

BERLÍN, 750 ANYS

José Esteve Pardo

El 1987 es van complir els 750 anys de Berlín. En aquests darrers mesos s'hi han celebrat nombroses manifestacions artístiques i culturals justificades per aquest aniversari. Amb les ratlles que segueixen pretenem respondre, amb poca càrrega i molt modestament, a aquesta crida d'atenció.

Berlín no necessita cap data exacta ni vestir-se de festa per tal d'adquirir notorietat: el seu caminament històric i la seva mateixa actualitat la situen molt més enllà d'allò que són situacions singulars, sense que això hagi evitat de cap de les maneres l'enfrontament amb els problemes propis d'una realitat urbana de grans dimensions i rellevant protagonisme com a centre polític.

Amb el propòsit de sintonitzar amb l'orientació temàtica d'aquesta revista, parlarem aquí únicament dels aspectes més destacats de l'ordenació jurídica de Berlín com a ciutat en els seus moments més significatius, especialment el període que té com a eix el començament d'aquest segle. Aquesta limitació és tan sols relativa —malgrat la poca extensió d'aquesta crònica—, perquè parlar de Berlín i del seu règim en l'època susdita comporta trobar-los amb tres de les figures més importants de la cultura jurídica europea —de rigorosa primera línia si ens centrem en el Dret local—, com són Rudolf von Gneist, Otto von Gierke i Hugo Preuss, tots tres molt vinculats a aquesta ciutat tant humanament —foren berlinesos el primer i el tercer— com en el camp professional i particularment acadèmic: Gneist i Gierke foren degans de la seva Facultat de Dret i rectors de la seva Universitat, mentre que Preuss fou així mateix professor a Berlín i exercí un paper de primer ordre en l'Assemblea d'aquesta ciutat.¹ Però, abans d'entrar en contacte amb el Berlín puixant i dinàmic de l'època d'aquests personatges, anem a relatar molt sumàriament i des de la perspectiva enunciada els antecedents que poden ser més interessants per a nosaltres.

Nota històrica

Les primeres notícies documentades d'un indret anomenat Cölln, situat a la ribera esquerra del riu Spree, daten del 1237; a la mateixa alçada i a l'altra ribera existia una població, les referències documentals de la qual són una mica més tarda-

1. Fill d'un comerciant milionari jueu, Preuss és sens dubte qui està més vinculat —malgrat que Gneist també fou membre de l'Assemblea ciutadana— a l'important procés de reordenació de la ciutat, car no debades és considerat l'inspirador de la llei de 1920 sobre el gran Berlín, alguns dels criteris de la qual —fonamentalment la descentralització interna i el sistema de districtes— es mantenen en l'actualitat a desgrat de la situació peculiar de la ciutat.

nes, el 1244, i que es deia Berlín.² Se sap que aquestes dues petites ciutats van actuar mancomunadament en una sèrie d'afers comuns, com era, per exemple, la construcció de fortificacions defensives. L'any 1307 es van fusionar i crearen un Consell Municipal únic, que s'establí en una illa sobre el riu unida per un pont a les dues ribes. La preeminència de Berlín, més poblada, es féu aleshores ben patent, car en procedien dos terços dels membres del Consell, mentre l'altre terç corresponia a Cölln, que des d'aquell moment ja només va ser un barri o districte de la ciutat de Berlín.

En aquests primers segles, la situació legal de Berlín depèn de la seva pertinença a la marca de Brandenburg. Els primers marcgravis o comtes de la Marca li van concedir un gran marge d'autonomia pel que fa a la seva administració. Després de la integració de Cölln, Berlín va cercar decididament d'esdevenir una urbs comercial i, amb aquesta intenció, les seves pretensions enfront dels comtes de la Marca tendiren a configurar un règim favorable en aquest àmbit. D'una gran importància fou, doncs, la llibertat duanera —que li permetia d'alliberar-se de les càrregues de circulació de les mercaderies vigents a la Marca— i, sobretot, la concessió de Niederlagrecht o dret d'emmagatzematge (en definitiva, dret de disposar de mercat), en virtut del qual era d'aplicació el sistema jurídic de la ciutat i no el personal dels mercaders. La posició autònoma de Berlín es va completar amb el reconeixement el 1391 de la seva jurisdicció pròpia, al marge doncs de la jurisdicció senyorial de la Marca.

L'orientació mercantilista de la ciutat es potencià notablement amb l'obertura de mercats i la fluïdesa del tràfic que va comportar la seva integració el 1359 en la Lliga Hanseàtica. Aleshores Berlín s'afermà en la línia comercial est-oest i així sorgiren llaços especialment estrets amb altres territoris, sobretot amb Flandes i els Països Baixos, de manera que procedien d'Holanda bona part dels nous habitants de Berlín i els vincles personals amb aquest país foren ja constants al llarg de tota la seva història.

Després dels primers temps, Berlín esdevé, doncs, una ciutat de dimensions discretes —als segles XIV i XV la seva població oscil·la entre els sis i els set mil habitants—, que s'ha convertit en una peça de l'entramat comercial de la Hansa en la qual no té certament un paper de primer ordre,³ però en canvi sí que té una vitalitat i una base econòmica prou sòlida per a mantenir-se com a ciutat lliure dins la marca de Brandenburg. I és així que es responsabilitzà de la seva administració un Consell Municipal que era al mateix temps òrgan de gestió i instància representativa de la ciutat malgrat que, com s'esdevenia en gairebé totes les ciutats de projecció mercantil, els clans de les famílies de comerciants eren els únics que tenien accés en aquest Consell —i sovint els únics que ostentaven el dret de veïnatge—, el qual es convertia així en centre d'expressió dels interessos del patriciat urbà.⁴

Aquesta situació, que hem descrit amb traços força gruixuts, serà alterada de

2. En rigor, no són doncs set-cents cinquanta els anys que han passat des d'aleshores, si bé Cölln ha constituït, gairebé des del començament, un barri o districte de Berlín.

