

COLMEIRO Y LA CIENCIA ADMINISTRATIVA

La figura de Don Manuel Colmeiro es una de las más interesantes de la ciencia española del siglo XIX. Su genio investigador lució en el campo de la economía, de la historia, del Derecho político y del administrativo. Aun limitando mi estudio a su obra en materia de Administración pública, mi tarea no resulta fácil dentro de los límites de tiempo en que he de moverme para no abusar de vuestra amabilidad. No es fácil, en efecto, resumir las ideas de Don Manuel Colmeiro, pues fueron muchas y luminosas.

El pensamiento del que fué ilustre catedrático de la Universidad de Madrid está desarrollando en su "Derecho Administrativo español", cuya 4.^a y última edición se publicó el año 1876. Un breve compendio de la misma son los "Elementos de Derecho político y administrativo de España", cuya 4.^a edición lleva la fecha de 1875.

I.—La ciencia de la administración y el Derecho Administrativo.—Colmeiro distingue la ciencia de la Administración y el Derecho administrativo. La primera es el conjunto de principios y reglas que determinan las relaciones entre el Estado y sus miembros, estudia y señala las relaciones que conviene establecer entre los gobernantes y gobernados (1). Frente a la ciencia pura existe su aplicación en concreto en un país determinado; esto es, el Derecho administrativo. El Derecho administrativo español es para Colmeiro la ciencia misma de la Administración aplicada a nuestra patria (2). Si la ciencia de la Administración inquiera las relaciones naturales del Estado con sus miembros y enseña los principios

(1) *Derecho administrativo español*. 4.^a edición. Madrid, 1876. pág. 7.

(2) Ob. cit. pág. 53.

que deben guiar al soberano cuando intenta someterlas a un régimen legal, las leyes administrativas verifican la teoría dictando preceptos de equidad, estableciendo reglas de orden, confiriendo derechos e imponiendo obligaciones. El derecho administrativo es, pues, el conjunto de leyes que determinan las relaciones de la administración con los administradores.

Podría creerse por esta definición que Colmeiro se limita en su libro a una simple exégesis del derecho positivo. El mismo desecha esta idea en el prólogo: Mi objeto, escribè, ha sido ordenar por categorías las leyes y actos administrativos para facilitar su estudio a todo el mundo, su enseñanza en las aulas y a las autoridades su aplicación. He aquí el pensamiento dominante en esta obra. Codificando el derecho administrativo he intentado exponer los principios, descubrir las reglas e investigar la consecuencia en esta parte de nuestra legislación (1).

En el libro de Colmeiro no sólo encontramos un tratado científico de Derecho administrativo, una exposición ordenada, sistemática de la legislación administrativa española de la época, sino que hallamos también provechosas indicaciones acerca de lo que debe ser el Derecho administrativo español, de los principios en que debe inspirarse, de las reformas que deben introducirse (2).

El libro de Colmeiro, a pesar de llamarse Derecho administrativo, es realmente una feliz armonía del Derecho administrativo y de la ciencia de la Administración. En todos sus capítulos encontramos consideraciones críticas y de política legislativa.

Colmeiro hace notar las dificultades con que tropieza la ciencia de la Administración. La ciencia administrativa, escribe, enseña pocas reglas fijas y verdades absolutas para dirigir, según ellas, la acción del Gobierno respecto a los intereses públicos. Mil géneros de necesidades, todas distintas, la movilidad constante de los elementos sociales, en combinación tan varia, hacen que tal nación exija cuidados muy di-

(1) Ob. Cit., pág. VIII.

(2) Telesio, el anotador de la obra de Manna, *Principi di diritto amministrativo* decía (vol. I, pág. 85), que Colmeiro expone respecto de las instituciones administrativas no sólo el estado actual de la legislación positiva, sino los caracteres que debían hallarse en las mismas desde un punto de vista meramente científico.

versos respecto de otra, al parecer, muy semejante, y que un pueblo hoy no se administre de igual manera que mañana. Por eso la ciencia de la Administración debe ser variable, y el poder que la aplica muy flexible. Como no se descubre fácilmente la analogía entre los actos del orden administrativo, puesto que su prodigiosa multitud impide clasificarlos por categorías, su aislamiento no permite establecer comparaciones exactas y su variedad infinita no consiente sujetarlos a reglas uniformes de protección y fomento; de ahí viene que no tengamos una teoría general de la ciencia administrativa... (1).

Según dicho autor, en el derecho público y en la economía política debemos principalmente buscar las reglas del arte de gobernar los Estados. La moral, la estadística, la filosofía, la jurisprudencia, la historia y aun la medicina son poderosos auxiliares de la Administración, a quien suministran un caudal de verdades y ejemplos que deben guiar sus pasos (2).

