fuentes de conflicto en el Derecho local alemán. De conformidad con la jurisprudencia constitucional consolidada a partir de la conocida sentencia "Rastede",<sup>31</sup> en la determinación del ámbito de competencias locales por parte del legislador, rige, más allá del respeto al contenido esencial de la autonomía, un principio material de carácter específico de "reparto de tareas a favor del municipio", que actúa no solo frente al *Land* sino también y especialmente frente a los propios *Kreise*, de tal manera que solo podrán retirarse competencias a los municipios si no hay otra forma de que dichas competencias se ejerzan conforme al ordenamiento jurídico.<sup>32</sup>

30. M. Burgi, *Kommunalrecht*, pp. 60 y ss.; F. Schoch, "Der verfassungsrechtliche...", pp. 121 y ss.

31. BVerfGE, 79, 127, 161.

32. Los últimos pronunciamientos jurisprudenciales han incidido todavía más –si cabe– en esta presunción competencial a favor del municipio frente al *Kreis*. Así, la sentencia del Tribunal Constitucional Federal de 20 de diciembre de 2007 (BVerfGE 119, 331-394) reitera la más limitada protección de la autonomía de los *Kreise* también en el ámbito de sus

Paralelamente, al garantizar la “propia responsabilidad” en el ejercicio de las competencias, se quiere proteger un margen de actuación y decisión de los municipios y agrupaciones sobre sus asuntos, sin injerencias ni tuteladas indebidas por parte del resto de entidades públicas. De entre el conjunto de potestades (*Hoheiten*) inherentes a esta garantía, el art. 28.2.III GG se refiere expresamente a la potestad financiera de municipios y agrupaciones, si bien solo a los primeros se les reconoce el derecho a establecer tipos impositivos en sus tributos propios (art. 28.2.IV GG).

c) Por último, la garantía institucional de la autonomía local se proyecta sobre la posición jurídico-subjetiva de los municipios y agrupaciones de municipios. Con ello se asegura que podrán defenderse por vía jurisdiccional ante cualquier vulneración que pueda sufrir su contenido subjetivo y/o objetivo, ya sea por la vía ordinaria o bien por la vía específica del recurso constitucional local (*Kommunalverfassung*) previsto en el artículo 93.1.4) GG o en las respectivas constituciones de los *Länder*.

Más allá de este marco constitucional, y ante la falta de una legislación general a nivel federal, serán los propios *Länder* quienes se encargarán de regular el régimen jurídico del gobierno y la administración locales, en todos sus niveles, a través de sus propias constituciones y de las diferentes leyes en la materia, dando lugar, como analizamos seguidamente, a una amplia diversidad de modelos.

### **3. El mapa local en Alemania: la planta municipal y las agrupaciones de municipios**

Antes de adentrarnos en el análisis de la configuración jurídica que las diversas legislaciones de los *Länder* hacen de las entidades locales supramunicipales, es precisa una presentación global del mapa local alemán, partiendo, por tanto, no solo de las características de las agrupaciones de municipios, sino muy especialmente de la planta municipal, referencia indispensable para la configuración de aquéllas.



De acuerdo con los datos oficiales disponibles,<sup>33</sup> la República Federal de Alemania cuenta con 12.263 municipios (*Gemeinden*), de muy diversas características en cuanto a su población, extensión, competencias y recursos. Si nos centramos en los datos demográficos, del total de municipios alemanes, el 21,8% tiene menos de 500 habitantes, el 57,4% no llega a los 2.000 habitantes, mientras que en más de las tres cuartas partes del total (76,7%) viven menos de 5.000 habitantes. Las diferencias entre *Länder* muestran que, por término medio, los municipios más pequeños se encuentran mayoritariamente en los "nuevos" *Länder* (los surgidos de la RDA), donde el 55,4% de los municipios no llega a los 1.000 habitantes. Sin embargo, la diversidad de situaciones es mucha y se pueden encontrar casos de *Länder* por encima y por debajo de estas cifras, tanto entre los "nuevos" como entre los "viejos" estados federados. La clave de estas diferencias en relación con las dimensiones de la planta municipal reside en la política seguida por cada *Land* durante las reformas territoriales que se sucedieron en diferentes momentos históricos.

En los antiguos *Länder* estas reformas tuvieron lugar entre 1967 y 1978. Antes de ellas había en la antigua República Federal alrededor de 24.000 municipios, de los cuales 10.760 tenían menos de 5.000 habitantes. A partir de procedimientos de fusiones e incorporaciones se consiguió reducir el número de municipios a un tercio (8.505).<sup>34</sup> No obstante, el alcance con que cada *Land* llevó a cabo la reforma fue muy diverso. Así, mientras en unos estados (Renania del Norte-Westfalia) se impuso un sistema intensivo de fusiones obligatorias, otros (Renania-Palatinado o Schleswig-Holstein) partieron de un modelo más flexible de fusiones voluntarias, que se intentó compensar con la constitución de agrupaciones de municipios adicionales y el fomento de las formas de cooperación intermunicipal. Los resultados de estas diferentes políticas sobre la planta municipal se perciben todavía hoy de forma clara. Así, mientras en Renania del Norte-Westfalia, sólo un 0,8% de los municipios (3 de los 396 existentes) tiene menos de 5.000 habitantes, en Renania-Palatinado y Schleswig-Holstein –para seguir con el ejemplo anterior– los municipios con menos de 1.000 habitan-

33. El total de datos que se exponen en este apartado se extrae, salvo indicación en contrario, de los siguientes documentos: Deutscher Städtetag, *95. Jahrgang des Statistischen Jahrbuches Deutscher Gemeinden*, Berlín, 2008 (datos a 1 de enero de 2008); Statistisches Bundesamt, *Statistisches Jahrbuch 2008* (datos a 31 de diciembre de 2007).

34. Estos datos en E. Schmidt-Aßmann y H-C. Röhl, "Kommunalrecht", p. 19.

tes superan con creces la mitad del total (69,6% y 64,3%, respectivamente). Por su parte, los nuevos *Länder* no llevaron a cabo las correspondientes reformas territoriales hasta los primeros años después de la Reunificación (1990), optándose en la mayoría de ellos por una política más flexible de fusiones y la consiguiente creación de nuevas entidades intermunicipales.

Más allá del nivel municipal –o, mejor dicho, partiendo de él y de su concreta configuración– la planta local alemana se completa con una pluralidad de entidades de ámbito supramunicipal, que se caracterizan por la diversidad de su configuración jurídica y la heterogeneidad en su implantación en los diferentes *Länder*. Entre todas ellas nos referimos aquí al conjunto de corporaciones de Derecho público de carácter local (*kommunale Körperschaften*) que actúan en el ámbito territorial superior al de un municipio. Partimos, por tanto, de un concepto amplio de “agrupación de municipios”, que no necesariamente se identifica en todos los casos con el más restringido del artículo 28.2 GG. Fuera de este “supraconcepto” quedan, por tanto, aquellas fórmulas de cooperación intermunicipal que no tienen carácter de corporación, ya se trate de los establecimientos (*Anstalten*) y fundaciones (*Stiftungen*) de Derecho público locales o de la diversidad de fórmulas asociativas municipales previstas por las legislaciones de los *Länder* que no se institucionalizan en una nueva persona jurídica.

En este contexto, la principal de estas corporaciones supramunicipales no es otra que el (*Land-)**Kreis*,<sup>35</sup> que, de conformidad con su tradición histórica y su ya conocida garantía constitucional, está presente en todos los *Länder* de forma generalizada,<sup>36</sup> de tal manera que constituyen un auténtico segundo nivel de gobierno y administración

---

35. En el texto utilizamos la denominación alemana “Kreis”. Aunque a veces se ha traducido, entre nosotros, como “comarca” o “distrito”, la denominación literal alemana es suficientemente conocida y esclarecedora como para no apartarnos ahora de ella, evitando así la asociación de aquellos términos con su distinto significado en el ordenamiento español. Sin embargo, hay que advertir que, si bien la Constitución federal se refiere al “Kreis” (art. 28.1 GG), la gran mayoría de *Länder* ha optado –en sus diferentes regulaciones– por la denominación “Landkreis”, añadiendo, pues, el prefijo “Land-” en referencia tanto a su carácter rural originario como a su estrecha vinculación con el estado federado.

36. Los *Kreise* ocupan el 95% del territorio de Alemania y agrupan a más de 2/3 de su población.

locales. En el conjunto de la República Federal existen hoy 301 *Kreise*,<sup>37</sup> más de la mitad de los cuales se distribuyen en los cuatro *Länder* más extensos (71 en Baviera, 38 en Baja Sajonia, 35 en Baden-Württemberg y 31 en Renania del Norte-Westfalia). En paralelo a los procesos de reformas municipales, los *Kreise* fueron también objeto de racionalización territorial.<sup>38</sup> La generalización del *Kreis* convive, sin embargo, con la existencia de municipios que, en atención a sus dimensiones poblacionales y su capacidad de gestión, no se integran en ningún *Kreis* (*kreisfreie Städte*) y que asumen las competencias de aquéllos en su territorio. Actualmente existen 112 ciudades libres de *Kreis*,<sup>39</sup> con una alta concentración en los *Länder* de Baviera (25) y Renania del Norte-Westfalia (23). En estos casos, el gobierno local cuenta, pues, con un único nivel territorial generalizado (el municipal).

Junto al *Kreis*, los ordenamientos de los *Länder* prevén una variada tipología de agrupaciones de municipios de implantación y configuración dispares. Por un lado, podemos hablar de una serie de entidades que cuentan con competencias propias de carácter material o general y que o bien se extienden a un ámbito territorial inferior al del *Kreis* (municipios-conjuntos o *Gesamtgemeinden*) o bien se erigen por encima de él en un tercer nivel de gobierno local (agrupaciones locales superiores o *höhere Gemeindeverbände*). Mientras la primera categoría de entidades surge fundamentalmente en aquellos *Länder* donde las reformas territoriales a nivel municipal fueron menos intensas y que cuentan todavía con un importante grado de inframunicipalismo,<sup>40</sup> la segunda categoría agrupa entidades con amplia tradición histórica y que se concentran específicamente en unos *Länder* muy determinados (los *Bezirke* de Baviera o las *Landschaftsverbände* de Renania del Norte-Westfalia, entre otras).

---

37. A 1 de enero 2008, según los datos manejados, existían 313 *Kreise*. No obstante, tenemos en cuenta aquí la reciente reforma territorial aprobada en el *Land* de Sajonia, en vigor desde agosto de 2008, y que redujo de 22 a 10 su número de *Kreise*. Sobre ello véase el apartado 8.

38. En el caso de la ex-RFA, se pasó, tras las reformas de los años 60 y 70, de 425 a 235 *Kreise*.

39. Se incluyen los datos de la reforma territorial habida en Sajonia, en vigor desde 1 de agosto de 2008.

40. Así, por ejemplo, en Renania-Palatinado hay 163 *Verbandsgemeinde*, de las que forman parte el 98,3% del total de municipios.

A las anteriores, se añade también un conjunto de agrupaciones de municipios de carácter especial, que, si bien cuenta con una implantación cada vez más generalizada entre los diferentes *Länder*, tiene por finalidad afrontar problemáticas específicas o sectoriales, como las áreas metropolitanas (*Stadt-Umland-Verbände*) o las corporaciones para la planificación regional (*Regionalplanungskörperschaften*). Para acabar, merece especial atención la compleja figura de las mancomunidades (*Zweckverbände*) en el Derecho local alemán, de larga tradición e implantación en la prestación de determinados servicios locales.<sup>41</sup>

## 4. El *Kreis*

### 4.1. El *Kreis*, como agrupación de municipios de carácter necesario

Los *Kreise* (o *Landkreise*) son la manifestación más típica y fundamental de agrupación de municipios, en el sentido restringido con que hemos visto que la Ley Fundamental utiliza la expresión. Es decir, son corporaciones territoriales con garantía constitucional de su autonomía en los términos de los arts. 28.2.II y III de la Constitución Federal y de las respectivas constituciones de los *Länder*.

De entrada, los *Kreise* son, pues, en todos los *Länder*, corporaciones de Derecho público con carácter territorial.<sup>42</sup> Tal como la doctrina se ha encargado de puntualizar, no son “*Gemeindeverbände*” en el sentido literal del término (asociación de municipios), sino que los miembros de tal corporación son los habitantes de los municipios y no los propios municipios que pertenecen al *Kreis*.<sup>43</sup>

---

41. Solo en el ámbito del abastecimiento y tratamiento de aguas, por ejemplo, se contabilizan en toda Alemania más de 400 mancomunidades. Véase la web del *Institut für Umweltverfahrenstechnik – Universität Bremen* en el siguiente enlace (última consulta el 17 de julio de 2010): <http://www.wasser-wissen.de/ylinklisten/yabwasserzweckverbaende.htm>.

42. Todas las regulaciones de los *Länder* reconocen expresamente la mencionada condición al *Kreis*, a excepción de la de Baden-Württemberg; Art. I S. I LKrOBay; § I Abs. I S. 2 LKrOBbg; § I Abs. I S. I LKrOHess; § 88 Abs. I KVMV; § I Abs. I S. I LKrONds; § I Abs. 2 LKrONW; § I Abs. I S. I LKrORhPf; § 140 Abs. I S. I KVSaarl; § I Abs. 2 LKrOSachs; § I Abs. 2 S. I LKrOSA; § I Abs. I LKrOSH; § 86 Abs. I KVThür.