3. Per descomptar, gens ni mica comparable a ciutats com Lübeck, Hamburg o Bremen, autèntics bastions de la Lliga i que, després de la dissolució d'aquesta, conservaren una situació autònoma privilegiada que avui dia existeix encara en les dues últimes.

4. No mancaren, naturalment, les tensions amb el poder senyorial de la Marca, tensions que se solucionaren amb diversos acords com el que s'aconseguí amb el marcgravi Lluís el Vell el 1345, en virtut del qual corresponia als comtes de la Marca el nomenament de sis representants (quatre per Berlín i dos per Cölln) en el consell comunal. Andrea Theissen, «Von der Hansestadt zur Residenz. Berlin im Mittelalter», a *750 Jahre Berlin. Stadt der Gegenwart*. Berlín, 1986, pàg. 192.

sobte a mitjan segle XV. L'emperador Segimon tenia el ferm propòsit de convertir la Marca de Brandenburg, que comprenia una extensa i inquieta zona fronterera, en un indret definitivament segur. Per aconseguir-ho, en concedí el govern al seu amic personal el burggravi de Nuremberg, de la casa Hohenzollern, i concedí al comte de la Marca la dignitat de príncep elector.

Ja en aquesta qualitat, Frederic II de Hohenzollern féu una arrogant manifestació de força, el 1432, en la tumultuosa elecció del Consell Comunal, en la qual intervingué d'una manera decisiva. Més endavant féu construir a Cölln un castell, que convertí en la seva residència. Aquesta decisió comportava transformar Berlín en el centre polític de la Marca amb el consegüent eclipsi i pèrdua de significació pròpia com a ciutat. La reacció del patriciat urbà, que no es féu esperar, fou vençuda per les armes i, sota la pressió d'aquestes, una sentència arbitral del tribunal de Spandau desposseí Berlín de la seva jurisdicció pròpia —i, doncs, passà a integrar-se en la jurisdicció senyorial de la Marca—, dels seus drets de magatzem o mercat (*Niederlagsrecht*) i reconegué al comte de la Marca unes facultats directes de fiscalització i, si calia, d'anul·lació dels acords del Consell Comunal.

A partir d'aquest moment, la història de Berlín serà determinada per la tensió entre, per una banda, la seva vida pròpia i la seva identitat com a urbs i, per l'altra, la seva condició de centre polític d'un territori llançat a una contínua —llevat de regressions episòdiques—, espectacular i ben sovint agressiva expansió. Una expansió territorial que s'articularà sobre cercles polítics, concepcions i realitats de diferents radis: així Berlín serà la capital de Brandenburg, de Prússia, del II i III Reich, del qual només heretà deutes, i arribarà al seu actual encreuament, en el qual torna a ser només ciutat i sola del tot, única, en el seu present punyent.

El territori de Brandenburg inicià la seva ascensió definitiva i imparabile en acabar-se la guerra dels trenta anys amb la firma, a l'ajuntament de Münster, de la pau de Westfàlia, que assestavava un cop de mort al poder imperial en favor dels prínceps i senyors feudals. En aquesta guerra, que sobretot assolà l'Europa central, Berlín va perdre la meitat de la seva població, que quedà reduïda a uns sis mil habitants. A partir d'aquest moment comença sobre noves bases la reconstrucció de la ciutat sota l'empenta del gran elector Frederic Guillem, que decideix repoblar-la amb estrangers; ultra la normal finalitat revitalitzadora que implicava aquesta aportació humana, Frederic Guillem decidí potenciar un segment social d'extracció i projecció urbanes: la classe mitjana, els artesans, les professions liberals, la gent de ciència. Els homes d'aquesta mena, amb inquietuds i afany de prosperar, eren valorats pel gran elector com un revulsiu en uns territoris que tenien el seu centre de gravetat desplaçat cap a l'Est agrícola, d'un engranatge social marcat per la duresa de les seves connexions i amb elements —entre els quals destacava una noblesa forta en conjunt i estable en les seves relacions intraspecífiques: els *junkers*— que evidenciaven la pervivència d'un fort component feudal⁵ en l'estructura de l'Estat absolut aleshores en germen. Així és com, al final del segle XVII, s'han instal·lat a Berlín un bon nombre de famílies jueves procedents en la seva major part de Viena, on començava a ésser-los difícil de viure. També arribaren gents de Flandes, Països Baixos, Suïssa i, en molt gran nombre,

5. Per Perry Anderson, Prússia és un dels casos més clars en què es fa patent la seva tesi central que l'Estat absolut és una reconversió defensiva del sistema feudal. D'altres supòsits que analitza són més discutibles. En tot cas, són molt aclaridores les pàgines dedicades a Prússia en la seva obra *El Estado absolutista*, sisena edició, Madrid, 1984.

hugonots expulsats de França després de la revocació de l'edicte de Nantes el 1685.⁶ El mateix Frederic Guillem, el gran elector, admirador d'Holanda on havia estat educat, va emprendre importants obres de canalització del riu Spree i de dessecament de zones pantanoses que possibilitaren el creixement de Berlín i alhora promulgà diverses ordenances de policia amb la mateixa finalitat.

