

37 | LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN ALEMANIA

Marcelo Villagrán Abarzúa

Instituto
Chileno
de Estudios
Municipales



Universidad
Autónoma
de Chile

LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN ALEMANIA

Documento N° 37

Marcelo Villagrán Abarzúa

Registro Intelectual N° 177.412
Instituto Chileno de Estudio Municipales
Universidad Autónoma de Chile
2009

Comité Editorial

Teodoro Ribera
Rector Universidad Autónoma de Chile

Georg Spee
Vicerrector Universidad Autónoma de Chile

Sergio Thiers
Director Acreditación Universidad Autónoma de Chile

Ricardo Israel
Director Ejecutivo Ichem

Andrés Chacón
Secretario General Ichem

Leandro Zamorano
Editor

Indice

Autor Marcelo Villagrán Abarzúa	5
Resumen	7
1 Introducción	9
2 Nociones Generales de la Autonomía Municipal	11
3 Breve Evolución Histórica de la Autonomía Municipal En Alemania	17
4 Garantía Constitucional del art. 28 inciso 2	21
5 Organización Municipal en Alemania	25
6 Función y Significado de la Autonomía Municipal en Alemania	27
7 Conclusiones	31
Bibliografía	35

Marcelo Villagrán Abarzúa

Abogado, Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Pontificia Universidad Católica de Chile y Magister Iuris Marburgensis LL.M. por la Philipps-Universität Marburg, República Federal de Alemania. Profesor de la carrera de Derecho de la Universidad Autónoma de Chile.

Resumen

La teoría alemana de la autonomía municipal se basa en la idea central de la existencia de una garantía institucional que protege en su esencia la independencia de las municipalidades y les otorga un ámbito de acción para actuar en forma preferente en la resolución de los asuntos de índole local. A juicio del autor, la autonomía municipal se ha convertido en una visión del desarrollo político en Alemania desde su consagración a nivel legal a principios del siglo XIX, siendo un ejemplo a seguir para el constitucionalismo moderno. El rol fundamental que juega la autonomía municipal en la edificación de una estructura municipal sólida y que fomente la participación ciudadana resulta del todo vital en el mejoramiento de la administración de las comunas, lo que brindará a la comunidad, según el autor, una energía vital para comprometerse en los desafíos del cumplimiento de sus tareas.

1 Introducción

Debemos aprovechar la experiencia de países con una larga tradición jurídica para construir nuestros modelos sobre pilares propios y firmes que impidan, a pesar de los contratiempos, poner en peligro la estabilidad del sistema. Es importante no copiar modelos, sino que implementarlos y adaptarlos a nuestra realidad nacional. No basta con intentar realizar grandes reformas sin el tiempo ni los recursos suficientes para terminarla. Nuestro actuar debe ser realista, metódico y de largo plazo. Tenemos que planificar nuestros proyectos y avanzar poco a poco en su consecución. Sólo sobre un terreno limpio y saneado podremos construir fundamentos firmes que sustenten nuestro bienestar social.

La autonomía municipal y la descentralización son los requisitos esenciales para evitar en forma permanente una autodestrucción del orden del Estado. No se trata de dividirlo y fraccionarlo, ni de quitar atribuciones al gobierno central, sino más bien de hacer participar a todas las esferas de la sociedad en la construcción y el crecimiento de la nación. La unión de todos estos elementos permitirá la formación de un estado estable y fuerte capaz de enfrentar sus tareas y dificultades con éxito, que pueda responder al requerimiento de sus habitantes y mejorar con ello, a su vez, la estabilidad y evolución del mundo entero. El trabajo debe organizarse al interior de un país de forma tal de aprovechar al máximo las ventajas comparativas de sus diferentes etapas de gestión,

generando efectos de sinergia y eficiencia que permitan alcanzar adecuadamente la satisfacción de las necesidades de la población. Para ello será vital, por ejemplo, el trabajo conjunto de diversos municipios en la consecución de fines comunes. Del mismo modo, existen numerosas tareas del Estado que pueden ser cumplidas de forma más eficiente y económica por los municipios, generándole con ello grandes ahorros.

El presente trabajo comienza con el análisis de la autonomía municipal. Para ello es importante conocer el concepto de autonomía municipal y el especial rol que juega en el constitucionalismo alemán. De igual trascendencia resulta su evolución histórica, toda vez que de ella depende en gran medida el papel importante que desempeña en la actualidad. Además, es importante conocer su significado, función, contenido y alcance, así como su estructura constitucional, como garantía institucional.

El objetivo de este artículo es conocer algunos aspectos importantes de la autonomía municipal en Alemania y de cómo ésta ha evolucionado con el tiempo. Esta garantía institucional ha representado desde sus albores una de las principales claves de desarrollo de este país europeo, demostrando su mayor fortaleza en la reconstrucción de las ciudades y revitalización de la economía alemana en los períodos de posguerra.

2 Nociones Generales de la Autonomía Municipal

El municipio es un agrupación que detenta la calidad de corporación de derecho público y como tal participa de la administración pública. Sus miembros están formados por los habitantes del territorio y es facultada por el Estado para resolver en forma autónoma, responsable y con las mismas consecuencias de una actuación estatal, tareas de la comunidad local en su jurisdicción. La municipalidad tiene como personalidad jurídica de derecho público capacidad legal y puede detentar derechos y obligaciones de todo tipo. Ya que los municipios tienen una relación directa con la comunidad, son poseedores de una posición privilegiada para resolver las dificultades de la población¹.