43. M. Burgi, *Kommunalrecht*, p. 303; E. Schmidt-Aßmann y H.-C. Röhl, “*Kommunalrecht*”, pp. 118 y 120.

Como ya hemos dicho, los *Kreise* deben estar dotados necesariamente de una representación con legitimación democrática directa (art. 28.1 GG) y gozan de la garantía de su autonomía en las mismas tres vertientes (subjética, objetiva y jurisdiccional) que los municipios, si bien con una intensidad menor especialmente en relación con sus competencias propias.<sup>44</sup> Si hay, pues, una agrupación de municipios garantizada por la Constitución federal esa es el *Kreis*. Por su parte, las constituciones de los estados federados reconocen dicha garantía en términos diversos.<sup>45</sup> Buena parte de ellas (Baden-Württemberg, Brandemburgo, Hesse, Renania del Norte-Westfalia, Renania-Palatinado, Sarre, Schleswig-Holstein, Turingia) garantizan la autonomía a las "agrupaciones de municipios" en general (*Gemeindeverbände*), sin especificar qué tipos de entidades supramunicipales cabe incluir en ellas, trasladando, por tanto, la inicial indeterminación de la *Grundgesetz*. Solo en casos excepcionales, se explicita que dicha garantía se proyecta necesariamente sobre el *Kreis*, sea de forma exclusiva sin nombrar a ninguna otra agrupación de municipios (Mecklemburgo-Pomerania Occidental) o incluso distinguiéndola de dicha categoría genérica (Baja Sajonia, Sajonia y Sajonia-Anhalt).<sup>46</sup>

Los *Kreise* constituyen, pues, en todos los *Länder* el segundo nivel necesario en que se manifiesta la autonomía local. Sin embargo, no ocupan todo el territorio del *Land*, sino que, como ya hemos advertido, se admite constitucionalmente la existencia de las ciudades libres de *Kreis* (*Kreisfreie Städte*), municipios que, en función de los criterios establecidos por la respectiva legislación de régimen local (fundamentalmente poblacionales y de capacidad de gestión), no se integran territorialmente en ningún *Kreis* y que asumen, junto a las propias de los municipios, las competencias de aquél.<sup>47</sup>

El marco normativo de los *Kreise* se perfecciona mediante la regulación propia de los *Länder*, que se traduce, en la mayoría de

44. En los términos que ya se ha explicado en el punto 2.3.2.

45. Art. 71 LVerfBW; Arts. 10 y 83 LVerfBay.; Art. 97 LVerfBbg.; Art. 137 LVerfHess.; Arts. 3, 72-73 LVerfMV; Art. 57 LVerfNds.; Art. 78 LVerfNW; Art. 49 LVerfRhPf; Art. 118 LVerfSaarl.; Art. 82.2 y 84 LVerfSachs.; Art. 2.3, 87 LVerfSA; Art. 46 LVerfSH; Art. 91 LVerfThür.

46. De forma excepcional, Baden-Württemberg amplía, como veremos, la garantía constitucional de autonomía a los establecimientos y a las mancomunidades (Art. 71 LVerfBW).

47. Téngase en cuenta, sin embargo, que la garantía de su autonomía lo es en calidad de municipios, de acuerdo con el art. 28.2.I GG.

casos, en una ley específica (*[Land]-Kreisordnung*).<sup>48</sup> Con carácter general, hay que destacar que el *Kreis* posee una doble naturaleza en la estructura federal del Estado. Además de ser Corporación Local con el derecho a la autonomía, constituye el nivel inferior de la administración desconcentrada del *Land*, en la medida en que ejerce las funciones de éste mediante su propia organización y bajo una estricta tutela. Esta doble dimensión tiene importantes consecuencias para la configuración jurídica del *Kreis*, tanto en sede organizativa como competencial, aspectos en los que profundizamos a continuación.

## 4.2. Organización

La organización interna (*Kommunalverfassung*) del *Kreis* es expresión de su naturaleza como Corporación Territorial. Los miembros del *Kreis* son sus habitantes, como cuerpo electoral, no los municipios que se integran en él, los cuales simplemente delimitan su territorio. En consecuencia, el *Kreis* se organiza de manera unitaria, sin que los municipios como tales formen parte de su estructura organizativa.<sup>49</sup> A pesar de la diversidad normativa existente entre los *Länder*, se pueden identificar algunos rasgos comunes entre ellos.<sup>50</sup> En todos los estados, las decisiones más importantes son tomadas por una Asamblea electa para los ciudadanos (*Kreistag*) y todos cuentan también con un órgano unipersonal en el cual confluyen la administración estatal inferior y la local, el Consejero estatal (*Landrat*). Además, la mayoría de *Länder* prevé la existencia de una Comisión (*Kreissausschuss*).

### 4.2.1. La Asamblea

La Asamblea (*Kreistag*) es el principal órgano de gobierno del *Kreis*, formado por representantes directamente elegidos por sus ciu-

---

48. Recuérdese que, sin embargo, los *Länder* de Brandemburgo, Mecklemburgo-Pomerania Occidental, Sarre y Turingia regulan en una misma ley el régimen jurídico de los *Kreise* y de los municipios.

49. E. Schmidt-Aßmann y H-C. Röhl, "Kommunalrecht", p. 118.

50. Una exposición detallada en H-G. Henneke, "Entwicklungen der inneren Kommunalverfassung am Beispiel der Kreisordnungen", en *DVBf*. Núm. 2, 2007, pp. 87-96. También H. Meyer, "Die Entwicklung der Kreisverfassungssysteme", en T. Mann y G. Püttner (dirs.), *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, Berlín, Springer, 2007, pp. 679-703.

dadanos, a través del cual se da cumplimiento a las previsiones del art. 28.1 GG.<sup>51</sup> El número de miembros del *Kreistag* se determina legalmente en función de la población del *Kreis*, resultando en buena parte de los casos excesivamente elevado para garantizar un funcionamiento ágil. La duración de su mandato es de seis años en Baviera y de cinco años en el resto de *Länder*, después de que se ampliase dicho periodo en los *Länder* de Hesse y Schleswig-Holstein, que lo mantenían en cuatro. Entre las atribuciones de este órgano colegiado se encuentran, como hemos dicho, las más importantes del *Kreis*, que no pueden ser delegadas en los otros órganos: el ejercicio de la potestad normativa, decisiones en materia de organización y personal, la aprobación de los estatutos y el establecimiento de la contribución económica que los municipios realizan al *Kreis* (*Kreisumlage*). Junto a ellas, las legislaciones de los *Länder* les reconocen una serie de competencias menores que sí pueden ser delegadas, distinguiéndose aquí dos modelos, en función del destinatario de la delegación: uno, en el que el *Kreis* puede delegar a la Comisión o al jefe de la administración del *Kreis* y otro, donde la delegación se realiza a comisiones deliberativas.<sup>52</sup>

#### 4.2.2. La Comisión

Salvo en Baden-Württemberg, Sajonia y Sajonia-Anhalt, todos los *Kreise* cuentan con un órgano colegiado elegido por la Asamblea, denominado Comisión (*Kreisausschuss*). Su finalidad es fundamentalmente la de agilizar el proceso de formación de voluntad de la propia Asamblea, que en la mayoría de casos se ve dificultado por sus dimensiones. Su concreta posición orgánica varía de un *Land* a otro. En la mayoría de casos, la Comisión se configura como un tercer órgano del *Kreis*, junto al *Kreistag* y el Consejero estatal y asume, por tanto, una serie de competencias propias asignadas por ley, además de las delegadas por el resto de órganos y las que residualmente le corresponden, al no estar atribuidas legalmente a ningún otro órgano. En otros supuestos (Mecklemburgo-Pomerania Occidental, Renania-Palatinado, Turingia y Schleswig-Holstein), la Comisión carece de la condición de

51. De acuerdo con el art. 28.1.III GG, el derecho de voto se extiende también a los ciudadanos comunitarios. En algunos *Länder*, se reconoce también el derecho de sufragio activo a los menores a partir de 16 años.

52. H-G. Henneke, "Entwicklungen...", p. 92.

órgano independiente, en la medida en que forma parte de la propia Asamblea y ejerce tareas de preparación de las sesiones o coordinación de sus comisiones. Único es el sistema de organización del *Kreis* en Hesse que, tal como sucede ya en el nivel municipal, reproduce el llamado modelo de "magistratura" (*Magistratsverfassung*), de tal manera que sus miembros no provienen de la Asamblea, sino que son designados por el propio Consejero estatal.

#### **4.2.3. El Consejero estatal**

El Consejero estatal (*Landrat*) es un órgano unipersonal del *Kreis*, que ejerce su representación hacia el exterior así como la dirección interior de su administración (*Landratsamt*).<sup>53</sup> Esta función de dirección se refiere a todas las competencias ejercidas por el *Kreis*, ya sean competencias propias, delegadas o encomendadas por el estado federado. Adicionalmente, el *Landrat* ejerce como órgano desconcentrado de la administración del *Land*, en su nivel inferior (*untere staatliche Verwaltungsbehörde*), cumpliendo así una importante función en el sistema federal, como punto de conexión entre la administración estatal y la local. Singularmente, en algunos *Länder*, el *Landrat* es también el presidente de la Asamblea, si bien no siempre goza del derecho de voto.<sup>54</sup>

Una de las cuestiones que ha suscitado mayores cambios normativos en cuanto al régimen jurídico del *Kreis* en los últimos años es sin duda el sistema de nombramiento y elección del *Landrat*. Hasta el principio de la década de los noventa, el Consejero estatal era elegido por la Asamblea en la mayoría de estados, si bien en Renania-Palatinado y Sarre era todavía designado directamente por el *Land*. Sólo en Baviera era elegido por los ciudadanos. En la última década el sistema de elección directa (*Urwahl*) se ha extendido mayoritariamente,<sup>55</sup> de manera

---

53. En el *Land* de Hesse esta función de dirección le corresponde prioritariamente a la Comisión, en coherencia con el modelo organizativo ya apuntado anteriormente.

54. Arts. 20.1.I, 32 VI LKrOBW (sin voto); Art. 33.1 LKrOBay; 25.2.I LKrONW; 29.1 LKrORhPf; 171.7 I 42 KVSaarl (sin voto); 25.1, 32.1 LKrOSachs.

55. En una tendencia muy similar a la existente en el nivel municipal, con la introducción de la elección directa del alcalde, siendo, por tanto, trasladables a nuestros efectos muchas de las reflexiones habidas en cuanto a la motivación de tal medida. Al respecto, S. Díez Sastre, "La elección directa del Alcalde en Alemania", en T. Font Llovet (dir.), *Anuario del Gobierno Local 2004*, Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local- IDP, 2005, pp. 233-253.



que hoy el *Landrat* es elegido directamente por los ciudadanos en todos los *Länder*, con las únicas excepciones de Baden-Württemberg y Brandemburgo, donde es elegido por la Asamblea. Las legislaciones son, no obstante, mucho más diversas en cuanto a la duración del mandato del *Landrat*, el cual se extiende hoy desde los seis hasta los nueve años, según los casos.<sup>56</sup> La introducción de la elección directa del *Landrat* ha supuesto, además de una evidente democratización del *Kreis* en general, un fortalecimiento de la posición de dicho órgano en el conjunto de la organización interna del *Kreis*, especialmente en su relación con la Asamblea. Los eventuales problemas derivados de este cambio de equilibrio de fuerzas se intentaron compensar por algunos *Länder* (Baja Sajonia, Renania del Norte-Westfalia) con la reducción de la duración del mandato del Consejero estatal a los cinco años. No obstante, recientemente han vuelto a ampliar tal periodo a los ocho años.<sup>57</sup>

### 4.3. Competencias

La doctrina alemana actual identifica dos modelos en cuanto a forma en que las legislaciones de los *Länder* atribuyen las competencias a los entes locales: el modelo "dualista" (*Aufgabendualismus*) y el modelo "monista" (*Aufgabenmonismus*). De manera sintética, el primero distingue entre competencias propias o autónomas (*Selbstverwaltungsaufgaben*), que corresponderían al círculo de acción sobre asuntos propiamente locales (*eigener Wirkungskreis*), y competencias estatales (*Auftragsaufgaben*), aquéllas que inicialmente se encuentran fuera de este círculo de acción local, pero que les son delegadas por el *Land* (*übertragener Wirkungskreis*). Dentro de las competencias propias o autónomas, se diferencia al mismo tiempo entre las competencias obligatorias y las voluntarias.<sup>58</sup> Por su parte,

---

56. En Hesse y Turingia el plazo es de seis años, en Sajonia y Sajonia-Anhalt de siete, y en Baden-Württemberg, Brandemburgo, Baja Sajonia, Renania-Palatinado y Sarre de ocho. En Schleswig-Holstein, de seis a ocho y en Mecklemburgo-Pomerania Occidental, de siete a nueve años, según lo que fijen las correspondientes ordenanzas (*Hauptsatzung*) del *Kreis*.