La ciutat progressava en tots els ordres quan Frederic III de Brandenburg fou coronat, com a Frederic I, monarca del nou regne de Prússia, del qual Berlín fou la capital efectiva.⁷ El 1700 ja té 29.000 habitants i, en aquest segle, Prússia, amb Frederic Guillem I —el rei sergent— i Frederic II el Gran, es converteix en una potència de primera fila en el concert europeu. Especialment en el regnat de Frederic II —potser el representant més genuí de l'absolutisme monàrquic— la ciutat experimenta una de les seves embranzides més fortes.⁸ Es realitzaren importants obres públiques i, per iniciativa del monarca, en sintonia amb els corrents mercantilistes d'aquella època, es crearen tot de fàbriques —que formaven part del patrimoni de la Corona— dedicades a la producció metal·lúrgica, de ceràmiques, porcellanes i armes. Però, sens dubte, el progrés més destacat en aquest segle XVIII s'esdevingué en el pla cultural: el 1744, sota la influència i la direcció personal de Leibnitz, es crea l'Acadèmia de Ciències i en aquesta mateixa època, a mitjan segle, al voltant de la cort de Frederic el Gran —Voltaire, amic personal, passa llargues temporades amb ell a Postdam—, Berlín esdevé el centre radiant de l'Aufklärung o Il·lustració alemanya,⁹ cosa que no impedeix la presència permanent en la ciutat i els seus ravals d'importants efectius de la màquina militar prussiana.¹⁰

L'ordenança de les ciutats (Städteordnung) del baró von Stein i la seva aplicació a Berlín

L'any 1800 Berlín arriba a tenir 172.000 habitants. Tanmateix, la línia ascendent i puixant que denota aquesta xifra es trenca de sobte davant l'empenta dels

6. Aquest conglomerat de diversa procedència donarà al tipus humà berlinès un perfil peculiar en relació amb el seu entorn, perfil que hom pretén distingir encara en l'actualitat.

7. Malgrat que la coronació es produí a Königsberg (actual Kaliningrad), centre geogràfic, per dir-ho així, del territori prussià originari i capital de la seva província. Pel seu enclavament a l'extraradi de l'imperi, es pensava que la seva erecció com a regne havia de plantejar menys problemes polítics.

8. Otto Mayer remarca que a l'Estat absolut «pertany al príncep com una cosa pròpia la tasca immensa de perseguir el fi de l'Estat. Si la naturalesa humana ho permetés, ho faria ell tot sol». Per això no és estrany que Frederic II —possiblement l'encarnació més perfecta del monarca absolut— dediqués una bona part de la seva constant activitat i moltes energies a la ciutat de la qual podia tenir un coneixement personal molt més proper. «Sabem amb quant d'interès —continua dient Otto Mayer— Frederic el Gran va prendre part en l'administració de la policia de la seva ciutat residencial». Preuss (Urkundenbuch zur Lebensgeschichte Friedrichs des Grossen) aporta una col·lecció d'ordres de gabinet d'aquesta mena, que justament per la futilesa dels seus objectius, l'elecció dels quals s'ha fet a l'atzar, i la inexistència de principis, són monuments de la història del dret. Trobem, per exemple (vol. IV, pàg. 271): «S.M. ha sabut amb desgrat que l'hostaler Ploeger tenia des de feia algun temps una vida de família molt dolenta i desarreglada». Otto Mayer, *Derecho administrativo alemán*, tom I, 1982, pàg. 48.

Tenim una magnífica descripció de la personalitat i els costums d'aquest monarca extraordinari i les seves relacions amb la seva Administració a Nieto, *El mito de la Administración prusiana*, Sevilla, 1962, sobretot pp. 85 i ss.

9. Podem trobar un quadre excel·lent d'aquest moment a Prússia i la seva capital a l'obra, ja clàssica, de Jürgen Mittelstrass, *Neuzet und Aufklärung*, Berlín, 1970.

10. Dels 147.000 habitants que tenia Berlín l'any 1786, 40.000 formaven part de les guarnicions militars.

exèrcits de Napoleó. Sota el seu comandament personal, Prússia sofreix a Jena una de les seves derrotes més calamitoses, que condueix a una crisi molt seriosa en la qual es fa evident la feblesa dels fonaments, l'endarreriment polític i la fragilitat del seu entramat institucional per a endinsar-se en la nova era que s'inaugura a l'Europa continental amb la revolució francesa.

S'inicia aleshores, amb una nova empenta, una altra sorprenent recuperació. La dirigirà una élite de funcionaris il·lustrats¹¹ i, entre ells, a Karl von Stein i a Karl August von Hardenberg els tocarà d'afrontar la reforma del règim local. El 19 de novembre de 1808, essent-ne l'autor el primer, es promulga la famosa ordenança per a les ciutats de la monarquia prussiana («*Ordnung für sämtliche Städte der Preussischen Monarchie*»), l'estudi de la qual —realitzat moltes vegades i tema clàssic no sols en la dogmàtica jurídica sinó també en la historiografia i en la ciència i la història del pensament polític d'Alemanya¹²— aquí no escau d'abordar ni tan sols de manera tangencial. Tanmateix, una referència purament descriptiva, amb alguna observació, sí que pot ésser interessant per a valorar alguns detalls de la seva aplicació a Berlín.

