

Pablo
González
Mariñas

Profesor titular de
dereito administrativo.
Universidade de
Santiago de Compostela

Centralización e descentralización no pensamento de Manuel Colmeiro

I.

Introducción

É notorio que D. Manuel Colmeiro non foi só un eximio xurista, senón tamén historiador e economista político e que, dentro do dereito, tampouco limitou a súa obra ó estricto campo administrativo, aínda que sexa esta vertente da súa ciencia a que neste simposio consideramos de maneira preferente. A vastidade da súa obra, o seu carácter pluridisciplinar, o sistemático enlace entre teoría e práctica, a combinación entre dereito administrativo e ciencia da Administración, e en fin a trabazón global e interrelacionada de todo o seu pensamento converte en tarefa nada fácil a de esgazar un sector, unha parte do mesmo e valorala axeitadamente desde a perspectiva de hoxe en día.

Por outra banda, o dilatado tempo que abrangue a súa produción científica, medio século –tense dito– de pensamento xurídico público español, provoca unha fértil evolución das súas teorías e posicionamentos, que se enriquecen e modulan ó compás dos cambios sociais, políticos e legislativos do convulso período histórico que lle tocou vivir. A España de 1845, cando publica Colmeiro o seu *Tratado de Economía Política Ecléctica*, é obviamente moi distinta da que contempla a aparición das últimas edicións dos seus *Elementos del Derecho Político y Administrativo de España*. E en canto ó réxime local as diferencias son sen dúbida moi acusadas. Aínda dentro dun innegable e constante fondo centralista, pouco ten que ve-la visión antimunicipalista que revela a Constitución de 1845 co ambiente doutrinal de fin de século, coa súa dura crítica á centralización que seguía levando consigo a lexislación local da Restauración, ambiente que revelan por exemplo os escritos dun conservador como Sánchez de Toca ou os aínda máis aceirados de Gumersindo de Azcarate¹ ou Elías Romera, que desenvolvería máis tarde Adolfo Posada². Nada diso podía pasarlle desapercibido a Colmeiro e a súa obra, loxicamente, non se libra do peso do “logos da época”.

Todo isto, sen embargo, non me exime de tentar, aínda que sexa con tan difíciles condicionamentos, avanzar no tema proposto: centralización e descentralización no pensamento de Manuel Colmeiro.

Ó acoutar esta temática, son consciente de que, aínda sendo unha parte, constitúe sen embargo un tema cardinal no pensamento de calquera publicista do século XIX e aínda de hoxe en día. E quero palia-los riscos de descontextualización lembrando as afirmacións iniciais do seu *Derecho Administrativo*: que “la libertad de moverse dentro de ciertos límites”; que “toda sociedad política debe abrigar una existencia individual bajo su forma colectiva”; que hai que “levantar el régimen de la libertad política sobre los eternos cimientos de la liberad individual”; e, en definitiva que “a la autoridad social corresponde mantener el equilibrio entre las fuerzas individuales que pugnan por adquirir una independencia anárquica y las fuerzas sociales que propenden a una concentración despótica. Este pacto de alianza –conclúe– entre el orden y la libertad es el arduo problema de los políticos y la

¹ *El self-government y la monarquía doctrinaria*, Madrid, 1877.

² Cfr. TUSELL GÓMEZ - CHACÓN ORTIZ, “La reforma de la Administración Local en España (1900 - 1936)”, IBA, Madrid, 1973, p. 35-36.

tierra de promisión que los pueblos vislumbran como término al nebuloso horizonte de nuestro siglo".³

Pois ben, esta proposta de fondo sentido humanista e de equilibrio entre liberdade individual e social, proyéctase tamén con toda a súa forza cando Colmeiro aborda a relación entre os poderes centrais e locais. A resultante da tensión dialéctica entre centralización e descentralización, a pesar da evolución dos últimos anos cara a unha maior sensibilidade local, que creo ter constatado, non se vai afastar en ningún caso da busca dun prudente equilibrio conciliador de liberdades.

Pola súa parte, o outro condicionante (o longuísimo lapso histórico en que produce a súa obra) obriga por forza a unha visión evolutiva do seu pensamento. Sobre o texto inicial común, Colmeiro vai introducindo significativas adicións, novos parágrafos expresivos de novas preocupacións e matices. E neste sentido a difícil cuestión da centralización é, como se verá, probablemente paradigmática.

Todo iso obrígame a unhas precisións iniciais sobre o contexto temporal e ideolóxico en que Colmeiro comeza e desenvolve a súa obra sobre esta crucial dialéctica centralización-descentralización.

II.

Contexto temporal e ideolóxico: precisións previas

1. A centralización, instrumento na construcción da unidade nacional

"El Estado moderno continental es hijo de la centralización. Teniendo como ideal y modelo el Estado unitario clásico, a partir de la Edad Media, la Monarquía constituye un centro de atracción y de unificación que, siguiendo un proceso ininterrumpido, va fraguando los modernos Estados por una constante acción centralizadora... La obra de la Monarquía absoluta es la centralización política, simbolizada en la famosa frase de Luis XIV 'el Estado soy yo'; su medio más decisivo, la concentración del poder físico, de la coacción, simbolizada en el arranque del Cardenal Cisneros: 'Esas son mis ra-

³ COLMEIRO, M., *Derecho administrativo español. Madrid y Santiago; Valparaiso y Lima*, 2ª edición, 1858, T.I, p. 5.

zóns'. No fue posible llana ni dejó de levantar resistencias considerables la acción centralizadora, pero, a diferencia de lo ocurrido en Inglaterra, en el continente fueron siempre vencidas.