57. H-G. Henneke, "Entwicklungen...", pp. 91- 92.

58. Siguiendo a E. Schmidt-Aßmann y H-C., Röhl, ("Kommunalrecht", p. 116), se incluyen en este modelo dualista de atribución de competencias Baviera, Baja Sajonia, Renania-Palatinado, Sarre, Sajonia-Anhalt, Mecklemburgo-Pomerania Occidental, Turingia. Por su parte, M. Burgi, define el modelo de Mecklemburgo-Pomerania Occidental como monista (*Kommunalrecht*, p. 89).

el modelo monista no conoce la distinción entre competencias locales y estatales, sino que parte de un único concepto de "competencias públicas" en el territorio del ente local a la vez que distingue entre competencias voluntarias (*Freiwilligeaufgaben*), competencias obligatorias pero libres de instrucciones (*weisungsfreie Pflichtaufgaben*) y competencias obligatorias para su cumplimiento conforme a instrucción o dirección (*Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung*).<sup>59</sup> La distinción de estos dos modelos no es puramente académica, sino que tiene importantes consecuencias prácticas, especialmente en cuanto al control o tutela que ejerce la administración estatal sobre ellos en los casos de competencias delegadas por ley. En este sentido, en los modelos dualistas se parte de la existencia de un derecho ilimitado de la autoridad delegante para ejercer la tutela de oportunidad, en la medida en que expresamente la ley no establezca lo contrario. En cambio, en los modelos monistas la tutela de oportunidad sólo se ejercerá de acuerdo con la expresa atribución por ley de esta posibilidad.<sup>60</sup>

Este modelo general, normalmente construido en torno a las competencias municipales, es también plenamente aplicable a los *Kreise*, ya que así se deduce también de las diferentes legislaciones de los *Länder*.<sup>61</sup> Sin embargo, la distinción de estos dos modelos puede acompañarse, con un objetivo puramente descriptivo, de la existencia de dos grandes tipos de competencias: 1) las que corresponden al círculo de acción propio de los entes locales (*Aufgaben im eigenen Wirkungskreis*) y 2) las que les son atribuidas o asignadas por ley estatal (*Aufgaben im übertrageneen Wirkungskreis* o *Auftragsangelegenheiten*), con independencia de que éstas últimas se consideren propiamente locales o estatales.<sup>62</sup>

59. Responden al modelo monista las legislaciones de Baden-Württemberg, Brandemburgo, Hesse, Renania del Norte-Westfalia, Sajonia, Schleswig-Holstein. Como ya hemos dicho, Burgi incluye aquí también Mecklemburgo-Pomerania Occidental.

60. Al margen de eso en los dos modelos cabe, de principio, el control de legalidad para todo tipo de competencias. Véase al respecto, M. Burgi, *Kommunalrecht*, pp. 80-102; E. Schmidt-Aßmann y H-C. Röhl, "Kommunalrecht", pp. 40-50.

61. Arts. 5 y 6 LKrOBay; 89 y 90 KVMV; 3 y 4 LKrONds; 2 LKrORhPf; 2 LKrOSachs; 2 y 3 LKrOSH; 144 y 145 KSGSaarl; 4 y 5 LKrOSA; 87 y 88 LKrOThür.

62. Como ya hemos visto, de acuerdo con la reforma constitucional de 2006, dicha ley solo podrá ser ley del *Land* (arts. 84.1.VII y 85.1 GG).

Aplicando estas consideraciones a los *Kreise*, distinguimos, pues, entre sus competencias propias y las competencias transferidas o delegadas por ley. Además, es importante recordar que los *Kreise* ejercerán también competencias como división territorial inferior de la administración del *Land* para el desarrollo de sus funciones.

#### 4.3.1. Competencias propias

Dentro de las competencias propias o del círculo de acción propio de los *Kreise* se incluyen tanto las competencias voluntarias como aquellas que tienen carácter obligatorio pero no están sometidas a las instrucciones estatales.<sup>63</sup> Como ya hemos visto, de la garantía constitucional de los *Kreise* se deriva la necesaria existencia de un mínimo competencial, que tendrá que ser determinado por la ley. Tal determinación tiene lugar en la mayoría de ocasiones por contraste o referencia con las competencias municipales y es, en este sentido, que se hace preciso prestar especial atención al grado de respeto que dicha operación manifieste para con la garantía constitucional de la autonomía municipal. En todo caso, hay que recordar que las tradicionalmente problemáticas relaciones competenciales entre municipios y *Kreise* se resuelven en la actualidad a partir del principio material de atribución de competencias en favor del municipio, surgido a partir de la sentencia "Rastede" y hoy fuertemente consolidado.

Entre las competencias propias de los *Kreise*, es tradicional distinguir a nivel doctrinal la siguiente clasificación.<sup>64</sup>

a) Competencias supramunicipales (*übergemeindliche* o *gemeindeübergreifende Aufgaben*). Se refieren a aquellos asuntos que tienen carácter marcadamente supramunicipal. Por su naturaleza, se trata de competencias que exceden el ámbito territorial de un municipio y responden a la demanda del conjunto de la población de un *Kreis*, siendo éste, pues, el ámbito territorial más adecuado para su ejercicio. La asignación legal de estas competencias se produce a partir del

63. Todas estas competencias estarán únicamente sometidas, por regla general, al control de legalidad.

64. H. Meyer, "Die Entwicklung...", pp. 672 y ss; M. Burgi, *Kommunalrecht*, pp. 307 y ss; E. Schmidt-Aßmann y H.-C. Röhl, "Kommunalrecht", pp. 116 y ss. También, J. L. Carro Fernández-Valmayor, "El régimen...", pp. 239 y 240.

sistema de cláusulas generales en las diferentes legislaciones de régimen local y la consecuente atribución por medio de una ley sectorial específica en materias determinadas. Esta atribución específica por ley puede derivarse de una transferencia inicialmente asumida como voluntaria que se transforma en obligatoria o bien por la decisión del legislador de atribuir al *Kreis* una competencia que inicialmente era municipal.

Los ámbitos materiales a los que se extienden las competencias supramunicipales del *Kreis* son muy diversos. Ejemplos de competencias normalmente obligatorias son, dentro de su ámbito territorial, el mantenimiento de carreteras, la titularidad de servicios de transporte público de personas, institutos (*Gymnasien*) y escuelas profesionales (*Berufsschulen*), entre otros. Entre las típicas competencias voluntarias de ámbito supramunicipal se incluyen los museos y bibliotecas, así como el fomento económico regional.<sup>65</sup>

b) Competencias complementarias (*ergänzende Aufgaben*). Se trata de aquellas competencias que asume el *Kreis* como consecuencia de la falta de capacidad económica o de gestión suficiente de uno o de diversos municipios que se integran en su territorio y que eran los competentes inicialmente. Cuándo y en qué medida eso se produce no se puede determinar con carácter general y previo, sino que, con el fin de respetar la autonomía municipal, se debe remitir a las circunstancias de cada caso. Las legislaciones en materia local hacen referencia a esta competencia en términos muy genéricos e imprecisos, que a veces se confunden con las competencias compensatorias.

c) Competencias compensatorias (*ausgleichende Aufgaben*). Estas competencias están dirigidas a apoyar la actuación de los municipios más débiles del territorio del *Kreis*. Están íntimamente ligadas a la idea de solidaridad intermunicipal. El *Kreis* actúa aquí con el objetivo de alcanzar un efecto compensador, de equilibrio territorial, y garantizar un mismo nivel de capacidad de gestión para todos los municipios de manera tal que se asegure a toda la población del *Kreis* unas condiciones similares en la prestación de sus servicios. La delimitación del alcance de este tipo de competencias ha sido objeto de una intensa polémica doctrinal. Así, mientras se ha aceptado sin problemas

la inclusión de la asistencia técnica o jurídica como medio de compensación o equilibrio, se ha puesto en duda la admisibilidad de medidas económicas o financieras con esta finalidad. Contra ellas, se ha alegado que vulneran la garantía financiera del resto de municipios integrados en el *Kreis*, ya que se afecta al *Kreisumlage*, es decir, al total de las aportaciones que, de acuerdo con la ley, los municipios hacen al *Kreis*, y que supone buena parte de los ingresos de éste. En todo caso, el Tribunal Administrativo Federal ha admitido expresamente la posibilidad de prestar ayudas financieras en ejercicio de competencias compensatorias.<sup>66</sup>

Las legislaciones de los *Länder* tratan de manera muy diversa esta cuestión, si bien tienen en común su ambigüedad y su difícil encaje en las dos categorías doctrinales anteriores. Por su parte, Baviera, Turingia, Renania del Norte-Westfalia y Sarre no prevén expresamente ninguna mención relativa a las competencias de carácter complementario ni compensatorio. El resto de nueve estados han optado por una cláusula general en términos muy variados. Mientras Baden-Württemberg, Renania-Palatinado y Sajonia hablan de una tarea de "apoyo" (*Unterstützung*) a los municipios integrados en el *Kreis*, el resto de *Länder* le atribuyen una función de promoción o impulso (*fördern*) y complemento (*ergänzen*), sin concretar más allá su significado.<sup>67</sup>

d) La llamada "competencia-competencia" (*Kompetenz-Kompetenz*). A pesar de la aparentemente clara sistematización doctrinal de tareas que acabamos de presentar, los legisladores de los *Länder* han advertido las dificultades que de la concreta aplicación del derecho positivo se derivan para la correcta articulación de competencias entre municipios y *Kreise*. En este contexto, buena parte de los estados federados han previsto, con mayor o menor detalle, un mecanismo que dota al sistema de una cierta flexibilidad: la posibilidad de que el *Kreis* asuma singularmente como competencia propia una competencia municipal, previamente determinada.<sup>68</sup> Para proteger la autonomía municipal, las diferentes legislaciones disponen una serie de cautelas: en todo caso, el acuerdo tiene que ser aprobado

66. BVerwGE 101, 99, 104 y ss.

67. H. Meyer, "Die Entwicklung...", p. 675.

68. Arts. 52 LKrOBay; 2.2 LKrOBW; 4.1 y 2 LKrOBbg; 19 LKrOHess; 89.3 KVMV; 3.2 LKrONds; 2.3 LKrORhPf; 143.3 y 4 KVSaarl; 21 LKrOSH; 87 KVThür.

por el *Kreistag* por mayoría cualificada y, a veces, se exige también la necesaria solicitud del municipio o bien que el *Kreis* cuente con la organización suficiente para ejercer la competencia asumida en el municipio en cuestión. Asimismo, la doctrina ha señalado que esta medida sólo se puede tomar en contra de la voluntad del municipio si el ejercicio de la competencia comporta un aumento desproporcionado de los costes.<sup>69</sup>

#### **4.3.2. Competencias delegadas**

El ámbito competencial de los *Kreise* se construye también a partir de la atribución por ley de competencias estatales. Con independencia de que se parta de un modelo dualista o monista en la asignación de competencias, ésta es una posibilidad que está prevista en todas las legislaciones de los *Länder*. En unos casos, la transferencia se realiza en concepto de competencias encomendadas (*Auftragsangelegenheiten*), mientras que la mayoría de *Kreisordnungen* habla de competencias sometidas a instrucción (*Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung*). Como ya hemos dicho, la distinción del modelo de atribución de competencias comportará una diferente configuración del modelo de control sobre el *Kreis*.

Como consecuencia de su rol intermedio entre la autonomía municipal y la administración estatal, los *Kreise* asumen buena parte de sus funciones en concepto de competencias de su "círculo de acción delegado". Así, es habitual reivindicar el papel de los *Kreise* como primer escalón local en el que puede residenciarse la descentralización de competencias en el marco de la llamada reforma funcional (*Funktionalreform*) allí donde esté proyectada.<sup>70</sup>

#### **4.4. El *Kreis*, como administración periférica del *Land***

Además de entidad local, el *Kreis* es también la demarcación territorial del nivel inferior de la administración estatal. El territorio del *Kreis* es, pues, la última ramificación de la estructura de la admi-

---

69. E. Schmidt-Aßmann y H-C. Röhl, "Kommunalrecht", p. 118.

70. H. Meyer, "Die Entwicklung...", p. 678. Sobre ello volveremos al final de este trabajo.

nistración del *Land*, que no llega, con la excepción del ámbito policial, al nivel municipal.<sup>71</sup>

Como ya se ha advertido, a nivel del *Kreis*, la administración estatal confluye con la administración local, de tal manera que la administración del *Kreis* (*Landratsamt*) y en especial su jefe (el *Landrat*) se integran en la ejecución de las tareas estatales. La forma de esta integración varía, sin embargo, según el *Land*. En la mayoría de casos,<sup>72</sup> el *Landrat* (o el conjunto del *Landratsamt*)<sup>73</sup> actúa como administración estatal inferior por la vía del préstamo de órganos o de institución (*Organleihe* o *Institutionsleihe*).<sup>74</sup> De acuerdo con esta técnica, el *Kreis* "cede" su estructura administrativa al *Land* para que éste pueda prestar sus competencias en territorio del *Kreis*. En este sentido, el *Kreis* se somete al control de oportunidad y también orgánico por parte de las autoridades superiores del *Land* (*Fach- und Dienstaufsicht der übergeordneten Staatsbehörden*)<sup>75</sup>, que va, pues, mucho más allá de la tutela de legalidad a que se someten las competencias propias del *Kreis* o incluso de la tutela de oportunidad en el caso de las competencias delegadas. El ejercicio de la competencia se realiza, entonces, por cuenta ajena, de tal manera que será el *Land* y no el *Kreis* quien responda de los daños que se puedan derivar de su actividad. Este control se ejerce por diferentes autoridades según el *Land*. En aquellos estados donde la administración del *Land* cuenta con una instancia periférica intermedia (*Regierungsbezirk* o *Regierungspräsident*), será éste quien ejerza el control sobre el *Kreis*. Mientras que en el resto de estados son directamente las autoridades superiores o el propio Ministerio del Interior del *Land* quien ejerce la tutela en los términos que acabamos de exponer.

71. T. Whieme, "Die Gliederung...", pp. 152-153.

72. Arts. 1.3.II LKrOBW; 37.1.II LKrOBay; 68 LKrOBbg; 8.1 KrONW; 55. 1 LKrORhPf; 111.1 KVThür. En el caso de Hesse, eso sólo se da en menor medida (art. 55.2 LKrOHess).

73. Recordamos que mientras los *Länder* del sur denominan esta entidad en función del conjunto de la estructura organizativa (*Landratsamt*) en el norte se utiliza el criterio personal (*Landrat*). H. Maurer, *Allgemeines...*, pp. 554-556.