Su cercanía con la ciudadanía le permite conocer la realidad local y adaptar las políticas públicas a las necesidades de su población. Lo anterior no sólo conlleva a un ahorro muy importante en recursos estatales, sino que a una mayor aceptación ciudadana de las decisiones de sus autoridades. Sólo estos órganos de la administración pública se encuentran en una posición favorable para generar condiciones de participación ciudadana que fortalezcan el sentimiento democrático de los habitantes de una nación. Los niveles de desencanto ciudadano

¹ Otto Gönnerwein, *Gemeinderecht*, 1. Edición, Editorial Mohr, Tübingen, 1963, p. 1 y s.s.

amenazan los niveles de representatividad de los poderes políticos y es importante por ello no cerrar los canales de comunicación que puedan generar el diálogo adecuado para fortalecer el estado de derecho.

La autonomía municipal se ha convertido en una visión del desarrollo político de Alemania desde principios del siglo XIX, y se manifiesta como una forma de organización descentralizada al interior del Estado en el sentido de una separación de atribuciones en el ámbito de una administración estatal indirecta en personas jurídicas de derecho público².

A la organización estatal y administrativa alemana pertenece el principio de la autonomía administrativa, que rige también para el ámbito municipal. Fuera del campo comunal, la autonomía administrativa es vista como autonomía administrativa funcional, como ocurre con las cámaras de la industria y el comercio, las cámaras profesionales, las universidades, las agrupaciones estudiantiles, etc. Lo anterior ocurre en el ámbito económico, profesional, académico, estudiantil, cultural y social³. Es para Alemania especialmente importante distribuir parte de las tareas del Ejecutivo mediante la autonomía administrativa, toda vez que este principio refuerza una vía libre en el actual desarrollo del estado alemán y de su organización administrativa.

La autonomía municipal es, según las actuales consideraciones, "... el sentido e intención de activar a los interesados en sus propios asuntos, los que cobran fuerza vida en la comunidad local de cumplir individual y responsablemente tareas públicas en el territorio propio, con el fin de fomentar el bienestar de sus habitantes y preservar la historia e identidad propia de cada lugar⁴. La autonomía municipal significa, de esta forma, autonomía administrativa de los ciudadanos, de manera tal que las comunas puedan gestionarse, como parte de la administración estatal, con personalidad jurídica de derecho público propia, con patrimonio propio, en

● 2 Klaus Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, tomo I, *Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts, Strukturprinzipien der Verfassung*, 1. Edición, Editorial Beck, München, 1977, p. 298.

3 Reinhard Hendl, *Grundbegriffe der Selbstverwaltung*, en: *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, Günter Püttner (Hrsg.), §1, tomo 1, *Grundlagen und Kommunalverfassung*, 3. Edición actualizada, Editorial Springer, Berlin-Heidelberg, 2007, p. 4.

4 Sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán, Tomo 11, inicia en p. 266, cita en p. 275 y sgte., a citarse a futuro como BVerfGE 11, 266 (275 y s.).

su propio nombre y a través de órganos propios. Cada municipio tiene su propio campo de acción en el cual podrán desempeñarse con independencia del ámbito de atribuciones del Estado.

En razón del desarrollo histórico de la autonomía municipal, la doctrina diferencia entre un concepto político y uno jurídico, lo que surgió de la influencia del Reglamento Municipal de Stein de 1808 y de las ideas de Rudolf von Gneist. Por un lado, la autonomía municipal política representa la autonomía administrativa de la ciudadanía, esto es, la intervención honorífica de ciudadanos en la administración. Los objetivos fundamentales son contrarrestar el poderío de la burocracia administrativa, fortalecer la conciencia y la responsabilidad social, y lograr una participación directa de los ciudadanos en los asuntos de la administración comunal. Por otro lado, la autonomía municipal jurídica corresponde al ejercicio de tareas públicas en nombre propio y bajo propia responsabilidad por parte de personas autónomas de derecho público y por órganos propios en el marco de lo establecido en la ley⁵.

Parte importante de la autonomía municipal y de la descentralización recae en la población y en cómo ella participará de las decisiones de su comuna, vale decir, en el concepto político de la autonomía municipal, antes mencionado. Sin una identificación de los grupos intermedios y de los ciudadanos individualmente considerados, el sistema estará falto de sustancia. La población debe estar convencida de que la esencia y el éxito de la autonomía municipal está en sus manos. Es por ello vital convencer a cada uno de los actores sociales para que tomen parte de las decisiones de la comunidad local, generando los mecanismos adecuados de participación que aseguren a su vez la eficiencia de la administración.

En lo que respecta al concepto jurídico propiamente tal, nos encontramos frente a la independencia con la que deben desenvolverse las municipalidades para el adecuado logro de sus objetivos. En este caso, se refiere exclusivamente a la

⁵ Rolf Stober, *Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland*, 3. Edición actualizada, Editorial Kohlhammer, Stuttgart, 1996, p. 59 y sgte.

autonomía del organismo y no a la participación de la ciudadanía en la administración de la comuna. Dicho concepto establece que las intromisiones del estado en el ámbito municipal impiden el desarrollo de la comunidad local, y que sólo una adecuada autonomía en el funcionamiento de las comunas es capaz de garantizar el éxito en la aplicación de políticas públicas.