La centralización administrativa se inicia cuando la política ha vencido ya, pero no llega a consumarse sino en el nuevo régimen abierto por la revolución francesa. Aprovechando ocasiones oportunas, van desapareciendo los privilegios y fueros, para ser sustituidos por reglas más uniformes; afirman los Monarcas su derecho a intervenir y, luego, a nombrar funcionarios y hasta vender oficios de la Administración local; surgen, junto a las antiguas magistraturas honoríficas, funcionarios servidores de la Corona, que son los que verdaderamente tramitan los asuntos, fiscalizan y actúan en todas las corporaciones y resuelven e informan sobre los más insignificantes negocios y nombramientos. El Estado constitucional ultima la obra borrando todas las diferencias de clase o profesión, suprimiendo los cuadros corporativos, estableciendo una división sin bases históricas, afirmando que la soberanía es una e indivisible, y perteneciente a la Nación, organizando los funcionarios sobre la base jerárquica y haciendo de la Administración, así centralizada, el poder principal dentro del Estado".

Estas palabras de Jordana de Pozas, escritas en 1924⁴, sintetizan admirablemente a secuencia lóxica e histórica da centralización e a súa transcendencia na construción do Estado moderno. Como é sabido, en España, cos Austrias, subsisten moitos particularismos de textura medieval e existe certa conciencia de monarquía federal en simple "unión persoal"⁵. Pero as cousas cambian radicalmente coa entronización dos Borbóns. O absolutismo borbónico tende xa abertamente ó "uniformismo centralista", que se converterá a fins do século XVIII en "razón revolucionaria e napoleónica".⁶

Este *leitmotif* último da centralización, como instrumento ou proceso de construción do Estado nacional, contribúe a confundi-las cousas cando á altura dos nosos tempos se trata de xulgar ou valorar, con ollos de administrativista, a posición centralizadora ou descentralizadora de autores que escribiron hai século e medio e o fixeron inmersos nun contexto onde o político, aquela construción e consolidación do Estado nacional, ten aínda tal forza de impregnación das consciencias que impide disquisicións xurídicas menores e esquece o valor -ro-

⁴ JORDANA DE POZAS, L., *Derecho Administrativo*, T.II, Biblioteca Jurídica de la Escuela Politécnica Matritense, Madrid, 1924, p. 221.

⁵ CARBALLO CALERO, R., "Feixó e a razón borbónica", *Grial*, outubro-dецembro 1969, p. 415.

⁶ *Ibidem*.

mántico dise- da diversidade e os particularismos. Un contexto, ademais, próximo aínda á Revolución que, afirmándose na centralización, combatía as liberdades locais xustamente como medio de defende-las liberdades individuais que proclamara e enfatizara.

Non ter en conta estes dous presupostos conduciría a graves erros de xuízo sobre a posición de Manuel Colmeiro en torno a este conflictivo binomio centralización-descentralización, risco sen dúbida xeneralizable a outras moitas das súas opinións.⁷

2. O binomio centralización-autoridade, descentralización-liberdade

Comezando pola segunda das cuestións apuntadas, está claro que, co tempo, se foi consolidando o tópico, utilizado ademais polos nosos clásicos e o propio Colmeiro como punto de partida das súas consideracións, de que a centralización favorece a autoridade en tanto que a descentralización favorece a liberdade. E sen dúbida os azarosos acontecementos do XIX español van nutrir, andando o tempo, de base real tal automatismo. Sen embargo, isto non ocorre na primeira metade do século.

Non descubro nada novo ó lembrar –Ariño fíxoo valentemente en 1972– o paradoxo “de que os procesos de centralización estivesen inspirados en España polos liberais progresistas que ó mesmo tempo que propugnaban a elección dos alcaldes, abolían as vellas liberdades locais: naturalmente, estas liberdades locais non eran –di Ariño– senón a pantalla de oligarquía e caciquismos”⁸. No meu traballo sobre as deputacións provinciais en Galicia, no tránsito do Antigo Réxime ó constitucionalismo, tiven ocasión de insistir nesta idea. Os xuízos negativos que hoxe se poden facer destas corporacións non son trasladables ás súas orixes. Resultaría pueril e historicamente inexacto identifica-lo espírito centralizador que sen dúbida supoñía a súa implantación con tiranía opresiva antiliberal nos momentos do noso primeiro constitucionalismo. Xustamente foi todo o contrario. Foron os liberais progresistas os que as defenderon con máis ardor fronte ás reticencias dos pobos, dominados aínda polas estruturas de poder do Antigo Réxime; reticencias, polo tanto, non das clases populares, senón dos vellos concellos, que

⁷ Sobre este punto, *vid.* RODRÍGUEZ ARANA-MUÑOZ, J., “Manuel Colmeiro: un ilustre administrativista gallego”. *REGAP*, 1994, p. 84.

⁸ ARIÑO ORTIZ, G., *Descentralización y planificación*, IEAL, Madrid, 1972, p. 23.

vían nas deputacións un perigoso e eficaz instrumento de racionalización uniformadora e ablatoria de antigas exencións e privilexios. En definitiva, un poderoso medio de defensa das liberdades individuais fronte ás oligárquicas liberdades locais⁹. Sen esta referencia de contexto, poderían interpretarse equivocadamente os eloxios á centralización tan frecuentes na primeira metade do XIX e que veremos tamén en Colmeiro.