74. Coherentemente con la distinción de denominación entre *Landrat* y *Landratsamt*, alguna doctrina distingue entre préstamo de órgano y préstamo de la institución en su conjunto. M. Burgi, *Kommunalrecht*, p. 306. Sobre el concepto y alcance de esta técnica, véase, entre otros, H. Maurer, *Allgemeines...*, pp. 538-540 y 558-559.

75. E. Schmidt-Aßmann y H-C. Röhl, "Kommunalrecht", p. 119.

Por otra parte, en algunos *Länder*, el ejercicio de las competencias estatales no se confía exclusivamente a un único órgano o institución del *Kreis* (como el *Landrat*), sino al *Kreis* en su conjunto.<sup>76</sup>

Las principales funciones del *Kreis* como administración estatal inferior tienen que ver con los asuntos policiales y el control estatal sobre los municipios integrados en el *Kreis*. A estas, hay que añadir un gran número de competencias en los términos en que las leyes de organización administrativa del respectivo *Land* (*Landesorganisationsgesetze*) y el resto de la legislación sectorial le atribuyen de acuerdo con dicha condición. Por último, el *Kreis* puede tener también un papel importante como “transmisor” de competencias de la administración estatal a los municipios, dado que, por una parte, les puede delegar competencias, y, por otra, su intensa relación con la administración estatal da lugar a programas o actuaciones marco en el territorio que requieren a su vez de la posterior ejecución a nivel municipal.<sup>77</sup>

## 5. Otras agrupaciones de municipios con finalidades generales

De acuerdo con el concepto amplio de agrupaciones de municipios del que hemos partido, en Alemania es posible identificar otros tipos de entidades supramunicipales, más allá de los *Kreise*. Entidades que, si bien no responden, como lo hacen aquéllos, a una implantación homogénea en toda la Federación, ni parten de un mínimo régimen jurídico común que permita analizar de manera conjunta sus elementos característicos, sí que comparten con los *Kreise* su vocación generalista o universal en cuanto al ámbito material y funcional al que se pueden extender sus competencias. Y que han acabado teniendo, por tanto, un importante peso práctico allí donde están previstas. Todas estas agrupaciones de municipios responden a un mismo fundamento: la necesidad de atribuir forzosamente un amplio conjunto de competencias a una entidad local que, por unos u otros motivos (técnicos, económicos o incluso históricos), se considera más adecuada para la satisfacción de las necesidades locales.

---

76. Arts. 4. 2 LKrONds; 140.2, 144.1 KV Saarl; 5 LKrOSA; 2.5 LKrOSachs.

77. J. Esteve Pardo, *Organización supramunicipal...*, pp. 170-171.



Teniendo en cuenta que hablamos de categorías de creación doctrinal, que acogen en su interior realidades con denominaciones y configuraciones jurídicas diversas en los diferentes *Länder*, podemos distinguir dos tipos de agrupaciones de municipios de ámbito general, según si éstas se sitúan territorialmente por debajo del *Kreis* ("municipios-conjuntos" o *Gesamtgemeinden*) o bien por encima de él (agrupaciones locales superiores o *höhere Kommunalverbände*).

### 5.1. Los llamados "municipios-conjuntos" (*Gesamtgemeinden*)

Bajo el concepto de "municipios-conjuntos" (*Gesamtgemeinden*) –cuya creación se atribuye a H. J. Wolff<sup>78</sup>– se incluye una serie de formas de agrupación intermunicipal que tienen lugar en el marco de los pequeños municipios rurales. En términos generales, se trata de entidades locales formadas por la agrupación de municipios contiguos de un mismo *Kreis* para el ejercicio de competencias mediante un aparato administrativo común. Son, pues, agrupaciones de municipios a las que la ley reconoce una serie de competencias, además de las que les pueden delegar los propios municipios que se integran en ellas (*Ortsgemeinden*), sin que éstos pierdan, por otra parte, su carácter de corporación autónoma. Es en este sentido que se ha afirmado que en estos supuestos se crean entidades locales de carácter multinivel (*mehrstufigen kommunale Organisationseinheiten*).<sup>79</sup>

La finalidad de este tipo de agrupaciones es, por tanto, doble: primero, reforzar la capacidad de gestión de los pequeños y medianos municipios, de tal manera que se asegure el correcto ejercicio de sus competencias y, segundo, conservar de forma equilibrada su identidad e integridad político-institucional. En general, estas entidades tienen su origen en las fusiones municipales derivadas de las reformas de los años setenta y que se extendieron también a los nuevos *Länder* después de la Reunificación. Así, el peligro del alejamiento de la democracia local derivado de la supresión de municipios se compensó mediante la creación de un doble nivel administrativo, muy

78. M. Burgi, *Kommunalrecht*, p. 300; E. Schmidt-Aßmann y H.-C. Röhl, "Kommunalrecht", p. 122.

79. W. Bogner, "Mehrstufige kommunale Organisationseinheiten", en T. Mann y G. Püttner (dirs.), *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, Springer, Berlín, 2007, pp. 245-267; E. Schmidt-Aßmann y H.-C. Röhl, "Kommunalrecht", p. 122.

especialmente allí donde las fusiones fueron menos intensas y, por tanto, donde cabía pensar que la capacidad de gestión seguiría necesitando de la cooperación supramunicipal. Sin embargo, las *Gesamtgemeinden*, que ciertamente nacieron como una solución transitoria, se han convertido hoy en una respuesta del todo estable<sup>80</sup> y de una más que demostrada eficacia,<sup>81</sup> como demuestra su gran implantación en buena parte de los *Länder*.

Antes de referirnos precisamente a las diversas manifestaciones de este tipo de agrupaciones, cabe todavía una última reflexión general. Desde el punto de vista constitucional, la relación entre las *Gesamtgemeinden* y los municipios que se integran en ellas plantea algunos interrogantes. De entrada, aunque la esencia cualitativa del ejercicio de las competencias reside en las *Gesamtgemeinden*, los municipios miembros conservan su derecho a la autonomía en los términos del artículo 28.2.I GG y, con él, claro está, el principio de universalidad sobre los asuntos locales. En consecuencia, se plantea si es suficiente la eventual protección constitucional que puedan recibir estos "municipios-conjuntos", como agrupaciones de municipios (*Gemeindeverbände*) en los términos del artículo 28.2.II GG o bien deberían gozar de una protección "cuasi-municipal".<sup>82</sup> Por otra parte, se acepta, sin embargo, la constitucionalidad de la integración obligatoria de un municipio en una *Gesamtgemeinde*. El Tribunal Constitucional Federal ha afirmado que estos casos no suponen ninguna injerencia inadmisibles en la autonomía municipal, siempre que los municipios conserven su carácter de corporación territorial, su autonomía político-democrática y que no se vacíe de contenido su círculo de competencias propias.<sup>83</sup>

A excepción de Renania del Norte-Westfalia y Sarre, que cuentan con una planta municipal altamente racionalizada,<sup>84</sup> todos los *Länder*

80. W. Bogner, "Mehrstufige...", p. 267.

81. E. Schmidt-Abmann y H-C. Röhl, "Kommunalrecht", p. 122.

82. En cualquier caso, habrá que atender, como enseguida veremos, a cada una de las configuraciones legales que las *Gesamtgemeinde* reciben en cada uno de los *Länder*, para definir en qué términos se concreta esta garantía. M. Burgi, *Kommunalrecht*, p. 300; E. Schmidt-Abmann y H-C. Röhl, "Kommunalrecht", p. 122.

83. BVerfGE, 107, 1, 17 y ss. Al respecto, W. Kluth, "Die kommunale...", p. 755.

84. En Sarre no hay ningún municipio menor de 5.000 habitantes y en Renania del Norte-Westfalia sólo un 0,8% de los municipios no alcanzan esta cifra.

prevén la existencia de algún tipo de “municipio-conjunto”. No obstante, su denominación, estructura y ámbito competencial varían notablemente de un *Land* a otro. La diversidad normativa existente puede reconducirse a tres modelos diferentes:

a) Un modelo “fuerte”, propio de los “municipios-conjuntos” en sentido estricto o *Samtgemeinden* de Baja Sajonia y los “municipios-agrupación” o *Verbandsgemeinden* de Renania-Palatinado.<sup>85</sup> Se trata, sin duda, de las *Gesamtgemeinden* que tienen una posición jurídica más reforzada. Son corporaciones de Derecho público con autonomía, cuyos órganos de gobierno (asamblea y jefe de la administración) se eligen directamente por los ciudadanos. Ejercen fundamentalmente competencias de procedencia municipal, respecto de las cuales los municipios integrados en ellas no tienen capacidad alguna de decisión. Una de las diferencias principales entre ambos supuestos reside en su forma de creación. Mientras las *Verbandsgemeinden* de Renania-Palatinado se crean por ley de manera general extendiéndose a todo el territorio del *Land* (con excepción de las ciudades libres de *Kreis*), en el caso de Baja Sajonia se parte de su constitución voluntaria a partir del acuerdo de los propios municipios. Aunque se ha llegado a calificar este tipo de entidades como verdaderos “municipios de municipios”<sup>86</sup> o “municipios federales”<sup>87</sup> y se admite que la garantía de su autonomía goza de protección constitucional, se discute, dogmáticamente, si esta protección se deriva de su condición de agrupación de municipios (28.2.II GG) o bien si estas entidades se pueden equiparar efectivamente a la garantía más intensa de los municipios (28.2.I GG).<sup>88</sup>

b) El modelo de las “administraciones comunes” o *Ämter* (Brandemburgo, Mecklemburgo-Pomerania Occidental y Schleswig-Holstein).<sup>89</sup> Son corporaciones de Derecho público carentes de naturaleza territorial, propias de algunos *Länder* del norte. Sobre su constitución, modificación y disolución deciden en última instancia las

85. Arts. 71-79 GONds; 64-73 GORh-Pf.

86. J. L. Carro Fernández-Valmayor, “El régimen...”, p. 244.

87. W. Bogner, “Mehrstufige...”, p. 250.

88. A. Bovenschulte, *Gemeindeverbände...*, p. 320; W. Kluth, “Die kommunale...”, p. 755.

89. *Amtsordnung Brandemburgo*, de 10 de octubre de 2001 (última modificación de 4 de junio de 2003); arts. 125 y ss. KVMV; *Amtsordnung Schleswig-Holstein* de 28 de febrero de 2003.

autoridades gubernativas del *Land*, previa intervención de los municipios –e incluso, en algunos casos, de los *Kreise*– afectados. Ejercen competencias de asesoramiento técnico y administrativo (p.ej. preparación de decisiones o resoluciones del Pleno y del alcalde de los municipios) en los términos atribuidos por la ley, además de aquellas que les puedan delegar los municipios. Su organización consta, en términos generales, de un órgano colegiado con carácter deliberante y un órgano unipersonal con funciones de dirección. Se discute su consideración como “agrupaciones de municipios” a efectos de la protección constitucional del artículo 28.2.II GG. Tal condición ha sido negada expresamente por la jurisprudencia constitucional para el caso de los *Ämter* de Schleswig-Holstein, mientras que, en Brandemburgo, se ha excluido también su capacidad para interponer el recurso constitucional en defensa de la autonomía local.<sup>90</sup>

c) Un tercer modelo, el más numeroso y diverso en la práctica, es el de las “comunidades administrativas” o *Verwaltungsgemeinschaften* (Baviera, Baden-Württemberg, Hesse, Sajonia, Sajonia-Anhalt y Turingia)<sup>91</sup>. Como los *Ämter*, son corporaciones de Derecho público con carácter no territorial, que no se crean directamente por ley, sino a partir del acuerdo inicial de los municipios, finalmente perfeccionado por la intervención estatal. Entre la diversidad de requisitos legales establecidos para su constitución, se establece en muchas ocasiones la necesidad de que la comunidad administrativa cuente con un mínimo poblacional (que oscila en la práctica de los 2.000 a los 10.000 habitantes). En cuanto a sus competencias, algunas legislaciones distinguen –sin definir claramente su alcance– las competencias que las comunidades “ejecutan o gestionan” para el municipio (*Erledigungsaufgaben*) de aquéllas que “cumplen” en el lugar de los propios municipios (*Erfüllungsaufgaben*). Todas ellas vienen asignadas, de entre el círculo propio de competencias de los municipios miembros de la comunidad administrativa, por ley o por delegación municipal y se

90. BVerfGE 52, 95, 111; Sentencia del Tribunal Constitucional del *Land* de Brandemburgo (LVerG Bbg 8, 71). A favor de su consideración como agrupación de municipios en el sentido constitucional, entre otros, B. Pieroth, “Art. 28”, p. 580.

91. En Baden-Württemberg reciben el nombre de “Gemeindeverwaltungsverband” (asociación administrativa de municipios) y en Sajonia “Verwaltungsverband” (asociación administrativa). Arts. 59 GOBW; *Verwaltungsgemeinschaftsordnung Baviera* de 26 de octubre de 1982; art. 30 *Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit Hesse*; *Gesetz über kommunale Zusammenarbeit Sajonia*; art. 75 y ss. GOSA; 46 y ss. KVThür.

refieren principalmente a cuestiones administrativas y de asistencia técnica (p.ej. la preparación y elaboración del plan urbanístico). Su organización es, en términos generales, similar a la de los *Ämter*, articulada en torno a la estructura de un órgano colegiado deliberante y un órgano unipersonal directivo, con fuerte peso de los municipios miembros. En definitiva, estaríamos ante un tipo de entidad cercana a una mancomunidad de municipios potenciada en cuanto a su ámbito de competencias, a la cual la doctrina no suele incluir entre las agrupaciones de municipios dotadas de garantía constitucional.<sup>92</sup>

Finalmente, hay que advertir que algunos *Länder*<sup>93</sup> prevén bajo el mismo nombre de comunidad administrativa (*Verwaltungsgemeinschaft*)<sup>94</sup> una forma de cooperación local no institucionalizada, a partir de la cual los municipios (generalmente contiguos de un mismo *Kreis*) pueden decidir, por medio de convenio, que uno de ellos (*erfüllende Gemeinde*) ejerza, haciendo uso de su propio aparato administrativo, unas determinadas competencias en favor de todo el resto, sin crear, pues, ninguna persona jurídica nueva. Este tipo de fórmula cooperativa queda, pues, claramente fuera tanto de la categoría "municipio-conjunto" que acabamos de explicar como incluso del concepto de agrupación de municipios, en cualquiera de las acepciones conocidas.

