

Democracia y formas de participación local en Alemania

Hans Herbert Von Arnim

Catedrático de Ciencia Política.

Universidad Alemana de Ciencia de la Administración. Espira.

Traducción de Ángel Iglesias, Universidad Rey Juan Carlos.

La estructura del gobierno local en Alemania. Marco general.

La República Federal de Alemania (RFA) es un estado federal que dota de un elevado grado de autonomía a sus gobiernos locales, cuyos ciudadanos interactúan con cinco, y en algunos casos, incluso más niveles de gobierno y administración: la Unión Europea, la Federación (*Bund*), los Estados (*Länder*), en algunos casos determinadas confederaciones regionales o circunscripciones territoriales, las comarcas (*Landkreis*), en ocasiones agrupaciones de municipios, las entidades locales y las ciudades, en cuyo seno y en algunas de ellas existen distritos con diversos grados de autonomía política y administrativa.

Los 16 Estados o *Länder* ostentan, según la Constitución federal (*Grundgesetz*), el rango jurídico de estados, con sus correspondientes órganos legislativos, ejecutivos y judiciales. Por lo que hace a los gobiernos y a la administración municipal hay que señalar que constitucionalmente estos gozan de una cláusula de garantía que preserva su autonomía, aun cuando la normativa reguladora de los entes locales es competencia de los Estados. Ello trae como consecuencia que el estatuto de los municipios y de las comarcas esté regulado, por lo general, por los parlamentos estatales. Esto expresa que son parte de los Estados. La Ley Fundamental y las constituciones de los *Länder* garantizan tanto la autonomía de los entes locales en aquellos asuntos que les son propios como de las comarcas (Art. 28, 2 de la *Grundgesetz*). Por lo demás, el legislador de los Estados ha de respetar estas garantías. En caso de conflictos los municipios pueden apelar a los tribunales constitucionales por medio de la institución del recurso de amparo constitucional (Art. 93, 4b de la *Grundgesetz*). Al mismo tiempo la Ley Fundamental garantiza el sufragio libre, igualitario y directo a las representantes en los municipios y en las comarcas. Sin embargo, como veremos, dentro de este marco constitucional común las configuraciones en cada caso pueden ser distintas.

Estados-ciudad, y ciudades libres de demarcación

En los estados-ciudad Berlín, Hamburgo y Bremen los niveles de *Land* (estado federado), *Landkreis* (comarca) y de municipio coinciden, aunque el estado de Bremen cuenta con otra ciudad independiente (Bremerhaven). En los tres estados-ciudad los organismos del *Land* a su vez cumplen las funciones de las comarcas y municipales. En los trece estados restantes y en Bremerhaven (**cuadro, columna 1**) existen un conjunto de leyes para la ordenación local, a saber, 14 normas reguladoras de sus respectivos gobiernos locales, otras catorce reguladoras del gobierno comarcal, además de las diferentes normas reguladoras del régimen electoral local, una para cada una de los catorce Estados. Este haz de normas conforman, en su conjunto, un régimen propio de gobierno y administración local para cada uno de los *Länder*. En este aspecto, es necesario tener en cuenta que en el derecho local alemán rige el principio de unidad del régimen local (*Prinzip der „Einheitsgemeinde“*), lo que viene a significar que el derecho municipal se extiende a todos los municipios de ese *Land* y es aplicado de la misma forma, independientemente de si se trata de un municipio pequeño o de una ciudad. Sin embargo las ciudades muy grandes suelen contar con un régimen especial ya que en ellas se concentran los dos niveles, municipio y comarca. Por lo demás, las grandes ciudades como Munich o Colonia, así como los estados-ciudad, están a su vez subdivididas en varios distritos administrativos con organismos propios que administran los asuntos de su ámbito administrativo de manera autónoma.

La reforma de las demarcaciones territoriales

Hace aproximadamente 35 años se llevo a cabo una reforma de las demarcaciones territoriales en todos los estados de la entonces Alemania occidental. En su curso se unificaron muchas demarcaciones municipales pequeñas y muchos municipios periféricos de ciudades grandes fueron incorporados a estas. De esta manera se redujo la cantidad de aproximadamente 24.000 municipios en total a 8500, 425 comarcas se convirtieron en 235 y el número de ciudades con régimen especial disminuyó de 139 a 92. Con posterioridad a la reunificación alemana en 1990, tuvo lugar una segunda reforma territorial de similares características a la descrita, aunque sólo afectó a cuatro de los cinco nuevos *Länder*. Con todo, actualmente existen hoy unos 15.000 municipios, 323 comarcas y 117 ciudades de régimen especial.