L'*Städteordnung* establia un sistema d'elecció directa —eliminant, doncs, els components dels gremis i estaments— per part dels ciutadans¹³ d'una Assemblea que ostentava la representació política de la ciutat;¹⁴ el nombre dels seus membres oscil·lava en funció de la quantitat de persones amb dret a votar.¹⁵ Aquesta Assemblea designava —bé que no entre els seus membres— una magistratura, òrgan col·lectiu —de 6 a 21 persones— amb funcions estrictament executives i directament responsable davant l'Assemblea. Aquesta magistratura era presidida per l'alcalde (*Bürgermeister*; *Oberbürgermeister* a les grans ciutats), que també era elegit directament per l'Assemblea.¹⁶

Aquesta vessant organitzativa, com a expressió d'una vinculació directa entre els ciutadans i les instàncies de direcció i decisió municipals, és potser l'aspecte més destacat de l'*Städteordnung*. Un altre element important —bé que estrictament necessari per tal que la innovació anterior tingués unes conseqüències efectives, car situava la capacitat decisòria en la comunitat urbana— és la reducció substancial de

11. Que no constitueixen un grup polític definit i menys encara un partit. El seu vehicle d'expressió no són ni els manifestos ni els programes de contingut ideològic, sinó els informes tècnics o els documents i els dictàmens de caràcter administratiu. Altrament, la seva línia de pensament no era gens nova i s'hi han pogut descriure diversos components: doctrina cristiana, especialment en la seva interpretació luterana, ètica de l'absolutisme il·lustrat, pensament humanitari de Herder i filosofia kantiana són els elements destacats per Ulrich Eisenhardt a *Deutsche Regtsgeschichte*, Munic, 1984, pp. 251 i ss.

12. La bibliografia sobre aquest tema és amplíssima. Pel seu caràcter monumental potser s'hauria de destacar l'obra de Lehman, *Freiherr von Stein*, Göttingen, 1928, tercera edició. El mateix Gierke va escriure així mateix una monografia sobre aquest tema: *Die steinische Städteordnung*, Berlín, 1909, i Preuss, deixeble seu, també se'n va ocupar moltes vegades.

13. No tots, car es tractava d'un sufragi censatari —normal en l'Europa d'aquell segle— en el qual només intervenien els qui ostentaven el dret de veïnatge per al qual calia ser propietari qualificat d'acord amb criteris diversos.

14. Li corresponien les funcions característiques d'aquesta mena d'òrgans representatius, com és l'aprovació de pressupostos o la promulgació d'ordenances.

15. Després de les primeres eleccions, les Assemblees van tenir de 24 a 102 membres, xifra aquesta darrera que s'assolí precisament a Berlín.

16. El nomenament havia de ser confirmat per l'Administració estatal i, en el cas de Berlín, pel mateix rei.

les facultats fiscalitzadores de l'Estat, concretades en una sèrie d'intervencions rigorosament establertes.¹⁷

Per tal de valorar com cal la significació de l'*Städteordnung* és necessari remarcar l'objectiu que volia aconseguir i que —com agudament observa Schnabel— era la revitalització de l'Estat prussià activant una de les seves peces, fins aleshores pràcticament en desús; en aquest sentit, Stein no es va plantejar seriosament el traspàs de competències i potestats de l'Administració estatal als municipis.¹⁸ Això explica, crec jo, que la part dedicada a les competències sigui la que més s'ha destacat per la seva inconsistència i manca de precisió, car l'ordenança no pretenia fixar prioritàriament una correlació concreta entre l'Estat i les ciutats —i, molt menys encara, definir en aquestes un àmbit material exempt semblant a la concepció francesa contemporània del poder municipal—, sinó que el seu objectiu real era convertir les ciutats i la burgesia urbana en un motor de progrés i renovació. L'*Städteordnung* pretenia donar responsabilitats i, en definitiva, infondre confiança a aquesta burgesia. Però l'ordenança, i això és cabdal, s'inscrivía —com una peça més— en el marc d'un procés de reforma d'un abast més gran. Ben cert que s'assoliren algunes de les seves finalitats;¹⁹ però, pel que fa a la reforma institucional de l'Estat, l'*Städteordnung* fou l'única realització digna de ser tinguda en compte. I en això insisteix molt Hugo Preuss: en l'aïllament d'aquesta norma en un Estat que va romandre en el més pur absolutisme durant quaranta anys més, en els quals, segons aquest autor, les ciutats —«petites repúbliques»— van viure com uns cossos estranys.²⁰

L'*Städteordnung* és estudiada per Preuss —com també ho féu el seu mestre Gierke²¹— i la seva aplicació seguida molt especialment en relació amb Berlín, la seva ciutat natal, on —segons ell— es van posar més de manifest les disfuncions originades per l'enquadrament en l'Estat absolutista de la que era la seva capital.

Les primeres eleccions que es feren en aplicació d'aquesta norma tingueren lloc l'abril del 1809 i en sortí una Assemblea ciutadana de 102 membres. Com a Oberbürgermeister fou elegit Gerlach, fins aleshores alt funcionari de finances. Després d'aquestes primeres eleccions, fou habitual la presència de molts funcionaris i militars a les Assemblees de les ciutats. Preuss creu que aquesta dada és significativa perquè demostra la falta de confiança en les seves pròpies forces de la població civil ciutadana.²² On sí que s'observà una participació més activa i directa fou en l'organització una mica informal en districtes —de cada un dels quals es feia càrrec un magistrat— i en la qual ell mateix va veure un precedent a tenir molt en compte quan plantejà la descentralització interna del gran Berlín.