## 5.2. Las agrupaciones locales superiores (*höhere Kommunalverbände*)

Algunos *Länder* cuentan, como resultado de su propia tradición histórica, con agrupaciones de municipios que se extienden por encima del territorio de un *Kreis* y que constituyen, en este sentido, un tercer escalón o nivel de gobierno local. A diferencia de lo que sucede con los *Kreise*, las características de las diferentes entidades que pueden incluirse en este tercer nivel son muy diversas entre los diferentes *Länder* donde están previstas. Por ello se hace muy difícil un estudio conjunto de todas ellas, más allá de señalar el rasgo común de su

92. W. Kluth, "Die kommunale...", p. 743; B. Pieroth, "Art. 28", p. 580.

93. Baden-Württemberg, Hesse, Mecklemburgo-Pomerania Occidental, Sajonia y Schleswig-Holstein.

94. En Baden-Württemberg, reciben el nombre de "vereinbarte Verwaltungsgemeinschaft" (comunidades administrativas por convenio), art. 59 GOBW.

existencia. Destacando su carácter territorial superior al *Kreis*, la doctrina alemana las suele unificar bajo la denominación genérica de agrupaciones superiores locales o municipales (*höhere Kommunal- o Gemeindeverbände*).

Todas ellas suponen, pues, un cierto mantenimiento de la tradición histórica provincial y se erigen en la forma organizativa actual de la idea política de "región",<sup>95</sup> tomada habitualmente como punto de partida para los debates territoriales que afectan hoy al ámbito supramunicipal y sobre los que más tarde volveremos. Como hemos dicho, estas agrupaciones superiores no están presentes en todos los estados federados y, además, allí donde lo están, no se encuentran siempre generalizadas a todo el territorio del *Land*. Su regulación se contiene mayoritariamente en leyes específicas. Allí donde existen, tienen, en términos generales, un peso competencial importante y actúan principalmente en los sectores de la asistencia social, la protección de menores, la cultura y el medio ambiente. En cuanto a su autonomía, las especificidades legislativas aconsejan atender necesariamente caso por caso, para determinar si se incluyen o no en el ámbito de protección del artículo 28.2.II GG.

Las principales manifestaciones de entre las agrupaciones superiores de municipios son:<sup>96</sup>

a) Los "distritos" o *Bezirke* de Baviera y Renania-Palatinado.<sup>97</sup> El estado federado de Baviera está dividido, todo él, en siete *Bezirke*, de acuerdo con una división territorial de intensas raíces históricas, prácticamente inalterada desde su creación en 1826, ni siquiera después de la Segunda Guerra Mundial. Los *Bezirke* disfrutaban de una

---

95. M. Burgi, *Kommunalrecht*, p. 301; E. Schmidt-Aßmann y H.-C. Röhl, "Kommunalrecht", p. 123.

96. Una detallada exposición de todas ellas en A. Hörster, "Höhere Kommunalverbände", en T. Mann y G. Püttner (dirs.), *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, Berlín, Springer, 2007, pp. 901-934.

97. Su traducción literal (distrito) no debe llevarnos a la confusión de asociar esta agrupación supramunicipal con el significado de dicho concepto en nuestro Derecho, referido a los órganos de desconcentración territorial en los grandes municipios. Quizá pueda ser más intuitiva su traducción por "departamento" o incluso "provincia", al menos en cuanto a su dimensión territorial. Tampoco deben confundirse los *Bezirke* con los *Regierungsbezirke*, que constituyen el nivel intermedio de la administración directa de algunos *Länder*, justo por encima, pues, de los *Kreise*.

posición jurídica fuerte, al tener garantizada su existencia en la misma Constitución de Baviera (at. 10 LVerfBay). Su organización y potestades vienen reguladas en la *Bezirksordnung*.<sup>98</sup> Tienen carácter de corporación territorial con el derecho a la autonomía sobre los asuntos de ámbito territorial superior a los de los *Kreise* y las ciudades libres de *Kreis*. Sus miembros son, en consecuencia, los habitantes de su territorio y no tanto los municipios o *Kreise* integrados en él. Esto se manifiesta claramente en el hecho de que los miembros de su principal órgano de gobierno (la Asamblea o *Bezirkstag*) resultan elegidos directamente por los ciudadanos en elecciones cada cuatro años, celebradas paralelamente a las elecciones al Parlamento del *Land*. Su estructura organizativa básica consta, además, de una Comisión (*Bezirksausschuss*), con funciones de preparación de los asuntos de la Asamblea, y del *Bezirkstagspräsident*, que es al mismo tiempo presidente de la Asamblea y ostenta funciones ejecutivas. Entre sus competencias, previstas expresamente por su ley reguladora, destacan especialmente las de la protección de la cultura en el ámbito regional (conservación del patrimonio, de las tradiciones regionales, etc.), asistencia social, protección de la juventud, atención a las víctimas de la guerra, asistencia hospitalaria y en clínicas de salud, medio ambiente, entre muchas otras.

Por su parte, en el *Land* de Renania-Palatinado existe la *Bezirksverband* de Palatinado, originariamente uno de los *Bezirke* bávaros, que se extiende únicamente al territorio formado por ocho *Kreise* y ocho ciudades libres de *Kreis* de este estado federado. Está prevista en la Constitución del *Land* (art. 78.2 LVerfRhPf) y regulada por la *Bezirksverbandsordnung*.<sup>99</sup> Igual que los *Bezirke* de Baviera, se define como corporación territorial y agrupación de municipios con garantía de su autonomía. Los 29 miembros de su Asamblea son elegidos directamente por los ciudadanos cada cinco años. Aunque las competencias que originariamente tenía en materia de asistencia social y juventud fueron asumidas por el *Land* en el marco de diversas reformas administrativas, hoy todavía conserva facultades de intervención en los ámbitos de la protección cultural, la salud, la formación, el turismo, el medio ambiente y el desarrollo económico. En el cumplimiento de

98. *Bezirksordnung für den Freistaat Baviera* de 22 de agosto de 1998 (última modificación de 27 de julio de 2009).

99. *Bezirksordnung für den Bezirksverband Pfalz*, de 13 de octubre de 1994.

estas competencias tiene un peso importante la constitución de sus propios establecimientos y fundaciones de Derecho público.<sup>100</sup>

b) Las *Landschaftsverbände* de Nordrhein-Westfalen.<sup>101</sup> El territorio de este estado federado, uno de los más extensos de Alemania, está dividido en dos agrupaciones locales superiores (la de Renania y la de Westfalia-Lippe). Estas entidades, que tienen su origen histórico en la división provincial de la época prusiana y fueron reinstauradas en el año 1953, vienen reguladas hoy en su propia *Landschaftsverbandsordnung* de 14 de julio de 1994. Son corporaciones de Derecho público con derecho a la autonomía, carentes, sin embargo, de reconocimiento expreso de su naturaleza territorial. Sus miembros son los *Kreise* y las ciudades libres de *Kreis* que forman parte de ellas. No obstante, de acuerdo con el Tribunal Constitucional de Renania del Norte-Westfalia, disfrutaban de la protección constitucional que el artículo 78.2 LVerfNW otorga a las "agrupaciones de municipios", en la medida en que ejercen un notable haz de competencias propias.<sup>102</sup> Su organización está formada por: una Asamblea, cuyos miembros se eligen indirectamente por los *Kreise* y las *kreisfreie Städte*; una Comisión, con poderes ejecutivos; y un Director, designado por un mandato de ocho años. De acuerdo con la ley, las competencias de las *Landschaftsverbände* se extienden a ámbitos materiales muy diversos como la asistencia e integración social, ayuda a las víctimas de la guerra, juventud, salud (en especial centros psiquiátricos) y protección de la cultura regional.

c) Las *Landeswohlfahrtsverbände* (Hesse) y las *kommunale Sozialverbände* (Sajonia, Baden-Württemberg y Mecklemburgo-Pomerania Occidental). Las *Landeswohlfahrtsverbände* o "agrupaciones de bienestar social" existían con este mismo nombre hasta principios de los años 2000 en los *Länder* de Baden-Württemberg, Sajonia y Hesse. Se trataba de corporaciones de Derecho público derivadas de la agrupación de *Kreise* y ciudades libres de *Kreis* con amplias competencias a nivel de la asistencia social, la ayuda a discapacitados y a la juventud, entre otros. Mientras en Baden-Württemberg el territorio se dividía

---

100. W. Kluth, "Die kommunale...", p. 766.

101. Ante lo poco intuitivo de la traducción literal (algo así como "agrupaciones paisajísticas"), optamos una vez más por el término en lengua alemana.

102. BVerfGE 52, 95, 109.



en dos asociaciones de este tipo (Baden y Württemberg-Hohenzollern) en Sajonia y Hesse su ámbito territorial coincidía con el del mismo *Land*. Sin embargo, en el marco de las correspondientes reformas administrativas y descentralizaciones funcionales que se produjeron en los *Länder* de Baden-Württemberg (31 de diciembre de 2004) y Sajonia (14 de julio de 2005) las *Landeswohlfahrtverbände* fueron derogadas y sustituidas por otras corporaciones de Derecho público que reciben el nombre de *kommunaler Sozialverband* ("asociación local de carácter social") y que asumen únicamente las competencias que en estos ámbitos no fueron transferidas a los grandes municipios y a los *Kreise*. Hay que tener en cuenta que esta transferencia de competencias no se ha producido todavía en el *Land* de Hesse, donde se mantiene la configuración originaria como *Landeswohlfahrtsverband*. Por su parte, la reforma administrativa en Baden-Württemberg comportó la fusión de las dos asociaciones en una única *Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg* de alcance territorial, por tanto, a todo el estado federado. En términos generales, se niega la inclusión de estas entidades entre las agrupaciones de municipios que tienen garantizada su autonomía, equiparándose en ocasiones su naturaleza a la de las mancomunidades locales.<sup>103</sup> Los principales problemas de estas entidades se dan en el ámbito financiero, dado que es esta una materia que comporta amplias cargas económicas y que suele financiarse con las aportaciones de los *Kreise* y ciudades libres que son miembros.

## 6. Otras agrupaciones de municipios con finalidades específicas o sectoriales

En el espacio supramunicipal alemán intervienen también otras agrupaciones locales, que, a diferencia de las manifestaciones estudiadas hasta el momento, se caracterizan por dar respuesta a problemas de carácter específico o sectorial y que se configuran, por tanto, como corporaciones locales con un ámbito competencial limitado, no universal. De todos modos, es precisamente en relación con este tipo de entidades donde se plantean, en la actualidad, los mayores debates y propuestas de reforma y donde, consecuentemente, las categorías jurídicas son más difíciles de generalizar y de ser fijadas

103. A. Hörster, "Höhere...", p. 925.

con claridad. Nos referimos aquí a las agrupaciones metropolitanas (*Stadt-Umland-Verbände*) y a las corporaciones de planificación regional (*Regionalplanungskörperschaften*).

### **6.1. Las agrupaciones metropolitanas (*Stadt-Umland-Verbände*)**

Las aglomeraciones urbanas presentan problemas específicos que a menudo encuentran también su reflejo en soluciones jurídicas específicas. Alemania no ha sido una excepción a esta máxima y ha previsto y prevé formas jurídicas peculiares para dar solución a los problemas que se plantean a nivel de los múltiples cinturones urbanos con los que cuenta, tratándose como es de uno de los estados más industrializados del planeta.

A diferencia de sus primeras manifestaciones, donde las agrupaciones metropolitanas se presentaban como el primer paso a las fusiones municipales,<sup>104</sup> hoy éstas suponen precisamente una solución intermedia entre otras dos alternativas más extremas para afrontar el problema metropolitano: la más traumática, consistente en la fusión obligatoria de los municipios que conforman el cinturón urbano y la más flexible, basada en la cooperación intermunicipal voluntaria.

En cualquier caso, hay que reconocer, de entrada, que no es posible hacer una aproximación general a la multitud de soluciones jurídicas que se dan en la práctica en Alemania al fenómeno metropolitano.<sup>105</sup> El concepto "*Stadt-Umland-Verband*" es una categoría doctrinal genérica que no describe una concreta forma organizativa, sino que se refiere a un conjunto de formas de cooperación intensa en el ámbito de una aglomeración urbana. Atendiendo fundamentalmente a su naturaleza jurídica, la diversidad de formas existentes en la práctica puede reconducirse a los siguientes tres tipos:<sup>106</sup>

---

104. W. Kluth cita la *Zweckverband* del Gran Berlín de 1911 como el primer antecedente en este sentido. ("Die kommunale...", p. 764).

105. Una buena aproximación general al tema, U. Schliesky, "*Stadt-Umland-Verbände*", en T. Mann y G. Püttner (dirs.), *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, Berlín, Springer, 2007, pp. 873-899.