La reforma de las demarcaciones territoriales en la zona occidental del país se materializó con distinta intensidad. En los *Länder* gobernados por el partido socialdemócrata (SPD), como son los casos de Renania del Norte-Westfalia y el Sarre, dicha reforma se implantó de un modo riguroso, de tal forma que sólo quedaron entidades locales relativamente grandes y ciudades. En los territorios gobernados por los cristianodemócratas, CDU o CSU, como Baden-Württemberg, Baviera y Renania-Palatinado (y posteriormente también en los nuevos *Länder* del este) se conservaron, por el contrario, muchos municipios pequeños. Esto motivó la necesidad de crear adicionalmente organismos confederales supramunicipales (agrupaciones y federaciones de municipios, administraciones municipales conjuntas, entre otras) con organismos electos propios, que se ocupan de las competencias locales más importantes para los municipios de pequeño tamaño. A esto hay que añadir que por encima de algunas grandes ciudades, como Hannover, Saarbrücken o Stuttgart existen además las Federaciones Regionales (*Regionalverbände*) con sus propios órganos de gobierno, que se ocupan de las tareas concernientes a toda una región metropolitana, como por ejemplo el transporte público. En Baviera, incluso, se puede hablar de la existencia, por encima de las comarcas, de un tercer nivel de administración local constituida por sus siete distritos (*Bezirke*).

Gobierno local y Participación ciudadana

Los diversos regímenes de gobierno y administración local en Alemania otorgan a los ciudadanos una amplia gama de posibilidades de participación en los asuntos públicos, más allá de lo estrictamente contemplado en los estatutos de los *Länder* o en la Ley Fundamental del estado federal, o de lo contemplado en las normas provenientes de la Unión Europea. Con respecto al tema de la participación ciudadana, resulta pertinente, realizar las siguientes consideraciones:

1. En cada uno de los 13 estados los alcaldes, *Bürgermeister*, quienes en las ciudades reciben la denominación de *Oberbürgermeister*, o Alcalde Mayor, son elegidos directamente por los electores del censo local y no como en el estado federal o en los *Länder* por elección indirecta (**Cuadro, columna 6**). En once de estos *Länder* los ciudadanos también eligen a los dirigentes de las comarcas, los *Landräte* o gobernadores de un distrito administrativo, para cuya elección se requiere la mayoría absoluta de los votos y en caso de que ésta no fuese alcanzada por ninguno de los candidatos se realiza una segunda vuelta, produciéndose la elección esta vez por mayoría simple.

2. En la mayoría de los *Länder* las elecciones al consejo municipal, comarcal o a otras representaciones de carácter local, se encuentran están diseñadas de manera que se potencie la capacidad de decisión del ciudadano, es decir, que los electores no están obligados a escoger sus opciones entre listas cerradas (como en las elecciones al Parlamento Europeo, al Bundestag o a los parlamentos de los *Länder*), sino que puede acumular sus votos en un candidato determinado (*Kummulieren*) y también puede votar a candidatos de listas distintas (*Panaschieren*). Todo ello se refleja en el **Cuadro, columna 3**.

3. Existen cláusulas limitativas que excluyen a partidos que no alcancen al menos el cinco por ciento de los votos en los comicios locales, pero ya sólo existen en Bremerhaven, Schleswig Holstein, Sarre, Turinigia y Renania-Palatinado (en este último de 3,03%), tal y como se muestra en el **Cuadro, columna 4**. En Mecklemburgo-Pomerania Occidental y Renania del Norte-Westfalia la cláusula limitativa del cinco por ciento fue suprimida por los tribunales constitucionales de estos *Länder*, quienes la consideraron incompatible con la elección directa del alcalde.