En Colmeiro hallamos, pues, un antecedente de modernas opiniones (Romano, Zanobini), que niegan la autonomía de la ciencia de la Administración y que la consideran como una suma de conocimientos históricos, económicos, técnicos, estadísticos, políticos, de derecho comparado, etc.

Caracteres generales de la administración.—Lo más original de Colmeiro es el plan o sistema de su obra. Telesio reconocía que Colmeiro había seguido en la distribución de materias un método enteramente nuevo y distinto de otros sistemas expuestos hasta entonces, y que llevaba sobre los escritores franceses más importantes una doble ventaja; una distribución más lógica y más sencilla de las materias de Derecho administrativo y, además, un examen más sistemático de las diversas instituciones administrativas (3).

La obra de Colmeiro está dividida en cuatro libros. En el primero, que lleva el título "De la ciencia administrativa", se estudian entre otros problemas los caracteres generales de la Administración y la centralización; el libro segundo, titulado "Del Derecho administrativo", se ocupa de la naturaleza y fuentes del mismo, de la independencia y relaciones de los poderes públicos, del poder administrativo y de la división

(1) Ob. cit., pág. 13.

(2) Ob. cit., pág. 13.

(3) Manna, *Principi di Diritto amministrativo*. Vol. I, págs. 83 y 85.

territorial. El libro tercero trata de la Administración pública, subjetivamente considerada, esto es, de la organización y atribuciones de las autoridades administrativas; y el cuarto, examina la materia administrativa, esto es, la Administración pública objetiva.

Según Colmeiro, si bien la ciencia enseña muy poco en cuanto a la acción general de la Administración, algo de más concreto se descubre en las doctrinas tocantes a la organización administrativa. A cuatro pueden referirse todas las condiciones orgánicas de la Administración (1).

1. *La Administración debe ser análoga a las instituciones políticas de cada nación.*—Las instituciones administrativas emanan directa e inmediatamente de las políticas; nacen o perecen, se perfeccionan o corrompen con ellas. La misma conexión íntima que hay entre los principios y sus necesarias consecuencias, existe entre las leyes fundamentales del Estado y las orgánicas de la Administración. Cuando una Constitución se modifica, la Administración sufre al instante reformas análogas; de suerte que el cambio es casi simultáneo en la cabeza y en los miembros.

2. *La Administración debe ser esencialmente activa.*—Su carácter es la actividad y el movimiento. Colmeiro hace notar certeramente que la acción administrativa debe ser perpetua, pronta y enérgica.

La gestión de los intereses públicos no consiente las alternativas de actividad y descanso que se observa en el poder legislativo. La defensa de las personas, el respeto a la propiedad, el fomento de la riqueza y del bien general, requieren un poder asiduo, atento siempre a estudiar y muchas veces a prever las causas del progreso o decadencia de las naciones. Si la vida de los pueblos supone una modificación continua de los elementos constitutivos de la sociedad, la acción administrativa debe estar dotada de una movilidad igual a la rapidez con que se verifican aquellos cambios y mudanzas.

La lentitud de la administración no sólo arguye ignorancia o debilidad en el poder, sino que priva a sus resoluciones del mérito de la previsión y de la oportunidad.

Finalmente, la acción administrativa jamás debe cejar de-

lante de los obstáculos que opusieren a su marcha los particulares, ni aun so pretexto de intereses lastimados o de derechos ofendidos, ya que la ley señala los recursos y tribunales donde pueden defenderse contra los atentados de la Administración. La Administración, como poder paternal, debe ser justa, pero fuerte. El consejo debe reinar en sus deliberaciones y en sus actos la energía (1).

3. *La Administración debe ser independiente.*—Los obstáculos invencibles al movimiento libre de la Administración comprometen los intereses públicos, cuya defensa requiere una vigilancia asidua y una previsión constante. De aquí nace que el poder ejecutivo, a cuyas manos está confiada la gestión de los intereses comunes, debe obrar con independencia absoluta del poder legislativo. No es decir que la Administración no reconozca la superioridad de la ley... Dejar expedito el curso de la administración es cuanto conviene a la mutua concordia de ambos poderes... La independencia de la Administración estaría comprometida si no tuviere ninguna potestad coercitiva o careciere absolutamente de facultades para exigir la fiel observancia de sus actos, imponiendo multas discrecionales y decretando el arresto supletorio dentro de los angostos límites de una simple corrección o por vía de disciplina (2).

4. *La Administración debe ser responsable.*—Todos los actos administrativos deben estar sujetos a responsabilidad. La Administración es un poder subordinado al legislativo, cuya voluntad ejecuta.