A la autonomía municipal no pertenece ningún catálogo especial de funciones, sino que la competencia de hacerse cargo de todos los asuntos de la comunidad local que no han sido otorgados expresamente por ley a otros órganos de la administración del Estado. Es así como las comunas poseen fuera de la garantía constitucional de distribución de tareas independencia para los asuntos de la comunidad local. El legislador sólo puede quitarle a las municipalidades una atribución con manifiesto carácter local por razones que involucren el interés general de la población, en aquellos casos en que el ordenamiento no asegure el cumplimiento de las funciones y el despojo de esa atribución tenga una causa justificada de mayor valor que el principio constitucional de distribución de funciones. De acuerdo al artículo 28 inciso segundo primera parte de la Constitución alemana, se entiende por asuntos de la comunidad local aquellas atribuciones e intereses de la comunidad que pertenecen a la localidad o que poseen una específica relación con la comuna y sus habitantes⁶.

La participación ciudadana, la responsabilidad individual y la competencia general son tres importantes elementos estructurales que, según la Constitución alemana, forman la autonomía municipal. La participación ciudadana significa el modo de formación del carácter comunal, esto es, que las decisiones importantes sean tomadas por los representantes elegidos por el pueblo y no finalmente que los ciudadanos tengan una participación determinante en la administración. Responsabilidad individual significa autonomía respecto al Estado en la toma de decisiones y competencia general que el alcance del ámbito de acción comunal es extenso en lo que respecta a su jurisdicción⁷.

⁶ BverfGE 79, 127 (127).

⁷ Janbernd Oebbecke, Kommunale Selbstverwaltung am Ende dieses Jahrhunderts. Ist das politische Konzept noch tragfähig?, en: Kommunale Selbstverwaltung am Ende dieses Jahrhunderts, ein Cappenberger Gespräch veranstaltet am 2. Oktober 1997 in Dortmund, Cappenberger Gespräche des Freiherr-vom-Stein-Gesellschaft (Hrsg.), tomo 29, 1. Edición, Editorial Cappenberger Gespräche des Freiherr-vom-Stein-Gesellschaft, Köln, 1998, p. 42 y sgte.

El concepto político de la autonomía municipal no se encuentra dentro de los elementos esenciales que conforman esta garantía. Muchos autores consideran que las autoridades comunales cuentan con niveles de representación suficientes para tomar las decisiones a nombre de los ciudadanos y que el factor clave se genera por la especial cercanía existente entre las mencionadas autoridades y la comunidad local. Además, los constantes crecimientos demográficos de la población hacen cada vez menos eficaz el garantizar una democracia directa siendo, por tanto, más importante asegurar de la mejor forma posible la representatividad de la población. Sin embargo, no podemos olvidar la importancia y los efectos positivos que generan a nivel local permitir el acceso de los ciudadanos en la toma de las decisiones que los afectan directamente, convirtiéndose por ello en un tema a tomar en cuenta, si es que el objetivo es consolidar la autonomía municipal.

3 Breve Evolución Histórica de la Autonomía Municipal en Alemania

Al hablar de autonomía municipal en Alemania, necesariamente se debe hacer referencia a Karl Freiherr vom und zum Stein, reformador y ministro prusiano de comienzos del siglo XIX. Su gran obra se materializó en el Reglamento Municipal de 1808, que fue parte importante de las reformas realizadas al Estado Prusiano. La finalidad de esta reforma fue unir, mediante la descentralización de la administración, a la ciudadanía con el Estado, disminuyendo la enorme diferencia existente entre la autoridad y los gobernados, aumentando los niveles de responsabilidad de la población y otorgándole cargos honoríficos se logró fortalecer el interés político.

La participación de la ciudadanía en la administración pública a nivel comunal permitió aumentar el interés individual hacia el bien común y hacia la política, y de este modo fortalecer al Estado prusiano. Es así como podemos concluir que el verdadero objetivo de las reformas de Stein no fue formar municipios libres sino que, por el contrario, fortalecer el Estado prusiano⁸. Sin embargo, los principios y fundamentos de esta reforma son la base que sustenta hasta nuestros días al sistema comunal alemán. De esta forma, se consiguió que las ciudades detentaran el

⁸ Gönnerwein, op. cit., p. 12.

derecho de regular sin intromisión del gobierno central los asuntos de su jurisdicción, dividiendo por primera vez en forma clara las atribuciones propias de los municipios de las que les eran delegadas. Las intromisiones de la administración central fueron limitadas, a pesar de que continuaron presentes en ciertos temas de no menor trascendencia.

Tras la reformas realizadas por Stein y alejado éste de sus funciones, intentaron devolverle las atribuciones a la administración central, comenzando una restauración cuya pieza fundamental la encontramos en el Reglamento Municipal de 1831⁹. Posteriormente, durante la Revolución de 1848, se realizaron intentos que buscaban desarrollar un derecho municipal liberal para toda Alemania, los que fracasaron junto con la derrota de los revolucionarios. Tras ello se dictó un Reglamento Municipal en 1853 muy semejante al del año 1831, que se mantuvo inalterable en la mayoría de los Estados alemanes hasta 1933¹⁰.