4. Los ciudadanos de las comarcas y municipios tienen la opción de decidir por si mismos: pueden acaparar el poder de decisión en determinados asuntos comunales mediante iniciativas populares (*Bürgerbegehren*) y posteriormente decidir sobre estos asuntos de manera definitiva y vinculante en

consultas populares (*Bürgerentscheid*) (**Cuadro, columna 18**). Una vez que se ha realizado con éxito una iniciativa popular en varios *Länder* existe la posibilidad de que el consejo local solucione el asunto directamente decidiendo según la voluntad popular, no siendo necesario realizar una ulterior consulta popular. Además la mayoría de los *Länder* tienen prevista la celebración de consultas populares inducidas por los propios Consejos de Gobierno de los municipios así como peticiones ciudadanas (*Bürgeranträge*). Estas últimas sin embargo no son sino una especie de petición colectiva dirigida al consejo local (**Cuadro, columna 18**). Las materias susceptibles de decisiones ciudadanas varían según el *Land* de que se trate, así como los porcentajes de ciudadanos por los que deben ser suscritas, que incluso pueden variar dentro de cada *Land*, dependiendo del tamaño de la población. Por ejemplo, en el Estado de Baviera los porcentajes son especialmente bajos (**Cuadro, columna 18**) y la gama de materias abiertas a las iniciativas ciudadanas especialmente amplia, abarcando incluso materias que afectan a la hacienda local. Esto es debido a que la normativa reguladora de tanto las iniciativas populares como de las consultas populares tuvo su origen en, precisamente, una iniciativa popular, obviamente, muy favorable a los ciudadanos. Es preciso añadir que las 16 constituciones de los *Länder* otorgan a sus ciudadanos algunos derechos que refuerzan los mecanismos de democracia directa, algo que no hace la Ley Fundamental (*Grundgesetz*) en el nivel de la Federación, ni tampoco la Constitución Europea en el ámbito de la Unión.

5. Los miembros de los consejos locales son honoríficos, es decir que, a diferencia de los parlamentarios en la Unión Europea, en el *Bund* o en los *Länder*, no reciben remuneración por sus actividades, sino sólo dietas en concepto de gastos. Debido además a que, generalmente, ejercen su mandato compatibilizándolo con su profesión habitual. Esta situación da lugar a situaciones complicadas, pues, particularmente en las grandes ciudades, el volumen de asuntos es parecido al de los parlamentos de los *Länder*. Sin embargo el que estos cargos sean honoríficos (característica también confirmada por el Tribunal Constitucional) contraviene a la profesionalización de las representaciones populares locales y ayuda a que los representantes no se alejen de los ciudadanos.

Capacidad de actuación política

La elección directa tanto de los alcaldes como de los gobernadores de distrito, el derecho electoral y la posibilidad de los ciudadanos de intervenir en determinadas decisiones políticas, son una realidad en los Estados de Baden-Württemberg y de Baviera desde hace largo tiempo, si bien es cierto que la elección directa de los gobernadores de distrito en Baden-Württemberg y las peticiones y resoluciones ciudadanas en Baviera fueron introducidas posteriormente. El, así denominado, "Régimen Local del Sur de Alemania (*Süddeutsche Ratsverfassung*) es concebido en Alemania como una experiencia exitosa, ya que reúne la ya citada proximidad ciudadana y la capacidad de actuación política del municipio y de la comarca: el alcalde es elegido directamente y no solo es el jefe de la administración local sino también el presidente de la asamblea local y de sus comisiones, así como el representante político de su municipio. Los ediles, elegidos por el consejo, que presiden los distintos ámbitos de competencia de la administración local, están sujetos a las instrucciones que reciban del alcalde, tal y como ocurre en el Estado de Baden-Württemberg. En cualquier caso, es el alcalde quien representa jurídicamente al municipio (**Cuadro, columna 12**), y tiene la potestad de impugnar las decisiones del consejo local (**Cuadro, columna 13**) y, al menos en el citado Estado de Baden-Württemberg, la obligación de impugnar las decisiones contrarias al interés general (**Cuadro, columna 14**). De la misma manera puede tomar decisiones por la vía de urgencia (**Cuadro, columna 15**). Finalmente, tiene un poder decisivo para el reclutamiento de funcionarios y empleados públicos de su municipio (**Cuadro, columna 16**). A todo esto se ha de sumar el largo periodo del mandato de los alcaldes en Baden-Württemberg, de ocho años, que fortalece su posición, mientras que el consejo solo es elegido por cinco años. Por todo ello, es posible concluir que el alcalde tiene una posición fuerte, tanto por su legitimación democrática directa, como por su estatuto legal.