La organización administrativa. — La Jerarquía. — No basta, dice Colmeiro, que el Poder administrativo exista; es preciso, además, que para corresponder a su objeto tome formas adecuadas a la naturaleza de sus funciones; es necesario que tenga una organización conveniente. La organización administrativa debe fundarse en el principio de que la Administración es una e indivisible, y que la autoridad emana de un poder central, quien la transmite de grado en grado hasta los últimos agentes de esta escala, unidos entre sí como eslabones de una misma cadena. Hay, pues, una jerarquía administrativa que define como “la serie ordenada de autoridades

(1) Ob. cit., pág. 17.

(2) Ob. cit., pág. 17.

que bajo la dirección y responsabilidad del poder central están encargadas de ejecutar las leyes de interés común” (1).

Los caracteres de la jerarquía son: *uniformidad, subordinación, responsabilidad y presencia.*

La uniformidad se manifiesta en la presencia constante de unas mismas autoridades en unos mismos distritos con idénticas atribuciones, ora relativamente a la acción, ora en cuanto al consejo. Sin uniformidad no fuera la jerarquía administrativa serie ordenada, sino disposición confusa y repartimiento desigual de las fuerzas de la Administración.

La subordinación consiste en la dependencia sucesiva de la autoridad menor de la mayor y en el cumplimiento de los deberes de obediencia y respeto para con todas las superiores en grado. La Administración, como la milicia, tiene su disciplina, cuya base es este deber más o menos estrecho de la obediencia, sin la cual no hay subordinación ni orden posible.

Mas la obediencia jerárquica no es un deber tan estrecho como en la milicia; es decir, nunca llega a una obediencia meramente pasiva. ¿Qué deberá hacer el funcionario ante una orden que considere ilegal? Según Colmeiro, deberá acordar la ejecución provisional y representar exponiendo las dificultades o peligros de aquella disposición administrativa; mas si de la ejecución, aunque momentánea, pudieren resultar graves perjuicios de naturaleza irreparable, no repugna la doctrina que aconseja suspender la ejecución, ilustrando a la autoridad superior en punto a los motivos que provocan tal acuerdo. Si, no obstante, ésta mandare llevar a efecto lo dispuesto, el funcionario obedecerá, dando cuenta al superior de quien dió la orden (2).

La responsabilidad del poder administrativo, condición esencial, según Colmeiro, de la libertad política, es de dos clases: administrativa y judicial. La primera nace de causas leves, la exige el superior por la vía gubernativa y termina con una amonestación, apercibimiento, multa, suspensión o destitución, que no se reputan penas, sino actos de una mera potestad de corrección y disciplina. La segunda se origina de hechos punibles y es exigida por los Tribunales ordinarios. Colmeiro, que en la primeras ediciones se declaraba partidario de la previa autorización gubernativa para procesar a las

(1) *Ibidem*, pág. 69.

240 (2) *Ob. cit.*, 2.^a edición, págs. 71 y 72.

autoridades y funcionarios, en la última edición, en cambio, acata sin protesta el nuevo derecho positivo español que suprimió dicha autorización (1).

La presencia de las autoridades administrativas es necesaria en todos los grados de la jerarquía, porque la administración es perpetua vigilancia y acción continua. Esta ubicuidad de la administración lleva consigo el deber de la residencia impuesto a todas las autoridades del orden administrativo (2).

La división territorial.—En un estudio sobre la organización administrativa no pueden olvidarse las consideraciones de Colmeiro sobre la división territorial y la centralización administrativa, y particularmente en relación con las Diputaciones y Ayuntamientos.

La primera condición de un buen sistema administrativo, escribe Colmeiro, es una acertada división territorial o la distribución de la acción administrativa en cierto número de esferas particulares que, juntas, se muevan en armonía y en virtud de un solo impulso. Si ha de reinar el orden en la Administración; si su vigilancia ha de ser constante, infatigable su actividad y su presencia posible, es fuerza repartir los cuidados de tal manera, que toda la Administración corresponda a todo el territorio, y una fracción a cada fracción. Clasificar las atribuciones administrativas por servicios y por distritos, es aplicar el método a la Administración y simplificar un mecanismo señalando a cada autoridad el círculo de su poder y los límites de su competencia (3).

Conocidas son las reglas que señala Colmeiro para la división territorial, por haber sido recogidas por los escritores españoles.

1. *Es la primera que la división territorial debe ser uniforme*; esto es, ha de haber un sistema de división territorial aplicable a toda la superficie de la nación sin excepciones ni privilegios. Cree que la regla de uniformidad debe aplicarse, no sólo a todas las fracciones del territorio subordinadas a la Administración civil, sino a todos los servicios públicos, de suerte que la Administración fiscal, la militar, la eclesiás-

(1) *Ibidem*, 4.ª edición, págs. 76 y sigs.