106. U. Schliesky, "*Stadt...*", pp. 884 y ss.

a) Modelo de "Region" o "kreisregional". Se trata de agrupaciones metropolitanas concebidas como corporación de carácter territorial y que pueden asimilarse a las agrupaciones de municipios en el sentido del artículo 28.2.II GG. Se trata, sin duda, de un modelo fuerte de agrupación metropolitana. Son la excepción en la práctica, pero se observa últimamente una cierta tendencia alcista a su constitución. Es el caso de la "Region Hannover" (Baja Sajonia), constituida el 1 de noviembre de 2001, como sucesora del *Kreis* de Hannover y la *Kommunalverband Grossraum Hannover*, incluyendo también la propia ciudad libre de Hannover. Asume importantes competencias a nivel de la planificación regional y urbanística, así como de la "Daseinvorsorge", procedentes inicialmente del *Land*, pero también de los propios municipios que la integran y del *Kreis* al que sustituye. Este importante peso competencial se vincula a la legitimación democrática directa de su Asamblea, que cuenta con 84 miembros. Además de ella, podrían incluirse también en este modelo la *Stadtverband Saarbrücken* (Sarre), hoy reconvertida en *Regionalverband Saarbrücken*,<sup>107</sup> así como la *Städteregion Aachen* (Renania del Norte-Westfalia), en vigor desde el 21 de octubre de 2009,<sup>108</sup> como sucesora jurídica del *Kreis* de Aachen y formada por la ciudad de Aachen y los municipios anteriormente integrados en el mencionado *Kreis*. Todos ellos son, en términos generales, modelos de agrupaciones locales de carácter fuerte y con clara vocación de estabilidad. Así, gozan de naturaleza territorial y tienen, desde el punto de vista funcional, una marcada proyección generalista en cuanto a los fines que pretenden desarrollar en el ámbito metropolitano, de tal manera que se configuran incluso como auténticas alternativas a los propios *Kreise* allí donde se crean.

b) Modelo de "Zweckverband" (mancomunidad). En él incluimos las agrupaciones metropolitanas de concepción próxima a la mancomunidad local. Definidas, por tanto, como corporación de Derecho público sin potestad territorial, estas agrupaciones se caracterizan por tener un ámbito competencial derivado fundamentalmente de la delegación de los municipios y del resto de entidades locales que las integran. Carecen, por tanto, de la protección otorgada por la Constitución federal en cuanto a su autonomía. Ejemplos de este modelo

107. *Verwaltungsstrukturreformgesetz Sarre* de 21 de noviembre 2007.

108. *Gesetz zur Bildung der Städteregion Aachen* de 26 de febrero 2008.

son la *Regionalverband Ruhr* y la *Zweckverband Großraum Braunschweig* (Baja Sajonia) o la *Verband Region Stuttgart* (Baden-Württemberg).

c) Modelo de "Regionalplanungverband" (asociación de planificación regional). Nos referimos a las agrupaciones metropolitanas que se constituyen en virtud de base legal para la finalidad principal de la planificación regional. Pertenecen a este modelo la *Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main*, la *Region München* y las *Nachbarschaftsverbände* de Baden-Württemberg. En todo caso, este último modelo de agrupación metropolitana no deja de ser una manifestación específica o excepcional de la categoría genérica de las corporaciones locales de planificación regional, que presentamos a continuación.

## 6.2. Las corporaciones locales de planificación regional (*Regionen*)

Según el artículo 8.1 de la Ley federal de ordenación territorial (*Raumordnungsgesetz*), de 22 de diciembre de 2008, en todos los *Länder* deben aprobarse planes regionales de ordenación territorial (*Regionalpläne*). Los planes regionales son los instrumentos de planificación para el desarrollo territorial supralocal a nivel de una "región", territorio que, a estos efectos, se sitúa entre el de los planes de ordenación urbana (municipal) y los planes de ámbito estatal (*Land*). En el marco de las previsiones de la legislación federal, todos los *Länder* han regulado el ejercicio de esta planificación regional. De la diversidad de regulaciones se observa que, en la mayoría de casos, las encargadas de llevar a cabo la planificación regional son corporaciones locales específicamente dispuestas para ello.<sup>109</sup>

A excepción de los *Länder* de Hesse, Renania del Norte-Westfalia y Schleswig-Holstein, donde el propio *Land* ha asumido la competencia para elaborar la planificación regional, y de Baja Sajonia, donde ésta corresponde a los *Kreise*, el resto de *Länder* ha creado corporaciones locales específicas para desarrollar esta tarea planificadora a nivel regional. Aunque genéricamente se conocen

bajo el término de "Regionen", de acuerdo con las diferentes legislaciones podemos distinguir: a) las *Regionalverbände* de Baden-Württemberg (que son 11); b) las *regionalen Planungsverbände* de Baviera (17), de Mecklemburgo-Pomerania Occidental (4) y de Sajonia (5); c) las *regionalen Planungsgemeinschaften* de Brandemburgo (5), Renania-Palatinado (5), Sajonia-Anhalt (5) y Turingia (4). A éstas habrá que añadir las agrupaciones de carácter metropolitano del modelo "Regionalplanungverband", que, como hemos dicho, no son más que una categoría específica dentro de las corporaciones locales de planificación regional, puesto que se crean singularmente para prestar dicha función en el ámbito de una determinada aglomeración urbana.

Sin poder entrar ahora a detallar su régimen jurídico,<sup>110</sup> sí conviene apuntar que, de acuerdo con la opinión mayoritaria, la protección jurídica de estas corporaciones no es equiparable a la de las agrupaciones de municipios dotadas de autonomía en los términos del artículo 28.2.II GG,<sup>111</sup> en atención a su carácter funcional y no universal, carácter que a su vez comporta frecuentemente su calificación como instituciones próximas a las mancomunidades.

## 7. Las mancomunidades locales (*Zweckverbände*)<sup>112</sup>

El Derecho local de todos los *Länder* prevé, con carácter genérico, la figura de la mancomunidad.<sup>113</sup> A pesar de la diversidad normativa, de las diferentes legislaciones estatales se pueden extraer una serie de rasgos comunes. En términos generales, las *Zweckverbände* son corporaciones de Derecho público de naturaleza no territorial, en

110. H-J. Koch, *Baurecht...*, pp. 65-115. A. Bovenschulte, *Gemeindeverbände...*, pp. 371-392.

111. M. Burgi, *Kommunalrecht*, p. 300.

112. Adoptamos aquí la traducción tradicional que han recibido las *Zweckverbände* (literalmente asociaciones funcionales o de carácter finalista), advirtiendo que su configuración no es del todo equiparable a las mancomunidades de municipios que contempla el ordenamiento jurídico español. Esencialmente, porque admiten la asociación de otros entes locales diferentes de los municipios e incluso de privados, y porque pueden manifestarse, además, a través de formas de carácter obligatorio o forzoso.

113. Arts. 2 y ss. KZGBW; 17 y ss. KZGBay; 4 y ss. KZGBbg; 5 y ss. KZGHess; 150 y ss. KVMV; 7 y ss. KZGNds; 4 y ss. KZGNW; 2 y ss. ZwGRhPf; 2 y ss. KZGSaarl; 3 y ss. KZGSachs; 6 y ss. KZGSA; 2 y ss. KZGSH; 16 y ss. KVThür.

las que participan mayoritariamente las entidades locales, creadas para el cumplimiento de unas determinadas competencias atribuidas por sus miembros en un ámbito o sector específicos, normalmente de carácter prestacional.<sup>114</sup>

De entrada, se trata, pues, de una forma de cooperación local institucionalizada, con carácter de corporación de Derecho público. Eso las distingue claramente de otras fórmulas de cooperación local (*Zusammenarbeit* o *Gemeinschaftsarbeit*), también numerosas en el Derecho local alemán que no dan lugar a una nueva persona jurídica, sino que se formalizan por la vía del convenio, sea con finalidades meramente internas, de asesoramiento o preparación de acuerdos (*kommunale Arbeitsgemeinschaft*) o con eficacia *ad extra*, dotadas de capacidad para tomar acuerdos vinculantes también para terceros (*Zweckvereinbarung* o *öffentlich-rechtliche Vereinbarung*). Asimismo, se distinguen de las formas de cooperación local que se someten al Derecho privado (como las empresas y fundaciones locales).<sup>115</sup> Las mancomunidades suponen la constitución de una persona jurídica sometida al Derecho público y, como tales, ejercen potestades administrativas, dictan actos administrativos y pueden aprobar sus propias ordenanzas.

Los miembros habituales de las *Zweckverbände* son los entes locales, ya sean municipios, *Kreise* u otros tipos de agrupaciones de municipios en sentido amplio (incluso las propias mancomunidades). No obstante, se prevé también la posibilidad –no carente de problemas– de que, cuando así lo requiera el cumplimiento de las competencias asociadas y siempre que no existan “motivos contrarios al interés público”,<sup>116</sup> puedan formar parte de las mancomunidades personas jurídicas o físicas de Derecho privado.

En cuanto a su constitución, la regla general es que las mancomunidades tienen carácter voluntario, si bien existe a su vez la posibilidad de que, excepcionalmente y por motivos de interés general,

---

114. W. Kluth, “Die kommunale...”, pp. 745-755.

115. Una aproximación general a las formas de cooperación local en el Derecho alemán, en J. Oebbecke, “Kommunale Gemeinschaftsarbeit”, en T. Mann y G. Püttner, *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, Berlín, Springer, 2007, pp. 843-872.

116. Art. 4.2.II KZGNW y prácticamente en un mismo sentido todas las leyes de los *Länder* en materia de cooperación local. Véase J. Oebbecke, “Kommunale...”, p. 855.

se constituyan de forma obligatoria. La constitución voluntaria parte, pues, del acuerdo entre los municipios participantes y de la aprobación de unos estatutos (*Verbandssatzungen*), que han de contener unos elementos mínimos previstos legalmente; aprobación que queda condicionada al control de legalidad por parte de las autoridades de tutela correspondientes. La constitución obligatoria se produce precisamente a iniciativa de las autoridades de control y requiere, por regla general, que se haya impulsado sin éxito la creación voluntaria por las entidades locales afectadas. Se discute si en estos casos se ve o no vulnerada la garantía de la autonomía municipal cuando se afecta al ámbito de competencias propio de los municipios. En todo caso, es preciso que la constitución obligatoria se realice con el debido respeto a la reserva de ley.

La estructura organizativa básica de las mancomunidades es bastante homogénea en los diferentes *Länder*, sin perjuicio de las especialidades que puedan regular en sus estatutos. Son órganos obligatorios una asamblea representativa de los miembros y un presidente, mientras que con carácter voluntario puede crearse también una comisión, de carácter más ejecutivo. Las competencias de las mancomunidades son aquellas que sus miembros les deleguen en sus estatutos o bien, en el caso de constitución obligatoria, las que la ley determine. En la legislación sectorial, son habituales, entre otras, las mancomunidades escolares, en materia de cajas de ahorros y de abastecimiento y tratamiento de aguas.

Aunque se pueden definir como agrupaciones de municipios en sentido amplio, hoy existe un amplio consenso en que las mancomunidades locales no se encuentran incluidas en la garantía constitucional del artículo 28.2.II GG, dado que no disponen de su propio ámbito competencial y carecen de la potestad territorial. Sin embargo, hay que recordar que, excepcionalmente, Baden-Württemberg las reconoce en su Constitución entre las entidades dotadas de autonomía, junto con municipios y agrupaciones de municipios (art. 71.1 LVerfBW) y que, por tanto, es posible derivar de ello una garantía institucional que obliga al legislador a –cuanto menos– posibilitar la creación efectiva de mancomunidades.<sup>117</sup>

117. W. Kluth, "Die kommunale...", p. 744.

## 8. Tendencias actuales del gobierno local supramunicipal en Alemania

Después del largo recorrido hecho hasta aquí, podemos caracterizar al gobierno local supramunicipal en Alemania por la pluralidad y diversidad de entidades que lo conforman, la asimetría de su planta administrativa y la heterogeneidad de su configuración jurídica en los diferentes *Länder*.

De entre la pluralidad de tipos de agrupaciones municipales previstos por las legislaciones de los estados, sólo el *Kreis*, que goza de protección en la Constitución Federal, está implantado en todos los *Flächenländer* de forma generalizada. Con la excepción de las ciudades libres de *Kreis*, el espacio supramunicipal se estructura, por tanto, alrededor de un nivel obligatorio constituido por los *Kreise*. No obstante, en todos los *Länder*, cabe hablar del gobierno local supramunicipal como una estructura multinivel, en la medida en que la existencia de los *Kreise* se combina además con otras fórmulas organizativas de ámbito territorial inferior a estos (municipios-conjuntos) y/o de ámbito superior (como las agrupaciones locales superiores), sin perjuicio de la existencia de otras agrupaciones de municipios de carácter específico (como las agrupaciones metropolitanas o las corporaciones de planificación regional) y de la cooperación local a través de mancomunidades. Con este rápido repaso a la estructura supramunicipal se quiere poner de manifiesto que esta pluralidad de entidades no siempre se concreta, en la práctica, en una acumulación de niveles administrativos en un mismo territorio. Por el contrario, cabe hablar de la existencia de un sistema multinivel de "geometría variable", donde la riqueza de formas organizativas supramunicipales previstas por las legislaciones en materia local se conjuga con la asimetría en su implantación práctica. No se produce, así, la generalización indiscriminada de todas las fórmulas organizativas en todo el territorio de un mismo *Land*, con lo que se evita, al menos de entrada, una irracional superposición funcional.

Dicha asimetría así como la heterogeneidad de la configuración jurídica del nivel local supramunicipal se explican, según lo expuesto, por diferentes motivos. En primer lugar, por la propia configuración del poder territorial en el Estado federal alemán y la posición que en él tienen los entes locales. En la medida en que son considerados, como se ha visto, parte de la organización institucional de los *Länder*,



éstos disponen de la competencia exclusiva para regular el régimen local.<sup>118</sup> Esta interiorización local en los *Länder* tiene, sin embargo, un carácter todavía más intenso si hablamos del nivel supramunicipal, en la medida en que el alcance de la protección de los *Kreise* y el resto de agrupaciones de municipios en el artículo 28.2 GG es menor que el que reciben los municipios, siendo, pues, todavía menos los límites que la Constitución federal impone a los *Länder* en la regulación de su espacio supramunicipal.