3. A centralización, concepto e plurívoco

E esta mesma advertencia debe xogar respecto do peso da centralización en canto factor de integración, de unidade do Estado, que tan emotivos escritos xeraría na primeira metade do XIX en Francia e en España e que tamén afecta, aínda que en menor medida, ós escritos de Colmeiro.

Digo isto porque tal circunstancia ou fervor de índole política produce confusións e equívocos á luz dos decantados conceptos xurídicos e organizativos actuais.

En efecto, nas súas orixes a centralización semella o que na xerxa actual acostumamos chamar un “concepto *omnibus*”. Parece que nel coubese un pouco de todo, en arbitraria confusión dos planos político, administrativo, normativo e ata económico. O profesor Ariño documentou minuciosamente esta inicial confusión conceptual con precisas referencias ás obras de Aucoc, Vivien, Cormenin, Florent-Lefebvre, Tocqueville ou, entre nós, de Lista, Oliván, Ortiz de Zúñiga ou Silvela. E ata o primeiro Colmeiro, aínda dentro do seu maior rigor técnico, non se libra do xeneralizado equívoco que leva consigo a confusión nos planos político e administrativo ó tratar da centralización.

A clave está, sen dúbida, na obsesión pola consolidación da unidade nacional. Non se está a falar, en realidade, nesta época de centralización administrativa; “o que os nosos clásicos propugnan –di Ariño– cando falan de centralización é a necesaria unidade política, aínda non conseguida”¹⁰. Xa Jordana de Pozas¹¹ e García-Trevijano resaltaran este dato, insistindo este último na diferente contraposición conceptual que se produce antes e despois de conseguida a unidade do Estado:

⁹ GONZÁLEZ MARIÑAS, P., *Las diputaciones provinciales en Galicia: del Antiguo Régimen al Constitucionalismo*, A Coruña, 1978, p. 177 e ss.

¹⁰ Cit., *Descentralización...*, p. 37.

¹¹ “Esta palabra (centralización) recibe corrientemente y en la Ciencia dos sentidos diferentes. Se bien implica el proceso en virtud del cual se llega al Estado Nacional e hasta a la fuerza estrictamente indispensable para que se mantenga a unidade del mismo, o bien se aplica a un réxime por el cual la personalidad pública o se arroja un gran predominio sobre aquellas la existencia de las cuales consiente”. En *Derecho...*, p. 220.

“...La lucha durante el Antiguo Régimen se estableció entre la «excentralización», es decir, la desintegración del poder en una serie de centros autónomos (villas, ciudades, gremios y comunidades, señoríos, etcétera) y la necesidad de construir el Estado, como único centro soberano (centralización del poder); una vez conseguido esto (lo cual es obra de la Revolución), la lucha se plantea entre centralización y descentralización administrativa (esto es, de competencias y servicios públicos), con un sentido totalmente diferente, pues exige la idea previa de orden unitario estatal total”.¹²

A idea estaba xa expresada fielmente por Colmeiro en 1850. Tras afirmar que a centralización, sendo un ben, pode ás veces non convirle a un pobo, as circunstancias do cal repelan temporalmente a aplicación dun réxime uniforme á Administración do Estado, di:

“Entonces debe la Administración empezar por introducir la unidad, y sobre esta base establecer la centralización (...), porque no es la centralización quien conduce a la unidad, sino ésta quien nos guía hacia aquella. La unidad se funda en vínculos morales, mas toda centralización ficticia solo existe por la fuerza”.

Este é, aínda, o ambiente intelectual de loita pola consolidación da unidade do Estado en que escribe o primeiro Colmeiro que, máis adiante, irá introducindo moi atinadas precisións sobre o concepto de centralización, a súa contraposición á descentralización e as súas respectivas virtudes. Desface-los tópicos de confusión que quedan expostos axudará a situar mellor o seu pensamento. Coido, ademais, que a metodoloxía sería grata para el, que non en van inducía a separa-la codia cando se fala de historia e non esquece-la raíz última dos acontecementos e das posicións que fronte a eles se adoptan; “poco aprovecha –escribiu en 1857, no seu discurso de ingreso na Real Academia da Historia– para juzgar con acierto un período cualquiera de la historia, seguir paso a paso la mudanza de repúblicas y dominios, si la relación de los sucesos no se acompaña de la relación de los misterios de la vida ciudadana”. Sen chegar obviamente á categoría de “misterios”, os dous condicionantes históricos que quedan expostos operan no fondo das posicións xurídico-políticas e deben ser tidos moi en conta na valoración que hoxe se faga delas.

¹² Citado por ARIÑO, *Descentralización...*, p. 40.

III.

