

El Estatuto local de Berlín (*)

por

LUIS MOSQUERA

1. El principio de uniformidad en la organización administrativa como aplicación del principio de igualdad proclamado por los revolucionarios de Francia de 1789, sufre hoy numerosas excepciones justificadas por el contenido eminentemente sustancial que se pretende dar a la igualdad, que exige, según la vieja fórmula aristotélica, el tratamiento desigual de las desigualdades, implicando así un principio de proporcionalidad tendente a adaptar la organización y técnica de la Administración a las especiales características y circunstancias que presenta la realidad concreta. Una manifestación importante de esta tendencia se encuentra en la organización y régimen de las grandes ciudades, cuyas especiales características, tales como el gran número de sus habitantes, su extensión territorial, las fluctuaciones de su población, etc., producen una intensificación y multiplicación de las tareas administrativas, que exigen desviaciones de los principios generales de la organización municipal y aconseja el montaje de una especial organización y régimen. El Estatuto especial de las más grandes ciudades europeas es una demostración de ello.

(*) Para la confección de este trabajo se han seguido fundamentalmente los artículos de Heinz KREUTZER: *Die Neuordnung der Berliner Bezirksverwaltung*, en «Die Öffentliche Verwaltung», 11-12, 1959, pág. 429; el de Otto ZIEBIL: *Entwicklung und Bewahrung der kommunalen Selbstverwaltung am Beispiel Berlins*, y el de Wilhelm LOSCHELDER: *Die Entwicklung des Kommunalverfassungsrechts seit 1945*, págs. 401 y 409, respectivamente, de la misma citada Revista.

2. El caso de Berlín presenta unas características del todo especiales. Berlín era antes de la guerra el Municipio capital del Estado de Prusia y como en cualquier otro Municipio existía una administración local distinta y separada de la Administración central del Estado, si bien ya con una organización especial fundada sobre el principio de fuerte descentralización, principio básico ciertamente del régimen municipal de los Estados alemanes. Al desorganizarse el Estado de Prusia con la última guerra y quedar Berlín enclavado en el territorio de la República Democrática Alemana, se le otorgó la categoría de Estado de la República Federal: el artículo 1.º de la Constitución de Berlín de 1 de septiembre de 1950 declara expresamente que Berlín es un Estado alemán y al mismo tiempo un Municipio. Ante este hecho, cabe pensar que el problema de descentralización administrativa de Berlín, en tanto que Municipio, ha desaparecido; las funciones estatales y municipales se han unificado en Berlín y a los problemas de descentralización administrativa han sustituido los problemas de la que impropiaemente se puede llamar descentralización política, que considera las relaciones de Berlín en cuanto Estado con la Federación. En cuanto Estado, el Municipio de Berlín dispone de los poderes estatales típicos y, fundamentalmente, del legislativo y del ejecutivo, ya que el poder judicial presenta unas características de unidad que exceden de los límites de los diversos Estados miembros en un cierto sentido; la Constitución dice que la representación del pueblo, el Gobierno y la Administración asumen las funciones de Berlín como Municipio y como Estado.

3. Al convertirse el Municipio de Berlín en Estado, no cabe en principio pensar en problema de descentralización territorial y de régimen municipal, porque, además, cuando se habla de Berlín en cuanto Municipio, se le considera en su integridad, que es la misma del Estado, existiendo por consiguiente una sola y única personalidad. Sin embargo, la Constitución dividió la ciudad en veinte distritos administrativos, y sobre la base de la unidad material de la actividad estatal y municipal estableció en su artículo 50 que los distritos (Bezirke) participan en la ad-

ministración de Berlín según los principios fundamentales de la «Selbstverwaltung» o autoadministración. Con ello, aparece un principio de régimen local dentro de la administración berlinesa que, aunque sólo en sentido impropio suponga una descentralización, porque falta el reconocimiento de la personalidad de los distritos, implica en definitiva, dado el nivel estatal del Municipio de Berlín, una estructuración cuasi-municipal del Estado.

En todo caso, las líneas generales fijadas por la Constitución sobre esta organización necesitaban de una ulterior regulación que ha venido a establecerse por la Ley sobre competencias de la administración de Berlín (Allgemeine Zuständigkeitsgesetz.—AZG) de 2 de octubre de 1958, y la Ley sobre la administración de distritos de 30 de enero de 1958 (Bezirksverwaltungsgesetz.—BezVG); importantes a estos efectos son también la Ley sobre competencia de la policía de 2 de octubre de 1958 y la Ley sobre procedimientos administrativos de la administración de Berlín de la misma fecha.

4. La creación de los distritos y el establecimiento de la autoadministración como principio de organización implica una distinción entre la Administración central, competente para el Municipio en su integridad y la administración de cada distrito.

