

MANUEL COLMEIRO, DESDE LA PERSPECTIVA DE HOY

por el Académico de Número

Excmo. Sr. D. Laureano LÓPEZ RODÓ*

Al tomar posesión de mi Cátedra de Derecho Administrativo en la Universidad de Santiago de Compostela, allá por el verano de 1945, recorriendo el claustro del edificio central que albergaba entonces las Facultades de Filosofía y Letras, Ciencias y Derecho, eché de menos, entre los vítores colocados sobre las puertas de las aulas, el de Manuel Colmeiro, Catedrático de Economía Política de la Universidad Compostelana en 1847 y, posteriormente, en competencia con Laureano Figuerola, Catedrático de Derecho Político y Administrativo¹ en la Central de Madrid. En justa reparación, al celebrar en 1950 una Semana Internacional² en su honor con motivo del centenario de la publicación de su *Derecho Administrativo Español*, se adornó el claustro compostelano con un vitor que preceptúa el recuerdo de Colmeiro.

Manuel Colmeiro Penido nació en Santiago de Compostela el 1.º de enero de 1818 y falleció en Madrid el 11 de agosto de 1894. Cursó los estudios de la Facultad de Filosofía y Letras y luego los de la Facultad de Derecho en la Universidad Compostelana. En 1841 obtuvo el Doctorado en Derecho. Desde 1871 hasta su jubilación, fue Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Central y su retrato figura en la Sala de Juntas de dicha Facultad.

* Sesión del día 4 de mayo de 1993.

¹ Ambas disciplinas estuvieron unidas, a efectos docentes, hasta el año 1900, siendo Gascón y Marín el primer catedrático que lo fue sólo de Derecho Administrativo.

² Participaron en esta Semana Profesores y Consejeros de Estado belgas y franceses, juntamente con los más destacados administrativistas españoles. Las comunicaciones presentadas fueron recogidas en un volumen de doscientas páginas publicado por la Universidad compostelana, bajo el título *Melanges Colmeiro*.

La obra y la actuación de Colmeiro ha sido polifacética. Ha cultivado la Economía, la Historia, el Derecho Político y el Administrativo; ha sido Académico de las Reales Academias de la Historia y de Ciencias Morales y Políticas, de la que fue Bibliotecario Perpetuo, de la Academia dei Licei de Roma y del Instituto Imperial de París, Profesor honorario de las Universidades de Charcow y de Cracovia, etc. Katchenovsky, al comunicar a Colmeiro que había sido elegido Profesor honorario de Charcow, en 1859, le decía: «Sois el primer sabio español que tiene relaciones directas con las Universidades rusas. Nuestra elección ha sido unánime y es una prueba de nuestra estimación».

No menos brillante fue su carrera política en medio de una época de convulsiones y cambios de régimen. En las postrimerías del reinado de Isabel II, obtuvo acta de Diputado por Pontevedra en 1865 durante el Gobierno de Narváez; fue Senador en 1871 en el reinado de Amadeo de Saboya; fue nombrado Consejero de Estado y Senador vitalicio durante el reinado de Alfonso XII, en 1881, por el primer Gobierno de Sagasta del Partido Liberal-Fusionista —creado el año anterior por un Directorio formado por dos constitucionales (Sagasta y Romero Órtiz), dos centralistas (Alonso Martínez y el Marqués de la Vega de Armijo, miembros ambos de nuestra Academia) y, a título personal, por el General Martínez Campos y José Posada Herrera, también Académico— y, finalmente, Colmeiro fue nombrado Fiscal del Tribunal Supremo, en 1886, por el segundo Gobierno de Sagasta, durante la minoría de edad de Alfonso XIII, siendo Reina Regente Doña María Cristina de Habsburgo.

No voy a intentar siquiera un esbozo de la intensa vida política de Colmeiro. Me ceñiré a su labor científica y, en particular, a su contribución al Derecho Administrativo.

Constituye para mí una fortuna haber seguido, en parte, sus huellas académicas al haber ejercido, como él, la docencia de la Universidad de Santiago y en la de Madrid y al ostentar yo la misma Medalla número 16 de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas de la que él fue primer titular, al crearse esta Corporación en 1857.

La Economía es la materia que cultivó inicialmente Colmeiro. La Economía se estudiaba entonces en la carrera de Derecho y no llegó a convertirse en Facultad Universitaria hasta crearse, en 1944, la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas y, más específicamente, al desdoblarse ésta en 1971 dando lugar a la de Ciencias Económicas y Empresariales. Colmeiro, por cierto, ya en 1850 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 instruidos 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».