Contribución de Colmeiro

1. A distinción “unidade” - “centralización”.
 “Centralización política” e
 “centralización administrativa”

Estas distincións non aparecen nitidamente trazadas nos primeiros escritos de Colmeiro. Na primeira edición do seu *Derecho administrativo español* (1850), a confusión de planos é evidente. Pode nela lerse: “la centralización administrativa es la concentración en el poder ejecutivo de cuantas fuerzas son necesarias para dirigir los intereses comunes de una manera uniforme. La centralización es la unidad en la nación y en el poder, o la unidad en el territorio, en la legislación y en el Gobierno¹³. La resonancia de los apasionados y reiteradamente exhumados escritos de Cormenin, a quien Colmeiro cita expresamente, son aquí evidentes. “Centralizar –conclúe Colmeiro– es someter todas las personas y todos los intereses a la ley de la igualdad, y distribuir equitativamente los beneficios y las cargas anejas a la cualidad de ciudadanos. Es al mismo tiempo establecer una regla de orden imprimiendo a las fuerzas sociales una dirección única y robusteciendo el poder que vela por la paz interior y por la independencia nacional¹⁴. No se asume aquí todavía la diferenciación que incipientemente apuntara ya Posada Herrera en sus “Lecciones de Admnsitración”.¹⁵

Sen embargo, tan só cinco anos máis tarde, vai introducir algunhas precisións a este respecto que xa apuntan á súa máis evolucionada formulación posterior. En efecto, en 1855 publica Colmeiro a súa magna obra *De la constitución y del Gobierno de los Reinos de León y Castilla*. O capítulo XVI do T.I leva por rúbrica “De la unidad nacional”. Describe nel prolixamente o avance histórico cara a esta unidade e en que medida este proceso foi dificultado por “las diferencias de origen, de principios, de leyes y costumbres de cada región”. E, concluído este excursio, aborda xa diferenciadamente a centralización administrativa. “Al mismo tiempo –di– que las leyes se uniformaban, propendía la Administración a concentrarse, pasando a manos del rey la mayor y mejor parte de las facultades que venían ejerciendo desde muy antiguo los concejos; y no apresuraba poco esta mudanza la institución de los co-

¹³ COLMEIRO, M., *Derecho administrativo español*, 1ª edición, Madrid e Santiago, 1850, p. 17.

¹⁴ *Ibidem*, p. 18.

¹⁵ POSADA DE HERRERA, JOSÉ, *Lecciones de Administración*. Madrid, 1843, T.I., p. 32: “...no se debe confundir la unidad con la centralización. La unidad es la igualdad de leyes y derechos; la centralización es resolver todas las cuestiones que pudiesen interesar a un país por el Gobierno Central, situado en la capital de la Monarquía”.

¹⁶ COLMEIRO, M., *De la constitución y del Gobierno de los Reinos de Castilla y León*. Madrid e Santiago, 1855, p. 189.

¹⁷ *Ibidem*, p. 190.

¹⁸ Por exemplo, o egoísmo local debe ser superado non xa por un xeneroso “espírito nacional” (1850), senón por un xeneroso “amor á patria” (1858); ou a inclusión da lenda *unus Deus, unha lex, unum imperium* á hora de fundamentala conveniencia da libre acción do Goberno en orde á prosperidade da nación. Tal adición ten un puro sentido de reforzamento expresivo ou literario e mesmo contradí a evolución do seu pensamento que trato de constatar.

¹⁹ Cit. *Derecho...*, 2ª edición, p. 20.

²⁰ OLIVAN, ALEJANDRO, *De la administración pública con relación a España*, Madrid, 1843.

²¹ ORTIZ DE ZUÑIGA, M., *Elementos de Derecho administrativo*. Granada, 1842-43.

²² ARIÑO (cit., *Descentralización...*, p. 38) recolle este ilustrativo parágrafo do seu “Discour su la centralisation”, de 1842: “c’est un spectacle misérable eût digne de pitié de voir Barcelonne, Cadix, Valence, Burgos, Sarragossse, Bilbao, Malaga, lever à chaque secousse leurs têtes rivales, et constituer capricieusement des juntes insurrectionnelles, au lieu de s’unir à la métropole pour comprimer l’anarchie”.

regidores, magistrados sumisos a la corona, en reemplazo de los alcaldes o jueces de fuero, cuyo origen popular era tan acomodado al intento de mantener vivo el espíritu municipal”¹⁶. A distinción é xa clara, se ben para Colmeiro o proceso revela tardanza e non moito éxito: “Ni las reiteradas tentativas del Gobierno para uniformar las leyes, ni los pasos dados en la senda de la centralización administrativa produjeron resultados sino a medias”¹⁷.

Non tardará, sen embargo, moito Colmeiro en precisar definitivamente a distinción. Constitúe unha tarefa moi reveladora compara-la primeira edición do seu *Derecho administrativo* (1850) coa segunda, aparecida, como é sabido, en 1858. Non me refiro agora a retoques de estilo por máis que poidan ser significativos¹⁸, senón á inclusión na segunda edición dun novo parágrafo (o 36), que precisa definitivamente as cousas. Di así:

“Importa en extremo distinguir la centralización política y la administrativa, que pueden hallarse juntas ó separadas. La centralización política consiste en la unidad del poder supremo ó soberanía, y en el libre ejercicio de los derechos que de esta fuente se derivan; y la centralización administrativa se muestra en la concentración de las facultades inherentes al poder ejecutivo, en cuanto promueve los intereses comunes.

En España, durante la edad media, no existió ninguna de estas dos maneras de centralización. Desde los Reyes Católicos hasta que hizo asiento entre nosotros el gobierno representativo, hubo una grande concentración política, ligada con una no menor excentralización administrativa, porque el poder real tenía límites prudentes en la autoridad de los Consejos y en la vida propia del municipio. Ahora tenemos la excentralización política, consecuencia de la división de los poderes públicos, y la centralización administrativa, resultado del principio de la libertad de acción del poder ejecutivo con la cautela de la responsabilidad de los ministros”¹⁹.

