

LA REFORMA DE RUDOLF VON GNEIST Y SU DEFINITIVA IMPRONTA EN LA ACTUAL CONFORMACIÓN DEL KREIS O ENTE COMARCAL ALEMÁN

José Esteve Pardo

I. El proceso de gestación del Kreis

Los remotos orígenes del Kreis contribuyen a destacar su asombrosa capacidad de adaptación que le ha conducido a ocupar un lugar de primer orden en toda la estructura supramunicipal alemana sobre la que deja, articulándola, una impronta singular.

Las investigaciones de Von Unruh¹ —a las que es imprescindible referirse, pues es quien ha prestado al tema una más constante atención— localizan en la Bohemia del siglo XIII el nacimiento del Kreis.² Bajo la denominación de Kraj se forman en ese territorio agrupaciones humanas cerradas pertenecientes al estamento nobiliario. Lo característico del Kraj es, sin embargo, que no sólo se constituye para la defensa de intereses estamentales sino también, y destacadamente, del territorio³ sobre el que esta agrupación se asienta, siendo ya este componente territorial una de las señas de identidad del Kreis que se mantendrá a lo largo de su evolución.

Otro de sus rasgos característicos queda dibujado prácticamente en sus mismos orígenes cuando al Kraj se le encomiendan funciones por parte del Monarca, funciones que no son desempeñadas colectivamente sino que las ejerce uno de sus miembros, un noble señalado por su prestigio entre los restantes miembros y, precisamente, por ellos elegido.

Acuñada, pues, inicialmente en Bohemia, la figura del Kreis se introduce en la Marca de Brandemburgo —epicentro político del futuro Estado prusiano— en virtud de un acuerdo del Landtag, o Asamblea de la Marca, de 8 de abril de 1534. Se afirma aquí la pretensión —que no ha pasado desapercibida para Nieto— de los nobles locales «de que todos los titulares de los cargos del territorio hayan de reunir la doble condición de nobleza e indigenato».⁴

1. En especial, *Der Kreis. Ursprung und Ordnung einer Kommunalen Körperschaft*, Köln-Berlin, 1964 (sobre los orígenes del Kreis en Bohemia vid. p. 30 y ss.) y «Der Kreis. Ursprung, Wesen und Wandlungen», en la obra colectiva *Der Kreis*, Vol. 1, Köln-Berlin, 1971, p. 11 y ss. Estos completos y sistemáticos estudios de Von Unruh no han llegado sin embargo a ensombrecer los agudos trabajos debidos a Otto Hintze publicados en los años veinte y a los que tendremos ocasión de referirnos. Muy señaladamente: «Die Wurzeln der Kreisverfassung in den Ländern des nordöstlichen Deutschland» y «Staatenbildung und Kommunalverwaltung», recogidos en su recopilación de estudios *Staat und Verfassung*, 3 ed., Göttingen, 1970.

2. Este proceso de gestación se inicia paralelamente a la política expansionista del rey Otokar II. Sobre el particular, J. K. Hoensch, *Geschichte Böhmens*, München, 1987, p. 87 y ss. Tras la contracción territorial que se produjo a consecuencia de la derrota ante Rodolfo de Habsburgo, se estabilizó en 14 el número de Kreise en Bohemia, a los que cabría añadir tres más de carácter fronterizo o con la condición de Marca. Hoensch, *cit.* p. 190.

3. Von Unruh, *Der Kreis. Ursprung. Wesen...*, *cit.* p. 14.

4. A. Nieto, *El mito de la Administración prusiana*, Sevilla, 1962, p. 43.

En la explicación de este orden de cosas tiene una destacada relevancia la peculiar conformación de la unidad de explotación agraria: el Rittergüter. Se trata de una finca de dimensiones que pudieran considerarse medias —pequeño latifundio— y que no ofrecen entre ellas diferencias ostensibles en exceso. Esta estructura agraria daba soporte a una clase homogénea de propietarios, los junkers, singularmente solidaria en la defensa de sus intereses y que como grupo compacto tendrá un peso muy considerable en el destino político de Prusia y, desde ella, en toda la órbita alemana.

Un punto —en el que Anderson ha reparado con lucidez— nos interesa significar aquí: la identificación vital de esta nobleza, los junkers, con sus dominios territoriales. En ello se apartará de otras noblezas territoriales absentistas con las miras e intereses prioritarios centrados en la Corte. El junker reside en su finca y sigue muy atento, en unión con sus colegas, todo lo que acontece en ella y en el territorio que la circunda.⁵ Acumulará así un poder que va mucho más allá del que derivaría de la propiedad de la tierra, extendiéndose al plano jurisdiccional y al ejercicio de funciones de policía. El Código Prusiano —(Allgemeine Landrecht de 1794) el primero de uno de los grandes Estados europeos— confirmará estos poderes que rebasan de lleno el cúmulo que pudiera considerarse propio del derecho de propiedad.⁶

La clase señorial terrateniente dominará pues sin concesiones —también en la esfera pública— el agro prusiano y se resistirá con éxito casi hasta finales del siglo XIX —la policía y jurisdicción señorial pervive asombrosamente hasta 1872— a los intentos de intervención en este ámbito del absolutismo monárquico prusiano que, en su lucha contra los estamentos —especialmente contra el nobiliar terrateniente—, llega a dominar el aparato central del Estado pero se verá detenido durante casi dos siglos en la frontera del Kreis donde el Rey tan sólo alcanzará a nombrar un representante propuesto por los junkers y que necesariamente habría de ser uno de ellos. Ahí, en esa facultad de nombramiento —de ratificación en realidad de la propuesta de los junkers locales— del que sería su representante, el Landrat, se agotaban las facultades del Monarca.⁷ Es así como se acuñó la significativa y lapidaria frase: el Estado prusiano termina en el Landrat (Der Preussische Staat hört beim Landrat auf), pues en realidad