La Constitución de Weimar de 1919 le entregó a las comunas y agrupación de comunas el derecho a la autonomía municipal dentro de los límites de la legislación, siendo, a su vez, el primer texto constitucional alemán en utilizar el concepto de autonomía municipal¹¹. Sin embargo, los estados al interior de Alemania mantuvieron una serie de atribuciones legales que les permitieron la aprobación de leyes orgánicas municipales que regularon íntegramente el régimen municipal, evitando con ello el desarrollo de la autonomía municipal. Sólo en algunos Estados como Baden, Sachsen, Thüringen y Bayern se dictaron Reglamentos Municipales con elementos de participación y cercanía ciudadana

Al término de la Segunda Guerra Mundial se dictaron en Alemania Occidental Leyes y Reglamentos Municipales, basándose en la historia de las respectivas regiones y a la influencia de los países de la ocupación, consiguiéndose en 1949 con la promulgación de la Constitución de la República Federal de Alemania la

⁹ Martin Burgi, *Kommunalrecht*, 1. Edición, Editorial Beck, München, 2006, p. 21; Alfons Gern, *Deutsches Kommunalrecht*, 3. Edición, Editorial Nomos, Baden-Baden, 2003, número al margen de página 6; Klaus Vogelgesang, Uwe Lübking y Helga Jahn, *Kommunale Selbstverwaltung*, 2. Edición actualizada, Editorial Erich Schmidt, Berlin, 1997, número al margen de página 27.

¹⁰ Burgi, *op. cit.*, p. 22.

¹¹ Heinrich Scholler, *Grundzüge des Kommunalrechts in der Bundesrepublik Deutschland*, 4. Edición actualizada, Editorial Müller, Heidelberg, 1990, p. 9.

consagración de la garantía de la autonomía municipal vigente hasta nuestros días. En lo que concierne a Alemania Oriental, se dictó en 1946 un Reglamento Municipal Democrático que garantizaba la autonomía municipal, muy semejante al consagrado en esos años en la parte occidental. Sin embargo, y sobre todo tras 1952, el Reglamento fue abandonado quedando la representación y administración comunal en manos de órganos estatales designados para cada localidad¹². Recién en 1990, con la dictación de la Ley Constitucional Municipal de la DDR, fue consagrada nuevamente la autonomía municipal, la que se mantuvo vigente hasta que los propios Estados dictaran sus propios Reglamentos Municipales en los años 1993-1994¹³.

¹² Ibidem, p. 12 y sgte.

¹³ Siegfried Petzold, Der Übergang zur kommunalen Selbstverwaltung: Bestandteil des demokratischen Erneuerungsprozesses in der DDR, en: Aufbau kommunaler Selbstverwaltung in der DDR: Grundsatzfragen und Dokumentation zur Entstehung einer Kommunalverfassung, Franz-Ludwig Knemeyer (Hrsg.), Kommunalrecht-Kommunalverwaltung, tomo 4, 1. Edición, Editorial Nomos, Baden-Baden, 1990, p. 2.

4 Garantía Constitucional del art. 28 inciso 2

La garantía de la autonomía municipal se encuentra en el artículo 28 de la Constitución de la República Federal de Alemania, en el capítulo "De la Federación y de los Estados Regionales", diferente a lo que establecía la Constitución de Weimar. Es así que, por una parte, da la impresión que ella no es un derecho fundamental y, por otra, que los estados regionales tienen por sobre la federación la potestad de reglamentarla y la función de garantizarla, de forma que las obligaciones que establece la Constitución se materializan en los estados regionales. En este sentido debe existir concordancia entre el orden constitucional de los estados regionales con las normas de la Constitución.

El artículo 28 inciso segundo de la Constitución de la República Federal de Alemania establece: "Deberá 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 asociaciones de municipios tienen igualmente, dentro del marco de sus competencias legales y de acuerdo con las leyes, el derecho de autonomía administrativa. La garantía de la autonomía abarca también las bases de la propia responsabilidad financiera; estas bases incluyen una fuente tributaria que, junto con el derecho de fijar los tipos de recaudación, corresponde a los municipios y se rige por la respectiva capacidad económica".

En el artículo 28 inciso 2 parte primera de la Constitución se encuentra garantizada la autonomía municipal, vale decir, el derecho de las municipalidades de asumir la responsabilidad de todos los asuntos de la comunidad local de acuerdo a lo establecido en las leyes. En este sentido, asegura esta norma un campo de acción a los municipios y la facultad de asumir responsablemente la dirección en este ámbito.

Para el Tribunal Constitucional Federal alemán son características de los asuntos que forman parte de la autonomía municipal tanto el componente espacial (local), como el social (sociedad)¹⁴. Objeto de protección de la autonomía municipal son los asuntos locales, que, según las palabras del Tribunal Constitucional Federal alemán, comprende sólo las tareas que radican en la comunidad local o que tienen una especial conexión con la comunidad local y que pueden ser cubiertas por ella en forma responsable y autónoma¹⁵.