17. La Revidierte Städteordnung va ampliar i sistematitzar les possibilitats fiscalitzadores de l'Estat. La mesura és durament criticada per Preuss, que atribueix a aquesta norma un marcat caràcter reaccionari. *Die Entwicklung des deutschen Städtewesens*, I, Leipzig, 1906, pp. 312 i ss.

18. Franz Schnabel, *Deutsche Geschichte im neunzehnten Jahrhundert*, tom II: *Monarchie und Völkervereinigung*, Munic, 1987. La primera edició, Freiburg, 1933.

19. Sobretot en allò que fa referència a la reforma agrària, en la qual la Bauernbefreiung va sostreure els camperols de gran part de les seves vinculacions feudals i així va dinamitzar el mercat de la terra. També foren reformes de gran abast les que afectaren l'exèrcit i el sistema d'ensenyament.

20. Hugo Preuss, *Die Entwicklung...*, op. cit., p. 277.

21. Gierke tendeix a cercar antecedents i connexions cap enrera, a l'Edar Mitjana; per contra, Preuss tendeix a projectar-se endavant, vers el futur. Resulta extraordinària la seva capacitat per a avançar problemes —que avui són una realitat— i oferir criteris per centrar-los i superar-los.

22. *Die Entwicklung...*, op. cit., p. 287.

Sigui com sigui, l'aplicació de l'*Städteordnung* al Berlín de començament del segle XIX no tingué, com en altres moltes ciutats, un ressò equivalent a l'interès que suscità un segle més tard i encara avui en dia. L'Estat prussià, absolutista i burocràtic, no li conferia un interès especial, però tampoc aquest no constituïa el marc més adequat per a donar-li relleu. En aquest punt resulta prou significatiu que el primer objectiu de l'Assemblea de Berlín fos aplegar els diners necessaris per a procurar-se un estatge; inicialment —sense cap ajuda estatal— no es tenia allò que és imprescindible per a pagar el lloguer del que aleshores es podia considerar un habitatge normal.²³

Revolució industrial i nous mòduls en l'Administració territorial

Fins seixanta anys després de l'entrada en vigor de l'*Städteordnung* no es va plantejar a Prússia una reforma de les institucions locals amb un potencial innovador que li fos comparable. Encara en el primer quart d'aquest segle, la temptativa de Hardenberg —successor de Stein i continuador de la seva línia reformista— de remodelar el Kreis —institució situada al primer nivell supramunicipal— fou sufocada per l'estament nobiliari; d'altra banda, les tímides innovacions introduïdes en l'organització i el règim del Landgemeinde o municipi rural no alteraren gens la seva faç, de trets feudals ben palesos encara ara. Així, doncs, l'*Städteordnung* —única norma nova que prosperà— restà en l'entramat local com una peça aïllada, sense engranatges externs.²⁴

Després d'aquesta primera *Städteordnung*, se'n promulgaren unes altres dues, el 1831 i el 1853, que no alteraren substancialment la del 1808. I va ser aquesta normativa —creació essencialment de Stein a començament del segle XIX— la que es va aplicar a la ciutat de Berlín fins al 1920.²⁵

La continuïtat del seu règim jurídic durant més d'un segle no es va correspondre gens ni mica al ritme trepidant del seu esdevenir polític. El destí de Berlín continuà marcat per la incessant expansió de Prússia i, en aquest segle XIX, per les profundes transformacions i àdhuc canvi d'orientació que experimenta aquest Estat. Al Congrés de Viena, després de la derrota definitiva de Napoleó, els aliats van concedir a Prússia la regió de Renània-Westfàlia. Allò que hom considerava —i l'oposició dels representants prussians sembla confirmar-ho— un succedani o un guany de segon ordre —es tractava de compensar Prússia per l'annexió russa de la major part de Polònia i, alhora, de rebutjar les seves pretensions sobre Saxònia— fou la palanca que va relançar Prússia d'una manera espectacular, i aleshores imprevisible, i assenyala a més un canvi de direcció en el seu desenvolupament. De bell antuvi, amb la incorporació de Renània-

23. Preuss recull aquesta dada de les cròniques del periòdic berlinès d'aquella època «Vossische Zeitung», *Die Entwicklung...*, op. cit., p. 287.

24. Potser convé recordar la data de la incorporació de Prússia al constitucionalisme europeu. La seva primera norma que té aquest caràcter —i el contingut de la qual no és precisament avançat— és de 1850. Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, tom III, Stuttgart, 1969.

25. Un projecte nou de *Städteordnung* va ser presentat pel ministre Eulenburg el 1876. L'esborrany va ser rebutjat en conjunt, bé que una mica més tard es va tornar a examinar per fer-ne una *Städteordnung* d'aplicació limitada als territoris —més recentment annexionats per Prússia— de Hessen-Nassau, encara que hi va romandre Frankfurt amb un règim especial. Vegeu Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, op. cit., tom IV, pp. 361-2.

Westfàlia, la seva població es va doblar; pocs anys després, amb l'inici de la revolució industrial, la riquesa minera del subsòl convertí aquests territoris, tocant al Rin, en la zona industrial més important d'Europa: així, l'eix històric de Prússia s'anava desplaçant des de l'est de l'Elba, agrícola i feudal, a l'oest, industrialitzat i capitalista. A Berlín, capital de l'Estat, es féu sentir molt aviat aquesta inflexió decisiva: en arribar a l'equador del segle ja tenia 412.000 habitants i era el nus ferroviari més important d'Europa.²⁶

Vint anys més tard, després de les victòries contra Àustria i França, i sota la direcció de Bismarck, Prússia es va veure capaç d'escometre amb èxit la unificació alemanya: primer fou el Norddeutsche Bund i, molt poc després, el Deutsche Reich. Berlín, capital permanent d'aquestes realitats polítiques que se superposaven, continuava el seu sorprenent procés de creixement: en aquests últims vint anys va doblar el nombre d'habitants, que eren 826.000 quan fou declarada capital del Deutsche Reich el 1871.