Por otra parte, se hace preciso señalar que, aunque el alcalde depende del apoyo del consejo local en las cuestiones importantes, existe el riesgo de ser bloqueado por la mayoría del consejo por motivos de estrategia partidista, que se acentúa en los casos de coaliciones de gobierno cuando no ostenta la mayoría suficiente, aunque este riesgo es mucho menor que en el sistema parlamentario. En cualquier caso y a este respecto el derecho contempla una serie de cautelas cuyo objetivo es minimizar esta posibilidad con objeto de facilitar gobiernos de mayoría, por lo que se podría calificar al "Regimen Local del Sur de Alemania" como una especie de sistema presidencial a nivel local.

Finalmente, el régimen local de Baden-Württemberg, en palabras de Lehmann-Grube, ex-alcalde de Hannover, pone a disposición del alcalde "un grado de solemnidad, poder y compromiso singular en el

sistema democrático de la República Federal de Alemania". Tanto más importantes son los controles democráticos que han de impedir su abuso de poder, desde la elección directa a las iniciativas ciudadanas y referenda, hasta el control ejercido por el consejo local. Además, toda la actividad comunal está sometida a la supervisión jurídica estatal así como a instancias de control financiero y presupuestario a nivel municipal y supramunicipal.

Con todo ello, en lo fundamental los temores y preocupaciones que fueron formulados a la hora de introducir el régimen local en Baden-Württemberg y en Baviera han dejado de cumplirse, en tanto en cuanto que el sufragio directo no ha llevado a la elección de alcaldes populistas, sino que generalmente y salvo contadas excepciones, ha favorecido a personajes con perfiles en los que se une la competencia material con el carisma político. Esto es al menos lo que pone de manifiesto un trabajo de investigación realizado por Wehling y Siewert (*Der baden-württembergische Bürgermeister, 1984*), de modo que un número importante de alcaldes del sur de Alemania han conseguido obtener un elevado prestigio, no sólo dentro de su municipio, sino incluso a nivel nacional. Baste a estos efectos mencionar al antiguo alcalde de Stuttgart, Manfred Rommel, o el de Munich, Christian Ude. Tampoco los ediles acostumbran a utilizar discursos populistas, sino que al contrario suelen ser personalidades con trayectorias consolidadas en la acción política y a los que los ciudadanos otorgan grados elevados de confianza.

Limitaciones al monopolio de poder ejercido por los partidos políticos.

Una queja bastante habitual en Alemania es la concerniente al poder de hecho que ejercen los partidos políticos que, según la Ley Fundamental sólo tienen la función de *contribuir* en la formación de la voluntad política de los ciudadanos. En este marco cabe señalar que el Régimen Local del Sur de Alemania (RLSA) reduce de manera significativa la situación de poder de los partidos políticos en, al menos, cinco ámbitos:

1. Los partidos políticos, que acostumbran a extraer de sus miembros a todos los cargos políticos una vez obtenido el poder institucional y a menudo también los no políticos) no tienen el monopolio en el nombramiento de los alcaldes. En la mitad de los pequeños municipios de Baden-Württemberg el alcalde no está afiliado a ningún partido, mientras que la otra mitad de alcaldes se esfuerza generalmente en mantener cierta distancia con su partido, para mantener su credibilidad de representar a todo su municipio. Esta situación es apreciada por los ciudadanos.

2. El sufragio personal de los miembros del consejo local pone la elección de los candidatos prácticamente en manos de los ciudadanos. Por eso pesa más el respeto general del que goza un candidato que los méritos que podría haber adquirido en su partido. Los miembros del consejo asimismo han de mantenerse próximos a los ciudadanos, si quieren ser reelegidos. Es decir, el hecho de tener buenas relaciones en el partido no es suficiente para garantizar su reelección. Comunidades o asociaciones de votantes (independientes de partidos) también tienen buenas oportunidades. En Baden-Württemberg y Baviera llegan a ocupar una buena parte de los mandatos comunales (entre el 15 y el 35 por ciento).

3. La práctica de cubrir la plantilla de funcionarios comunales con miembros del propio partido ("enchufismo") está prohibida por la Ley Fundamental y el estatuto funcional. Pero aun así practicado frecuentemente, sin que tenga consecuencias. La ley de régimen local de Baden-Württemberg logra prevenir estas prácticas, según coinciden muchos redactores de comentarios: Mientras el alcalde es elegido por el consejo, este arriesga su reelección caso que se opusiera a los deseos de promoción de las fracciones. Esto no ocurre cuando el alcalde es elegido por el pueblo: ya que este tipo de favoritismos suelen acabar haciéndose públicos de alguna manera, esto dañaría su reputación entre los electores.