Según el artículo 2.º de la AZG, la Administración central la integran los diversos miembros del Gobierno, las autoridades que de éstos dependen jerárquicamente, los establecimientos públicos sin personalidad y las empresas públicas propias. Al Senat (reunión de los diversos Ministros) corresponde establecer según el artículo 51 de la Constitución los principios fundamentales y las directrices para la administración, y a sus diversos Ministros la realización de las funciones que a causa de su superior importancia o de su naturaleza necesitan de dirección unitaria; como la misma Constitución establece que el resto de los asuntos corresponden a la administración de distrito, ha sido necesario determinar las funciones de la Administración central enumerativamente sobre la base de atribuirle aquellas que se refieran directamente a intereses del Estado-municipio en su totalidad, en las cuales un criterio discrepante de la administración

de distrito podría perjudicar la unidad de dirección, así como aquellas otras que aunque en principio puedan ser localizables en éstos impliquen una interferencia en los intereses de los demás. Como regla general están atribuidas a la Administración central todas las funciones que en la situación anterior de Berlín correspondían a la administración central de Prusia. A este conjunto de competencias se le denomina «competencias reservadas» (Vorbehaltsaufgaben) de la Administración central.

5. Lo mismo que en la relación de Estado a Municipio pueden distinguirse aquellas funciones que aun siendo propias del Estado, se transfieren en su ejercicio a los Municipios de forma que éstos actúan respecto de las mismas como órganos desconcentrados del poder central, así también en la administración de Berlín se distinguen, entre las competencias reservadas a que antes hemos aludido, aquellas que son transferidas a la administración de distrito (übertragene Vorbehaltsaufgaben), en las cuales están sujetos aquéllos al pleno control por el Ministro competente y, por consiguiente, tanto de legalidad como de oportunidad (art. 8 AZG), disponiendo de las facultades que se derivan de su posición jerárquicamente superior en esta clase de asuntos.

6. El resto de las funciones, que según el artículo 51 de la Constitución no están reservadas a la Administración central, constituye la competencia propia de los distritos, con lo cual se configura ésta como una competencia general, al igual que ocurre con la competencia de los Municipios, especialmente a partir, por lo que respecta a Prusia, de la Sentencia del Oberverwaltungsgericht de 25 de febrero de 1885. Estas funciones han de ser realizadas, como ya se ha dicho, según los principios fundamentales de la auto-administración.

La Selbstverwaltung a que la Constitución se refiere cabe descomponerla en dos fundamentales facultades: de una parte, la facultad de que cada distrito elija las personas que han de ocupar los cargos de la administración, lo que en definitiva tiene un carácter más bien político; y de otra, la facultad de autoadministración estrictamente. Por lo que respecta a la primera, se

cumple en la provisión de los cargos de la administración de distrito como luego se verá, pero por lo que respecta a la segunda, el hecho de que los distritos carezcan de propia potestad normativa, presupuestaria e impositiva, que corresponden según los artículos 46, 47 y 73 de la Constitución al Parlamento y al Gobierno, supone una fuerte restricción de la autoadministración; todo ello se explica porque los distritos no tienen personalidad jurídica, sino que constituyen meras unidades administrativas. Pero además, la facultad de dirigir instrucciones corresponde solamente a la Administración central, lo que limita fuertemente el ámbito de discrecionalidad de que gozan las administraciones de los distritos, a pesar de que para no hacer ésta del todo ilusoria, el artículo 6 de la AZG establece que en los asuntos propios de la administración de distrito esta facultad corresponde exclusivamente al Senat y no al Ministro correspondiente.

Aparte de las restricciones que para la autoadministración significa lo anteriormente expuesto, el artículo 7 de la AZG dispone que los Ministros solamente pueden exigir de los distritos en los asuntos propios de éstos, informaciones y relaciones. Por otra parte, no existe ningún recurso a la Administración central en las materias reservadas como propias de los distritos.

7. Sin embargo, ya se comprende que los principios de autoadministración en los que según la Constitución habría de inspirarse la administración de distrito, no podían llegar a dejar por completo incontrolada la actividad de los mismos; la descentralización supone un poder de tutela en la Administración central, por lo que cabría hablar aquí de una cuasi-tutela ejercida respecto de la administración de los distritos. Como medios para el ejercicio de la misma, prevé la nueva legislación, aparte del derecho de información ya mencionado, una potestad de anulación, de instrucción y de sustitución que corresponden al Senat en determinados casos. Según el artículo 9 de la AZG, tales facultades se ejercen en relación a los actos de administración de distrito que supongan una violación de preceptos legales o una perturbación del regular funcionamiento de la administración, siendo de destacar que bajo este último concepto comprende la ley la falta de

cumplimiento por la administración de distrito de las funciones que le incumben, o la infracción reiterada de instrucciones, con lo que en este último caso las relaciones internas entre autoridades adquieren una relevancia importante.

