

# BERLÍN, 750 AÑOS

José Esteve Pardo

Se han cumplido en 1987 los 750 años de Berlín. En los últimos meses la ciudad ha sido foro de numerosas manifestaciones artísticas y culturales justificadas en este aniversario. Con las líneas que siguen se pretende acudir, con poca carga y muy modestamente, a esta llamada de atención.

No necesita Berlín una fecha redonda ni vestirse de fiesta para adquirir notoriedad: su andadura histórica y su misma actualidad colocan a esta ciudad mucho más allá de lo que son situaciones singulares, sin que esto haya evitado en modo alguno el enfrentamiento con los problemas propios de una realidad urbana de magnas dimensiones y relevante protagonismo como centro político.

En el propósito de sintonizar con lo que es la orientación temática de esta revista, se tratarán aquí tan sólo los aspectos más destacados de la ordenación jurídica de Berlín como ciudad en lo que son sus momentos más significativos, especialmente el período que toma como eje el principio del actual siglo. La limitación apuntada es —a pesar de la brevedad de esta crónica— sólo relativa, pues tratar de Berlín y su régimen en el momento referido supone encontrar en el camino a tres de las más importantes figuras de la cultura jurídica europea —de rigurosa primera línea si nos centramos en el Derecho local— como son Rudolf von Gneist, Otto von Gierke y Hugo Preuss, muy vinculados los tres tanto humanamente —berlineses son el primero y el último— como en el terreno profesional, y particularmente académico, a esta ciudad: Gneist y Gierke fueron decanos de su Facultad de Derecho y rectores de su Universidad, Preuss por su parte fue también profesor en Berlín y desempeñó en esta ciudad un papel de primer orden en la Asamblea de esta ciudad.<sup>1</sup> Pero antes de entrar en contacto con el Berlín pujante y dinámico de la época de estos personajes, vamos a relatar muy someramente y desde la perspectiva enunciada los antecedentes que nos pueden resultar de mayor interés.

## I. Apunte histórico

Las primeras noticias documentadas de un lugar llamado Cölln, situado a la orilla izquierda del río Spree, datan de 1237; a la misma altura y en la otra ribera

---

1. Hijo de un comerciante millonario judío, es sin duda Preuss quien más vinculado está —a pesar de que Gneist fue también miembro de la Asamblea ciudadana— al importante proceso de reordenación de la ciudad, no en vano pasa por ser el inspirador de la ley de 1920 sobre el gran Berlín, algunos de cuyos criterios —fundamentalmente la descentralización interna y el sistema de distritos— se mantienen en la actualidad a pesar de la peculiar situación de la ciudad.

existía una población con referencias documentales algo más tardías, 1244, con el nombre de Berlín.<sup>2</sup> Se sabe que estas dos pequeñas ciudades actuaron mancomunadamente en lo relativo a una serie de asuntos comunes como era, por ejemplo, la construcción de fortificaciones defensivas. En el año 1307 se produce su fusión con la formación de un único Consejo Municipal, cuya sede fue una isla sobre el río unida por un puente a las dos orillas. La preeminencia de Berlín, más poblada, se hizo aquí bien patente, pues de ella procedían dos tercios de los miembros del Consejo, correspondiendo el otro a Cölln, que a partir de entonces sólo será un barrio o distrito de la ciudad de Berlín.

La situación o *status* de Berlín vendrá determinada en estos primeros siglos por su pertenencia a la marca de Brandenburgo. Los primeros margraves o condes de la Marca le concedieron un notable margen de autonomía en lo relativo a su administración. Tras la integración de Cölln buscó Berlín decididamente un lugar como urbe comercial y con esta intención sus pretensiones frente a los condes de la Marca se orientaron a la configuración de un régimen favorable en este ámbito. De particular relevancia resultó por tanto la libertad aduanera —eximiéndose de las cargas de circulación de mercancía vigentes en la Marca— y, sobre todo, la concesión de Niederlagrecht o derecho de almacenaje (derecho a disponer de mercado, en definitiva), en cuya virtud era de aplicación el sistema jurídico del lugar y no el personal de los mercaderes. La posición autónoma de Berlín se cerraba con el reconocimiento, en 1391, de propia jurisdicción, al margen por tanto de la jurisdicción señorial de la Marca.

La orientación mercantilista de la ciudad se había potenciado notablemente con la apertura de mercados y la fluidez en el tráfico que supuso la integración en la Liga Hanseática en 1359. En ella Berlín se afianzó en la línea comercial este-oeste y de ahí surgieron lazos especialmente estrechos con otros territorios y de manera particular con Flandes y los Países Bajos; sobre todo de Holanda procederán buena parte de los nuevos habitantes de Berlín y los vínculos personales serán constantes a lo largo de toda su historia.

Berlín es, pues, tras sus primeros balbucesos, una ciudad de discretas dimensiones —su número de habitantes en los siglos XIV y XV oscila entre los seis y siete millares— que se ha convertido en una pieza del entramado comercial de la Hansa donde no juega, ciertamente, un papel de primer orden<sup>3</sup> pero sí tiene una vitalidad y una base económica lo suficientemente sólida para mantenerse como ciudad libre dentro de la marca de Brandenburgo. Como tal se responsabiliza de su administración un Consejo Municipal que era al mismo tiempo órgano de gestión e instancia representativa de la ciudad si bien, como ocurría en casi todas las ciudades de proyección mercantil, los clanes de las familias de comerciantes eran las únicas que tenían acceso a ese Consejo —cuando no las úni-

---

2. No son pues, en rigor, 750 los años que han transcurrido desde entonces, si bien Cölln ha constituido, casi desde el principio, un barrio o distrito de Berlín.