4. La proximidad y conexión de los órganos comunales con los ciudadanos propiciada por el Régimen Local Sureño de Alemania (RLSA) logra interrumpir la tendencia de centralización, que a menudo se encuentra en los partidos políticos (mayoritariamente organizados de manera centralista). Este tipo de centralización es contrario a la idea de la autoadministración local.

5. Los funcionarios y los empleados públicos comunales no pueden ser miembros del consejo local a la misma vez, por motivos de la separación de poderes (incompatibilidad de función y mandato). Sin embargo sí es posible para funcionarios y empleados en otras entidades públicas. Incluso se dan normas de excedencia remunerada para que puedan cumplir con el mandato. Esto ha contribuido a un

notable aumento de funcionarios en las representaciones populares locales.

La especificidad del Régimen Local del Sur de Alemania (RLSA) y su implantación en otros Länder

En su conjunto este Régimen Local pretende otorgar un alto grado de gobierno *del* pueblo y *para* el pueblo, aplicando la terminología de Abraham Lincoln. Ya en en diversos de mis escritos del año 1990 sostuve la conveniencia de que se introdujera el RLSA en todos los Länder septentrionales y occidentales del país, sustituyendo sus regimenes locales, entonces bien distintos del RLSA (sin sufragio directo, sin reglas de acumulación, sin la posibilidad de votar a candidatos de varias listas en el sistema proporcional, ("Panaschieren"), sin peticiones ni resoluciones ciudadanas, donde era frecuente la separación personal del jefe de la administracion y el presidente del consejo) (véase, por ejemplo, von Arnim, Elemente direkter Demokratie auf Gemeindeebene, DÖV 1990, Pags. 85-97). Ciertamente esta recomendación ha sido progresivamente llevada a la práctica. A lo largo de la decada de los noventa el RLSA ha sido implantado en una mayoría de los Länder, aunque en algunos casos con algunas reducciones. Sin duda podría afirmarse que esta ha sido la única gran reforma institucional que Alemania logro llevar a cabo durante la última década, lo que no significa que aún hagan falta reformas que vayan un poco más lejos.

El origen político de la reforma

La reforma de los regimenes comunales se encontró con grandes resistencias, por ejemplo de los presidentes de los consejos y de los lideres de las fracciones, quienes temían perder su influencia y a menudo eran, además, diputados de los parlamentos del *Land* respectivo. Que la reforma haya seguido adelante a pesar de eso se debe fundamentalmente a cuatro acontecimientos:

1. El escándalo de las dietas que tuvo lugar en el Estado de Hesse y el asunto Barschel (un político asesinado y presuntamente implicado en una red de practicas irregulares) en el Estado de Schleswig-Holstein. Estos dos asuntos sacudieron profundamente a sus respectivos *Länder* a finales de los años ochenta. Durante la elaboracion posterior de estas crisis crecía la disposición para introducir elementos de participación ciudadana, sobre todo en Schleswig-Holstein.
2. La revolución pacifica desde abajo en Alemania Oriental, llevada adelante bajo el lema "¡Nosotros somos el pueblo!" ("*Wir sind das Volk!*"), que culminó en el proceso de reunificación se identificaba con un régimen como el al RLSA, donde promueve la proximidad del poder con respecto al ciudadano.
3. En Hesse se introdujo el sufragio directo de los alcaldes y los gobernadores de distrito (*Landrat*) mediante un referendum. Esta medida fue apoyada por un 82% de votantes.
4. Una iniciativa popular de toda Baviera y una resolución popular posterior, que tuvo éxito en 1994, obligaron a bajar los quorums requeridos para las peticiones y resoluciones ciudadanas y para casi todas las competencias comunales.