8. Por lo que respecta, finalmente, a la posible distinción de competencias a que se refieran las leyes federales en el futuro, el artículo 5 de la AZG ha previsto una cláusula de equivalencia, según la cual los asuntos propios de la competencia de los Municipios, según el Derecho federal, se entenderán en Berlín como propios de los distritos; las funciones administrativas calificadas por aquél como estatales, equivalen en Berlín a las competencias reservadas de la Administración central y, por último, las funciones que según el Derecho federal, aun siendo de competencia del Bundes, pueden ser encomendadas a los Municipios en régimen de desconcentración (Auftragsangelegenheiten), son en Berlín competencias transferidas a la administración de los Bezirke (übertragene Vorbehaltsaufgaben).

9. El Concejo de distrito (Bezirksverordnetenversammlung) es órgano representativo que es elegido cada cuatro años en elecciones generales. En la época anterior a la guerra última, correspondían a los Concejos unas facultades de resolución de los asuntos de administración corriente, que hoy han sido transferidos a las Diputaciones, por no haber dado eficaz resultado el sistema anterior.

A los Concejos corresponden hoy fundamentalmente las siguientes facultades: a) Elegir los miembros del Consejo de distrito (Bezirksamt) y los ciudadanos que ejercen cargos honorarios en la administración zonal. b) Establecer Diputaciones y elegir a sus miembros. c) Decidir sobre las necesidades financieras del distrito como base para el presupuesto estatal y disponer el empleo de los medios económicos atribuidos al distrito. d) Resolver sobre la anulación o confirmación de los acuerdos de las Diputaciones a instancia del Consejo de distrito o en otros casos especiales. e) Ejercer, sin restricciones, en los asuntos propios de la administración de distrito, el control sobre el Consejo de

distrito y las Diputaciones; con este fin puede establecer Comisiones permanentes de censura de cuentas, de personal y de petición, y las temporales que estime oportunas con objeto y fin determinados. f) Dirigir recomendaciones, en los asuntos no propios del distrito, tanto al Consejo de distrito, en las competencias transferidas, como a los cargos de la Administración central de Berlín o a la federal (art. 12, 14, 16 y 17 de la BezVG).

10. En el antiguo Derecho prusiano existía la denominación de Diputaciones para determinados órganos locales con funciones meramente auxiliares de las autoridades de la Administración municipal. La Constitución de Berlín conserva el nombre, pero aplicado a un órgano de carácter completamente distinto, característico de algunos Estados como Baviera y Baden-Württemberg, aunque no con los rasgos que la ley fundamental berlinesa le atribuye. La importancia de este órgano se pone de manifiesto si se tiene en cuenta que su competencia está regulada según el principio de universalidad en relación con los demás órganos del distrito: todas las funciones no atribuidas expresamente al Concejo o al Consejo de distrito corresponden a las Diputaciones. Según la BezVG, artículo 17, son establecidas y suprimidas por el Concejo de distrito a medida que lo requieran las especiales necesidades, y deciden en los asuntos de propia competencia del distrito y que corresponden a su sector especial, con eficacia obligatoria frente al Consejo de distrito. Por otra parte, deciden en las cuestiones de administración corriente, incluso con un derecho de avocación respecto de aquel Consejo. Las Diputaciones se componen de seis concejales de distrito, que son delegados por los distintos grupos del Concejo en relación a su número, y de cuatro ciudadanos expertos elegidos por el Concejo, de lista «ad hoc».

Los acuerdos de las Diputaciones están sometidos al siguiente régimen jurídico: al Consejo de distrito corresponde una potestad-deber de «protesta» (Beanstandung), frente a los mismos por razones de legalidad y también por razones de oportunidad, concretamente determinado según el artículo 32 de la BezVG, en este último caso como «violación del bien común», con efectos

suspensivos. Frente a esta «protesta» decide el Concejo. Aparte de esto, el particular que se considere perjudicado, puede recurrir, cuando el Consejo no ha hecho uso de aquella facultad, ante este órgano, que puede corregir el acuerdo impugnado en este caso concreto.

12. El Bezirksamt o Consejo de distrito es un órgano colegiado que constituye el tercero de los que integran la administración de distrito. Está compuesto por un número de miembros, que en los casos normales no pasa de siete, y son elegidos por el Concejo sin que puedan pasar de seis los años de actividad en el cargo, pero la nueva Ley ha establecido, modificando en esto la situación anterior, que por dos tercios de mayoría pueden ser removidos del cargo por el mismo Concejo (arts. 60 de la Constitución y 34 y 35 de la BezVG).

Las funciones del Consejo de Bezirk resultan ya de cuanto se lleva dicho; fundamentalmente son las siguientes: Potestad de «protesta» ante los acuerdos de las Diputaciones; posibilidad de controlar totalmente estos acuerdos en caso de recurso interpuesto ante el mismo cuando éste no ha hecho uso de la potestad de «protesta» y, por último, asumir el ejercicio de las competencias transferidas por la Administración central a la administración de distrito, en régimen de desconcentración (art. 3 AZG).