3. Desde luego en modo alguno comparable a ciudades como Lübeck, Hamburgo o Bremen, auténticos bastiones de la Liga y que mantendrán, tras la disolución de ésta, una situación autónoma privilegiada que hoy en día concurre en las dos últimas.

as que ostentaban el derecho de vecindad— que se convertía de este modo en centro de expresión de los intereses del patriciado urbano.<sup>4</sup>

El cuadro que se ha dibujado con trazos gruesos se verá, sin embargo, inopinadamente alterado a mediados del siglo XV. El emperador Segismundo tenía el firme propósito de hacer de la marca de Brandenburgo, que afectaba una amplia y convulsionada zona fronteriza, un lugar definitivamente seguro. A tal efecto concedió el gobierno de la misma a su amigo personal el burgrave de Nuremberg, de la casa Hohenzollern; aparejándose al título de conde de la Marca la dignidad de príncipe elector.

Ya como tal, Federico II de Hohenzollern encontró un excelente motivo para hacer una arrogante manifestación de fuerza interviniendo decisivamente en la tumultuosa elección del Consejo Comunal en 1432. Más tarde hizo construir en Cölln un castillo donde fijó su residencia; la decisión suponía convertir a Berlín en centro político de la Marca con el consiguiente eclipse y pérdida de propia significación como ciudad. La reacción del patriciado urbano, que no se hizo esperar, fue sometida por las armas y, bajo su presión una sentencia arbitral del tribunal de Spandau privó a Berlín de su propia jurisdicción —entrando por tanto dentro de la señorial de la Marca—, de sus derechos de almacén o mercado (Niederlagsrecht) y reconoció al conde de la Marca facultades directas de fiscalización y anulación en su caso de los acuerdos del Consejo Comunal.

A partir de este momento la historia de Berlín vendrá determinada por la tensión entre su propia vida e identidad como urbe y su condición de centro político de un territorio en firme —salvo episódicas regresiones—, espectacular y, en pocas ocasiones, muy agresiva expansión. Expansión territorial que se articulará sobre círculos políticos, concepciones y realidades de diverso radio: será así Berlín capital de Brandenburgo, Prusia, del II y III Reich del que sólo heredará deudas, y quedará en su actual encrucijada con la que vuelve, no obstante, a ser sólo ciudad y sola del todo, única, en su presente desgarrado.

El territorio de Brandenburgo inició su definitiva e imparable ascensión al finalizar la guerra de los treinta años con la firma, en el Ayuntamiento de Münster, de la paz de Westfalia que daba un golpe de muerte al poder imperial en favor de los príncipes y señores feudales. Durante esta guerra, que asoló particularmente a la Europa central, perdió Berlín la mitad de su población, que se vio así reducida a media docena de millares. A partir de aquí comienza sobre nuevas bases la reconstrucción de la ciudad bajo el empuje del gran elector Federico Guillermo, que decide repoblarla con extranjeros; además de la normal finalidad revitalizadora que este aporte humano suponía, Federico Guillermo se planteó el objetivo de potenciar un segmento social de extracción y proyección urbana: la clase media, los artesanos, las profesiones liberales, la gente de ciencia. Personal de este porte, con inquietudes y afán de prosperar, era valorado por el gran elector como un revulsivo en unos territorios que tenían su centro de gravedad desplazado ha-

4. No faltaron desde luego las tensiones con el poder señorial de la Marca, tensiones saldadas con diversos acuerdos, como el que se alcanzó con el margrave Luis el Viejo, en 1345, en virtud del cual correspondía a los condes de la Marca el nombramiento de 6 representantes (4 por Berlín y 2 por Cölln) en el Consejo Comunal. Andrea Theissen: «Von der Hansestadt zur Residenz. Berlin im Mittelalter», en *750 Jahre Berlin. Stadt der Gegenwart*, Berlín 1986, p. 192.

cia un Este agrícola, de un engranaje social marcado por la dureza en sus conexiones y con elementos —destacando entre ellos una nobleza fuerte en su conjunto y estable en sus relaciones intraespecíficas: los *junkers*— que delataban la pervivencia en el aparato del Estado absoluto entonces en ciernes de un fuerte componente feudal.<sup>5</sup> Es así como a finales del siglo XVII se han instalado en Berlín un buen número de familias judías procedentes en su mayor parte de Viena, donde su permanencia comenzaba a encontrar dificultades; llegaron también gentes de Flandes, Países Bajos, Suiza y, en muy crecida cifra, hugonotes expulsados de Francia tras la revocación del edicto de Nantes en 1685.<sup>6</sup> El mismo Federico Guillermo, el gran elector, admirador de Holanda donde fue educado, emprendió importantes obras de canalización del río Spree y desecación de zonas pantanosas que posibilitaron el crecimiento de Berlín e igualmente dictó al efecto diversas ordenanzas de policía.