La institución jurídica o garantía objetiva de asignación de funciones garantiza que todas las que se generen en la comunidad local o que tengan una especial conexión con ella sean de competencia individual de los municipios. El principio universal garantiza a las municipalidades el derecho de descubrir funciones, de tal forma que ellas puedan desarrollar en su jurisdicción todas las tareas que se generen. Sólo así podrán fomentar las municipalidades el bienestar social general, como asimismo los intereses materiales y el desarrollo espiritual del individuo. Las funciones locales no deben ser taxativas, toda vez que el ámbito de acción municipal es un proceso histórico en constante evolución, esto es, un círculo dinámico de desarrollo y de creación de nuevas funciones¹⁶.

Existen, además, otras normas que sirven para asegurar la autonomía municipal en Alemania. El artículo 93 inciso 1 número 4b de la Constitución garantiza a las municipalidades un derecho subjetivo de defensa a las intromisiones a la autonomía

¹⁴ Martin Thies, Zur Situation der gemeindlichen Selbstverwaltung im europäischen Einigungsprozess: unter besonderer Berücksichtigung der Vorschriften des EG-Vertrages über staatliche Beihilfen und der EG-Umweltpolitik, Schriften zum internationalen und zum öffentlichen Recht, tomo 8, Gilbert Gornig (Hrsg.), 1. Edición, Editorial Lang, Frankfurt am Main-Berlin-Bern-New York-Paris-Wien, 1995, p. 30.

¹⁵ BverfGE 8, 122 (134).

¹⁶ Siegfried Schwab, Kommunale Selbstverwaltung heute: Neubestimmung der Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft?, Reihe Rechtswissenschaft, tomo 65, 1. Edición, Editorial Centaurus, Pfaffenweiler, 1988, p. 12 y sgte.

municipal, de tal forma que mediante esta acción constitucional las municipalidades tienen la facultad de demandar a otros órganos de la administración del Estado en casos de conflictos de intereses provocados por medidas dictadas por otros organismos. Además, el artículo 106 inciso 5 y 6 regula el principio constitucional de capacidad financiera de los municipios, de forma que ellos pueden hacer uso de una acción de reparación de gravámenes financieros en contra el Estado, en los casos en que éste les prive de recursos. Esta garantía sirve, también, para asegurar la intervención de los municipios frente a planificaciones estatales, en los casos en que éstas pasen a llevar el ámbito local¹⁷.

El concepto jurídico de la autonomía municipal no se encuentra definido en forma precisa en la Constitución, toda vez que no es posible entregar una definición abstracta, jurídica y dogmática del contenido de esta garantía. No se deben vincular altas expectativas en relación a los resultados que entregue la interpretación del tenor literal de normas constitucionales. Para la autonomía municipal rige lo anterior en forma especial, toda vez que faltan tanto definiciones legales para muchos conceptos, como a su vez ayudas interpretativas del Tribunal Constitucional Federal alemán. En relación al texto, faltan puntos precisos, directos y claros de referencia para su interpretación o al menos para la constatación de su esencia, esto es el ámbito de acción de la autonomía municipal¹⁸.

El principio de la autonomía municipal es la base constitucional y el punto de partida para el contenido, el alcance y los límites del derecho comunal. De esta forma, este principio se encuentra también garantizado en las constituciones de los estados regionales, en los reglamentos municipales y de las agrupaciones de comunas, a fin de fomentar el bienestar de la población dentro de una libre autonomía administrativa.

En particular se les concede a las comunas, a fin de materializar el principio de la autonomía municipal, una serie de derechos soberanos, como la autonomía territorial, organizacional, de administración de personal, de planificación,

¹⁷ Vogelgesang/Lübking/Jahn, op. cit., número al margen de página 60 y sgte.

¹⁸ Wolf Weber, *Selbstverwaltung und Demokratie in den Gemeinden nach der Gebietsreform*, Schriften zum deutschen Kommunalrecht, tomo 24, 1. Edición, Editorial Reckinger, Siegburg, 1982, pp. 12-14.

reglamentaria, financiera y en la determinación de tributos. Sin embargo, la autonomía municipal no se debe reducir a esas garantías, sin desmerecer su importancia. En la práctica, la autonomía municipal se refiere más en entender la administración propia en su sentido político y en fomentar su uso. En un sentido político, la autonomía municipal es el efecto honorífico que se produce en los ciudadanos el tomar parte en los asuntos de la comunidad. Pertenece a la esencia de la autonomía municipal que las relaciones locales sean desarrolladas especialmente por ciudadanos confiables y comprometidos. Lo anterior produce cercanía con la ciudadanía que comprende mejor el trabajo que se realiza en la comuna. Además, flexibiliza y hace más espontáneas las decisiones, garantizando mejores estándares de calidad de las decisiones y aceptación de ellas por parte de la ciudadanía.

Una de las finalidades fundamentales del entendimiento político de la autonomía municipal es contrarrestar el poder desmesurado que detenta la burocracia en la administración, y el distanciamiento entre la administración y el ciudadano. La profesionalización de las tareas municipales muchas veces limita y dificulta la participación ciudadana, por lo que hay que ser bastante creativo a la hora de establecer y delimitar la función de los cargos honoríficos.

Otro de los mecanismos principales que garantizan una activa autonomía municipal son las formas de democracia directa, mediante las cuales los ciudadanos pueden manifestar su voluntad y opinión respecto a la administración de la comuna, como es el caso de los plebiscitos o consultas municipales.