Aleshores, a la vista de les transformacions que anava produint la revolució industrial, fou quan es planteja a Prússia una reforma de gran abast a l'àmbit local. S'hi compromet Rudolf von Gneist que, d'aquesta manera, ha passat a ser considerat el seu inspirador. Sens dubte, la peça més reeixida és el Kreis en la configuració que li dóna la Kreisordnung de 1872, car la institució no era gens nova perquè el seu origen es remuntava a l'Edat Mitjana. Hem al·ludit a l'intent de reformar-lo per part de Hardenberg en el primer quart del segle XIX: va introduir-hi petits retocs amb la finalitat —que no assolí ni de molt— de desnaturalitzar el seu caràcter de portaveu dels interessos de classe dels «junkers», noblesa rural prussiana, i enrobustir en el seu àmbit la presència de l'Estat.²⁷

Però el 1872, la Kreisordnung presta més atenció a la vessant funcional del Kreis, com a centre efectiu de les prestacions que requereixen els avenços tècnics de la societat industrial, que no pas fins i tot a la qüestió de la seva representativitat —que, certament, no es negligeix—,²⁸ car hom jutja que el nivell municipal ja és incapaç de sostenir els serveis que la revolució industrial ha fet més necessaris, però ensems més complexos i costosos.

Això no obstant, molt aviat es va veure que la condició del Kreis com a Kommunalverband o agrupació de municipis podia crear tensions internes en molts d'ells a causa del desequilibri que podia sorgir entre els municipis integrants. D'aquí la intel·ligent correcció que és el fet de permetre a les ciutats de més de 25.000 habitants que quedessin al marge del Kreis (Auskreisung), i evitar així la seva situació hegemònica, car, altrament, tampoc no necessitaven integrar-se al Kreis si tenien prou capacitat per a prestar els serveis que s'encomanaven a aquest.²⁹

Com era de suposar, aquesta darrera va ser la situació de Berlín. Però al seu

26. Martin Hürlimann, Berlín. *Königsresidenz, Reichshauptstadt, Neubeginn*, Freiburg, 1981.

27. Anderson remarca que, en la fase anterior a les reformes de començament de segle XIX, «l'Estat no exercia cap jurisdicció directa sobre la massa de la població rural, que era governada pels junkers en els seus Gutsbezirke, sota la supervisió del Landrat», que precisament venia a ser el president del Kreis i era nomenat per aquest. *Op. cit.*, p. 267.

28. Especialment, donada la nova configuració del Kreis com a Kommunalverbände o agrupació de municipis, es va plantejar la qüestió del buidament de funcions i pèrdua de consistència d'aquests darrers. Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, op. cit., tom IV, pp. 354-5.

29. Von Unruh, «Die normative Verfassung der kommunalen Selbstverwaltung», a *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, tom IV, Stuttgart, 1985, p. 568.

voltant, constituït per diversos municipis, alguns d'ells molt puixants, es formà un Kreis de singular importància que realitzà obres públiques de gran envergadura.³⁰

Hugo Preuss, el gran Berlín i la seva descentralització interna

Sigui com sigui, l'organització de Berlín com a ciutat va romandre inalterada, car la Kreisordnung de 1872 hi incidí d'una manera molt tangencial perquè Berlín, com sabem, no pertanyia a cap Kreis. I la cosa certa és que el seu creixement anava assolint unes cotes que la situaven molt lluny de les realitats a què es referia la normativa vigent: el 1877 ultrapassa el milió d'habitants, xifra que dobla el 1905. Però allò que, si és possible, resulta encara més cridaner —i que va donar lloc al consegüent i seriós problema de conurbació urbana— és constatar com va créixer, també al tombant del segle, l'entorn de Berlín: aquest es calculava cap al 1871 en 100.000 habitants (Spandau i Charlottenburg són les úniques ciutats que ultrapassaven aleshores els 20.000 habitants), que passen a ser 1.700.000 el 1910 (només Charlottenburg en té 306.000 i Rixdorf —Neukölln— 237.000).

Per altra banda la interrelació de Berlín i la seva anella urbana era cada vegada més íntima: el 1867/68 fou enderrocat per complet el sistema de muralles de la ciutat, del qual, com no podia ser altrament, només va romandre la porta de Brandenburg; el 1871 les comunicacions esdevingueren més fluides amb la construcció del Ringbahn, amb diverses vies de circumval·lació de la ciutat; el 1902 es completà un sistema de transports públics mecanitzats a Berlín i el seu cinturó i en desaparegueren els transports de tracció animal. Ja no era possible delimitar molts problemes i afers com a privatis de Berlín o de cada un dels nuclis de població del seu voltant.

Per això, el 1911, es constitueix la «Zweckverbandes Gross-Berlin», agrupació d'entitats locals amb finalitats sectorials.³¹ Les seves funcions es limiten en concret a dos àmbits materials: transports i ordenació del territori. La seva reeixida més destacada —que avui agraeixen els berlinesos de la zona aïllada de l'oest— va ser sens dubte l'acord, el 1915, de conservar 10.000 hectàrees de terreny com a bosc permanent.