La ciudad progresaba en todos los órdenes cuando Federico III de Brandenburgo fue coronado, como Federico I, monarca del nuevo reino de Prusia, del que fue Berlín la capital efectiva.<sup>7</sup> Cuenta con 29.000 habitantes en 1700 y, en este siglo, Prusia, con Federico Guillermo I —el rey sargento— y Federico II el Grande, se convertirá en una potencia de primera línea en el concierto europeo. Especialmente durante el reinado de Federico II —quizá el más genuino representante del absolutismo monárquico— experimenta la ciudad uno de sus más potentes empujes.<sup>8</sup> Se realizaron importantes obras públicas y, por iniciativa del monarca, en sintonía con las corrientes mercantilistas de la época, se crearon una serie de factorías —que formaban parte del patrimonio de la Corona— dedicadas a la producción metalúrgica, de cerámicas, porcelanas y armas. Pero, sin duda, el progreso más destacado en este siglo XVIII se dio en el plano cultural: en 1744, bajo la influencia y dirección personal de Leibniz, se creó la Academia de las Cien-

5. Es Prusia para Perry Anderson uno de los casos más claros en que se hace patente su tesis central de entendimiento del Estado absoluto como reconversión defensiva del sistema feudal. Otros supuestos que analiza resultan más discutibles. Muy esclarecedoras son, en todo caso, las páginas a Prusia dedicadas en su obra *El Estado absolutista*, 6ª ed., Madrid, 1984.

6. Este conglomerado de procedencia varia dará al tipo humano berlinés un perfil peculiar con relación a su entorno que todavía se quiere advertir en la actualidad.

7. A pesar de que la coronación se produjo en Königsberg (actual Kaliningrado) centro geográfico, por así decirlo, del territorio prusiano originario y capital de su provincia. Por su enclave en el extranjero del imperio, su erección como reino habría de plantear, se pensaba, menores problemas políticos.

8. Apunta Otto Mayer como en el Estado absoluto «pertenece al príncipe como cosa propia la tarea inmensa de perseguir el fin del Estado. Si la naturaleza humana lo permitiera, él lo haría todo sólo». De ahí que no resulte extraño que Federico II —posiblemente la más perfecta encarnación del monarca absoluto— dedicase una buena parte de su constante actividad y muchas energías a la ciudad sobre la que podía tener un conocimiento personal mucho más próximo. «Sabemos con cuanto interés —continúa Otto Mayer— Federico el Grande tomó parte en la administración de la policía de su ciudad residencial». Preuss (*Urkundenbuch zur Lebensgeschichte Friedrichs des Grossen*) trae una colección de órdenes de gabinete de este género, que justamente por la futilidad de sus objetos, cuya elección se ha efectuado al azar, y por la inexistencia de principios, son monumentos de la historia del derecho. Encontramos, por ejemplo (vol. IV, p. 271): «S.M. ha sabido con desagrado que el posadero Ploeger llevaba desde hacía algún tiempo una vida familiar muy mala y desarreglada». Otto Mayer, *Derecho administrativo alemán*, Tomo I, 1982, p. 48.

Una magnífica descripción de la personalidad y hábitos de este monarca y sus relaciones con la Administración en Nieto *El mito de la Administración prusiana*, Sevilla, 1962, en especial pp. 85 y ss.

ias y en esa época, mediado el siglo, en torno a la corte de Federico el Grande —Voltaire, amigo personal, pasa con él en Postdam largas temporadas— es Berlín centro radiante de la Aufklärung o ilustración alemana,<sup>9</sup> lo que no impide la presencia permanente en la ciudad y sus arrabales de importantes efectivos de la máquina militar prusiana.<sup>10</sup>

## I. La ordenanza de las ciudades (Stadteordnung) del Barón von Stein y su aplicación en Berlín

En el año 1800 alcanza Berlín los 172.000 habitantes. La línea ascendente y pujante que esa cifra expresa se trunca sin embargo, súbitamente, ante el empuje de los ejércitos de Napoleón. Bajo su mando personal sufre Prusia en Jena una de sus más calamitosas derrotas, que conducirá a una crisis abierta en la que aflorará la debilidad de los fundamentos, el atraso político y la fragilidad de su entramado institucional para adentrarse en la nueva era que en la Europa continental se inaugura con la revolución francesa.

Se inicia entonces, con nuevos bríos, otra asombrosa recuperación. La dirigirá una élite de funcionarios ilustrados<sup>11</sup> y, entre ellos, a Karl von Stein y a Karl August von Hardenberg les cumplirá afrontar la reforma del régimen local. El 19 de noviembre de 1808, debida al primero, se promulga la famosa ordenanza para las ciudades de la Monarquía prusiana («Ordnung für sämtliche Städte der Preussischen Monarchie») cuyo estudio —afrontado en numerosas ocasiones y tema clásico no ya en la dogmática jurídica sino también en la historiografía y en la ciencia e historia del pensamiento político de Alemania—<sup>12</sup> aquí no resulta pertinente abordar ni siquiera de forma tangencial. Una referencia puramente descriptiva, con alguna observación, sí que puede ser de interés para valorar algunos detalles de como se aplicó en Berlín.

La Städteordnung establecía un sistema de elección directa —eliminando, pues, los componentes gremiales y estamentales— por parte de los ciudadanos<sup>13</sup> de una

9. Un excelente cuadro de ese momento en Prusia y su capital puede encontrarse en la obra, ya clásica, de Jürgen Mittelstrass *Neuzeit und Aufklärung*, Berlín 1970.