(2) *Ibidem*, pág. 79.

(3) *Ob. cit.*, pág. 54.

tica y cuantas otras pudieran inspirarse, se ajusten a una sola división territorial.

II.—*Los términos deben ser iguales*, no con igualdad matemática, sino con cierta proporción aconsejada por la equidad y la prudencia. Un territorio dividido en círculos desiguales forzosamente estaría mal administrado, porque unos serían demasiado grandes y otros demasiado pequeños.

Para determinar el grandor proporcionado y medir cada fracción del territorio, se ofrecen tres criterios: la superficie, la población y la riqueza. Colmeiro declara que no puede atenderse exclusivamente a ninguno de estos tres criterios, sino que los tres datos juntos corrigiéndose mutuamente deben ser la base de una buena división territorial, porque la superficie, la población y la riqueza son elementos de la verdad aproximada o relativa que la Administración procura alcanzar como término de lo posible (1).

III.—*Los términos deben ser medianos*, porque muy grandes, la Administración estaría lejos de los administrados, no vería sus necesidades y, en ocasiones, llegaría floja y lánguida a los extremos. Muy pequeños, la Administración intervendría en negocios mínimos cayendo en el vicio de la impertinencia, sería costosa y su acción pecaría también de torpe y lenta, defectos necesarios cuando el mecanismo administrativo se complica con la añadidura de ruedas inútiles, que resultan perjudiciales.

IV.—*Los límites deben favorecer la unidad administrativa* de modo que en una nueva división territorial no conviene consultar sino las necesidades presentes y futuras de la sociedad, antes que contemplar las tradiciones y costumbres, restos de una sociedad antigua. La unidad de la Administra-

(1) El año 1866 se presentó al Congreso una proposición de ley pidiendo la supresión de la provincia de Pontevedra. El autor de la proposición, Sr. Cuesta, al defender su proposición en la sesión de 19 de mayo de dicho año, alegó como apoyo de aquélla la opinión de Colmeiro, favorable a la reducción de las provincias. Colmeiro dijo en la misma sesión: Una división administrativa no debe fundarse tanto en el territorio cuanto en la población... la Administración no se da para el territorio, sino para las personas... Pontevedra... por lo mismo que la población está más aglomerada, hay mayor suma y mayor complicación de intereses... para establecer una buena división territorial, hay que tener en cuenta tres bases: superficie, población y riqueza, y no debe el legislador fijarse, de ningún modo, en una sola de estas tres bases o datos, sino sacar el término medio, proporcional de todos ellos..., no hay contradicción entre las doctrinas que haya podido sustentar en la cátedra, o como autor de ese libro y lo que ahora sustente en el Parlamento". *Diario de Sesiones del Congreso*. Legislatura de 1866, páginas 1.403 y sigs.

ción exige que una buena división territorial borre los límites de los antiguos Estados, respetando los derechos ajenos a una vida local, subordinada al principio de la nacionalidad y el interés de una política elevada que se propone formar un solo pueblo, regido por unas mismas instituciones.

V.—*Las capitales deben fijarse en los centros de actividad social.*—Es seguramente de apeteer, dice Colmeiro, que el centro de actividad coincida con el centro del territorio; más siendo distintos, el foco de la administración administrativa debe colocarse, no en el punto matemático, sino en el punto, por así decirlo, estratégico, para atender desde allí a todas las necesidades públicas, dar impulso a todos los movimientos y dirigir el servicio en todos los ramos.

La centralización.—Aun hoy día resultan muy discretas sus consideraciones acerca de la centralización administrativa, que distingue perfectamente de la centralización política. Esta es la unidad del poder supremo o la concentración de la soberanía. Centralización administrativa es el régimen que consiste en arrogarse el Gobierno todas o casi todas las facultades inherentes al poder de ejecutar las leyes relativas a los mismos intereses públicos, desconociendo la vida propia de la provincia y del municipio o el derecho de dichas Corporaciones a intervenir en la Administración local (1).

Hallamos en Colmeiro un atisbo de la doctrina moderna que ve una diferencia más cuantitativa que cualitativa entre centralización y descentralización. "Entre la absoluta independencia de la Administración local, considerando que la provincia y el municipio mayormente son respecto al Gobierno una persona cuya iniciativa y libertad de acción se rige por las leyes comunes a título de negocios privados, y la intervención de la autoridad superior en sus actos de menor importancia, suponiendo que constituyen una parte integrante e indivisible de la nación y representan intereses generales, caben diferentes grados de intervención en la Administración provincial y municipal. En efecto, puede el Gobierno ejercer una autoridad perfecta y positiva sobre los asuntos de interés local; puede contentarse con un derecho de mera inspección y vigilancia para que se guarden y cumplan las leyes; y, en fin, puede optar por el temperamento de reputar

(1) *Ibidem*, pág. 22.

menores las corporaciones populares y someterlas a la tutela del Estado" (1).