El següent pas —després de la primera guerra mundial, la revolució de novembre i la caiguda de la monarquia— va ser l'aprovació pel Landtag o Parlament de Prússia de la llei que era la culminació del procés lògic de concentració o unificació de Berlín. En virtut d'aquesta norma es formà el nou municipi urbà de Berlín (el gran Berlín), en el qual es van integrar 8 ciutats, 59 Landgemeinden o municipis rurals i 27 Gutsbezirken o aldees (petites unitats rurals). El gran Berlín ocupava 878 quilòmetres quadrats i tenia una població propera als cinc milions d'habitants.

Hugo Preuss tingué una intervenció decisiva en la llei de 27 d'abril de 1920.³² Per ell, aquest era un procés ineludible que reconeixia una realitat urbana que havia

30. Von Unruh, op. cit., p. 568.

31. Vegeu Kurt G. A. Jeserich, «Kommunalverwaltung und Kommunalpolitik», a *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, tom IV, Stuttgart, 1985, p. 501. Amb més extensió a Rudolf Suthoff, *Verfassung und Verwaltung der Reichshauptstadt Berlin auf der Grundlage des Gesetzes über die Verfassung und Verwaltung*, Berlín, 1936.

32. Heinrich Heffter, *Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert*, 2a. edició, Struttgart, 1969, pp. 778 i ss. També hi ha en aquesta obra excel·lents interessants referències comparades a processos similars a Viena, París i Londres, pp. 608 i ss.

desbordat les normes jurídiques i que s'havia de tancar amb la recomposició, sobre noves bases, de la representativitat perduda —o allunyament ciutadà— que comporta tota concentració o centralització.³³ Conseqüentment, la mateixa llei dividí la ciutat en vint districtes que encara ara perduren: dotze corresponen al sector oest i els altres vuit al sector est. En línies generals, el règim relatiu als Bezirken o districtes no ha estat substancialment alterat i és regulat per la llei de l'Estat de Berlín de 2-X-1958 (parcialment modificada per la llei de 8-XII-1976). Es reserven a l'Administració central del municipi tot de funcions concretes —més les no previstes, que només permeten decisions unitàries—, mentre les altres corresponen als districtes. Per a la realització de les seves funcions els districtes tenen funcionaris que hi són destinats; són funcionaris municipals —avui del Land de Berlín—, perquè els districtes no tenen personalitat jurídica i, doncs, no hi poden establir la corresponent relació. En tots els casos, els districtes han d'observar en la seva actuació les prescripcions que estableixin les ordenances de l'Administració municipal superior.³⁴

Pertocant a la seva organització interna, els Bezirken o districtes s'articulen, segons la llei de 1920, sobre tres òrgans: l'assemblea de representants del districte, una comissió executiva i les Deputationen. L'assemblea, formada per quaranta-cinc membres, té dues funcions prioritàries, que són la direcció i el control de l'acció administrativa del propi districte i també el control de l'Administració central municipal en la seva demarcació.

La comissió executiva constava de mitja dotzena de membres que eren designats lliurement —no calia que fossin membres de l'Assemblea— pel Bezirksbürgermeister (alcalde de districte).

Les Deputationen eren òrgans de composició paritària en els quals s'integraven uns quants representants de l'Assemblea i uns funcionaris especialitzats per a tenir cura d'un sector concret de l'activitat administrativa.

Aquesta estructura tríptica ha estat reduïda a un sistema dualista en el qual desapareixen les Deputationen i on la presència que hi tenien els representants de l'Assemblea es trasllada ara a la comissió executiva, formada necessàriament per aquests en funció dels resultats electorals.

Els districtes tenien un portaveu conjunt en el Rat der Bürgermeister, consell d'alcaldes de districte, que forma part —car aquest òrgan perdura al Berlín occidental amb l'única diferència, com ja hem dit, que en aquesta zona només hi ha dotze dels vint districtes originaris— de l'organització superior municipal de Berlín.

Per a parlar avui d'aquest nivell és del tot necessari conèixer una altra dimensió, una més, de Berlín.

33. Gierke, el seu mestre, ja havia plantejat molt aviat aquest problema a *Rechtsgeschichte der deutschen Genossenschaft*, Berlín, 1868, pp. 780 i ss.

34. El text de la llei de 1920 a *Quellensammlung zum Berliner Stadtverfassungsrecht* (edició d'Edmund Barz), Berlín, 1930. La situació actual és tractada amb caràcter general per Eberhard Machalet al capítol dedicat a Berlín del *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis* (edició de Günter Pütner), Berlín-Nova York, 1982, pp. 265 i ss.

Precisament en aquesta vinculació a les ordenances i directrius de l'Administració superior municipal s'ha vist la nota que separa definitivament els districtes de la situació pròpia de l'autonomia local (*kommunalen Selbstverwaltung*). Machalet, *op. cit.*, p. 270.

Berlín, ciutat-Estat

L'antecedent més remot d'aquesta realitat actual —que a la República Federal d'Alemanya existeix a Hamburg, Bremen i Berlín oest— caldria cercar-lo en les ciutats lliures de l'imperi germànic. Era freqüent que aquestes dominessin un territori circumdant en el qual hi havia molts altres nuclis urbans o agrupacions locals diferenciades.