10. De los 147.000 habitantes que se contaban en Berlín en el año 1786, 40.000 formaban parte de las guarniciones militares.

11. Que no forman un grupo político definido y menos un partido. Su vehículo de expresión no son ni los manifiestos ni los programas de contenido ideológico, sino informes técnicos o documentos y dictámenes de carácter administrativo. Su línea de pensamiento no era por lo demás en absoluto novedosa y en ella se han podido advertir componentes diversos: doctrina cristiana, especialmente en su interpretación luterana, ética del absolutismo ilustrado, pensamiento humanitario de Herder y filosofía kantiana son los elementos destacados por Ulrich Eisenhardt en *Deutsche Rechtsgeschichte*, Munich 1984, pp. 251 y ss.

12. La bibliografía sobre el tema es amplísima, quizá por su carácter monumental habría que destacar la obra de Lehman, *Freiherr vom Stein*, Göttingen, 1928, 3ª ed. El propio Gierke escribió también una monografía sobre el tema, *Die steinische Städteordnung*, Berlín, 1909, y Preuss, su discípulo, se ocupó también de él en numerosas ocasiones.

13. No todos, pues se trataba de un sufragio censitario —normal en la Europa de ese siglo— en el que sólo intervenían los que ostentasen el derecho de vecindad, para lo que era necesario ser propietario cualificado con arreglo a criterios diversos.

Asamblea que venía a ostentar la representación política de la ciudad;<sup>14</sup> su número de miembros oscilaba en función de la cantidad de personas con derecho a voto.<sup>15</sup> Esta Asamblea designaba —no entre sus miembros— a una magistratura, órgano colectivo —entre 6 y 21 sujetos— con funciones estrictamente ejecutivas y directamente responsable ante aquélla. La magistratura la presidía el alcalde (Burgermeister; Oberburgermeister en las grandes ciudades), que a su vez era también directamente elegido por la Asamblea.<sup>16</sup>

Esta vertiente organizativa, en cuanto expresión de una vinculación directa entre ciudadanos y las instancias de dirección y decisión municipales, es quizá el aspecto más destacado de la Städteordnung. Otro elemento importante —por lo demás estrictamente necesario para que la innovación anterior alcanzase efectivas consecuencias, residenciando la capacidad decisoria en la comunidad urbana— es la sustancial reducción de facultades fiscalizadoras del Estado, concretándose en una serie de intervenciones rigurosamente tasadas.<sup>17</sup>

Para valorar adecuadamente la significación de la Städteordnung es necesario reparar en el objetivo hacia el que apuntaba y que —como agudamente observa Schnabel— era la revitalización del Estado prusiano activando una de sus piezas, hasta entonces en práctico desuso; en este sentido, Stein no se planteó seriamente el traspasar competencias y potestades de la Administración estatal a los municipios.<sup>18</sup> Ello explica, a mi entender, que sea la dedicada a las competencias la parte que más se ha destacado, por inconsistente y falta de precisión, en la ordenanza, pues no pretendía prioritariamente fijar una concreta correlación entre Estado y las ciudades —y, mucho menos, definir en ellas un ámbito material exento, en la línea de la concepción francesa contemporánea del poder municipal—, el objetivo real era hacer de las ciudades y de la burguesía urbana un motor de progreso y renovación. La Städteordnung pretendía dar responsabilidades y, en definitiva, infundir confianza a esa burguesía. Pero la ordenanza, y esto es capital, se inscribía —como una pieza más— en el marco de un proceso de reforma de mayor alcance. Se alcanzaron, ciertamente, algunos de sus fines,<sup>19</sup> pero en lo relativo a la reforma institucional del Estado la Städteordnung fue la única realización digna de ser tenida en cuenta. Y es aquí donde Hugo Preuss carga las tintas: en el aislamiento de esta norma en un Estado que permaneció en el más puro abso-

14. Corresponsiéndole las funciones características de este tipo de órganos representativos como la aprobación de presupuestos o el dictar ordenanzas.

15. Tras las primeras elecciones, las Asambleas oscilaron entre los 24 y 102 miembros, cifra esta última que se alcanzó en Berlín precisamente.

16. El nombramiento debería ser confirmado por la Administración estatal. En el caso de Berlín, por el mismo rey.

17. La Revidierte Städteordnung amplió y sistematizó las posibilidades fiscalizadoras del Estado. La medida es duramente criticada por Preuss, que atribuye a esta norma un marcado carácter reaccionario. *Die Entwicklung des deutschen Städtewesens*, I, Leipzig 1906, pp. 312 y ss.

18. Franz Schnabel, *Deutsche Geschichte im neunzehnten Jahrhundert*, T. II: *Monarchie und Volkssouveränität*, Munich, 1987. La primera edición, Freiburg 1933.

19. Sobre todo en lo relativo a la reforma agraria, donde la Bauernbefreiung sustrajo al campesinado de muy buena parte de sus vinculaciones feudales y se dinamizó en el mercado de la tierra. También fueron reformas de alcance las que afectaron al ejército y al sistema de enseñanza.

atismo durante cuarenta años más en los que, según este autor, vivieron las ciudades —«pequeñas repúblicas»— como cuerpos extraños.<sup>20</sup>

La Städteordnung es estudiada por Preuss —como lo hiciera también Gierke, su maestro<sup>21</sup>— y seguida su aplicación muy especialmente con relación a Berlín, su ciudad natal, donde —para él— se pusieron más de manifiesto las disfunciones originadas por el encuadre en el Estado absolutista del que era su capital.