5. P. Anderson, *El Estado absolutista*, Madrid, 1984, p. 265-6.

6. En esa fusión del espíritu del absolutismo prusiano y las ideas del Derecho natural que para Forsthoff resulta ser la clave de este Código (*Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit*, 4 ed., Stuttgart, 1972, p. 59) se produce, paralelamente al fortalecimiento de la posición de los propietarios terratenientes —favorecido ello por el cruce de elementos públicos y privados característico de esta norma—, un correlativo debilitamiento de las ciudades que son tratadas como instituciones del Estado. (H. Pohl, «Wurzeln und Anfänge der Selbstverwaltung, dargestellt am Beispiel der Städte», en *Selbstverwaltung im Staat der Industriegeellschaft*, editado por A. von Mutius, Heidelberg, 1983, p. 22-3.)

7. «El resultado —concluye Nieto— es que no administran funcionarios —en el sentido moderno— sino representantes de la nobleza, que dedican a esta actividad las horas que les dejan libres sus propios negocios. Administrar o gobernar no es una función exclusiva, ni siquiera fundamental (lo que caracteriza al funcionario moderno) sino un atributo de la nobleza, un derecho» (*El mito...*, cit. p. 44). Por su parte, en una atinada reflexión comparatista, observa Anderson como «la institución del Landrat... recuerda de algún modo al Justice of the Peace de Inglaterra en su compromiso equilibrado entre la autoadministración autónoma de la gentry y la autoridad unitaria del Estado central. Sin embargo, el parecido es engañoso, porque... (en Prusia) el Estado no ejercía ninguna jurisdicción directa sobre la masa de la población rural, que era gobernada por los junkers en sus Gutsbezirke, bajo la supervisión del Landrat, y cuyos impuestos —dos quintos de los ingresos del campesinado— eran recaudados directamente por sus señores», Anderson, op. cit. p. 266-7. Similitud entre ambos cargos, sin plantear las diferencias de entorno en O. Hintze, «Staatbildung...», cit. p. 221.

el Kreis y, bajo él, los pequeños Municipios y, en definitiva, el orden rural, quedaba bajo el dominio absoluto de los junkers siendo siempre el Landrat uno más de ellos.⁸

Esta situación —más exactamente, su prolongada pervivencia— será, conviene notar, característica de Prusia —especialmente de sus Provincias del Este donde los rasgos feudales se presentan con singular pureza— y no se mantendrá tan siquiera en otros Estados de la órbita alemana concededores también de la figura del Kreis. Así es como Wolff y Bachof pueden dar cuenta de cómo en Austria la administración supralocal que al Kreis le cumplía fue, en la época de María Teresa, arrancada de manos de la nobleza terrateniente y convertida sin más en una circunscripción estatal.⁹

La ruralización y, en muy buena medida y como consecuencia, práctica feudalización no fue, sin embargo, una nota general del Kreis en sus inicios. En un principio el territorio del Kreis comprendía también los núcleos urbanos que no tardaron en colisionar con el entorno rural. Von Unruh ha visto en esas fricciones un componente prioritariamente económico: las ciudades reclamaban una protección aduanera a dispensar por el propio Kreis para dar en él, sin competencia, salida a sus productos; por su parte, los municipios rurales postulaban una total apertura para vender sus materias primas —en muchos casos se daba una situación de monocultivo— en los mercados más favorables.¹⁰

El conflicto lo saldó el acuerdo del Landtag de 26 de junio de 1653 en virtud del cual las ciudades quedaban al margen del Kreis que perdía de este modo su elemento burgués, enraizándose definitivamente en el agro feudal. Es con esta faz y los rasgos originarios que ya conocemos —fundamentalmente su marco supramunicipal y el derecho de propuesta para que el Rey nombre a un representante suyo entre los junkers del lugar— como el Kreis irrumpe en el siglo XIX y es objeto de atención por los reformadores que tratan de rehacer sobre nuevas bases el Estado prusiano que evidenciaba, tras el descalabro ante los ejércitos napoleónicos, notables insuficiencias y contradicciones para afrontar la nueva época que por entonces en Europa se inaugura.

II. Los primeros y fallidos intentos de reforma. La resistencia al Estado de las fuerzas locales

El Kreis estaba desde luego en el punto de mira de los planes reformistas del Barón von Stein.¹¹ Sus pretensiones se centraban en dos puntos principalmente: a) Hacer del Kreistag, o asamblea del Kreis a la que sólo tenían acceso los junkers, un órgano representativo de tres diferentes realidades: la nobleza terrateniente, los muni-

8. Destacan esta ilustrativa afirmación Wolff y Bachof en *Verwaltungsrecht*, vol. II., 4 ed. Munchen, 1976, p. 143, también W. Froscher en *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, editada por Von Unruh/Jeserich/Pohl, Stuttgart, 1984, Vol. III, p. 417.

9. *Verwaltungsrecht*, cit. p. 140-1.

10. *Der Kreis. Ursprung...* cit. p. 18. Para Hintze, la debilidad de los Municipios rurales es una importante clave para explicar la solidez y, en general, de otras estructuras supralocales: la presencia de fuertes centros urbanos sería difícilmente compatible con ellas. Es ésta una de las tesis que desarrolla en su estudio *Staatenbildung und Kommunalverwaltung*, cit. en particular p. 217.