Colmeiro adopta una posición intermedia. La centralización administrativa raya en lo absurdo, cuando desconoce que el Municipio tiene derechos propios anteriores a la organización del Estado, y que negar a los pueblos una intervención en el manejo de sus intereses comunes equivale a disolver la comunidad. Hay un principio de justicia, que deslinda las atribuciones del Gobierno en sus relaciones con la Administración local: *suum cuique*. Todo lo que es general, pertenece al Gobierno, y a la provincia y al municipio lo particular o privativo de estas corporaciones populares (2).

Mas no se crea que desaparece con ello toda ingerencia del Gobierno. Como observa Colmeiro, hay intereses que participan de lo general y lo local, o son mixtos en razón de su doble naturaleza. El municipio, por ejemplo, tiene y debe tener el derecho de formar y votar su presupuesto; pero no con libertad absoluta, sino en cuanto no se oponga o no perjudique al sistema tributario que rige para todas las naciones. El Municipio, como persona jurídica, puede comprar, vender, permutar y, en fin, disponer de sus bienes; pero no con la libertad que la ley otorga al individuo, y causando perjuicios irreparables, porque la propiedad colectiva es el patrimonio de una corporación perpetua que representa a los muertos, a los vivos y a la posteridad (3).

El carácter público de los intereses confiados a las entidades locales justifica la intervención del Gobierno en ciertos casos. Así, si falta al Municipio capacidad para administrar sus propios intereses, y con sus obras acredita que realmente es menor, el régimen de la tutela administrativa está justificado. Asimismo pertenece al Gobierno cuidar de que las Corporaciones locales no traspasen su competencia, tomando acuerdos sobre materias ajenas a la administración local, porque si son dignos de respeto los derechos de la provincia y del municipio, no lo son menos los del Estado. En el caso de que los acuerdos de dichas Corporaciones, aun siendo relativos a negocios de su verdadera y exclusiva competencia, no se ajustan a las leyes establecidas, Colmeiro de-

(1) *Ibidem*, pág. 22.

(2) *Ibidem*, pág. 24.

(3) *Ibidem*, pág. 24.

fiende como legítima y necesaria una intervención del poder central, no para reformar los acuerdos, sino para impedir su ejecución.

El mismo criterio de ponderación y equilibrio aparece al tratar de las provincias y municipios. Colmeiro cree que las provincias en España son verdaderas unidades administrativas que se fundan, comúnmente, en vínculos naturales y espontáneos, no tan estrechos como los que constituyen el municipio, pero lo bastante, sin embargo, para que no deba ser considerada esta unión puramente artificial y obra tan sólo del legislador. Hay, sin duda, en las provincias españolas una individualidad administrativa y civil posterior a otra individualidad natural. Mas sea unión natural o agregación artificial, siempre representará un todo y la parte de un todo. Como todo, tiene derechos e intereses propios e inherentes a la comunidad de vida entre los habitantes de un mismo territorio: como parte, goza de los beneficios y lleva las cargas que pesan sobre la nación. Considerada la provincia como parte del Estado, se halla sujeta a la autoridad inmediata del Gobierno o sus delegados; considerada como un todo, se rige a sí misma bajo la vigilancia de la administración superior. Siempre el interés provincial del momento debe ceder al interés permanente del Estado y quedar subordinado y sometido, y por tanto, para resolver estas cuestiones, el Estado no puede desprenderse de cierta vigilancia, de cierta tutoría de los intereses locales, de forma que aun dejando a la provincia, como es debido, la iniciativa y la acción, la dirección y la regularidad partan siempre en un solo centro. El concurso de los delegados del Gobierno y los mandatarios de los pueblos para dirigir en casos graves la administración provincial, es el medio más cuerdo y eficaz de moderar sin extinguir la vida local, de respetar los derechos e intereses peculiares de cada provincia, sin quebrantar la unidad del poder ni debilitar sus fuerzas. Asimismo, en el caso de que las Diputaciones tomen acuerdos ilegales, estima Colmeiro que el Gobierno debe poder intervenir con facultad suspensiva no sólo cuando se trate de asuntos ajenos a la competencia provincial, sino siempre que se infrinjan las leyes, aun dentro de la competencia de la Diputación.

“Ningún principio de justicia, ninguna razón de conveniencia, ora se invoque la autonomía de las corporaciones 245

populares, ora se pondere la excelencia del sistema represivo comparado con el preventivo, bastan a explicar de un modo satisfactorio por qué las Diputaciones provinciales han de gozar del inaudito privilegio de infringir, a lo menos en parte, las leyes, tomando acuerdos ejecutivos en materias de su competencia, ni que la autoridad del Gobierno alcance a suspenderlos.