En 1845, a los veintisiete años de edad, publicó, en dos volúmenes su *Tratado Elemental de Economía Ecléctica* y en 1859, sus *Principios de Economía Política*, que

alcanzó la cuarta edición en 1873. En él se advierte la influencia de Eusebio del Valle, Ramón de la Sagra, José Canga-Argüelles y Álvaro Flórez Estrada.

Con anterioridad al *Tratado Elemental*, presentó a la Sociedad Económica de Amigos del País de Santiago, una «Memoria sobre el modo más acertado de remediar los males inherentes a la extremada subdivisión de la propiedad territorial de Galicia», que le fue premiada y se publicó en 1843 en un opúsculo de 68 páginas. Me ocupé de este estudio monográfico en mi trabajo sobre «La propiedad agraria en Colmeiro y en el Derecho Moderno» leído en la Semana Internacional celebrada en su honor en 1950, en la Universidad de Santiago y publicado por la propia Universidad, en un volumen que recoge las comunicaciones presentadas en esa reunión internacional.

En el campo de la historia de la Economía, es autor de dos importantes obras:

- *Historia de la Economía Política en España*, en dos volúmenes, que publicó en 1863 y que ha sido reeditada por Taurus en 1965 y en 1984 y por la Fundación Banco Exterior, en 1988. A esta obra se refiere el que fue Vicepresidente de nuestra Corporación don José Larraz, en el prólogo de su libro *La época del mercantilismo en Castilla*, cuando escribe: «Hasta ahora, el único estudio histórico de conjunto concerniente a las edades pasadas de la economía hispánica lo constituye la obra de Don Manuel Colmeiro... de la que nos hemos amamantado cuantos por la materia sentimos atracción y curiosidad. Don Manuel fue un hombre benemérito y eruditísimo, al que debe guardársele simpatía y gratitud... Mi punto de partida —añade Larraz— ha sido Colmeiro». Los economistas miembros de esta Corporación podrán juzgar, mejor que yo, la calidad e importancia de la obra científica de Colmeiro en su vertiente económica.
- *Biblioteca de los Economistas españoles de los siglos XVI, XVII y XVIII*, publicada por nuestra Academia por primera vez en 1880, cuya tercera edición data de 1900 y que fue reeditada en 1942 por la Universidad Autónoma de México, con prólogo de Javier Márquez y volvió a ser publicada, en su quinta edición, el año 1979 por esta Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Existe, además, una edición de lujo en papel hilo publicada por Luis Carandell en 1947, con una tirada de doscientos ejemplares nominados y cien numerados, no puesta a la venta.

En la enjundiosa Introducción a esta *Biblioteca de Economistas* que recoge 405 autores glosando sus obras, Colmeiro dice: «Aunque la Economía política, en cuanto forma un conjunto ordenado de doctrinas que explican los fenómenos de la producción y el consumo de la riqueza, sea una ciencia moderna, no debemos lisonjear la vanidad de nuestro siglo hasta el extremo de atribuirle la gloria de haber descubierto todos los principios y verdades que encierran el secreto de la prosperidad de los pueblos».

A la misma Introducción pertenece el siguiente párrafo que no me resisto a la tentación de citar: «El descubrimiento de Nuevo Mundo y la conquista de Méjico y el Perú por la España vierte raudales de oro y plata que se derraman por toda Europa.

El sistema mercantil, iniciado en las repúblicas italianas y las ciudades hanseáticas, se fortifica con la sed de poseer exclusivamente y estancar los metales preciosos. Nuestras empresas militares agotan el tesoro público, y los aprietos de la guerra obligan a crecer los tributos, creciendo con ellos los clamores de la nación. La ceguedad común se apodera del Gobierno, y en vez de poner orden y concierto en las rentas de la Corona y moderar los gastos y aportar sabias providencias para dejar correr libremente los manantiales de la riqueza y prosperidad del Estado, se encierra en un estéril monopolio, suelta la rienda a la amortización civil y eclesiástica, altera las monedas, suspende los pagos, negocia asientos ruinosos, multiplica los cobradores y ejecutores de la Real Hacienda, desdeña los sanos consejos de los políticos y presta atento oído a los proyectos extravagantes de los arbitristas».