11. Planes expuestos en su Memoria sobre Administración y Gobierno, el Nassauischen Denkschrift de 1807. Sobre el particular E. R. Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, 2 ed., Stuttgart, 1967, Vol. I, p. 178.

cipios rurales y las ciudades que, en el criterio de Stein, deberían reintegrarse en el Kreis y con ellas el talante burgués en el que veía un importante factor de transformación; b) Convertir al Landrat en un funcionario del Estado, que teóricamente y en sentido lato ya lo era, pero no extraído de la nobleza local. Ésta última fue la modificación que —a pesar de su aparente inocuidad fuera de su peculiar contexto— centró las tensiones de la reforma. Para evitar traumatismos o, cuando menos, para aminorar el impacto que sobre la clase terrateniente pudiera tener la salida de sus filas del Landrat, y por tanto la pérdida del monopolio sobre el cargo y con ello la falta de identificación con los intereses de los junkers y, en última instancia, la ruptura de su dominio sobre la administración local en las predominantes zonas agrarias, pensaba Stein conferir al nuevo Landrat un carácter honorífico: siendo funcionario del Estado no se le vería así como una pieza más de su engranaje burocrático.

La caída política de Stein y su precipitada salida del Gobierno le impidieron llevar adelante sus planes sobre el Kreis. Fue Hardenberg, su sucesor, quien acometió su reforma y así fue como el 30 de julio de 1812 se dictó el llamado Gendarmerie Edikt en virtud del cual se sustrajo a los terratenientes locales la facultad de proponer al Landrat. La decisión sobre la provisión de ese cargo correspondería exclusivamente al Estado. Y aquí se evidenció el apego de los junkers a esta institución —y lo mucho que significaba—, pues, como grupo bien homogéneo que constituían, no tardaron en cerrar filas y conseguir del Rey que por medio de la Verordnung de 30 de abril de 1815 restableciera su derecho de proponer candidatos, ahora una terna, para el cargo, que habría de ser ocupado en cualquier caso por uno de ellos.¹²

La reforma, así bloqueada, se trató de relanzar más adelante, pero de forma fragmentada y renunciando a sus objetivos iniciales. Se renunció —de ahí su fragmentación— a una regulación unitaria del Kreis para todo el territorio prusiano: entre 1825 y 1828 se aprobaron ocho Kreisordnungen diferentes para cada una de las Provincias prusianas donde los respectivos Landtage —representación de corte estamental que estaba al frente de las mismas— acomodaron estas Kreisordnungen a sus respectivos intereses.¹³ Sin detenernos en pormenores particularizados de cada una de ellas, el balance general puede decirse que fue el siguiente:

a) En el Kreistag o asamblea del Kreis estaban por primera vez representados los Municipios rurales junto a los propietarios locales. Sin embargo, como han destacado los estudios más autorizados sobre el particular, éstos últimos mantuvieron —sobre todo en las Provincias del Este— una posición hegemónica.¹⁴ Por lo general, las

12. Nieto, cit. p. 162. Huber, cit. p. 180. Von Unruh, por su parte, no ve en la derogación del Gendarmerie Edikt sólo un triunfo de la reacción; también se opusieron al mismo personalidades de tendencias liberales —Marwitz, señaladamente— que temían una burocratización excesiva del Estado. *Der Kreis. Ursprung und Ordnung...* cit. p. 92-6.

13. Las Provincias prusianas no respondían a un proceso de ordenación «desde arriba» del territorio, sino que eran el resultado de sucesivas anexiones —a través de expedientes diversos que iban desde la pura conquista militar a los enlaces dinásticos— de territorios que habían tenido su sustentividad política de la que aquéllas eran puro trasunto. Ningún parecido presentaban, ni por su génesis ni por su misma extensión, con nuestras Provincias, a diferencia de lo que ocurre con los contemporáneos Bezirke bávaros, cristalización de una ordenación racional del territorio en circunscripciones tomando inequívocamente como modelo el Departamento francés.

14. Fundamentalmente Von Unruh, *Der Kreis. Ursprung und Ordnung...* cit. p. 105-6. Testimonios y apreciaciones de contemporáneos, como Lancézzole en su obra *Königtum und Landstände in Preussen*, Leipzig, 1846, p. 51, coinciden también en destacar el control del Kreistag por parte de los terratenientes locales.

Kreisordnungen ofrecían a los Municipios sólo un número limitado y minoritario de representantes —que no eran elegidos directamente por los habitantes— sino designados por el Municipio. En muchos casos varios de ellos debían acordar un representante común.

b) En cuanto al otro órgano, el Landrat —que confiere al Kreis un perfil característico— parece conveniente distinguir con Huber entre las Provincias del Este y las del Oeste; estas últimas, de reciente integración en el Estado prusiano —en virtud de los acuerdos de Viena, tras las guerras napoleónicas—, situadas en la zona del Rhin, más sensibles por tanto a la influencia francesa, con un modelo social más avanzado y una economía que se orientará hacia un desarrollo industrial galopante.¹⁵

En ambos territorios sigue siendo el Landrat un representante del Rey; pero en las Provincias del Este su nombramiento ha de hacerse entre la terna que propone el Kreistag. Como resultado de ello el cargo lo ocupará, casi invariablemente, un significado hacendado indígena del Kreis, donde vive de forma estable y tiene desde luego sus principales intereses.

En el Oeste, por el contrario, se afirma la plena libertad del Monarca para designar al Landrat. Su perfil humano será por ello sustancialmente distinto: se tratará por lo general de un funcionario de carrera que sólo reside en el Kreis —donde carece de propiedades e interés ligado al territorio— el tiempo que dura el desempeño de su cargo.