(agregar garantía institucional)

5 Organización Municipal en Alemania

La formación de la voluntad política al interior de la República Federal de Alemania se realiza en tres niveles: en la federación, en los estados regionales y en las municipalidades. Las municipalidades gozan de autonomía municipal, un importante principio de la Constitución, el que según el principio de subsidiaridad garantiza y asegura el desarrollo democrático legítimo y la conformación de la comunidad local.

La relación federación, estados regionales y municipalidades no puede permitir entre ellos un ámbito de decisión política separado. Cada nivel debe desempeñar su determinado papel y sus tareas con sorprendente fuerza de voluntad, a fin de que un orden estatal como éste pueda responder bien y efectuar, además, un aporte a la libertad social. Sólo así logrará la autonomía municipal como elemento principal de una separación vertical de poderes y alcanzar su finalidad.

En el derecho de la federación no existe un reglamento municipal que se preocupe de regular completamente el derecho comunal, sino que sólo disposiciones que buscan resguardar la unidad jurídica y económica. En este sentido, la Constitución abarca normas que en gran parte se deben concretar a través de leyes de los estados regionales. No obstante, existe un gran número de leyes federales sobre derecho municipal, de forma que la federación directa o indirectamente ejerce influencia

sobre el funcionamiento de los municipios y agrupaciones municipales. Esta normativa atañe a diversos temas que en gran medida son importantes para el cumplimiento de las funciones de los municipios, como por ejemplo el código de la construcción, la ley de desarrollo urbano, la ley de ayuda social de la federación, la ley de ayuda infantil y juvenil, etc.

Las municipalidades no son una extensión del brazo estatal, pero tampoco un lugar para confrontar al estado. Los municipios permiten la participación de la sociedad en la administración, no más que una organización social, pero al menos un alto grado de participación ciudadana en el estado. La federación no tiene muchas facultades legales en el campo del derecho municipal y es por ello que los estados regionales han dictado una serie de leyes municipales. Aunque los reglamentos municipales son diferentes en todos los estados regionales, para fines doctrinarios se les clasifica en una división general de dos grandes tipos: las constituciones del norte y del sur de Alemania. Pertenecen a las constituciones del norte de Alemania los estados de Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen y parte de Schleswig-Holstein. Por otro lado, pertenece a las constituciones del sur de Alemania los estados de Bayem y Baden-Württemberg. Los demás estados regionales optaron por modelos que hacen referencia a los tipos ya señalados¹⁹.

Las ciudades-estado Berlín, Bremen y Hamburg toman una posición especial, toda vez que el derecho estatal y comunal se confunde. Ellas no tienen un reglamento municipal especial y la Constitución del estado regional es a su vez Ley Constitucional Municipal²⁰.

¹⁹ Scholler, op. cit., p. 17 y sgte.

²⁰ Stober, op. cit., p. 24.

6 Función y Significado de la Autonomía Municipal en Alemania

Frente a la federación y a los estados regionales las municipalidades son una comunidad autónoma. En este sentido, debemos entender la autonomía municipal como una institución política y de base constitucional, de tal forma que la participación ciudadana en la política comunal es participación política.

Los municipios no son extensiones del brazo estatal sino que, teniendo autonomía, forman parte importante de él, tanto así que algunas constituciones de los estados regionales los califican como originarias corporaciones territoriales de derecho público. Lo anterior no significa una dualidad entre estado y municipios, sino que para algunos autores es una señal de que los municipios son anteriores al concepto moderno de estado²¹.

El concepto de autonomía municipal es a la vez medio para el fin y fin en sí mismo, toda vez que él persigue una administración eficaz pero a su vez una libertad social, a fin de alcanzar por sí misma una eficiente administración. Con el tiempo, el desarrollo de un estado benefactor en Alemania a través de modificaciones legales y planificación estatal

²¹ Scholler, op. cit., p. 17 y sgte.

llevó a desarrollar una marcada limitación al ámbito de acción municipal, lo cual produjo un problema complejo para el desarrollo del sector municipal y la garantía de la autonomía municipal²². Se observó así una marcada tendencia a nivel de la federación y de los estados regionales de definir las políticas públicas del territorio sin participación de las comunas, afectando con ello la autonomía administrativa de los municipios. No obstante, la judicatura aceptó los requerimientos de muchos municipios, quedando de manifiesto el valor, vigencia e importancia de esta garantía. En este sentido, existe en todos los niveles de la administración plena convicción sobre el vital papel que esta garantía constitucional desempeña en la actualidad y el que, además, desempeñará en el futuro.

Si bien los orígenes de la autonomía municipal son muy anteriores a la consolidación de la democracia en Alemania, muchos ven en ella una de las bases que la sustenta, toda vez que fue la primera forma de participación ciudadana en las decisiones políticas del Estado. El sentimiento democrático de la ciudadanía se origina en las comunas, y a través de ellas se expande hacia toda la organización política. Resulta por ello importante no cerrar las puertas a la participación ciudadana, único camino que permitirá, tal como se buscó en sus inicios, fortalecer al Estado.