Atrás quedaban anteriores confusións, que posuían a un Olivan²⁰ ou a un Ortiz de Zuñiga²¹ e por suposto a tantos e tantos autores franceses que escriben na primeira metade do XIX, non afastados aínda do fervor revolucionario, e que influíron notablemente no noso primeiro iusadministrativismo. O caso de Cormenin é ben significativo, xa que –como detectou Ariño– xulgou desde tal perspectiva non só a realidade francesa, senón tamén a española, proxectando sobre ela un relevante influxo.²²

A contribución de Colmeiro é pois, aquí, importante. Clarifica a anterior confusión e dá un paso destacado na precisión xurídica do concepto de centralización. O seu proceso mental é semellante ó de Batbie (un autor tamén reiteradamente citado por Colmeiro e co que mantiña fluída correspondencia), que vai distinguir axiña entre a centralización **política** e a centralización **administrativa**, ás que el engadiría un terceiro termo: a centralización **moral**.²³

Edicións posteriores do seu *Derecho administrativo* ofrecen xa unha acabada mostra das súas precisións conceptuais. Nos seus *Elementos del Derecho Político y Administrativo* (sexta ed., 1881) os termos de distinción son xa inequívocos:

“Lo primero es distinguir la unidad de la centralización. Aquella consiste en la homogeneidad de afectos, ideas e intereses colectivos que se reflejan en el estado, y ésta significa la concentración en el poder ejecutivo de todas las fuerzas necesarias para promover el bien común dentro de su esfera. La unidad se funda en vínculos morales que la hacen voluntaria y permanente, y la centralización puede ser ficticia y pasajera, sobre todo cuando constituye un régimen de fuerza. La unidad es una condición de la sociedad, y la centralización un modo de ser del Gobierno.

Lo segundo importa no confundir la centralización política y la administrativa, porque esta denota la absorción por el Gobierno de todas o la mayor parte de las facultades inherentes al poder ejecutivo, de modo que poco o nada se reserva a la acción libre de las corporaciones populares; y ésta sustituye el sistema de la división de los poderes públicos con la unidad del poder supremo o la concentración absoluta de la soberanía.

El grado máximo de la centralización política supone la unidad en el territorio, la legislación y el Gobierno.

Cuando el Gobierno se abstiene de hacer la ley y administrar xustiza, pero se arroga íntegra potestad de ejecutar los preceptos del legislador relativos a los intereses comunes, sin hacer diferencia entre lo general y lo privado de un grupo de habitantes, hay centralización administrativa. El sumo grado de esta centralización consistirá en someter todas las partes del estado a la autoridad directa del Gobierno supremo, de modo que no dejase ninguna libertad de acción a los pueblos para resolver los negocios de interés local. Las autoridades y corporaciones populares, sin vida propia, cederían al superior

²³ BATBIE, *Traité historique et pratique de Droit public et administratif*, T. IV, 1863, p. 422 e ss. En igual sentido, PRADIER-FODERÉ, M.P., *Précis de Droit administratif*, París, 1872, p. 20.

impulso bajo la ley de una obediencia pasiva y de una ciega disciplina.

Por lo contrario, el régimen opuesto de la suma excéntrica implica la desmembración del poder ejecutivo, negando al Gobierno el derecho de intervenir en la Administración local que otra escuela política proclama independiente. En tal caso las autoridades y corporaciones populares, no sólo gozan de vigorosa iniciativa, sino que las libertades locales se elevan hasta la participación en la soberanía²⁴.

2. Loanza contrapesada da centralización. Busca do equilibrio

Tamén aquí é advertible unha liña evolutiva do pensamento de Colmeiro. Na primeira edición do seu *Derecho Administrativo* as loanzas á centralización son evidentes, se ben o seu espírito temperado lle impide caer nos excesos épicos de Cormenin ou do propio Ortiz de Zúñiga. En todo caso as súas afirmacións, aínda unidas á inicial confusión conceptual, son concluíntes:

- "A Administración debe estar centralizada".
- "A centralización é unha reacción contra o sistema de incoherencia antigo".
- Ofrécelles, concentrados nunha capital preponderante, "máis medios de resistencia ós inimigos interiores e exteriores do repouso público".
- O perigo de que unha centralización desmedida ameace a liberdade dos cidadáns "non é tan formidable que non teña o seu correctivo natural" no dereito político e a existencia de responsabilidade dos mandatarios do poder público.
- "A centralización non illa o home, senón que pola contra substitúe unha agregación limitada como a que constitúe un pobo, outra agregación indefinida que forma o Estado".
- "A verdadeira centralización é a orde e a orde é tamén economía".

Pero debe advertirse que, xa neste o seu primeiro pensamento, Colmeiro non agocha que "a centralización lle ofrece en efecto bens á sociedade; pero non puros, senón a cambio dalgúns males". E todo o seu discurso se converte nunha contraposición dialéctica de vantaxes e

²⁴ Cfr. COLMEIRO, M., *Elementos del Derecho Político y Administrativo de España*, 6ª edición, Madrid, Librería de los sucesores de Escribano, 1881, pp. 116-117.

inconvenientes²⁵ na que trata de conciliar unidade, eficacia, orde e economía con liberdade cidadá fronte a un poder en exceso “robusto e forte” e co desexo de non “extinguí-la vida local, os intereses de pobo e as afeccións íntimas e case familiares de nacemento ou veciñanza”.