III. La pervivencia del Kreis y su fidelidad a sus rasgos característicos: su posición en el plano inmediatamente supramunicipal, la representación del territorio, la representación del Estado

Recapitulando brevemente sobre la evolución trazada, destaca sin duda la vitalidad y enraizamiento en Prusia del Kreis que le han permitido ya, en el punto en que nos encontramos, resistir dos fuertes embates.

El primero lo lanza nada menos que el propio, y mítico, Estado absolutista prusiano de sus mejores tiempos, con Federico el Grande a la cabeza. Conseguido el pleno dominio sobre el aparato administrativo central, vertebrado originariamente en torno a la institución del Generalkriegskomissariat, la resistencia de los estamentos no se logró doblegar en el ámbito local donde el Kreis tiene una significación de primer orden. La condición del Landrat como representante del Monarca no constituye, primero, ninguna novedad sustancial —pues el fenómeno, si no de forma estable y generalizada, se daba ya en la última fase de la Edad Media— y, en segundo lugar, la condición de representante del poder central debe valorarse sobre el dato de que es propuesto, precisamente entre sus miembros, por la nobleza local por lo que es prioritariamente a esta clase —a la suya propia, en definitiva— a la que este funcionario sirve.

El segundo embate es el que se produce tras las guerras napoleónicas, paralelamente a las corrientes liberales que circulan por Europa. Paralelamente, se dice,

15. Huber, Vol. I., cit., p. 182.

porque estas corrientes tuvieron en Prusia una muy débil penetración. El reformismo prusiano no fue capaz de transformar el Kreis en una circunscripción de la Administración territorial del Estado —sólo en las recién incorporadas Provincias del Oeste se consiguió que el Landrat fuera libremente nombrado por el Rey— y únicamente fueron necesarios algunos retoques —dando representación, generalmente de segundo orden, a los Municipios— para que la institución se mantuviera fiel a sus orígenes.

Alguna clave sin duda parecía tener el Kreis que explicase su firme pervivencia a lo largo de los siglos hasta llegar a nuestros días en los que, incluso, su posición se fortalece en un proceso ascendente que aún no parece concluido.¹⁶ ¿Qué clave era ésa? Parece que, sencillamente, estaba ocupando sin extralimitarse un espacio abierto en la franja que pudiera considerarse intermedia entre el Estado central y el cosmos local, respondiendo por ello a necesidades bien reales.

En este sentido, conviene reparar en las que se nos presentan como constantes señas de identidad del Kreis:

a) Ocupa un radio territorial nunca cuestionado: el inmediatamente supramunicipal.

b) Institucionaliza intereses propios de su territorio y a tal efecto cuenta con un cuerpo representativo; decantado, sí, en favor de la nobleza, pero nobleza *local*: con sus peculiares intereses de clase, ciertamente, pero siempre ligados al territorio en una identificación muy marcada y característica de los junkers, como ya nos consta. Lo que desde luego nunca ha sido el Kreis es una pura y simple circunscripción territorial del Estado y, aunque ese componente también acaba concurriendo, nunca, ni tan siquiera hoy, ha tenido un lugar prioritario, aunque tampoco accesorio.

c) Está presente y acríua en el marco del Kreis una representación del Estado. Es por tanto el lugar de encuentro —que se procura no sea foco de fricciones mediante un acuerdo para la designación del titular— entre la Administración del Estado y el orden local.¹⁷

Estos tres rasgos son hoy perfectamente visibles. La evolución del Kreis ha tenido el mérito de adaptarlos, dándoles un distinto contenido y coloración —en especial a

16. Proceso ascendente que en los momentos actuales alcanza nuevos hitos como, por ejemplo, el que parece abandono del criterio de actuación subsidiaria del Kreis en su relación con los Municipios que agrupa. Sobre el tema, entre otros, Stöber, *Kommunalrecht*, Heidelberg, 1987, p. 38 y ss; Schmidt-Assmann, «Kommunalrecht» en *Besonderes Verwaltungsrecht*, ed. por Ingo von Münch, 8 ed., Berlin-New York, 1988, p. 190 y ss.

17. Este punto merece alguna consideración pues resulta verdaderamente trascendental al engarzar en la médula misma de uno de los ejes en la evolución dialéctica de la organización territorial supramunicipal, también del régimen local en su conjunto y si, se quiere, del Derecho público alemán.

En la explicación de esa dialéctica discurren teorías diversas, como la que marcan los conceptos antitéticos de *Genossenschaft* y *Herrschaft* sobre los que pivota en muy buena medida la vasta, y repleta de erudición, obra científica de Otto von Guericke que en esta dirección culmina en su *Das deutsche Genossenschaftsrecht* (Darmstadt 1954, reimpresión fotomecánica de la primera ed.). Con el concepto de *Genossenschaft* se alude a un fenómeno cooperativo, de asociación humana sobre bases igualitarias y con arreglo a criterios que pudieran considerarse democráticos. *Herrschaft* por el contrario es la idea de señorío que alumbrará estructuras jerárquicas, burocráticas e institucionales.

Pues bien, el Kreis será en muy buena medida un marco, si no un producto, del juego de esas dos fuerzas, pues sobre una base corporativa asentada en un determinado territorio recaerá el ejercicio de funciones de señorío o soberanía propias del Monarca y del Estado, cuando se independiza de la persona del anterior. La tensión sólo en la última fase parece neutralizarse. Ésta es la conclusión de Von Unruh cuando afirma que «en el Kreis del Estado de Derecho Social y Democrático han encontrado estas dos fuerzas (*Genossenschaft* y *Herrschaft*) un marco territorial para su equilibrio» (*Der Kreis. Ursprung, Wandlungen...*, cit. p. 12).

los dos últimos—, a las profundas transformaciones que se dan en el territorio alemán a partir, sobre todo, de la segunda mitad del siglo XIX.