Es difícil definir a la autonomía municipal pero está claro que sin ella no se puede satisfacer la función primordial de las municipalidades. La independencia de éstas del estado pertenece a los requisitos de la autonomía municipal. Eso no significa que los municipios puedan realizar todas sus funciones sin una supervisión estatal, sino que las municipalidades poseen una gran responsabilidad para solucionar sus propios problemas. Es importante dejar claro que la especial función de los municipios y la importancia de esta institución para la organización estatal justifican la existencia de la autonomía municipal.

Los fines de la garantía de la autonomía municipal son la consecución de la democracia a nivel local, y la desconcentración y descentralización al interior del

²² Dieter Sauberzweig, *Entwicklungstendenzen und Anforderungen an die kommunale Selbstverwaltung*, en: *Die Zukunft der Selbstverwaltung: Vorträge und Diskussionsbeiträge der 58. Staatswissenschaften Fortbildungstagung 1990 der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer*, Willi Blümel und Hermann Hill (Hrsg.), *Schriftenreihe der Hochschule Speyer*, tomo 107, 1. Edición, Editorial Dunker und Humblot, Berlin, 1991, p. 51.

Estado. Para alcanzar dichos fines se deben seguir ciertos principios estructurales, vale decir, la unidad de la administración local, la pluralidad de la esfera de acción comunal y la responsabilidad individual de la administración²³. Sólo así cada municipio logrará alcanzar el cumplimiento de sus funciones y con ello la satisfacción de las necesidades de la comunidad local. No olvidemos que la autonomía municipal busca, además, mejorar la eficiencia de la administración, toda vez que son los municipios quienes mejor conocen las necesidades de su jurisdicción, pudiendo así utilizar en forma más racional los siempre escasos recursos con los que se cuenta.

Una de las mayores virtudes de la autonomía municipal es alcanzar una cercanía de la administración con los problemas de la gente, ya que son los ciudadanos quienes pueden preocuparse de mejor forma de sus propios intereses. El Estado debe esmerarse en generar oportunidades de participación a la ciudadanía para fortalecer los niveles de pertenencia y socialización. Somos parte de una sociedad y debemos preocuparnos por ella. Muchos de sus vicios se generan justamente por falta de integración de sus miembros, y es por ello que las municipalidades están llamadas a desempeñar un papel importante, permitiendo que los ciudadanos encuentren esas puertas de participación que en otras esferas de la administración no son posibles.

²³ Scholler, op. cit., p. 15.

7 Conclusiones

Hasta qué punto deben ser tomadas en cuenta en nuestro país las exigencias democráticas por autonomía municipal, es una pregunta sujeta a controversia y a diferentes opiniones, pero cuya respuesta es imprescindible para revitalizar al sector municipal. Sólo conociendo las reales intenciones del Ejecutivo en cuanto al grado de independencia que están dispuestos a conceder a las municipalidades, se podrán establecer las políticas públicas adecuadas que logren sacar al sector del gran pozo en el que actualmente se encuentra. Las herramientas para proceder a esta magna tarea están hoy en día a nuestra disposición y sólo necesitamos aunar criterios y voluntades para poder trabajar todos juntos en pos del bienestar de la comunidad.

La autonomía municipal sufre en la actualidad de no menos dificultades que las que experimentó hace siglos. A pesar de la consolidación de la democracia como forma de gobierno en la mayor parte del planeta, que aumentaría las posibilidades de participación ciudadana, existe una tendencia marcada a nivel de las autoridades en pos de centralizar el poder. Muchas de las decisiones que afectan a la comunidad están siendo tomadas cada vez en forma más centralizada, lo cual ha significado un retroceso por parte de los municipios en su capacidad de acción. Poco a poco se han quedado sin las atribuciones ni la capacidad de hacer frente a los ataques a su autonomía. La gran

Poco a poco se han quedado sin las atribuciones ni la capacidad de hacer frente a los ataques a su autonomía. La gran carencia de recursos, los altos niveles de endeudamiento, la dependencia financiera al estado central y muy escaso respaldo ciudadano le impiden a los municipios desempeñar adecuadamente sus funciones. Se le ha restado con ello valor a la autonomía municipal, siendo fundamental contar con una garantía constitucional adecuada que asegure su existencia y permanencia en el tiempo, al tenor de lo realizado por el constituyente alemán.

No menos importante resulta analizar el modo en que las propias municipalidades se han desenvuelto en el último tiempo, las que cierran las puertas a la participación ciudadana por ver en ella sólo una traba al cumplimiento de sus funciones. Olvidamos que la grandeza de un estado está en sus fundamentos, en cada una de las personas que forman parte de él y que deben luchar día a día por enaltecerlo. No es de extrañar que exista una gran disminución de la participación de la ciudadanía en la política o un gran desinterés por ella. Esta enorme distancia entre gobernantes y gobernados es la que justamente deterioró en el pasado a grandes imperios. No podemos dejar que los habitantes de un estado se sientan cada vez más alejados de sus autoridades. Debe existir un alto grado de cohesión y compromiso con lo que ocurre al interior de una nación. La ciudadanía debe estar conciente de que las decisiones que toma la autoridad le afectan directamente y que, por tanto, es de su total incumbencia quiénes gobiernan y cómo lo hacen.