Ambos referenda, en Hesse y Baviera, hicieron evidente que los ciudadanos tienen interés en votar a sus representantes de manera directa, y que, además, desean tener la posibilidad de influir en las decisiones importantes. Esta experiencia redujo la legitimidad a los ojos de los ciudadanos de los regimenes comunales de otros *Länder*. Desde ese momento cualquier iniciativa popular solo tenía que ser *iniciada* con credibilidad para que obtuviese una respuesta ágil y contundente de los parlamentos, que no querían perder iniciativa con la presentación de resoluciones ciudadanas. Por ejemplo, así ocurrió en los Estados de Brandenburgo, Baja-Sajonia, Renania del Norte-Westfalia, así como en el Sarre y en Schleswig Holstein.

Sin embargo las reformas fueron llevadas a cabo de manera solo parcial en varios *Länder*. Un buen número de funcionarios cuyo apoyo era necesario para culminar la reforma y que estaban afiliados a partidos trataron de mantener en lo posible su influencia. Especialmente en Renania del Norte-Westfalia, el *Land* mas poblado de la RFA, con aproximadamente 17 millones de habitantes y muchas grandes ciudades. Aquí coinciden temporalmente la elección del alcalde y del consejo local; ambos son elegidos por cinco años (**Cuadro, columnas 2 y 7**). El consejo local tiene plenas competencias,

incluidas las del alcalde, y puede acaparar las decisiones de este en todo momento. Hoy como ayer existe un sufragio por listas de partido al consejo local, sin la posibilidad de acumular los votos en un candidato determinado o de votar a candidatos de distintas listas (**Cuadro, columna 3**). En otros *Länder* el alcalde no es a la vez presidente del consejo o de sus comisiones (**Cuadro, columnas, 9 y 10**) y tampoco ejerce la función de representante (**Cuadro, columna 11**).

Sufragio revocatorio de alcaldes y gobernadores de distrito (*Landrat*)

En la mayoría de los *Länder* se introdujo una novedad que no existe en Baden-Württemberg y Baviera: la posibilidad de destituir a los alcaldes o gobernadores de distrito antes de que termine su mandato, lo que, naturalmente, solo puede llevarse a cabo por los ciudadanos (**Cuadro, columna 8**). Para iniciar tal procedimiento son necesarias decisiones correspondientes con mayoría cualificada del Consejo Local. En los municipios del este de Alemania, en los que inicialmente escaseaban candidatos sin experiencia política (en términos occidentales), pero con una exhaustiva experiencia en la administración, se hizo en algunos casos un uso excesivo de esta posibilidad durante los primeros años posteriores a la reunificación (fenómeno calificado como "*Bürgermeisterkegeln*").

En algunos *Länder*, especialmente en Renania del Norte-Westfalia, la cultura política desarrollada durante varias décadas, en paralelo con las estructuras institucionales existentes, ha llevado a que los ciudadanos muestren menor grado de satisfacción con sus municipios que, por ejemplo, los ciudadanos en Baden-Württemberg. Un reciente estudio del año 2003 ha puesto de manifiesto que los ciudadanos valoran especialmente las siguientes cualidades en los alcaldes: credibilidad, proximidad a los ciudadanos, capacidad de liderazgo e independencia de los partidos políticos. Respecto a estos puntos los ciudadanos de Baden-Württemberg se manifestaron bastante más satisfechos que sus conciudadanos en Renania del Norte-Westfalia (Jörg Bogumil/David H. Gehne/Lars Holtkamp, *Stadt- und Gemeinderat Nordrhein-Westfalen 10/2003*, Pag. 26). Estos autores identifican como relevantes las condiciones del marco legal y en el hecho de que la política municipal este estructurada en torno a los partidos. Por eso sugieren que se lleven a cabo reformas adicionales que tengan como referente el régimen municipal de Baden-Württemberg. En este contexto también estos autores vierten críticas en el sentido de que los partidos en Renania del Norte-Westfalia no otorgan oportunidades a candidatos independientes. Esto se hizo evidente en los primeros comicios desde la entrada en vigor del nuevo sistema en los años 1999 y 2004, respectivamente.