Uno de los aciertos de la decisiva reforma del Kreis que, inspirada por Rudolf von Gneist, se produce en torno a 1872 consistirá, precisamente, en mantener en lo sustancial estos tres rasgos característicos, ajustando los dos referidos —sistema de representación de los intereses territoriales y utilización del Kreis para el ejercicio de funciones estatales— a las necesidades de la nueva conformación social que la revolución industrial conlleva y que, particularmente en Prusia, se produce a un ritmo trepidante y origina problemas de singular relieve derivados en buena medida del contrapeso de las estructuras agrarias —en las que el Kreis estaba más enraizado— en gran parte de este Estado.¹⁸

Esta reforma tiene, por lo demás, un alcance destacado por cuanto la nueva fisonomía con la que de ella sale el Kreis tenderá a extenderse a los otros Estados alemanes para ser, junto al Municipio, una pieza ordinaria y por completo generalizada en el régimen local germánico.¹⁹ A tal efecto conviene recordar dos datos significativos: primero, el ya apuntado de la revolución industrial, que plantea un orden nuevo de problemas, común a los restantes Estados; en segundo lugar, no está de más recordar que en 1871, un año antes de la reforma, se producía en la Sala de los Espejos del Palacio de Versalles un hecho histórico trascendental: la coronación de Guillermo I, a la sazón Rey de Prusia, como Kaiser del nuevo Reich alemán. Aunque los Estados alemanes, con arreglo a la Constitución del Reich de 1871, mantuvieron la competencia para la ordenación de sus respectivos territorios²⁰ no es menos cierto que las soluciones alcanzadas en Prusia tuvieron —por ser el Estado hegemónico— una considerable capacidad de penetración —por las vías a las que más adelante nos referiremos— en los restantes Estados; especialmente en lo relativo al Kreis, sin duda la más conseguida de las piezas de ese proceso de reforma.

IV. La reforma de Rudolf von Gneist

1. *Antecedentes inmediatos y fundamentos de la reforma. En especial, sus pretensiones integradoras en el marco de la tensión Estado-sociedad*

Las circunstancias que en torno a 1870 se daban en Prusia y que actuaron como factores desencadenantes de la reforma fueron de muy diversa índole: fundamentalmente se hacía ya por completo insostenible —en pleno despegue industrial— un régimen local en el que, al margen de lo previsto para las ciudades a partir de la famosa Ordenanza del Barón von Stein, pervivían atavismos de corte feudal: la jurisdicción y policía señoriales eran los aspectos en este punto más laceran-

18. Una gran incidencia tuvo desde luego la revolución industrial sobre el proceso municipalizador que situó en cotas notablemente más elevadas —y más difícil, por tanto, de cumplir aisladamente— las responsabilidades de estos entes. La relación entre estos fenómenos está rigurosamente tratada en Badura: *Das Verwaltungsrecht des liberalen Rechtsstaates*, Göttingen, 1967, en especial p. 16 y ss.

19. Desde hace ya un tiempo se considera como mucho más trascendente, por su decisiva impronta en el régimen actual, la reforma de 1872 por Rudolf von Gneist inspirada en la de Stein de 1808 que fuera objeto de una abundantísima literatura. Sobre este punto H. Heffter: *Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert*, 2 ed., Stuttgart, 1969, p. 8 y ss.

20. A Körtgen: *Die Gemeinde und der Bundestaggeber*, Stuttgart, 1957, p. 15 y ss.

tes.²¹ La presencia en el Parlamento de un partido liberal creciente constituía, por su parte, un apoyo incondicional a cualquier intento de superación de esa situación anacrónica.²²

Por otro lado, en 1866 se había producido la incorporación a Prusia de nuevas Provincias —Hannover, Schleswig-Holstein y Hessen-Nassau— por lo que al amparo de las necesidades de su ordenación de régimen local podía justificarse un replanteamiento del sistema en su conjunto y de alguna de sus piezas en particular, como era el caso del Kreis.

El peso político de la reforma lo lleva el Ministro del Interior, Friedrich Eulenburg —principal artífice de buena parte de las reformas administrativas de la era Bismarck—, mientras que su ideario y basamento técnico se deben a Rudolf von Gneist que a tal efecto presenta al propio Bismarck un Informe sobre una nueva Kreisordnung fechado el 13 de abril de 1869.²³ A partir de él se elaboró un Proyecto que Eulenburg introdujo en la Cámara legislativa el 8 de octubre de 1869. Tras diversas vicisitudes se aprueba definitivamente la Kreisordnung el 13 de diciembre de 1872.²⁴

Sugestionado por el régimen local inglés, al que dedica una buena parte de su obra científica,²⁵ Gneist concebía la autoadministración o Selbstverwaltung en el plano local no como un reducto de libertad o ámbito exento en el marco del Estado, en el sentido de la concepción francesa del «pouvoir municipal»,²⁶ sino como fórmula de encuentro entre Estado y sociedad a lo que precisamente había tendido el Kreis en la tradición prusiana. Y, en definitiva, lo que Gneist pretende es fortalecer paralelamente, en el seno de esta célula, la posición de ambas realidades: por un lado, otorgando al Kreis un más amplio y consistente haz de funciones del Estado, al tiempo que el Landrat se liga definitivamente con su aparato burocrático; por otro, dando al cuerpo social una representación más fiel —superando, por fin, la primacía de los hacendados locales— y una presencia más activa: la introducción —teniendo aquí especialmente presente el modelo anglosajón— de funcionarios honoríficos en puestos decisorios de la Administración del Kreis es la innovación más destacada en esta línea.