E é curioso neste punto advertir como na 2ª edición do seu *Derecho Administrativo* lle engade á frase final de Cormenin con que en 1850 concluía o parágrafo (“Elixir é asociarse e asociarse é centralizar”) este significativo parágrafo:

“Mas esta doctrina sufre menoscabo en los pueblos donde el Gobierno carece de la prudencia necesaria para respetar la libertad del sufragio, sustituyendo la voluntad personal de los ministros al voto común de los electores, porque entonces la centralización muda con el abuso de naturaleza, y deja de ser instrumento de Gobierno. En tales casos elegir es nombrar, y nombrar es corromper las costumbres públicas y privadas”.²⁶

A busca do ansiado equilibrio apreciase desde os primeiros escritos. Colmeiro sinala, xa na 1ª edición, que “no hay una medida exacta del radio da acción administrativa central, ningún punto fijo por donde trazar la linea demarcatoria de las funciones propias de la existencia común e de la vida local”. E en sentido semellante a Posada Herrera (intereses xerais, intereses menores)²⁷, perfila cun certo xeometrismo a doutrina dos círculos de interese que será tan grata máis adiante na regulación do réxime local e do repartimento de competencias entre os poderes centrais e locais: hai si “una regla de conveniencia para los pueblos, a saber: sujetar a una centralización máxima los negocios de importancia suma, a una centralización media los de mediano interés, e los leves a una centralización mínima, o excentralizarlos completamente”.²⁸

3. A tutela e outras técnicas

Estas expresións vanse repetir en esencia nas sucesivas edicións, ata alcanzar na cuarta (1876) a formulación técnico-xurídica do principio de tutela. “Entre la absoluta independencia –di en 1876– de la Administración local (...) y la intervención de la autoridad superior en sus actos de menos importancia, suponiendo que constituyen una parte integrante e indivisible de la nación y representan intereses generales, caben diferentes grados de intervención

²⁵ Esta contraposición é usual en tódolos autores do medio século XIX. Posada Herrera efectúaa nestes termos: “resultado de todo es, que la centralización produce la gran ventaja de que las leyes se ejecuten con regularidad, de que no haya dilapidaciones, de que haya unidad en el poder, de que sea más fuerte el gobierno, y tenga más energía de acción para resistir a los enemigos interiores y exteriores: causando por el contrario los inconvenientes del aumento del número de empleados, la dificultad de resolver muchos negocios que no puedan decidirse, sino en la localidad en que han nacido, y por último el de apagar el amor de los ciudadanos a su localidad, a su provincia y a su patria, y hacer triunfar la ambición y el deseo de influir en los negocios generales del país”. Cfr. cit. *Lecciones...*, p. 39.

²⁶ COLMEIRO, cit., *Derecho...*, 2ª edición, p. 27.

²⁷ Cit, *Lecciones...*, p. 41.

²⁸ *Derecho...*, 1ª edición, 1850, p. 19.

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 menores las corporaciones populares y someterlas a la tutela del Estado".²⁹ Como destacó Royo Villanova en 1944:

"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".³⁰

En 1881, Colmeiro é aún más contundente:

"Aparte de que el principio en que descansa el sistema de la tutela administrativa no está fuera de controversia, es lo cierto que entre la completa absorción de las existencias locales y la necesaria subordinación a un poder central, hay mil grados distintos de autoridad del Gobierno en sus relaciones con la administración provincial y municipal. Y como ni todas las instituciones se prestan a igual organización del poder ejecutivo, ni todos los pueblos son igualmente aptos para regirse por sí propios, ocurre la dificultad de escoger el temperamento que permite el desarrollo de los intereses comunes sin menoscabo de la unidad nacional.

No hay, pues, una medida cierta del grado de centralización administrativa como regla de buen gobierno. La monarquía propende a la concentración del poder y a la ubicación de su representación multiplicando las autoridades unipersonales. La aristocracia, fuerte con sus privilegios de nacimiento, su espíritu de clase y su grande propiedad, defiende la diversidad del poder favorable a su influencia. La democracia, fiel a su dogma de la soberanía del pueblo, proclama al individuo soberano, y siendo el municipio con respecto al gobierno central una persona como otra cualquiera, solicita en nombre de sus principios la autonomía de la Administración local".³¹

"Los intereses provinciales y los municipales son distintos, y distintas deben ser las autoridades que los pro-

²⁹ *Derecho administrativo*, 4ª edición, 1876, p. 22.

³⁰ Cfr. ROYO VILLANOVA, S., "Colmeiro y la Ciencia administrativa", *REUL*, nº 14, 1944, p. 244.

³¹ COLMEIRO, cit., *Elementos...*, p. 117.

mueven y ordenan, cada una dentro de los límites de su propia competencia. Trace la ley, la línea divisoria, dando a la provincia y al municipio aquello que según la naturaleza de una y otra comunidad les pertenece, y el Gobierno en quien reside el poder ejecutivo, vigile y modere la acción de las Diputaciones y de los Ayuntamientos.