Las primeras elecciones en aplicación de esta norma tuvieron lugar en abril de 1809 y de ellas salió una Asamblea ciudadana de 102 miembros. Como Oberbürgermeister resultó elegido Gerlach, hasta entonces alto funcionario de hacienda. Fue común, tras estas primeras elecciones, la presencia de muchos funcionarios militares en las Asambleas de las ciudades. Para Preuss el dato es significativo por cuanto demostraría la falta de confianza en sus propias fuerzas de la población civil ciudadana.<sup>22</sup> Donde sí se advirtió una más activa y directa participación fue en la organización un tanto informal en distritos —de cada uno de los cuales se hacía cargo un magistrado— y en la que él mismo vio un precedente que tener muy en cuenta cuando planteó la descentralización interna del gran Berlín.

En cualquier caso, la aplicación de la Städteordnung en el Berlín de principios del XIX no tuvo, al igual que en otras muchas ciudades, una resonancia pareja al interés que un siglo más tarde y aun hoy en día despierta. El Estado prusiano, absolutista y burocrático, no mostraba un interés especial por ella, ni resultaba tampoco el marco más adecuado para darle prestancia. Significativo en este punto resulta que el primer objetivo de la Asamblea de Berlín fuera el hacerse con fondos para una sede; inicialmente se carecía de lo necesario —sin ninguna ayuda estatal— para pagar el alquiler de lo que entonces podía considerarse una vivienda muy normal.<sup>23</sup>

## II. Revolución industrial y nuevos módulos en la Administración territorial

Hasta sesenta años más tarde de la entrada en vigor de la Städteordnung no se planteará en Prusia una reforma de las instituciones locales con un potencial innovador a ella comparable. Todavía en el primer cuarto de ese siglo, la tentativa de Hardenberg —sucesor de Stein y continuador moderado de su línea reformista— de remodelar el Kreis —institución situada en el primer nivel supramunicipal— fue sofocada por el estamento nobiliario; por otro lado, las tímidas innovaciones introducidas en la organización y régimen del Landgemeinde, o municipio rural, no alteraron en nada su faz, de rasgos feudales bien reconocibles todavía. Así pues, la Städteordnung —única norma novedosa que

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

21. Gierke tiende a buscar antecedentes y conexiones hacia atrás, en la Edad Media; Preuss, por el contrario, se proyecta hacia el futuro. Extraordinaria resulta su capacidad para adelantar problemas —que hoy son una realidad— y ofrecer criterios para centrarlos y superarlos.

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

23. Dato este que recoge Preuss de las crónicas del periódico berlinés de la época «Vossische Zeitung», *Die Entwicklung...*, op. cit. p. 287.

prosperó— quedó en el entramado local como una pieza aislada, sin engranajes externos.<sup>24</sup>

Tras esta primera, se dictaron otras dos Städteordnungen, en 1831 y 1853, que no alteraron en lo sustancial la de 1808. Y fue esta normativa —creación, en su esencia, de Stein a principios del XIX— la que resultó de aplicación a la ciudad de Berlín hasta 1920.<sup>25</sup>

La continuidad durante más de un siglo en su régimen jurídico no se correspondió en modo alguno con el ritmo, trepidante, del acontecer político. El destino de Berlín sigue marcado por la incesante expansión de Prusia y, en este siglo XIX, por las profundas transformaciones e incluso cambio de orientación que este Estado experimenta. En el Congreso de Viena, tras la definitiva derrota de Napoleón, los aliados concedieron a Prusia la región de Renania-Westfalia. Lo que se consideraba —y la oposición de los representantes prusianos parece confirmarlo— un sucedáneo o ganancia de segundo orden —se trataba de compensar a Prusia por la anexión rusa de la mayor parte de Polonia y, al mismo tiempo, rechazar sus pretensiones sobre Sajonia— fue la palanca que relanzó a Prusia de forma espectacular, y entonces imprevisible, señalando además un cambio de dirección en su desarrollo. Por de pronto, con la incorporación de Renania-Westfalia, su población se duplicó, simplemente; pocos años más tarde, con el inicio de la revolución industrial, la riqueza minera del subsuelo haría de estos territorios, a la vera del Rihn, la más imponente zona industrial de Europa: el eje histórico de Prusia se estaba desplazando así desde el lado Este del Elba, agrícola y feudal, al Oeste, industrializado y capitalista. En Berlín, capital del Estado, se dejó sentir muy pronto esta decisiva inflexión: en el ecuador del siglo contaba ya 412.000 habitantes y era el nudo ferroviario más importante de Europa.<sup>26</sup>

Veinte años más tarde, tras las victorias sobre Austria y Francia, y bajo la dirección de Bismarck, se verá capaz Prusia de acometer con éxito la unificación alemana: primero será el Norddeutsche Bund y, muy poco después, el Deutsches Reich. Berlín, capital permanente de estas realidades políticas que se superponían, continuaba su asombroso proceso de crecimiento: en estos últimos veinte años duplicó el número de sus habitantes, contabilizándose 826.000 cuando en 1871 fue declarada capital del Deutsches Reich.