No puede pasar, desde luego, desapercibida la significación que para la reforma del Kreis tuvo la llamada soziale Frage o cuestión social que, como acuciante problema, se plantea al filo y como consecuencia de la revolución industrial. Ésta había cambiado inopinadamente la dimensión estamental de las tensiones sociales en conflictos entre clases cuyas diferencias se abrían de forma acelerada. También aquí quería Gneist hacer del Kreis un factor de neutralización de esas fricciones: este sentido tiene

21. Para Huber la reforma respondía a necesidades que sobrepasaban con creces el marco técnico-organizativo para entrar de lleno en el plano político-constitucional. Op. cit. Vol. IV, p. 352.

22. F. Schnabel: *Deutsche Geschichte im neunzehnten Jahrhundert*, Vol. II. («Monarchie und Volkssouveränität»), München 1987, reimpresión fotomecánica de la edición de 1933, p. 174 y ss.

23. El interesante texto del Informe en Croon/Hofmann/Unruh: *Kommunale Selbstverwaltung im Zeitalter der Industrialisierung*, Stuttgart, 1971, p. 111 y ss.

24. Las incidencias de la tramitación en Huber, op. cit. Vol. IV., p. 354 y ss.

25. Especial relevancia para el tema que nos ocupa tiene su estudio «Verwaltung, Justiz, Rechtsweg, Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhältnissen mit besonderer Rücksicht auf Verwaltungsreformen und Kreisordnungen in Preussen», Berlin, 1869. Una posición crítica sobre la utilización por Gneist de las categorías anglosajonas en García de Enterría: «Administración local y Administración periférica del Estado: problemas de articulación», en *La Administración española*, 1985, en especial, nota 16.

26. Concepción que se afirma sobre todo en Bélgica y desde donde ejerce una relativa influencia sobre la órbita germánica.

la atribución al mismo de funciones asistenciales y de prestación que no consideraba oportuno fueran diversificadas en Corporaciones sectoriales, sino asumidas por el Kreis como célula local de ámbito supramunicipal y por tanto con radio suficiente para su autoadministración por el conjunto de su cuerpo social.²⁷

2. El diseño organizativo. La vía abierta a las ciudades para ocupar la posición del Kreis

A partir de los anteriores postulados, el diseño del Kreis en su componente organizativo y sus cauces de representación quedaba así:

Doble naturaleza del Kreis, reflejo de la distinción Estado-sociedad que se trata así de neutralizar: como distrito administrativo (*Verwaltungsbezirk*) de la Administración del Estado y como ente local. Esta segunda calidad se perfila técnicamente como *Gemeindeverband*, es decir, como agrupación de los Municipios situados en su territorio.²⁸

Como agrupación de Municipios cuenta el Kreis con un órgano colectivo, el *Kreistag*, en el que están representados exclusivamente los Municipios. No se abre por tanto el *Kreistag* a un proceso electoral directo, sino que sus miembros son designados por los Municipios.²⁹ Lo que desaparece por completo es la representación estamental que hasta entonces se había asombrosamente mantenido.

El otro órgano —éste del todo novedoso— del Kreis, ligado a su cualidad de ente local, es el *Kreisausschuss*. Se trata de una comisión ejecutiva compuesta por seis funcionarios honoríficos —procedentes de la comunidad en el Kreis asentada— designados por el *Kreistag* y presidida por el *Landrat* que, como sabemos, es el funcionario ligado a la Administración del Estado. Este importante órgano, por recaer en él la gestión ordinaria, evidencia hasta qué punto se buscó, incluso en las unidades orgánicas, el ensamblaje del Estado —componente burocrático— y el cuerpo social: representación —si se quiere todavía indirecta— de la comunidad local y carácter honorífico, no burocrático, de su status.

El *Landrat*, como efectiva representación del Estado, es definitivamente un funcionario de carrera, nunca más un *junker*, aunque el *Kreistag* ostenta la facultad de proponerlo.³⁰

Una cuestión de singular relevancia para el diseño organizativo del Kreis, pues afectaba al radio mismo de esta figura, la constituía la posición de las ciudades que,

27. Huber, cit. Vol. IV, p. 354.

28. Concepto que es objeto de sucesivas depuraciones a partir de la primera aproximación de Schoen en *Das Recht der Kommunalverbände in Preussen*, Leipzig, 1897, en la que se engloban bajo este supraconcepto desde los Municipios hasta las Provincias pasando por las asociaciones con fines sectoriales o mancomunidades.

29. Hoy el *Kreistag* se forma a partir de un proceso electoral directo. Esta circunstancia es la que lleva a caracterizar al Kreis como Corporación territorial (*Gebietskörperschaft*) en su más afinada acepción doctrinal, como Corporación en la que sus miembros son directamente los ciudadanos y en la que el territorio juega un papel relevante, pero adjetivo. Esta posición mantienen Wolff/Bachoff/Stober en *Verwaltungsrecht* II, 5 ed. München, 1987, p. 15-6, y que viene a identificarse con la de Gierke que es quien puso en circulación la categoría, que posteriormente complica su discípulo aventajado, Hugo Preuss, en su obra *Gemeinde. Staat. Reich als Gebietskörperschaften*.

30. En la actualidad la posición del *Landrat* se mantiene en ese equilibrio que supone su condición de funcionario de la Administración del Estado y su propuesta por el *Kreistag* a la que aquélla, por lo general, sólo puede oponerse por razones formales. Singular, por radical, es en este segundo componente la solución de Baviera donde el *Landrat* es directamente elegido por la comunidad del Kreis; la condición de funcionario con importantes cometidos exige a los candidatos una determinada cualificación, generalmente la necesaria para el ejercicio de la Alta Función Pública.

como ya nos consta, se habían situado desde 1653 al margen de esta célula supramunicipal.