Además, la heterogeneidad del nivel supramunicipal de gobierno local responde, como es lógico, a la política legislativa de los *Länder* en relación con la configuración de la planta y del régimen jurídico del nivel municipal. En este sentido, se ha dicho, por un lado, que la existencia de todo este amplio abanico de soluciones "a medida" son especialmente necesarias como medio de organización flexible, sobre todo en un Derecho local que como el alemán parte de modelos de municipios muy uniformes para todo tipo de clases y de tamaños municipales y que conoce de pocas formas especiales.<sup>119</sup> Pero, además, cabe tener en cuenta que la mayor o menor presencia de entidades supramunicipales y de fórmulas de cooperación intermunicipal está directa y proporcionalmente vinculada a la mayor o menor racionalización de la propia planta municipal. Así, como hemos visto, en aquellos *Länder* que optaron por una política de fuertes fusiones municipales, donde, por tanto, son muy pocos los municipios con menos de 5.000 habitantes (Renania del Norte-Westfalia, Hesse y Sarre), son innecesarias figuras como las de los "municipios-conjuntos". En cambio, en aquellos *Länder* que en su momento realizaron una política más flexible de fusiones municipales, ha sido preciso mantener, e incluso potenciar, las figuras de ámbito territorial inmediatamente por encima del municipio, ya sean del tipo "administración común" – *Amt* (Schleswig-Holstein, Mecklemburgo-Pomerania Occidental) o "comunidades administrativas" – *Verwaltungsgemeinschaften* (Renania-Palatinado, Sajonia-Anhalt o Turingia, entre otros).

Tras las reformas territoriales y funcionales de las décadas de los 60 y 70 (en la antigua RFA) y de principios de los 90 (en los "nuevos" *Länder*), se observa en los últimos años una nueva oleada de reformas

118. Véase el apartado 2.3.1.

119. E. Schmidt-Aßmann y H-C. Röhl, "Kommunalrecht", p. 121.

en ambos sentidos. Reformas, que, sin embargo, parecen tener, por el momento, un alcance más limitado que sus predecesoras. Primero, porque, a diferencia de aquellas, no se extienden a todos los *Länder* y, segundo, porque –y eso las dota precisamente de un mayor interés a nuestros efectos– las reformas actuales se proyectan prioritariamente sobre el nivel supramunicipal, y más específicamente sobre los *Kreise* y las agrupaciones municipales de ámbito territorial superior a ellos.

De entrada, parece ciertamente difícil avistar en un futuro próximo una reforma territorial que se encamine, de forma generalizada, a nuevas fusiones municipales o incluso a profundas modificaciones normativas que tengan por objeto los que hemos denominado “municipios-conjuntos”. Son estos un tipo de entidades locales supramunicipales con amplia implantación y de probado éxito en la práctica, que cumplen una importante función de equilibrio entre la garantía de la identidad política y de la eficacia en la prestación de servicios. Conclusión que no impide, por otra parte, la posibilidad siempre abierta de las fusiones voluntarias de municipios y que parece contar en Alemania con menores resistencias que en otras latitudes.<sup>120</sup>

Mayores debates suscita, sin embargo, la configuración de los *Kreise* y de las agrupaciones de municipios que se sitúan por encima de él, tanto desde el punto de vista territorial como funcional. En cuanto al primer aspecto, son diversos los *Länder* (Sajonia-Anhalt, Sajonia, Mecklemburgo-Pomerania Occidental, Schleswig-Holstein) que han propuesto e incluso aprobado reformas de sus correspondientes divisiones territoriales en *Kreise*.<sup>121</sup> Y todos lo han hecho en una misma dirección: la llamada “regionalización” del *Kreis* (*Regionalkreisbildung*). En el contexto de creciente competitividad derivado de la globalización económica y en atención al ámbito en que se desarrolla la política estructural europea, se apuesta por nuevas divisiones de ámbito regional (entre el *Land* y los *Kreise*) como el nivel idóneo en el que llevar a cabo funciones estratégicas como la plani-

---

120. Sirvan de ejemplo los recientes planes de fusión municipal proyectados por los municipios de Böblingen y Sindelfingen en Baden-Württemberg de los que se hacía eco la prensa regional el pasado otoño. Véase la web *Stuttgart Nachrichten* (última consulta el 17 de junio 2010): [http://ycontent.stuttgarter-nachrichten.de/ystnypage/y2242199\\_0\\_4381\\_-doppelstadt-boeblingen-sindelfingen-fusion-spart-zehn-millionen-euro-im-jahr-.html](http://ycontent.stuttgarter-nachrichten.de/ystnypage/y2242199_0_4381_-doppelstadt-boeblingen-sindelfingen-fusion-spart-zehn-millionen-euro-im-jahr-.html).

121. H. Meyer, “Funktional- und Gebietsreformen in Bundesländern – Chancen und Risiken für die kommunale Selbstverwaltung”, en *DVBl*, núm. 2, 2007, pp. 83-86.

ficación económica y territorial. De este modo, algunos *Länder* (Sajonia-Anhalt, Mecklemburgo-Pomerania Occidental y Sajonia) –alentados también por sus escasas perspectivas de crecimiento demográfico y económico en los próximos años– han diseñado unos *Kreise* de mayores dimensiones territoriales, cercanos a la idea de “región”, a partir de la fusión de los ya existentes, incorporando también, en algunos casos, las hasta entonces ciudades libres de *Kreis*.

Por el momento estos procesos de reforma han corrido, sin embargo, suerte diversa. Mientras la reforma aprobada en Sajonia (2008), que reducía a 10 sus 22 *Kreise* y a 3 las 7 ciudades libres de *Kreis*, ha sido recientemente confirmada por el Tribunal constitucional del *Land*,<sup>122</sup> en Mecklemburgo-Pomerania Occidental (2007) la reforma fue anulada por el respectivo Tribunal constitucional, dando lugar a un pronunciamiento de repercusión en el territorio de toda la República Federal y que se ha visto por la doctrina como el marco a tener en cuenta para futuras reformas de este tipo “incluso en el resto de *Länder*”.<sup>123</sup> La sentencia del Tribunal Constitucional del *Land* de Mecklemburgo-Pomerania Occidental, de 26 de julio de 2007<sup>124</sup> declaró inconstitucional la Ley de modernización de la administración de dicho estado, de 23 de mayo de 2006, que pretendía sustituir los doce *Kreise* existentes por cinco de mayor tamaño, en los que también se integraban las seis ciudades libres de *Kreis*. En términos generales, la sentencia establece que el respeto al interés general al que se debe cualquier reforma territorial pasa por valorar todas las alternativas posibles que sean menos gravosas para la autonomía local y hace primar su dimensión democrática (*bürgerschaftlich-demokratisches Element*) sobre cualquier otro tipo de consideraciones de eficacia o racionalización administrativas, para acabar anulando la división territorial propuesta.

122. Sentencia del Tribunal Constitucional del Land de Sajonia de 26 de junio de 2009 (SächsVerfGH, Vf. 79-II-08).

123. La cantidad de comentarios y estudios doctrinales de que ha sido objeto así lo atestigua. Entre otros muchos, H-G. Henneke, “Bürgerschaftliche-Dimension kommunaler Selbstverwaltung gebietet überschaubere Landkreise”, en *Der Landkreis*, núm. 8-9, 2007, pp. 10-15 y la obra colectiva C. Büchner; J. Frankze y M. Nierhaus (dirs.), *Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen*, Universitätsverlag Potsdam, 2008.

124. Sentencia del Tribunal Constitucional del Land de Mecklemburgo-Pomerania Occidental (LVerfGMV 9/06-17/06).

Estos procesos de reforma territorial están inminentemente ligados a las reformas funcionales, que implican nada más que la eventual descentralización de competencias de los *Länder* en los *Kreise* u otras agrupaciones de municipios superiores. Se ha querido ver precisamente que la creación de estas nuevas entidades de ámbito territorial "Kreisregional" puede ser una buena oportunidad para que la prestación de determinados servicios hasta ahora en manos de los *Länder* pueda cumplir de la forma más eficaz posible con el principio de una "democracia desde abajo hacia arriba".<sup>125</sup> Inevitablemente dicho proceso de descentralización se vincula también con las reformas a las que se pueda someter la propia administración del *Land*, puesto que la creación de niveles locales de ámbito regional supone a su vez el cuestionamiento de los niveles intermedios de la administración periférica (*Regierungspräsidien* o *Regierungsbezirke*) de los *Länder* en que todavía existen y que actúan en un territorio de ámbito similar.

En conclusión, el gobierno local supramunicipal en Alemania se articula como un sistema de "geometría variable" en el cual el *Kreis* tiene una posición central, derivada principalmente de su garantía constitucional y su tradición histórica. Sin embargo, dicha posición se ve hoy un tanto amenazada por varios frentes. Más allá de la menor intensidad que su garantía tiene respecto al municipio en cuanto al reparto de las competencias locales, el *Kreis* está sujeto, en la actualidad, a importantes procesos de cambios territoriales y funcionales. Los modelos que se proponen parecen concebir, en términos generales, unos *Kreise* de un nivel cuasi-regional (o provincial), más extensos, por tanto, que los actuales, de ámbito más bien comarcal. Concepción que si bien puede potenciar la asunción de competencias por parte del nivel supramunicipal, hace mucho más difusa o incluso innecesaria la delimitación funcional con respecto a algunos de los tipos de entidades aquí presentados, que responden también a esta idea de "región", como, las áreas metropolitanas de carácter fuerte, las corporaciones locales de planificación regional o, muy especialmente, las históricas agrupaciones superiores locales. La opción final por uno u otro modelo es, sin duda, competencia del legislador del *Land*, pero, en todo caso, deberá contar –como advierten los recientes pronunciamientos jurisprudenciales– con el respeto a la autonomía de los *Kreise*, y en especial a su dimensión político-democrática.

## 9. Referencias bibliográficas

ARROYO GIL, A. *La reforma constitucional del federalismo alemán*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 2009.

BOGNER, W. "Mehrstufige kommunale Organisationseinheiten", en MANN, T. y PÜTTNER, G. (dirs.). *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*. Berlín: Springer, 2007, pp. 245-267.

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

BÜCHNER, C., FRANKZE, J. y NIERHAUS, M. (dirs.). *Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen*. Universitätsverlag Potsdam, 2008.

BURGI, M., *Kommunalrecht*, 2ª ed. Múnich: CH Beck, 2008.

CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. L. "El régimen local alemán: una introducción", en FONT LLOVET, T. (dir.). *Anuario del Gobierno Local 2005*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local – Institut Dret Públic, 2006, pp. 223-246.

DÍEZ SASTRE, S. "La elección directa del Alcalde en Alemania", en FONT LLOVET, T. (dir.). *Anuario del Gobierno Local 2004*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local- Institut de Dret Públic, 2005, pp. 233-253.

DREIER, H. "Art. 28", en DREIER, H. (dir.) *Grundgesetz Kommentar*, Vol. II, 2ª ed. Múnich: Mohr Siebeck 2006.

ESTEVE PARDO, J. "La reforma de Rudolf von Gneist y su definitiva impronta en la actual conformación del Kreis o ente comarcal alemán", en *Autonomías. Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 11, 1989, pp. 15-28.

———. *Organización supramunicipal y sistema de articulación autonómica y orden local. La experiencia de la RFA. Bases y perspectivas en España*. Barcelona: Civitas – Diputación de Barcelona, 1991.

FABER, H. "Art. 28 1 II y 2", en *Alternativkommentar GG*, 2002.

———. "Erwiderung auf den Beitrag von Henneke und Ritgen zum 250. Geburtstag des Freiherrn vom Stein und zu seiner Bedeutung für die kommunale Selbstverwaltung", en *DVBl* núm. 7, 2008, pp. 437 y ss.

GERN, A. *Deutsches Kommunalrecht*, 3ª ed. Baden-Baden: Nomos, 2003.

GÖNNENWEIN, O. *Derecho municipal alemán*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1967.

HENNEKE, H-G. "Bürgerschaftliche-Dimension kommunaler Selbstverwaltung gebietet überschaubere Landkreise", en *Der Landkreis*, núm. 8-9, 2007, pp. 10-15.

———. "Entwicklungen der inneren Kommunalverfassung am Beispiel der Kreisordnungen", en *DVBl*, núm. 2, 2007, pp. 87-96.

———. (dir.), *Kommunen in den Föderalismusreformen I und II*. Stuttgart (y otras): Boorberg Verlag, 2008.

HENNEKE, H-G., y RITGEN, K. "Aktivierung bürgerschaftlicher Selbst-Verwaltung in Städten, Kreisen und Gemeinden - zur Bedeutung der Lehren des Freiherrn vom Stein für die kommunale Selbstverwaltung der Gegenwart", en *DVBl*, núm. 20, 2007, pp. 1253-1266.

HÖRSTER, A. "Höhere Kommunalverbände", en Mann, T. y Püttner, G. (dirs.). *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*. Berlín: Springer, 2007, pp. 901-934.

———. "Die kommunale Selbstverwaltung", en WOLFF, H.; BACHOF, O. y STOBBER, R., *Verwaltungsrecht*, Vol. 3, 5ª ed. Múnich: C.H. Beck, 2004.

KOCH, H-J. *Baurecht, Raumsordnungs- und Landesplanungsrecht*, 5ª edición. Stuttgart (y otras): R. Boorberg, 2009.