Es entonces, a la vista de las transformaciones que la revolución industrial estaba operando, cuando se plantea en Prusia una reforma de alcance en el ámbito local. En ella está comprometido Rudolf von Gneist, que ha pasado así por ser su inspirador. Sin duda la pieza más lograda es el Kreis en la configuración que recibe por la Kreisordnung de 1872, pues la institución no era nueva en absoluto,

24. Conviene tal vez recordar la fecha de la incorporación de Prusia al constitucionalismo europeo. Su primera norma con tal carácter —y de contenido no precisamente avanzado es de 1850. Huber *Deutsche Verfassungsgeschichte*, T. III, Stuttgart 1969.

25. Un novedoso proyecto de Städteordnung fue presentado por el ministro Eulenburg en 1876. El borrador fue rechazado con carácter general, aunque poco más tarde se retomó para hacer de él una Städteordnung de aplicación limitada a los territorios —más recientemente anexionados por Prusia— de Hessen-Nassau; aunque allí permaneció Frankfurt con un régimen especial. Vid. Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, op. cit. T. IV, pp. 361-2.

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

emontándose su origen a la Edad Media. Se ha hecho alusión al intento de reforma del mismo por parte de Hardenberg en el primer cuarto del siglo XIX: introdujo ligeros retoques con el objetivo —que no alcanzó, ni mucho menos— de desnaturalizar su carácter de portavoz de los intereses de clase de los «junkers», nobleza rural prusiana, y robustecer en su ámbito la presencia del Estado.<sup>27</sup>

Pero en 1872, más incluso que a la cuestión de la representatividad —que, ciertamente, no se descuida—,<sup>28</sup> es a la vertiente funcional del Kreis, como centro efectivo de las prestaciones que los avances técnicos de la sociedad industrial posulan, a la que más atención presta la Kreisordnung, pues el nivel municipal se juzga ya incapaz de sostener los servicios que la revolución industrial ha hecho más necesarios pero al mismo tiempo más complejos y costosos.

Muy pronto se advirtió, sin embargo, que la condición del Kreis como Kommunalverband o agrupación de municipios podía crear tensiones internas en muchos de ellos por mor del desequilibrio que pudiera darse entre los municipios integrantes. De ahí la inteligente corrección que supone el permitir a las ciudades de más de 25.000 habitantes quedar al margen del Kreis (Auskreisung), evitándose así una situación hegemónica de las mismas que, por lo demás, tampoco necesitaban integrarse en el Kreis si tenían capacidad suficiente para prestar los servicios que a éste se encomendaban.<sup>29</sup>

Como era de suponer, fue esta última la situación de Berlín. Pero en su entorno, constituido por varios municipios algunos de ellos muy pujantes, se formó un Kreis de singular importancia que acometió obras públicas de gran entidad.<sup>30</sup>

## V. Hugo Preuss, el gran Berlín y su descentralización interna

En cualquier caso, la organización de Berlín como ciudad permaneció inalterada, pues la Kreisordnung de 1872 incidió de forma muy tangencial al no pertenecer Berlín, como sabemos, a Kreis alguno. Y lo cierto es que su crecimiento estaba alcanzando unas cotas que la situaban muy lejos de las realidades contempladas por la normativa existente: en 1877 rebasa el millón de habitantes, cifra que duplica en 1905. Pero lo que resulta si cabe más llamativo —y dio lugar al consiguiente y serio problema de conurbación urbana— es constatar como se engrosó, también al filo del cambio de siglo, el entorno de Berlín: se cifraba éste en 100.000 habitantes hacia 1871 (Spandau y Charlottenburg son las únicas ciudades que superan entonces los 20.000 habitantes) que pasan a ser nada menos que

27. Señala Anderson como, en la fase anterior a las reformas de principio del XIX, «el famoso Estado no ejercía ninguna jurisdicción directa sobre la masa de población rural, que era gobernada por los junkers en sus Gutsbezirke, bajo la supervisión del Landrat», que venía a ser, precisamente el presidente del Kreis y por éste nombrado. Op. cit. p. 267.

28. Especialmente, dada la nueva configuración del Kreis como Kommunalverbände o agrupación de municipios, se planteó la cuestión del vaciamiento de funciones y pérdida de consistencia de éstos últimos. Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, op. cit., T. IV, pp. 354-5.

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

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

1.700.000 en 1910 (sólo Charlottenburg contabiliza 306.000 y Rixdorf—Neukölln— 237.000).

La interrelación de Berlín y su anillo urbano era, por lo demás, cada vez más estrecha: en 1867/68 fue derruido por completo el sistema de murallas de la ciudad del que permaneció, como no podía ser menos, la Puerta de Brandenburgo; en 1871 las comunicaciones se hicieron más fluidas al construirse el Ringbahn, con varias vías de circunvalación de la ciudad; en 1902 se completa un sistema de transportes públicos mecanizados en Berlín y su cinturón, desapareciendo los medios de tracción animal. No era posible ya deslindar muchos problemas y asuntos como privativos de Berlín o de cada uno de los núcleos de su entorno.

Es así como en 1911 se constituye la «Zweckverbandes Gross-Berlin», agrupación de entidades locales con fines sectoriales.<sup>31</sup> Sus funciones en concreto se ciñen a dos ámbitos materiales: transportes y ordenación del territorio. Su logro más destacado —que hoy agradecen los berlineses de la zona aislada, del oeste— fue sin duda el acuerdo, en 1915, para mantener 10.000 hectáreas de terreno como bosque permanente.