En los inicios del XIX la fallida reforma de Stein y sus sucesores pretendió la incorporación de aquéllas al Kreis. Fue, sin embargo, la de 1872, bajo la inspiración de Gneist, la que más decididamente acometió esta empresa.

La ubicación de las ciudades de cierta magnitud en el seno del Kreis volvió a ser fuente de conflictos; más ahora cuando la diversificación entre las zonas agrarias y las industriales se había agudizado. La introducción de un sistema de sufragio que dividía a los electores en tres grupos según su contribución al Fisco vino, por su parte, a exteriorizar diferencias en el plano social y político,³¹ que se dejaban sentir en los órganos del Kreis y dificultaban su gestión: las ciudades eran por lo general —como destaca Heffter— bastiones del liberalismo y, poco después, también de partidos conectados con la clase obrera; mientras que en los municipios rurales el dominio conservador resultaba manifiesto.

Ante la constatación de estas tensiones, que podían hacer peligrar el propio equilibrio interno del Kreis —ésta era, para Gneist, la preocupación primordial— al dejarse sentir en exceso el peso de una gran ciudad en su seno, se buscó primeramente la que parecía su más fácil vía de escape: la «Auskreisung», la salida de las ciudades de una cierta entidad, simplemente. Resultado que, como sabemos, se había conocido mucho tiempo antes.

Pero el planteamiento de la reforma tenía más amplios horizontes. No se pretendía hacer del Kreis una pieza aislada y contingente: sobre la base de su destacada vertiente como agrupación de Municipios, se iba consolidando, por encima de él, un nuevo escalón, agrupación también de entes locales que serían, en este caso, los Kreise, precisamente. Además, en el nuevo sistema de justicia administrativa que paralelamente a la reforma local se implanta, el Kreis es la circunscripción primaria.

Parecía, pues, ineludible, la generalización de esta figura. Por ello las ciudades de enjundia no se situaron al margen de la misma, sino que se constituyeron en Kreis cada una de ellas.³² Es el Stadtkreis o Kreis que comprende un solo Municipio urbano, con la condición —fijada por la Kreisordnung— de que su número de habitantes rebase los 25.000.³³

3. La cuestión de las competencias

En este punto la reforma introduce importantes innovaciones, ensanchando considerablemente los comaridos del Kreis. Hasta entonces su haz competencial había

31. Schnabel, op. cit. p. 143 y ss.

32. Se materializa aquí una de las que parece regla o tendencia constante en el régimen local germánico: la unidad que alcanza unas destacadas dimensiones tiende a extravasar el módulo que ocupa y situarse en el inmediatamente superior. Regla que se lleva a sus últimas consecuencias en el caso de Berlín: perdiendo muy tempranamente su autonomía política, cuando se lanzó, ya en el siglo XIX, a un crecimiento galopante, fue rebasando todos los módulos que la enmarcaban: Ciudad, Kreis, Regierungsbezirk, para llegar, finalmente, a ser Ciudad-Estado. Los hitos significativos de este proceso en J. Esteve Pardo: «Berlín. 750 años», *Autonomías*, n.º 9, p. 257 y ss.

33. Heffter cit., p. 556. Hoy la legislación de cada Estado fija su propio procedimiento para que pueda colocarse una Ciudad en la posición del Kreis. De ordinario, a la exigencia de unas mínimas magnitudes objetivas ha de añadirse el informe del Kreis que pierde esa ciudad y pudiera verse, en ciertos aspectos, desequilibrado. La decisión final suele corresponder al Parlamento del Estado.

tenido una débil consistencia: trataba de dar respuesta a ciertas necesidades que tendían a ser afrontadas en la órbita supramunicipal —camino, cuerpo de extinción de incendios— y, como sabemos, estaba muy mediatizado por los intereses de clase de los terratenientes de los que era su principal expresión, local y particularizada, frente al Estado.

Las innovaciones tecnológicas y el arranque industrial del último tercio del siglo XIX habían situado en nuevas dimensiones las necesidades de las colectividades y sus infraestructuras. Para dar cumplimiento a las mismas se pensó en el Kreis como la instancia con más posibilidades.

No faltaron críticas por entender que se marginaba así a los Municipios a quienes correspondería prioritariamente satisfacer las aspiraciones locales. Esas críticas provenían en su mayor parte de sectores liberales —Miquel fue en este punto su principal portavoz— y se apoyaban en concepciones del orden local en las que no faltaba una cierta rememoración romántica del Municipio que le haría titular absoluto de todas las competencias para hacer frente a las necesidades sentidas en el territorio. Aun perteneciendo a la formación política liberal, Gneist no veía en la práctica sostenible que los más de 10.000 pequeños Municipios de las Provincias del Este, primeros destinatarios de la Kreisordnung, pudieran dar respuesta cumplida al reto que planteaban las transformaciones económicas y sociales del momento. Fue su criterio el que finalmente se impuso y de ahí salió el Kreis, en lo que a competencias se refiere, notablemente reforzado.³⁴

Entre las funciones o potestades que se reconocen al Kreis destacan la de definir aspectos peculiares de su organización en sus Estatutos, establecimiento de tasas y aprobación del presupuesto; decisiones que son adoptadas por el Kreistag.

Las competencias materiales se incrementan considerablemente en el plano asistencial, concretamente en lo relativo a ayuda social, sanidad y educación escolar. Por lo demás, le seguirá correspondiendo atender las demandas para cuya satisfacción el plano supramunicipal es el que se juzga más adecuado, y que en algunos sectores, como carreteras y transportes, requieren ahora, debido sobre todo a los avances técnicos, una nueva infraestructura y, lógicamente, un considerable esfuerzo económico y de gestión.