Precisamente su discurso de ingreso en la Real Academia de la Historia, en 1857 versó sobre «Los políticos y arbitristas españoles de los siglos XVI y XVII y su influencia en la gobernación del Estado».

Entre sus estudios de Historia del Derecho destaca la obra titulada *De la Constitución y del Gobierno de los Reinos de León y Castilla* (1855), reeditada y corregida en 1873 como *Curso de Derecho Político según la Historia de León y Castilla*, y la obra *Cortes de los Antiguos Reinos de León y Castilla*, escrita y publicada por orden de la Real Academia de la Historia, en 1861.

Colmeiro es autor también de una obra titulada *Derecho Constitucional de las Repúblicas hispanoamericanas*, publicada en 1858. Su discurso de apertura del año académico de 1859-60, en la Universidad Central versó sobre la «*Influencia de las Universidades en la civilización y el gobierno de España*».

En el campo de mi disciplina, publicó, en 1850, su *Derecho Administrativo Español* (que alcanzó la cuarta edición en 1876). Un breve compendio del Tratado son los *Elementos de Derecho Político y Administrativo*, (6.^a edic. 1881).

Colmeiro subraya la importancia de la Historia en el prólogo a su citado libro *De la Constitución y del Gobierno de los Reinos de León y Castilla*, diciendo: «Consagrado a la enseñanza del Derecho Político y de la Administración en la Universidad Central, me aficioné sin sentirlo al estudio de la Historia como ayuda poderosa para cultivar con provecho aquellas dos ciencias de extrema necesidad en el arte del Gobierno».

En mis notas al *Tratado Elemental de Derecho Administrativo* de Caetano, publicado en 1947, afirmé que la obra de Colmeiro «tiene especial interés por la importancia que da a la Historia. Actualmente se habla —añadí— de un *movimiento de vuelta a Colmeiro* para significar el retorno a las investigaciones histórico-administrativas³. Luis Jordana de Pozas y Ricardo Fernández de Velasco fueron los primeros impulsores de esta *vuelta a Colmeiro*, que tiene aún hoy sus seguidores, entre los que modestamente me cuento.

³ En la traducción y notas al *Tratado elemental de Derecho Administrativo*, de Caetano. Santiago de Compostela, 1947, pág. 21.

EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN

Me detendré especialmente en la aportación de Colmeiro al Derecho Administrativo y a la Ciencia de la Administración, concretándome a unos pocos temas, pues su obra es muy extensa y su glosa desbordaría con mucho los límites de esta disertación. Al seleccionar esos temas he procurado que nos permitan extraer alguna lección válida para el momento actual.

Como es lógico, después de casi un siglo y medio desde su publicación, el *Derecho Administrativo Español* de Colmeiro, está obsoleto en muchos aspectos. Pero lo notable del caso es que en otros, conserva plena actualidad.

Esta obra, pese a llamarse *Derecho Administrativo*, abarca también la Ciencia de la Administración. De los cuatro libros en que se divide, el primero se titula «De la Ciencia Administrativa»; asignatura que, por cierto, no se ha incluido, con sustantividad propia, en el plan de estudios de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense hasta 1972 y no se comenzó a impartir su enseñanza hasta 1975 por pertenecer al tercer curso de la carrera.

Colmeiro definió la Ciencia de la Administración como «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 los gobernados»⁴.

Más adelante, con sentido realista, añadió: «La Ciencia administrativa enseña pocas reglas fijas y verdades absolutas para dirigir, según ellas, la acción del Gobierno respecto de 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 diversos respecto de otra, al parecer, muy semejante y que un pueblo, hoy no administre de igual manera que mañana. Por eso la Ciencia de la Administración debe ser variable, y el poder que la aplica, muy flexible» (...) «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»⁵.

Al tratar del fin que ha de perseguir la Administración, formula rotundamente el principio de subsidiariedad. «Cumple a la Administración —dice— no acudir a la satisfacción de otras necesidades que las públicas, y de éstas sólo atiende a las que no pueden abandonarse sin inconveniente y sin peligro a la actividad individual. El Gobierno jamás debe hacer lo que la sociedad sabe y puede hacer por sí misma»⁶.

⁴ COLMEIRO: *Derecho Administrativo español*, 4.ª edición, Madrid, 1876, pág. 7.

⁵ *Op. cit.*, pág. 13.