MARTÍN MATEO, R. *El Municipio y el Estado en el Derecho alemán*. Madrid: Secretaría General Técnica del Ministerio de la Gobernación, 1965.

MAURER, H. *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 17ª ed. Múnich: CH Beck, 2009.

MEMPEL, M. "Von der Stein-Zeit ins 21. Jahrhundert - Kommunale Selbstverwaltung in Zeiten des demografischen Wandels", en *Der Landkreis*, núm. 12, 2007, pp. 607 y ss.

MEYER, Hans, *Die Föderalismusreform: Konzeption, Kommentar und Kritik*. Berlín: Duncker und Humblot, 2008.

MEYER, Hubert. "Die Entwicklung der Kreisverfassungssysteme", en MANN, T. y PÜTTNER, G. (dirs.). *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*. Berlín: Springer, 2007, pp. 679-703.

———. "Funktional- und Gebietsreformen in Bundesländern – Chancen und Risiken für die kommunale Selbstverwaltung", en *DVBl*, núm. 2, 2007, pp. 78-87.

MIJARES GAVITO, J. L. *El barón von Stein y la formación del régimen municipal moderno en Alemania*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1965.

OEBBECKE, J. "Kommunale Gemeinschaftsarbeit", en T. Mann y G. Püttner. *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*. Berlín: Springer, 2007, pp. 843-872.

PAREJO ALFONSO, L. *Derecho básico de la Administración Local*. Barcelona: Ariel, 1988.

PIELOW, C. *Autonomía Local in Spanien und kommunale Selbstverwaltung in Deutschland*. Múnich: Franz Vahlen, 1993.

PIEROTH, B. "Art. 28", en H. Jarass y B. Pieroth (dirs.). *GG. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar*, 8ª ed. Múnich: Verlag CH Beck, 2006.

SCHLIESKY, U. "Stadt-Umland-Verbände", en MANN, T. y PÜTTNER, G (dirs.). *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*. Berlín: Springer, 2007, pp. 873-899.

SCHMIDT-ABMANN, E. y RÖHL, H-C. "Kommunalrecht", en SCHMIDT-ABMANN, E y SCHOCH, F. (dirs.). *Besonderes Verwaltungsrecht*, 14ª ed. Berlín: De Gruyter Recht, 2008.

SCHOCH, F. "Neukonzeption der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie durch das Bundesverfassungsgericht?", en *DVBf* núm. 15, 2008, pp. 937-946.

———. "Der verfassungsrechtliche Schutz der kommunalen Selbstverwaltung", en *Jura* 2/2001, pp. 121-132.

TETTINGER, P. "Artikel 28 GG", en MANGOLDT, KLEIN y STARCK (dirs.). *Bonner Grundgesetz Kommentar*. Vol. 2 (Art. 20-78), 4ª ed. Múnich, 2000.

THIEME, W. "Die Gliederung der deutschen Verwaltung", en MANN, T. y PÜTTNER, G (dirs.). *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*. Berlín: Springer, 2007, pp. 147-168.

VELASCO CABALLERO, F. (dir.). *Gobiernos Locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 2010.

VON UNRUH, G-C. "Der Kreis. Ursprung, Wesen und Wandlungen", en AAVV, *Der Kreis*, Vol. I. Colonia-Berlín: Grote, pp. 11-47.

WIESE, R. *Garantie der Gemeindeverbandsebene?* Frankfurt Main: Athenäum Verlag, 1972.

## 10. Apéndice normativo

### Legislación de los Länder en materia de gobierno y administración locales (vigente a 20 de diciembre de 2009)

	Constitución del Land (LVerf - Landesverfassung)	Ley de régimen municipal (GO- Gemeindeordnung)	Ley reguladora de los Kreise (LKro-Landkreisordnung)	Ley de cooperación local (KZG- Gesetz über die kom- munale Zusammenarbeit)
<b>Baden-Württemberg (BW)</b>	LVerfBW de 11 de noviembre de 1953 (última modificación de 6 de mayo de 2008)	GOBW de 24 de julio de 2000 (última modificación de 14 de octubre de 2008)	LKroBW de 19 de junio de 1987 (última modificación de 14 de octubre de 2008)	KZGBW de 16 de septiembre de 1974 (última modificación de 4 de mayo de 2009)
<b>Baviera (Bay)</b>	LVerfBay de 15 de diciembre de 1998 (última modificación de 10 de noviembre de 2003)	GOBay de 22 de agosto de 1998 (última modificación de 20 de diciembre de 2007)	LKroBay de 22 de agosto de 1998 (última modificación de 22 de julio de 2008)	KZGBay de 20 de junio de 1994 (última modificación de 27 de julio de 2009)
<b>Brandemburgo (Bbg)</b>	LVerfBbg de 20 de agosto de 1992 (última modificación de 7 de julio de 2009)	KVBbg, Kommunalverfassung, de 18 de diciembre de 2007		KZGBbg, de 28 de mayo de 1999 (última modificación de 23 de septiembre de 2008)
<b>Hesse (Hess)</b>	LVerfHess de 1 de diciembre de 1946 (última modificación de 18 de octubre de 2002)	GOHess de 7 de marzo de 2005 (última modificación de 15 de noviembre de 2007)	LKroHess de 7 marzo de 2005 (última modificación de 21 de julio de 2006)	KZGHess de 16 de diciembre de 1969 (última modificación de 21 de marzo de 2005)
<b>Mecklemburgo-Pomerania Occidental (MV)</b>	LVerfMV de 23 de mayo de 1993 (última modificación de 3 de diciembre de 2007)	KVMV, Kommunalverfassung, de 8 de junio de 2004 (última modificación de 28 de diciembre de 2007)		
<b>Baja Sajonia (Nds)</b>	LVerfNds de 19 de mayo de 1993 (última modificación de 18 de junio de 2009)	GONds de 28 de octubre de 2006 (última modificación de 25 de marzo de 2009)	LKroNds de 30 de octubre de 2006 (última modificación de 25 de marzo de 2009)	KZGNds de 19 de febrero de 2004 (última modificación de 13 de mayo de 2009)
<b>Renania del Norte-Westfalia (NW)</b>	LVerfNW de 18 de junio de 1950 (última modificación de 22 de junio de 2004)	GONW de 14 de julio de 1994 (última modificación de 24 de junio de 2008)	LKroNW de 14 de julio de 1994 (última modificación de 24 de junio de 2008)	KZGNRW de 1 de octubre de 1979 (última modificación de 12 de mayo de 2009)

(continúa)



Legislación de los Länder en materia de gobierno y administración locales (vigente a 20 de diciembre de 2009)

	Constitución del Land (LVerf - Landesverfassung)	Ley de régimen municipal (GO- Gemeindeordnung)	Ley reguladora de los Kreise (LKro-Landkreisordnung)	Ley de cooperación local (KZG- Gesetz über die kom- munale Zusammenarbeit)
<b>Renania-Palatina- do (RhPf)</b>	<b>LVerfRhPf</b> de 18 de mayo de 1947 (última modificación de 16 de diciembre de 2005)	<b>GORhPf</b> de 31 de enero de 1994 (última modificación de 19 de marzo de 2009)	<b>LKRORhPf</b> de 31 de enero de 1994 (última modificación de 26 de noviembre de 2008)	<b>ZwGRhPf, Zweckverband- gesetz</b> , de 22 de diciembre de 1982 (última modificación de 7 de mayo de 2009)
<b>Sarre (Saarl)</b>	<b>LVerfSaarl</b> de 15 de diciembre de 1947 (última modificación de 14 de mayo de 2008)	<b>KVsaarl, Kommunselbstverwaltungs- gesetz</b> , de 19 de noviembre de 1997 (última modificación de 19 de noviembre de 2008)	<b>KZGsaarl</b> de 27 de junio de 1997 (última modificación de 21 de noviembre de 2007)	
<b>Sajonia (Sachs)</b>	<b>LVerfSachs</b> de 27 de mayo de 1992	<b>GOSachs</b> de 18 de marzo de 2003 (última modificación de 29 de enero de 2008)	<b>LKRoSachs</b> de 19 de julio de 1993 (última modificación de 29 de enero de 2008)	<b>KZGSachs</b> de 19 de agosto de 1993 (última modificación de 26 de junio de 2009)
<b>Sajonia-Anhalt (SA)</b>	<b>LVerfSA</b> de 16 de julio de 1999 (última modificación de 27 de enero de 2005)	<b>GOSA</b> de octubre de 1993 (última modificación de 14 de febrero de 2008)	<b>LKROSA</b> de 5 de octubre de 1993 (última modificación de 2 de diciembre de 2008)	<b>KZGSA</b> de 26 de febrero de 1998 (última modificación de 15 de diciembre de 2009)
<b>Schleswig-Holstein (SH)</b>	<b>LVerfSH</b> de 13 de mayo de 2008	<b>GOSH</b> de 28 de febrero de 2003 (última modificación de 26 de marzo de 2009)	<b>LKROSH</b> de 28 de febrero de 2003 (última modificación de 26 de marzo de 2009)	<b>KZGSH</b> de 28 de febrero de 2003 (última modificación de 14 de diciembre de 2006)
<b>Turingia (Thür)</b>	<b>LVerfThür</b> de 25 de octubre de 1993 (úl. m. 11 de octubre de 2004)	<b>KVThür, Kommunalordnung</b> , de 28 de enero de 2003 (última modificación de 19 de noviembre de 2008)		<b>KZGThür</b> de 10 de octubre de 2001

## RESUMEN

Este estudio analiza, desde la perspectiva del Derecho público, el nivel de gobierno local supramunicipal en Alemania, entendiendo por tal el conjunto de entidades jurídico-públicas que ejercen el poder local por encima del territorio de un municipio (*Gemeinde*) y por debajo del de un estado federado (*Bundesland*). El análisis de la posición jurídico-institucional, de la organización administrativa y del ámbito competencial que sobre cada una de estas entidades realizamos en este artículo revela un sistema plural y heterogéneo de corporaciones locales que se puede explicar con un sistema multinivel de "geometría variable" o asimétrico. Este sistema se articula, de entrada, en torno a la posición central del *Kreis*, cuya protección constitucional lo sitúa como segundo nivel obligatorio de gobierno local en toda la República Federal. A pesar de la diversidad normativa existente entre los diferentes *Länder*, la valoración del resto de entidades locales supramunicipales conduce a afirmar que, mientras en el ámbito territorial inferior al *Kreis* (*Gesamtgemeinden*) no existen debates significativos, los gobiernos locales de ámbito territorial superior al del *Kreis* (*höhere Kommunalverbände*, *Regionalplanungskörperschaften* y *Stadt-Umland-Verbände*) se hallan sometidos a importantes procesos de reforma que, en la medida en que tienden a la construcción de niveles locales de ámbito "regional", suponen el cuestionamiento territorial y funcional de los propios *Kreise*.

**Palabras clave:** Alemania; organización territorial; gobierno local; autonomía local; *Kreis*; comarca; región; cooperación local.

## RESUM

Aquest estudi analitza, des de la perspectiva del Dret públic, el nivell de govern local supramunicipal a Alemanya, entenent per tal el conjunt d'entitats jurídico-públiques que exerceixen el poder local per sobre del territori d'un municipi (*Gemeinde*) i per sota del d'un estat federat (*Bundesland*). L'anàlisi de la posició jurídico-institucional, de l'organització administrativa i de l'àmbit competencial que sobre cada una d'aquestes entitats realitzem en aquest article revela un sistema plural i heterogeni de corporacions locals que es pot explicar com un sistema multinivell de "geometria variable" o asimètric. Aquest sistema s'articula, d'entrada, entorn a la posició central del *Kreis*, la protecció constitucional del qual el situa com a segon nivell obligatori de govern local en tota la República Federal. Malgrat la diversitat normativa existent entre els diferents *Länder*, la valoració de la resta d'entitats locals supramunicipals porta a afirmar que, mentre en l'àmbit territorial inferior al *Kreis* (*Gesamtgemeinden*) no hi ha debats significatius, els governs locals d'àmbit territorial superior al del *Kreis* (*höhere Kommunalverbände*, *Regio-*

*nalplanungskörperschaften* i *Stadt-Umland-Verbände*) es troben sotmesos a importants processos de reforma que, en la mesura que tendeixen a la construcció de nivells locals d'àmbit "regional", comporten el qüestionament territorial i funcional dels propis *Kreise*.

**Paraules clau:** Alemanya; organització territorial; govern local; autonomia local; *Kreise*; comarca; regió; cooperació local.

## ABSTRACT

This study analyzes the local government structure in Germany from a Public Law perspective. Specifically, it focuses on the local government level composed by the public entities that exert powers above the territorial limits of a municipality (*Gemeinde*) and below those of a Federated State (*Bundesland*). The analysis of the constitutional and legal position, the administrative organization and the powers of each of those entities, which is carried out in this article, reveals a plural and heterogeneous system of local corporations, which can be best described as an asymmetrical multilevel system. This system articulates itself in the first place around *Kreis*' central position, whose constitutional protection situates it as a second compulsory level of local government nationwide. Notwithstanding the diversity of *Länder's* legislations, it is possible to identify a double tendency. While the legal regulation of the entities acting in the level below the *Kreis* (*Gesamtgemeinden*) appears to be quite stable, those above the *Kreis* (*höhere Kommunalverbände*, *Regionalplanungskörperschaften* and *Stadt-Umland-Verbände*) undergo important processes of reform. Inasmuch these reforms tend to build "regional" levels of local government, they challenge the territorial and functional status of the *Kreise* themselves.

**Key words:** Germany; territorial structure; local government; local autonomy; *Kreis*; county; region; local cooperation.