Acerca de las peticiones y resoluciones ciudadanas

Hasta no hace mucho las peticiones y resoluciones ciudadanas eran instrumentos solamente contemplados en el régimen local del Estado de Baden-Württemberg, donde están en vigor desde 1955, aunque, eso sí con una normativa que se puede calificar de restrictiva si se tiene en cuenta que su aplicación se reduce a pocas materias, como por ejemplo para "la construcción, ampliación o destrucción de un equipamiento destinado al uso de todos los ciudadanos" (Art. 21 *Gemeindeordnung Baden-Württemberg*). Para que tenga validez se exige que participe, al menos, un 30% del censo, una barrera que, dada a la baja participación electoral no se llega a alcanzar en la mayoría de ocasiones. Únicamente los antes referidos escándalos en Hesse y Schleswig Holstein y el proceso de reunificación política, así como el referéndum de Baviera supusieron un impulso para la introducción de elementos de democracia directa en todas los municipios - mayoritariamente con unos catálogos de materias más amplios y unas barreras más bajas que en Baden-Württemberg (**Cuadro, columna 18**). Esto ocurrió especialmente en Baviera donde, sin embargo, los muy amplios derechos de la ciudadanía fueron ligeramente restringidos posteriormente por una sentencia del Tribunal Superior de Justicia bávaro. Actualmente, las iniciativas para una petición ciudadana tienen que reunir las firmas de entre el 2 y el 10 por ciento del censo, dependiendo del tamaño de la localidad. En cuanto a las resoluciones ciudadanas, un 20% del censo tiene que apoyar la moción, requiriéndose en las ciudades más grandes un 15 o un 10 por ciento. El consejo local está obligado a no actuar en contra de la resolución ciudadana durante el periodo de un año (**Cuadro, columna 18 con comentario 4**).

La frecuencia con la que se celebran peticiones y resoluciones ciudadanas depende del tamaño de la localidad, de los quorums y de la amplitud del catálogo de las materias susceptibles. Los quorums elevados dificultan las peticiones ciudadanas en las grandes ciudades. Mientras que en Hesse (quorum del 10%) solo una petición ciudadana llegó a ser votada en una gran ciudad desde 1993 (otra se rechazó por motivos formales), en Baviera en todas las grandes ciudades (quorum del 2%, por ejemplo, en Munich) ha habido al menos una petición ciudadana desde 1995, en muchos casos incluso más.

Cuatro de cada cinco peticiones ciudadanas se dirigen contra decisiones tomadas por la administración. Peticiones que pretendan iniciar algo completamente nuevo son relativamente escasas. Sin embargo la cantidad de acciones no es el único indicador para medir la importancia de las peticiones y resoluciones ciudadanas, ya que la mera posibilidad de intervenir ya tiene repercusiones en la formación de la voluntad política de los ciudadanos („*fleet in being*").

Una valoración global de la participación ciudadana a nivel local no puede obviar y depende de las competencias que tienen los municipios. Ni que decir tiene que, en el ámbito de las competencias locales el es bastante pobre. Los municipios tienen una excesiva dependencia financiera del estado, de modo que su autonomía se ve restringida incluso para el cumplimiento de sus propias competencias. Pero también en otros ámbitos han aumentado las intervenciones estatales. Por lo demás, la política desreguladora, que en materia de competencia persigue la Unión Europea, pone en peligro a importantes sectores cuya competencia estaba atribuida a los municipios en régimen de monopolio, tales como el abastecimiento de energía, la gestión de residuos sólidos urbanos y las entidades de financieras que canalizan el ahorro local. A ello habría que añadir el hecho de que los municipios están prestando servicios para los que no tienen competencias, lo que las somete a la tutela de las correspondientes autoridades de inspección, bien del *Bund* o de los *Länder*. De este modo, es frecuente y reiterada la queja de los municipios en cuanto al recorte de su autonomía que se produce por diferentes vías.

Finalmente y en otro orden de cosas, cabría preguntarse hasta que punto sería posible trasladar las experiencias exitosas del ámbito local a las constituciones de los *Länder*. El régimen local de Baden-Württemberg ha adquirido tan buena imagen, que, actualmente, se debate, tanto en ámbitos académicos como por parte de aquellos actores que están implicados en la acción política, la aplicabilidad de sus rudimentos a las constituciones de los *Länder*. Es preciso señalar que ello requeriría o vendría a significar la introducción de una constitución de tipo presidencialista, con elección directa del jefe del Ejecutivo y un derecho electoral del parlamento del *Land* más cercano a la ciudadanía. El especial encanto de este debate radica en que los cambios podrían llevarse a efecto sin la participación de los Parlamentos, pudiendo llevarse a efecto por medio de una petición y una resolución ciudadana que harían factible, en la mayoría de los *Länder*, el cambio de sus Estatutos.

(Vortrag am 3. November 2004 in Madrid)