El siguiente paso fue —tras la primera guerra mundial, la revolución de noviembre y la caída de la Monarquía— la aprobación por el Landtag o Parlamento de Prusia de la ley que culminaba el lógico proceso de concentración o unificación de Berlín. En virtud de esta norma se forma el nuevo municipio urbano de Berlín (gran Berlín) en el que se integraron 8 ciudades, 59 Landgemeinden o municipios rurales y 27 Gutsbezirken o aldeas (pequeñas unidades rurales). El gran Berlín se extendía en 878 kilómetros cuadrados y contaba una población cercana a los cinco millones de habitantes.

En la Ley —de 27 de abril de 1920— tuvo Hugo Preuss una intervención decisiva.<sup>32</sup> Era éste para él un ineludible proceso que venía a reconocer una realidad urbana que había extravasado los cauces jurídicos y que debería cerrarse con la recomposición, sobre nuevas bases, de la representatividad perdida —o alejamiento ciudadano— que toda concentración o centralización comporta.<sup>33</sup> Consecuentemente, la propia ley dividió la ciudad en 20 distritos que se mantienen en la actualidad: 12 corresponden al sector oeste y los 8 restantes al este. En líneas generales, el régimen relativo a los Bezirken o distritos no se ha visto sustancialmente alterado y viene regulado hoy por la ley del Estado de Berlín de 2-X-1958 (parcialmente modificada por la de 8-XII-1976). A la Administración central del municipio se le reservan una serie de funciones tasadas —más las no previstas que sólo permiten decisiones unitarias—, las restantes corresponden a los distritos. Para la realización de sus cometidos disponen los distritos de los funciona-

31. Vid. Kurt G.A. Jeserich: «Kommunalverwaltung und Kommunalpolitik», en *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, T. IV, Stuttgart, 1985, p. 501. Más extensamente en 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 ed., Stuttgart, 1969, pp. 778 y ss. En esta excelente obra se encuentran también interesantes referencias comparadas a procesos similares en Viena, París y Londres, pp. 608 y ss.

33. El problema había sido planteado ya muy tempranamente por Gierke, su maestro, en *Rechtsgeschichte der deutschen Genossenschaft*, Berlín, 1868, pp. 780 y ss.

rios a ellos destinados; son funcionarios municipales —hoy del Land de Berlín— pues los distritos carecen de personalidad jurídica y no pueden establecer con ellos la correspondiente relación. En cualquier caso, los distritos en su actuación deberán observar las prescripciones que establezcan las ordenanzas de la Administración superior municipal.<sup>34</sup>

En lo relativo a su organización interna, los Bezirken o distritos se articulaban, según la ley de 1920, sobre tres órganos: la Asamblea de representantes del distrito, una comisión ejecutiva y las Deputationen. La Asamblea, compuesta por 45 miembros, tiene dos funciones prioritarias, que son la dirección y control de la acción administrativa del propio distrito y el control también de la Administración central municipal en su demarcación.

La comisión ejecutiva constaba de media docena de miembros, que eran designados libremente —no era necesaria su pertenencia a la Asamblea— por el bezirkbürgermeister (alcalde de distrito).

Las Deputationen eran órganos de composición paritaria en las que se integraba una porción de representantes de la Asamblea y funcionarios especializados para atender a un sector concreto de la actividad administrativa.

Esta estructura triéptica se ha visto reducida a un sistema dualista en el que desaparecen las Deputationen y en el que la presencia que en estas últimas tenían los representantes de la Asamblea se traslada ahora a la comisión ejecutiva, formada necesariamente por éstos en función de los resultados electorales.

Los distritos encontraban un portavoz conjunto en el Rat der Bürgermeister, consejo de alcaldes de distritos que se sitúa —pues el órgano permanece en el Berlín oeste con la única diferencia, como sabemos, de que en esta zona se encuentran sólo 12 de los 20 distritos originarios— en la organización superior municipal de Berlín.

Para tratar hoy de este nivel resulta del todo necesario conocer otra dimensión, una más, de Berlín.

## Berlín, ciudad-Estado

El antecedente más remoto de esta realidad actual —que, en la República Federal Alemana, se observa en Hamburgo, Bremen y Berlín-oeste— habría que buscarlo en las ciudades libres del imperio germánico. Era frecuente que éstas dominasen un territorio circundante en el que se encontraban otros muchos núcleos urbanos o agrupaciones locales diferenciadas.

Durante la Edad Moderna, en pleno auge de las corrientes absolutistas, casi to-

34. El texto de la ley de 1920 en *Quellensammlung zum Berliner Stadtverfassungsrecht*, (edición de Edmund Barz), Berlín 1930. La situación actual es tratada con carácter general por Eberhard Machalet en el capítulo dedicado a Berlín del *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, (edición de Günter Püttner), Berlín-Nueva York, 1982, pp. 265 y ss.