¿Hay derecho contra el derecho? ¿Hay una soberanía de la provincia opuesta a la soberanía de la nación? (1).

Es en vano contradecirlo ni disimularlo, escribe Colmeiro. La ley orgánica de administración provincial autoriza la usurpación por las Diputaciones de alguna parte del Poder legislativo, negando al Gobierno y a los Gobernadores la facultad de suspender *motu proprio* los acuerdos contrarios a las leyes en materias de su competencia; y no se diga que se provee al remedio estableciendo el recurso de alzada ante el Gobierno mismo, porque nadie tiene derecho a entablarlo si no se considera ofendido, ni la autoridad superior puede restablecer el orden legal, si no se deduce el agravio (2).

Respecto a los Ayuntamientos, declara Colmeiro que el pueblo es la unidad natural, la forma primitiva de la sociedad civil, la extensión del Gobierno patriarcal, porque el pueblo es una gran familia. Los lazos de vecindad, son poco menos estrechos que los de la sangre. El Municipio o el régimen municipal es lo mismo que la familia, anterior al Estado: la ley política lo halla constituido, lo organiza y consolida, pero no lo funda. El régimen municipal es la expresión de un derecho propio introducido por la necesidad, consagrado por el tiempo, apoyado en la razón y ajeno a toda potestad arbitraria (3).

Ahora bien, al igual que las provincias, los pueblos forman parte del Estado, representan una fracción de los intereses generales cuya custodia y defensa pertenecen al poder constituido para promover el bien, no de los vecinos, sino de los ciudadanos. De aquí procede la doble acción de la autoridad en el Municipio. Al Gobierno supremo corresponde todo cuanto abraza y comprende la esfera del derecho

(1) Ob. cit., pág. 232.

(2) *Ibidem*, pág. 233.

(3) Ob. cit., pág. 248 y sigs.

común, y al Ayuntamiento, personificación del Municipio, la gestión de sus propios intereses.

La acción de los Ayuntamientos no carece, sin embargo, de límites, se halla limitada por la autoridad o la vigilancia del Gobierno. Sin cierto grado de disciplina no sería posible constituir ni mantener la unidad en la nación, pues en lugar de un solo Estado soberano, habría una multitud de repúblicas regidas por magistrados populares revestidos con un mandato que les daría derecho a una independencia absoluta, si la ley consagrara la autonomía del Municipio. Es obvio que cuanto más crezca la autonomía del Municipio, tanto más habrá de menguar la soberanía del Estado.

Lo único que razonablemente se puede pedir al legislador es que otorgue a los pueblos toda la libertad compatible con el principio de la unidad nacional, y a las Corporaciones populares todas las atribuciones conciliables con la autoridad suprema y la responsabilidad del Gobierno. No hay derecho en el individuo, en la familia, en el pueblo o la provincia, para aislarse, y menor todavía para sobreponerse al bien común, sin respecto a la unidad nacional (1).

Si la ley admite que el Municipio constituya una parte o fracción del Estado, de suerte que, en cierto modo, vive el Estado en él, los Ayuntamientos sólo podrán gozar de una libertad limitada, es decir, en cuanto los actos de la administración municipal no perjudiquen la fortuna pública, o no comprometan el porvenir del Municipio mismo, porque la cabeza siente el dolor de los miembros.

Dos, dice Colmeiro, son los principios fundamentales del derecho municipal moderno, a saber: la facultad otorgada por la ley a los pueblos para elegir mandatarios que administren sus intereses propios, y el ejercicio ordenado y regular de la autoridad que el mandato confiere a los elegidos.

Hace aquí Colmeiro una aplicación de una idea de que las instituciones administrativas deben ser un reflejo de las políticas. El espíritu dominante en la Constitución debe transmitirse a la administración local. En el Ayuntamiento se refleja la imagen del Estado. Mas aunque partidario del sistema representativo y del principio electivo, Colmeiro no es defensor del sufragio universal. Así dice en su Derecho Administrativo, no es de esencia que la libertad de elegir y

(1) Ob. cit., págs. 250 y 251.