Las libertades municipales, tan cercanas a las del hogar doméstico y a las del individuo, dejar de existir, cuando las oprime un poder arbitrario, llámase rey por derecho divino, o pueblo constituido en autoridad por sufragio universal".³²

Non quero estenderme en novas citas, pois todas elas conducen a unha conclusión inequívoca: o pensamento de Colmeiro sobre a centralización e a descentralización amosa unha clara liña evolutiva. Os primeiros fervores centralizadores, achegados ós xuristas franceses do primeiro cuarto de século e en boa medida condicionados pola perspectiva política da urxencia de consolidación da unidade do Estado, se ben nunca foron extremados³³, atempéranse logo, sucesivamente, ata producir unha posición de maior sensibilidade ás libertades locais. O seu pensamento está sen dúbida influído polos avatares da convulsa sociedade española do XIX e do noso réxime local. Non é obviamente o mesmo, como dicía ó principio, escribir en 1845 que de 1870 en diante, tralas leis municipais e provinciais deste ano ou a lexislación local da Restauración, por máis que a impronta centralista siga impregnando estes textos. O último Colmeiro amosa, coa súa elevada dose de ecuanimidade, comprender moi ben a dificultade de solucións extremas e radicais na dialéctica centralización-descentralización. Entre a defensa das libertades individuais ou as libertades locais –aínda “oligarquía e caciquismo” que convertía as leis en puro papel mollado– Colmeiro opta por unha prudente centralización precuadora que, tratando de preservar a vida local, non impida unha forte acción e impulso do Goberno central.

É así, cando vai apuntar xenialmente non fórmulas políticas, senón verdadeiras técnicas xurídico-administrativas. Anticipa o concepto de tutela, chega a perfilar unha correcta distinción entre as técnicas de descentralización e de desgregación, resalta, como técnica de fiscalización dos entes locais, “la facultad del superior para suspender, modificar y revocar los actos de los delegados de su au-

³² *Ibidem*, p. 118.

³³ “La administración –dicía xa en 1858– debe proteger la vida general y común, propia de la nación, subordinando los intereses de corporación al principio de la unidad; pero debe proteger también “la vida particular o local”, dictando las reglas de la prudencia y altas razones de bien público que el poder central propenda a disminuirla o moderarla, “pero sin sofocarla o extinguirla enteramente”. Cit. *De-recho...*, pp. 129-30.

toridad" e, en fin, concreta-la figura da delegación, sempre –di– coa posibilidade, nela, de esixencia da devolución da competencia por parte do delegante. O que el mesmo cualificara a mediados de século, a centralización, como necesidade irrefragable, aparece en 1876 como "uno de los más arduos problemas de la Ciencia administrativa"³⁴. E, consecuentemente, aplícalle conceptos técnicos xurídico-administrativos. Esta é a súa grande achega que, plena de rigor xurídico e anticipación, fai que teñamos que realizar periodicamente o san exercicio do que en expresión consagrada chamamos "volta a Colmeiro"

IV.

Reflexión conclusiva

Se houbese que extraer unha conclusión verbo do posicionamento de Colmeiro na cuestión que nos ocupa, atreveríame a resaltar, aínda a risco de excesiva simplificación, tres notas que me parecen definitivas: moderación ou equilibrio, evolución acompasada ás esixencias, sobre todo constitucionais, do longo período histórico en que escribe e, finalmente, a achega dunha avanzada conceptualización e tecnificación xurídica capaz de encauzar a tensión centralización-descentralización.

O primeiro, a moderación, é notorio no seu pensamento. Podo recoller algunhas citas reveladoras. "Toda virtude extremada, trócase en vicio", di ampulosamente no seu Discurso de ingreso na Real Academia da Historia. E critica acerbadamente, por contraposición ós políticos sabios, ós arbitristas dos séculos XVI e XVII, os que aluma de "curandeiros da república" e "inventores de quimeras". Porque "los principios –conclúe– no se asientan sino es al cabo de larga observación del orden natural de las cosas, como medio necesario para descubrir las reglas generales y constantes que gobiernan el mundo".³⁵

Compréndese que, desde este posicionamento mental e ideolóxico, se foxe das imprevisións e dos radicalismos ó trata-la desagradable contraposición centralización-descentralización. Meilán destacou con razón que, sendo toda a súa obra "unha vía media entre o puro empirismo e

³⁴ *Derecho...*, 4ª edición, 1876, p. 19.

³⁵ Cit., *Discurso sobre los políticos...*, pp. 407, 419 e 423.

a especulación abstrata”, no tocante a esta cuestión acen-túa unha clara liña de equilibrio³⁶. É así inevitable que as súas palabras non lembren o desencanto dalgúns autores franceses do primeiro tercio do XIX antes os excesos centralizadores derivados da Revolución e da súa ansia dunha síntese equilibrada. Así, aquel Bechard que 1836 escribía:

“Diminuír, sen destruír, a vida local, particular en beneficio da vida xeral e común. Este é sen dúbida o problema da sociedade humana. Pero o que nós condenamos é o abuso do sistema, é a extinción de todo espírito de especialidade, de localidade, é a absorción de tódolos elementos sociais en proveito do poder central; é, nunha palabra a concentración do todo o Reino na capital e nos departamentos ministeriais”.³⁷

O segundo, ese carácter evolutivo do seu pensamento, está tamén arraigado na súa profunda filosofía e trae consigo consecuencias metodolóxicas. Na segunda edición do seu *Dereito administrativo* hai unha admirable declaración sobre a inestabilidade desta ciencia, a súa conexión “co político” e a conseguinte necesidade de apear-se de verdades absolutas e modula-las técnicas xurídicas ás esixencias de cada momento, sen perde-lo norte dos principios. Di así Colmeiro:

“La ciencia administrativa enseña pocas reglas fijas y verdades absolutas para dirigir ellas la acción del Gobierno con respecto a lo intereses públicos. Mil géneros de necesidades todas distintas, la movilidad constante de los elementos sociales, su combinación tan varia, hacen que tal nación exija cuidados muy diversos respecto de otra al parecer semejante, y que un pueblo hoy no se administre de igual manera que mañana. Así como el individuo se renueva a cada momento de la vida, así también cambian los estados, sucediéndose unas a las otras las generaciones como las olas en el mar, trayendo siempre algo nuevo la que se acerca, y llevando algo suyo la que se extingue. Por eso la ciencia de la administración debe ser variable, y el poder que la aplica muy flexible”.³⁸

Esta experiencia aplícaa á súa propia análise e ás evolucións propostas. No tema que nos ocupa sempre pensou Colmeiro que “el espíritu dominante en la Constitución debe transmitirse a la Administración local”³⁹. Isto explica tamén o fundamento da evolución da súa doutrina e ata as aparentes contradiccións en que incorre. Pouco ten que ve-lo Colmeiro que apela a Thiers no Se-

³⁶ MEILÁN GIL, J. L., *El proceso de la definición del Derecho administrativo*, ENAP, Madrid, 1967, pp. 13 e 57.

³⁷ BECHARD, F., *Essai sur la centralisation administrative*. Marsella-París, 1836, T.I, p. 64.

³⁸ Cit. *Derecho...*, 2ª edición, p. 13-14.

³⁹ Cfr. ROYO VILLANUEVA, cit. “Colmeiro...”, p. 247.

nado, en 1871, para reforza-las facultades de intervención do Goberno nos concellos con aquel outro que, dez anos máis tarde, escribirá sobre a centralización de maneira tan escéptica que esta aparece case como un “mal necesario”:

“En resumen –di–, la centralización administrativa no ha penetrado en la sociedad moderna como una doctrina regeneradora y con la autoridad de un principio. Ha venido como una necesidad del orden después de los horrores de la anarquía y de las violencias de un despotismo militar. Los tiempos normales piden corporaciones que sirvan de refugio al individuo y magistraturas populares, para impedir que toda la Administración pase al menos del Gobierno a título de que todos los negocios públicos son negocios de Estado.

Enhorabuena sea el Gobierno el centro de toda autoridad, mas no la fuente única de donde toda autoridad se derive”.⁴⁰

E cando Colmeiro, xa ó final da súa vida, preparaba a nunca aparecida 5ª edición do seu *Derecho administrativo español*, o inacabado manuscrito (non chega máis que ó libro IV), redactado entre 1892 e 1894, contén a formulación máis evolucionada do seu pensamento nesta cuestión:

A liberdade política –escribe– “corre peligro si el poder supremo no se haya contenido por instituciones populares.

Poco importa proclamar que la soberanía reside en la nación y consultar su voluntad acudiendo a las urnas, si el Gobierno se propone impulsar los resortes de la centralización para corromper o violentar a los ciudadanos convocados a ejercer el derecho de sufragio. Una especial red de autoridades y agentes a quienes puede exigir ciega obediencia y multitud de corporaciones sometidas al régimen de tutela administrativa bastan para trastornar las bases del sistema representativo. Entonces encontramos que el Gobierno, salvando las formas de la libertad, se hace arbitrario, pues si frustra la independencia de los hombres que lleva la voz del pueblo, no hai temor a las consecuencias de sus actos ni la más leve sombra de responsabilidad”.⁴¹


O terceiro, aquela que chamei avanzada tecnificación do xurídico-administrativo, é tamén un rasgo evidente. Desde hai tempo é común acordo o recoñecemento de

⁴⁰ Cit. *Derecho...*, 2ª edición, p. VI.

⁴¹ Libro I, cap. VI, “De la centralización administrativa”, parágrafo 39, do manuscrito que debía servir para darlle á imprenta a 5ª edición do *Derecho administrativo español*. Biblioteca da Real Academia de Ciencias Morais e Políticas.

que a obra de Colmeiro é un tratado científico do dereito administrativo español, quizais o primeiro, e que a súa sistematización das diversas institucións administrativas é a máis avanzada da época, por máis que a súa proverbial humildade lle atribúa todo o mérito “da novidade do estilo” a Cormenin, a quen –di– lle pertence todo “o mérito da invención”.

Desde este global rigor técnico, as súas apreciacións sobre a tutela, a desagregación ou a delegación –que quedan expostas– teñen unha innegable capacidade de anticipación como técnicas de articulación entre os poderes centrais e locais. E tamén, como non, este indicio que Royo Villanova detectou nos seus escritos de que a diferenza entre centralización e descentralización é máis cuantitativa que cualitativa⁴², apreciación tan desenvolvida pola doutrina moderna.

E conclúo xa. Nada me disgustaría máis que non ter interpretado correctamente a Colmeiro en tan concreta pero difícil cuestión como é a permanente tensión centralización-descentralización. En todo caso, se así fose, sempre me quedaría o conforto de poder acollerme á benevolente temperanza e magnamidade científica de que sempre fixo gala o Mestre. 

⁴² Cit. “Colmeiro...”, p. 243.