Precisamente en esta vinculación las ordenanzas y directrices de la Administración superior municipal se ha visto la nota que separa definitivamente a los distritos de la situación propia de la autonomía local (kommunalen Selbstverwaltung) Machalet, *op. cit.* p. 270.

das las ciudades libres desaparecen como tales.<sup>35</sup> En 1815, en la constitución del Deutsche Bund —Liga de Estados alemanes de orientación reaccionaria—, sólo están presentes como ciudades libres (junto a 35 Estados) Lübeck, Hamburgo, Bremen y Frankfurt, perdiendo esta última su condición cuando Prusia se la anexionó en 1866. Así, sólo alcanzan nuestro siglo con este status las ciudades que fueron los tres baluartes más sólidos de la Hansa. En ellas se advertía —muy claramente sobre todo durante el Deutsches Reich (1871-1919)— la distinción entre el derecho del Estado y el de sus municipios y entidades locales. En 1937, durante el régimen nacionalsocialista, Lübeck fue incorporada al Estado prusiano.

Hamburgo, por su parte, experimentó una evolución peculiar: su Constitución de 1929 contemplaba un Land o Estado en el que se localizaban la propia ciudad de Hamburgo y un buen número de municipios; pero, también durante la dictadura de Hitler y su aberrante sistema de legalidad,<sup>36</sup> todos estos municipios —49— se integraron en uno solo. Desde entonces, aunque se mantenga una distinción ideal entre ciudad y Estado de Hamburgo,<sup>37</sup> no se aprecia diferenciación orgánica entre ambas y sólo existe una Administración, la del Estado, que, si se quiere hablar así, hace frente también a las necesidades de la ciudad. Se trata, pues, de un Estado-ciudad en sentido estricto en cuanto realidad orgánica unitaria.

El caso de Bremen presenta también su particularidad al tratarse de una ciudad-Estado o, mejor, Estado-ciudad en su sentido originario, pues es posible aquí localizar, en el Land de Bremen, una pluralidad —aunque sea en su mínima expresión— de municipios: Bremen y Bremen-haven. En el de Bremen, aunque diferenciado, como sujeto, del Land, existe una identificación orgánica con éste, mientras que Bremenhaven sí tiene su propia estructura orgánica municipal. En cualquier caso, son apreciables dos municipios que pueden hacer valer la garantía institucional que en su favor reconoce el artículo 28 de la ley fundamental, y también en consecuencia con el régimen municipal común en la República Federal Alemana, el Land de Bremen ejerce funciones de fiscalización.

El conocimiento en sus grandes rasgos de la historia de Berlín nos dice ya que su acceso al régimen de ciudad-Estado ha seguido una trayectoria distinta por completo a la de Hamburgo o Bremen. Nos consta, en efecto, como Berlín abandonó muy tempranamente la ruta de las ciudades libres para seguir su destino solitario de capital (Brandenburgo, Prusia, Reich...). Su actual configuración como Estado-ciudad está ligada a la disolución del Estado prusiano y a su división como ciudad por las potencias aliadas tras la segunda guerra mundial. El artículo primero de su Constitución, de 1950, define a Berlín como un Estado y, al mismo tiempo, como una ciudad.

No obstante, la Administración del Land ejerce las funciones propias de la ciudad por lo que se considera una unidad administrativa ciudadana-estatal (einhei-

35. Este proceso, en el período apuntado, ha sido recientemente presentado de forma bien esclarecedora por Klaus Gerteis, *Die deutschen Städte in der Frühen Neuzeit*, Darmstadt. Una recensión mía de esta obra puede encontrarse en las páginas de esta revista.

36. «Ley» de 26-I-1937 sobre el gran Hamburgo.

37. Puede de hecho hacer valer frente al Bund el sistema de protección y mecanismos de defensa que la ley fundamental ofrece a los Länder, así como la garantía institucional reconocida a los municipios. Otto Gönnewein, *Gemeinderecht*, Tübingen, 1963, p. 242.

lich stadtstaatliche Verwaltung). El órgano ejecutivo o gobierno del Land es el Senado —cuyos miembros son elegidos por el Parlamento— y que asumió también las funciones de la Hauptverwaltung (o Administración municipal superior en el diseño de la ley de 1920). En su actuación el Senado se adecúa al sistema ministerial: sin diferenciación real entre asuntos estatales y municipales, cada senador dirige la gestión administrativa en un sector material y se responsabiliza de la misma ante el Parlamento.<sup>38</sup>

---

38. No trataremos aquí las cuestiones derivadas del peculiar status de Berlín tras la segunda guerra mundial. La situación creada —que nos remite al plano internacional y plantea los consiguientes problemas de soberanía— excede con mucho lo que es una realidad urbana, exceso que, por otra parte, ha sido común —quizá no tan singularizado como ahora— en la historia de Berlín. Pero la actual encrucijada se sitúa más allá incluso de lo excepcional, aunque esa excepcionalidad no se localiza tanto en el ámbito que pudieramos considerar local, como en el estatal (federal) o internacional. Así, por ejemplo, la mayoría de las leyes federales incluyen una cláusula especial en la que se contemplan las particularidades de su aplicación en Berlín. Un planteamiento breve pero muy preciso de la cuestión puede encontrarse en Badura, *Staatsrecht*, Munich, 1986, pp. 46 y ss o en Maunz y Zippelius, *Deutsches Staatsrecht*, 26 ed., Munich, 1985, pp. 434 y ss. De singular interés resulta la jurisprudencia del Bundesverfassungsgericht recaída sobre la cuestión de Berlín y que ha sido estudiada y presentada con brillantez por Peter Lerche: «Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in Berliner Fragen», en *Festgabe aus Anlass des 25 jährigen Bestehens des Bundesverfassungsgerichts*, Tübingen 1976, pp. 715 y ss.