A l'Edat Moderna, en ple apogeu dels corrents absolutistes, gairebé totes les ciutats lliures desaparegueren com a tals.³⁵ El 1815, en la constitució del Deutsche Bund —Lliga d'Estats alemanys d'orientació reaccionària— només eren presents com a ciutats lliures (juntament amb trenta-cinc Estats) Lübeck, Hamburg, Bremen i Frankfurt, però aquesta darrera va perdre la seva condició quan Prússia se la va annexionar el 1866. Així, doncs, només arriben al nostre segle amb aquest status les ciutats que foren els tres baluards més sòlids de la Hansa. S'hi advertia —molt clarament sobretot durant el Deutsche Reich (1871-1919)— la distinció entre el dret de l'Estat i el dret dels seus municipis i entitats locals. El 1937, durant el règim nacionalsocialista, Lübeck fou incorporada a l'Estat prussià.

Per la seva banda, Hamburg va experimentar una evolució peculiar: la seva Constitució de 1929 establia un Land o Estat en el qual es localitzaven la ciutat mateixa d'Hamburg i un bon nombre de municipis; però, també durant la dictadura de Hitler i el seu aberrant sistema de legalitat,³⁶ tots aquests municipis —quarantano— s'integraren en un de sol. Des d'aleshores, encara que es mantingui una distinció ideal entre la ciutat i l'Estat d'Hamburg,³⁷ no s'adverteix una diferenciació orgànica entre tots dos i només existeix una Administració, la de l'Estat, que, si es vol parlar així, també té cura de les necessitats de la ciutat. Es tracta, doncs, d'un Estat-ciutat en sentit estricte quant a realitat orgànica unitària.

El cas de Bremen presenta així mateix la seva particularitat, perquè es tracta d'una ciutat-Estat o, més ben dit, d'un Estat-ciutat en el seu sentit originari, car aquí es possible localitzar, en el Land de Bremen, una pluralitat —encara que sigui en la seva mínima expressió— de municipis: Bremen i Bremerhaven. En el de Bremen, encara que diferenciat, com a subjecte, del Land, existeix una identificació orgànica amb aquest, mentre que Bremerhaven sí que té la seva pròpia estructura orgànica municipal. Així, doncs, són apreciables dos municipis, que poden fer valer la garantia institucional que a favor seu reconeix l'article 28 de la llei fonamental, i també, conseqüentment al règim municipal comú a la República Federal d'Alemanya, el Land de Bremen exerceix funcions de fiscalització.

El coneixement de la història de Berlín en els seus grans trets ens diu ja que el seu accés al règim de ciutat-Estat ha seguit una trajectòria totalment diferent de la trajectòria seguida per Hamburg o Bremen. Ens consta efectivament que Berlín va abandonar molt aviat la ruta de les ciutats lliures per seguir el seu destí solitari

35. Aquest procés, en el període indicat, ha estat presentat fa poc d'una manera ben aclaridora per Klaus Gerteis, *Die deutschen Städte in der Frühen Neuzeit*. Darmstadt. Es pot trobar una recensió meua d'aquesta obra en les pàgines d'aquesta revista.

36. «Llei» de 26-I-1937 sobre el gran Hamburg.

37. De fet, enfront del Bund, pot fer valer el sistema de protecció i els mecanismes de defensa que la llei fonamental ofereix als Länder, així com la garantia institucional reconeguda als municipis. Otto Gönnewein, *Ge-meinderecht*, Tübinga, 1963, p. 242.

de capital (Brandenburg, Prússia, Reich...). La seva configuració actual com a Estat-ciutat està lligada a la dissolució de l'Estat prussià i a la seva divisió com a ciutat per les potències aliades després de la segona guerra mundial. L'article primer de la seva Constitució de 1950 defineix Berlín com un Estat i, alhora, com una ciutat.

Això no obstant, l'administració del Land exerceix les funcions pròpies de la ciutat i per això es considera una unitat administrativa ciutadana-estatal (*einheitlich stadtstaatliche Verwaltung*). L'òrgan executiu o govern del Land és el Senat —els membres del qual són elegits pel Parlament—, que també va assumir les funcions de la *Hauptverwaltung* (o administració municipal superior en el disseny de la llei de 1920). En la seva actuació, el Senat s'adequa al sistema ministerial: sense diferenciació real entre assumptes estatals i municipals, cada senador dirigeix la gestió administrativa en un sector material i se'n responsabilitza davant el Parlament.³⁸

38. No estudiarem aquí les qüestions derivades de l'estatus peculiar de Berlín després de la segona guerra mundial. La situació creada —que ens remet al pla internacional i planteja els consegüents problemes de sobirania— ultrapassa àmpliament allò que és una realitat urbana, ultrapassament que, per altra banda, ha estat comú —bé que potser no tan singularitzat com ara— a la història de Berlín. Però l'actual encreuament se situa fins i tot més enllà d'allò que és excepcional, encara que aquesta excepcionalitat no es localitza tant a l'àmbit que podríem considerar local, com a l'estatal (federal) o internacional. Així, per exemple, la major part de les lleis federals inclouen una clàusula especial en la qual es contemplem les particularitats de la seva aplicació a Berlín. Un plantejament breu però molt precís de la qüestió es pot trobar a Badura, *Staatsrecht*, Munic, 1986, pp. 46 i ss., o a Maunz i Zippelius, *Deutsches Staatsrecht*, 26a. edició, Munic, 1985, pp. 434 i ss. És d'un interès singular la jurisprudència del *Bundesverfassungsgericht* sobre la qüestió de Berlín i que ha estat estudiada i presentada brillantment per Peter Lerche, «Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in Berliner Fragen», a *Festgabe aus Anlass des 25 jährigen Bestehens des Bundesverfassungsgerichts*, Tubinga, 1976, pp. 715 i ss.