administrar haya de ser absoluta o ilimitada (1). Otorgar a un pueblo ignorante el derecho de constituirse y gobernarse con absoluta independencia por medio del sufragio universal sería un don funesto a la libertad. No se concede la iniciativa para abandonar los caminos, cerrar los establecimientos de institución y beneficencia, descuidar la higiene pública y suprimir la policía urbana y rural (2). Ya en la sesión del Senado de 3 de mayo de 1871, decía: "...acepto todo cuanto pueda favorecer al justo y legítimo desarrollo de la democracia. Mas si, por ventura, las leyes admiten mayor cantidad de democracia que la que puede sobrellevar la sociedad, en tal caso, la Constitución está perdida; a mi modo de ver el sufragio universal, es uno de los más poderosos arietes, cuya fuerza demoledora acabará por desmoronar toda propiedad y disolver la familia. No ignoro que en Inglaterra se aspira también al sufragio universal... Pero las circunstancias no son iguales. En Inglaterra, donde hay muchos elementos de resistencia, que han desaparecido en España, puede introducirse la reforma sin consecuencias, ni gran peligro de trastornos. Entre nosotros, si no se regulariza y modera su ejercicio, corremos la aventura de turbar el orden social y comprometer la existencia de todas las instituciones seculares que están ligadas con la vida civil y el progreso de la sociedad... el sufragio universal, si bien se mira, no es una panacea política... el sufragio universal no es capaz de consolidar ningún poder sobre la tierra... No hay cosa más tornadiza y mudable que la voluntad de la muchedumbre" (3).

Asimismo Colmeiro es partidario de que el alcalde sea nombrado directa o indirectamente por el Gobierno. El sistema de la descentralización administrativa no se opone a que el alcalde sea designado por el Gobierno, a lo menos dentro de ciertos límites, porque no se compecece el alcalde todo popular con la Administración una y responsable. Al contrario, cuanto mayores sean las atribuciones del Ayuntamiento, tanto mayor es la necesidad de una fuerte representación del Gobierno, para conservar el equilibrio entre la autoridad y la libertad. En su citado discurso del Senado, de

(1) Ob. cit., pág. 252.

(2) *Elementos de Derecho político y administrativo*, pág. 169.

(3) *Diario de Sesiones del Senado*. Legislatura de 1871, págs. 310 y sigs.

3 de mayo de 1871, cita a Thiers, quien, cuando llegó el caso de que la Asamblea quiso imponer al Gobierno de Versalles alcaldes de sufragio público, contestó: "Si he de responder del orden, si he de salvar a esta nación, necesito alcaldes nombrados por el Gobierno".

En cuanto a la composición de las Corporaciones locales, estima que no deben ser tan numerosas que la multitud embarrace el despacho de los negocios, ni tan reducidas que falten los elementos de una amplia discusión, de un examen colectivo, de una discusión razonada, prendas de un maduro consejo. Se declara partidario del método de renovación parcial, con el fin de que se conserven las tradiciones administrativas y se transmitan unos a otros los miembros de las Corporaciones, el caudal de luces y experiencia adquirido en el despacho de los negocios.

La materia administrativa.—Estudiadas la organización y atribuciones de las autoridades administrativas, esto es, lo que Colmeiro llama Administración subjetiva, el mismo autor examina y considera la Administración objetiva o la materia de sus actos. Siguiendo la clásica tripartición de los objetos del derecho en personas, cosas y acciones, Colmeiro distingue tres objetos del derecho administrativo, a saber: personas, cosas y acciones o procedimiento.

Es muy interesante hacer notar que Colmeiro distingue en esta parte los derechos y los deberes de la Administración. Quien gobierna, escribe, ejerce derechos y cumple deberes a los cuales son correlativos otros deberes y otros derechos por parte de los gobernados (1). Por eso estudia en su libro IV los deberes y derechos de la Administración relativamente a las personas, los deberes y derechos de la Administración respecto a las cosas, y la jurisdicción administrativa como fuerza reguladora de la autoridad.

Esta es la parte más extensa de la obra de Colmeiro, lo que se explica fácilmente, pues, como dice él mismo, "la Administración acompaña al hombre desde la cuna hasta el sepulcro; y todavía antes y después de estos linderos del mundo tiene deberes que cumplir, porque espera a las generaciones en las puertas de la vida y vela por su reposo en la mansión de los muertos... Parece un ángel tutelar del hombre,

(1) Ob. cit., págs. 286 y 287.