Pero, junto a estas competencias que pudieran considerarse propias, también ejercerán a través del Kreis importantes funciones característicamente estatales. El órgano llamado a ello será fundamentalmente la Comisión, o Kreisausschuss, que tendrá tres importantes cometidos: a) Funciones de policía que son del todo desligadas definitivamente de la propiedad de la tierra y asumidas por el Estado;³⁵ b) Supervisión (Aufsicht) sobre los Municipios del Kreis;³⁶ y c) La Kreisausschuss será asimismo el órgano situado en la base de la organización del sistema de justicia administrativa que —también a instancias de Gneist— se introduce paralelamente a la reforma local.³⁷

34. Las vicisitudes en la tramitación en Huber, op. cit. Vol. IV, cit. p. 355.

35. Vid. Garrido Falla: «La evolución del concepto jurídico de policía administrativa», RAP n.º 11, 1953.

36. Sobre esta importante función del Kreis, G. Seele: «Die Aufsichtsfunktionen der Kreisverwaltung», en la obra colectiva *Der Kreis*, Vol. II, Köln-Berlin, 1976, p. 215 y ss.

37. Schnabel, cit. 168 y ss.

4. Efectos extensivos de la reforma y generalización de la figura

La Kreisordnung, aprobada el 9 de diciembre de 1872, entró en vigor el 1 de enero de 1873 simultáneamente en las Provincias del Este —Prusia (como tal Provincia), Silesia, Pomerania, Brandemburgo y Sajonia—; en ellas esta norma supuso una importante innovación pues, como nos consta, estaba allí arraigado el modelo ancestral del Kreis en el que los junkers tenían un peso decisivo pues, entre otros privilegios, el Landrat procedía necesariamente de ellos. La reforma aquí era una necesidad urgente.

En el sector Oeste, de integración más tardía en el Estado Prusiano, sabemos ya que en lo tocante al Kreis se habían conseguido progresos más relevantes en las reformas que se produjeron entre 1825 y 1828. No obstante, en todas estas Provincias se fue introduciendo con muy ligeros retoques —y con un retraso de algo más de una década por diversos avatares políticos— el dibujo de la Kreisordnung de 1872. La aplicación de la misma en la zona Oeste tiene desde nuestra actual perspectiva una especial significación pues sus Provincias de entonces vienen a corresponder en lo sustancial con buena parte de los Länder de hoy en día en la RFA, tras la disolución del Estado Prusiano.³⁸ Es así como entró en vigor en Hannover (territorio hoy ocupado por el Land de Baja Sajonia), 6 de mayo de 1884; Hessen-Nassau (Hesse en la actualidad), 7 de junio de 1885; Westfalen (Renania-Westfalia), 31 de julio de 1886; Rheinprovinz (hoy —con el agregado de Pfalz, perteneciente a Baviera hasta 1946— Renania-Palatinado), 30 de mayo de 1887; y Schleswig-Holstein, 26 de mayo de 1888.

Tan sólo en los Estados del Sur —destacadamente Baden-Wutemberg y Baviera—, que nunca pertenecieron a Prusia, no resultó obviamente de aplicación la Kreisordnung de ésta última. Sin embargo su influencia se dejó sentir, y mucho. Contribuyeron a ello circunstancias de muy diversa índole, derivadas en su mayoría de la integración de estos Estados en el II Reich alemán en el que Prusia ostentaba una situación de primacía.

La existencia de un sector de legislación unitario para todos los Estados del Reich contribuyó a buscar una cierta homogeneidad en las estructuras llamadas a ejecutarla, fue así como en Baviera los entonces Bezirke (hoy llamados Kreise o Landkreise por influencia del modelo prusiano) comenzaron a ejecutar legislación del Reich y asumieron por delegación algunas funciones del Estado de Baviera.³⁹

Otro factor de homogeneización fue la creación, en virtud de la Ley de 8 de agosto de 1878, de un sistema unificado de justicia administrativa en la totalidad del territorio del Reich. El órgano que primeramente conocería de los conflictos derivados de la actuación administrativa se situó precisamente en el primer nivel supramunicipal, en Prusia —como nos consta— en el Kreis. Fue así como las Agrupaciones municipales del Sur de Alemania debieron realizar un doble proceso de adaptación: territorial, a las nuevas demarcaciones, y orgánico, al tener que introducir en su estructura una unidad semejante a la Comisión del Kreis prusiano.

Aunque desde luego se mantienen peculiaridades en cada Estado, pues a ellos les

38. Los territorios de las Provincias del Este pertenecen en la actualidad a Polonia, DDR y URSS.

39. Constituidos inicialmente —en el marco de un radical proceso centralizador bajo la influencia francesa— los Kreise bávaros como meras circunscripciones estatales, evolucionarán hacia la apertura de un nuevo frente como Agrupación de Municipios.

corresponde la legislación en lo relativo a la ordenación territorial, lo cierto es que en el caso del Kreis la tendencia homogeneizadora —en torno al modelo que, en lo sustancial, se acuña en Prusia tras la reforma de 1872— será constante y en esta dirección se encuentran dos hitos destacados en la legislación de la época dominada por la Constitución de Weimar, y la propia Ley Fundamental de Bonn, en la que al Kreis se le confieren unas señas constitucionales que serán por ello de general observancia en toda la RFA.⁴⁰

40. Los más certeros estudios sobre la posición constitucional de este ente en P. Lerche: «Zur Verfassungsposition der Landkreise» en *Die öffentliche Verwaltung*, 1969, p. 46 y ss., y K. Stern: «Die verfassungsrechtliche Garantie des Kreises», en *Der Kreis*, cit. Vol. I, p. 156 y ss.