Son los municipios los que se encuentran en la base de la administración pública y, por su especial naturaleza y funciones, en una posición privilegiada de cercanía con la ciudadanía. Es por esta razón importante garantizarles y dotarles de una autonomía municipal, sobre todo en lo que respecta a su aspecto político, de tal manera de brindarle a la comunidad una energía vital que contagie a todos sus integrantes y los haga comprometerse en los desafíos de mejorar las condiciones de vida al interior del Estado.

No existe dificultad mayor que aunar voluntades, ya que el trabajo cohesionado y dirigido está confirmado que siempre encuentra destino. No basta con declaraciones de principios y buenas intenciones, lo que realmente producirá un cambio en la forma de administración municipal es iniciar todos juntos el paso hacia una comuna más autónoma.

declaraciones de principios y buenas intenciones, lo que realmente producirá un cambio en la forma de administración municipal es iniciar todos juntos el paso hacia una comuna más autónoma.

Es de este modo importante conocer la evolución histórica y constitucional de la autonomía municipal en Alemania, al igual que la importancia y función de esta institución para el sistema político de dicho país. El papel que ha desempeñado con los años nos demuestra su importancia y vital función, pero nos confirma, a su vez, que existe una constante amenaza de perder el rumbo y de restarle valoración, generando con ello un gran vacío en la administración. Un sistema carente de autonomía municipal pierde su mayor significado, vale decir, cierra las puertas a la participación ciudadana, condición vital a la hora de hacer perdurar una nación con fundamentos democráticos.

En Alemania, las municipalidades son sin duda la piedra angular sobre la que se sustenta el régimen democrático, siendo la autonomía municipal, junto con el régimen federal, las claves del éxito en su administración.

Bibliografía

BURGI, Martin. Kommunalrecht, 1. Edición, Editorial Beck, München, 2006; Alfons Gem, Deutsches Kommunalrecht, 3. Edición, Editorial Nomos, Baden-Baden, 2003, número al margen de página 6; Klaus Vogelgesang, Uwe Lübking y Helga Jahn, Kommunale Selbstverwaltung, 2. Edición actualizada, Editorial Erich Schmidt, Berlin, 1997.

GÖNNENWEIN, Otto. Gemeinderecht, 1. Edición, Editorial Mohr, Tübingen, 1963.

HENDLER, Reinhard. Grundbegriffe der Selbstverwaltung, en: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Günter Püttner (Hrsg.), §1, tomo 1, Grundlagen und Kommunalverfassung, 3. Edición actualizada, Editorial Springer, Berlin-Heidelberg, 2007.

OEBBECKE, Janbemd. Kommunale Selbstverwaltung am Ende dieses Jahrhunderts. Ist das politische Konzept noch tragfähig?, en: Kommunale Selbstverwaltung am Ende dieses Jahrhunderts, ein Cappenberger Gespräch veranstaltet am 2. Oktober 1997 in Dortmund, Cappenberger Gespräche des Freiherr-vom-Stein-Gesellschaft (Hrsg.), tomo 29, 1. Edición, Editorial Cappenberger Gespräche des Freiherr-vom-Stein-Gesellschaft, Köln, 1998.

PEZOLD, Siegfried. Der Übergang zur kommunalen Selbstverwaltung: Bestandteil des demokratischen Erneuerungsprozesses in der DDR, en: Aufbau kommunaler Selbstverwaltung in der DDR: Grundsatzfragen und Dokumentation zur Entstehung einer Kommunalverfassung, Franz-Ludwig Knemeyer (Hrsg.), Kommunalrecht-Kommunalverwaltung, tomo 4, 1. Edición, Editorial Nomos, Baden-Baden, 1990.

SAUBERZWEIG, Dieter. Entwicklungstendenzen und Anforderungen an die kommunale Selbstverwaltung, en: Die Zukunft der Selbstverwaltung: Vorträge und Diskussionsbeiträge der 58. Staatswissenschaften Fortbildungstagung 1990 der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Willi Blümel und Hermann Hill (Hrsg.), Schriftenreihe der Hochschule Speyer, tomo 107, 1. Edición, Editorial Dunker und Humblot, Berlin, 1991.

SCHWAB, Siegfried. Kommunale Selbstverwaltung heute: Neubestimmung der Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft?, Reihe Rechtswissenschaft, tomo 65, 1. Edición, Editorial Centaurus, Pfaffenweiler, 1988.

STERN, Klaus. Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, tomo I, Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts, Strukturprinzipien der Verfassung, 1. Edición, Editorial Beck, München, 1977.

STOBER, Rolf. Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland, 3. Edición actualizada, Editorial Kohlhammer, Stuttgart, 1996.

THIES, Martin. Zur Situation der gemeindlichen Selbstverwaltung im europäischen Einigungsprozess: unter besonderer Berücksichtigung der Vorschriften des EG-Vertrages über staatliche Beihilfen und der EG-Umweltpolitik, Schriften zum internationalen und zum öffentlichen Recht, tomo 8, Gilbert Gomig (Hrsg.), 1. Edición, Editorial Lang, Frankfurt am Main-Berlin-Bern-New York-Paris-Wien, 1995.

WEBER, Wolf. Selbstverwaltung und Demokratie in den Gemeinden nach der Gebietsreform, Schriften zum deutschen Kommunalrecht, tomo 24, 1. Edición, Editorial Reckinger, Siegburg, 1982.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA
DE CHILE

Instituto
Chileno
de Estudios
Municipales



www.ichem.cl