porque a cada paso que damos en la sociedad corresponde un acto administrativo que nos ampara o nos suprime... Nada hay indiferente para la Administración, desde lo más grande hasta lo más pequeño, o por mejor decir, nada parece pequeño a los ojos de una Administración solícita por el bien del Estado..." (1) Colmeiro da algunos caracteres de la acción administrativa. La Administración no se limita a satisfacer las necesidades existentes, sino que también precave las futuras, pues uno de los caracteres es participar antes del régimen *preventivo* que del *represivo* más análogo a la naturaleza de la acción judicial. Asimismo la Administración no se limita a una acción negativa, de defensa de las personas y cosas, sino que realiza también una labor positiva de fomento, de prestaciones. "El Gobierno no es solamente un escudo; es también una palanca" (2). No puedo ocuparme aquí de los diversos capítulos dedicados a la materia administrativa, mas no quiero dejar de recordar alguna idea de Colmeiro sobre la educación. "La sociedad no progresa si los individuos no se perfeccionan, porque en el Estado se reflejan, como espejo fiel, las virtudes y los vicios de sus miembros. Si la Administración, pues, pretende formar al ciudadano, debe empezar formando al hombre... Educación es el conjunto de aquellas influencias que desarrollan en la criatura los dones del Criador, que dan al hombre todo el valor posible según su naturaleza, y que contribuyendo a su perfección durante el curso de la vida, le disponen al exacto cumplimiento de sus deberes morales y políticos... La educación social ha de fundarse en el cristianismo... es preciso alimentar el fuego sagrado de la revelación divina, avivar la llama de la fe religiosa y despertar aquel entusiasmo con que obraron prodigios nuestros mayores. Sin fe no hay sociedad, porque sin un símbolo común de creencias religiosas, morales y políticas tampoco hay unidad posible... Es el principio cristiano inoculado en la sociedad por medio de una educación religiosa quien puede precaver las grandes crisis sociales o darles solución conveniente inspirando a los ricos la beneficencia y el sacrificio, a los pobres la resignación y la esperanza, y a todos el amor a sus semejantes y el respeto a la propiedad. La

(1) Ibidem, 7 y 8.

(2) Ibidem, pág. 11.

educación moral fortalecida con el espíritu religioso es, por tanto, la primera necesidad de los pueblos... En medio de las revueltas, trastornos... sabrá resistir mejor a la tormenta aquella nación en donde la fe religiosa fuere más ardiente, y se conserve más unánime el dogma" (1).

Como este año, y en virtud de la ley de Ordenación de la Universidad Española, ha sido creada en Madrid la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas, me interesa recordar que ya el año 1850 Colmeiro escribía: "Es evidente que se necesita una Facultad de ciencias políticas y administrativas, cuyos estudios y grados académicos preparen para la gestión de los intereses generales, alejen a las incapacidades del servicio público, proporcionen auxiliares instruídos al Gobierno, y, en suma, para que la ciencia penetre en la Administración y sea desterrado el ciego empirismo. Sin nociones del Derecho natural y de gentes, del político y administrativo, de economía y estadística, nadie puede servir útilmente al Gobierno... La Administración como ciencia exige estudios, como arte requiere aprendizaje" (2).

Si después de este somero examen de la obra de Colmeiro quisiéramos resumir el juicio que merece, habíamos de confesar su mérito no sólo en la época en que se escribió, sino también en el tiempo presente. Sus contemporáneos Bathie, Telesio, Laferviere reconocieron sus excelencias y alguno de ellos, como Bathie, dijo en su "Introduction generale au droit public et administratif" (3): "No conozco ningún libro sobre la Administración más ampliamente escrito y más razonado que el del señor Colmeiro. Así es que he procurado inspirarme en su método, y los datos que me ha proporcionado sobre España no son la única cita que he tomado de este excelente libro".

Aun hoy día, el Derecho administrativo de Colmeiro es muy útil. Ciertamente que no hallaremos en él los problemas fundamentales del Derecho administrativo moderno, ya que hasta época reciente no se elabora una teoría o parte general del Derecho administrativo, en virtud de la aplicación del método jurídico. Mas para un estudio de la parte especial del Derecho administrativo o para un conocimiento completo

(1) Ob. cit., 2.^a edición, vol. I, págs. 505 y sigs.

(2) Ibidem, pág. 540.

(3) 1861, págs. 7 y 8.

de la Administración pública, la referida obra proporcionará una eficacísima ayuda.

No es suficiente el estudio jurídico de la Administración pública; hace falta conocer la realidad administrativa, su evolución histórica, las causas y efectos económicos, sociales y espirituales de las instituciones, etc. En este punto, siempre será un precioso auxiliar la obra de Colmeiro, llena de erudición histórica y de pensamientos elevados. De tal suerte es así, que quiero terminar con unas palabras de don Melchor Salvá, autor de la necrología de don Manuel Colmeiro, leída en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas en los años 1898 y 1899:

“Pocas veces habrá podido decirse de un escritor que fuese más sabio y competente en las materias elegidas, siendo para él valioso y merecido galardón, que en lo sucesivo no será moralmente lícito componer sobre ellas libro alguno, sin enumerar y citar sus datos y opiniones, sea para admitirlas o para rechazarlas” (1).

SEGISMUNDO ROYO VILLANOVA

(1) Necrología del Excmo. Sr. D. Manuel Colmeiro, por don Melchor Salvá. Madrid, 1899, pág. 6.