⁶ *Op. cit.*, pág. 9.

Colmeiro destaca la cualidades que debe reunir la Administración: ha de ser esencialmente activa, debe ser independiente y debe ser responsable. He aquí tres principios que conservan plena validez. Frente a la exasperante lentitud burocrática y al «vuelva Vd. mañana» que satirizó Mariano José de Larra, Colmeiro propugna que la acción administrativa sea «pronta y enérgica». «La lentitud de la Administración —dice— no sólo arguye ignorancia o debilidad en el poder, sino que priva a sus resoluciones del mérito de la previsión y de la oportunidad»⁷.

Frente a la confusión de los Poderes del Estado, Colmeiro reivindica la independencia del Poder Ejecutivo. «El Poder Ejecutivo, a cuyas manos está confiada la gestión de los intereses comunes —afirma— “debe obrar con independencia absoluta del Poder Legislativo”, lo cual —puntualiza— “no es decir que la Administración no reconozca la superioridad de la ley”».

No deja de tener interés este punto de vista de Colmeiro porque una cosa es la sumisión plena de la Administración a la Ley y al Derecho y otra, muy distinta, que los grupos parlamentarios de los partidos políticos tengan en jaque a la Administración y paralicen su actividad. En el discurso que pronuncié ante las Cortes en 1958 al presentar el proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo dije que «el procedimiento que encauce la acción administrativa ha de parecerse sobre todo a las normas prácticas que presiden la gestión de una gran empresa». Y en el artículo 29 de dicha ley se estableció que: «La actuación administrativa se desarrollará con arreglo a normas de economía, celeridad y eficacia» y se articularon una serie de preceptos para garantizar la efectividad de estos criterios, preceptos que lamentablemente han sido con frecuencia olvidados.

En una gran empresa, el Consejo de Administración rinde cuentas y somete la gestión realizada durante un ejercicio económico a la Junta General de accionistas, pero tiene plenas facultades para dirigir la empresa, sin entorpecimientos.

Es lógico y conveniente que el Gobierno y cada uno de sus miembros esté sometido a las interpelaciones de los parlamentarios y a la moción de censura, pero esas legítimas atribuciones de las Cortes no pueden degenerar en el filibusterismo y en la obstrucción sistemática que harían ingobernable el país y perturbarían la buena marcha de la Administración.

LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN

La nota más destacable de las que, en opinión de Colmeiro, deben adornar a la Administración, es la responsabilidad. «Todos los actos administrativos —afirma— deben estar sujetos a responsabilidad». En este punto Colmeiro se anticipa un siglo a la plena consagración en nuestro Derecho positivo de la responsabilidad de la

⁷ *Op. cit.*, pág. 14.

Administración. Fue la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 la primera que reguló con cierta amplitud la exigencia de responsabilidad por la lesión de los bienes objeto de dicha ley a consecuencia de actuaciones administrativas. Pero fue, sobre todo, la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 la que reguló con carácter general la responsabilidad de la Administración por la lesión que sufran los particulares en cualesquiera bienes y derechos, aunque no se hallen comprendidos en el ámbito de la Ley de Expropiación Forzosa.

Comentando el capítulo de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración relativo a la responsabilidad, dijo Sánchez Agesta al defender el proyecto de ley ante las Cortes:

«Los artículos que establecen la responsabilidad directa de la Administración por los daños y perjuicios causados por sus autoridades, funcionarios o agentes, aun cuando éstos no hubiesen incurrido en culpa o negligencia grave, así como la responsabilidad simultánea de estas propias autoridades y funcionarios, constituyen una verdadera Carta Magna de los administrados, estableciéndose así en España, con carácter general, el sistema más progresivo de Occidente para asegurar la indemnidad de los derechos e intereses de los particulares frente a la actividad cada día más amplia de la Administración».

Es de advertir que la reciente Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de 26 de noviembre de 1992, en su artículo 139 relativo a la responsabilidad de la Administración que reproduce literalmente el artículo 40 de la Ley de 1957, omite, sin embargo, la coetilla final que decía «o de la adopción de medidas no fiscalizables en vía contenciosa», por lo que la nueva ley viene a restringir, en este punto, el ámbito de la responsabilidad de la Administración.

Se argüirá que dicha coetilla es hoy innecesaria porque la Constitución consagra en su artículo 9.3 la responsabilidad de todos los poderes públicos y, más específicamente, el artículo 106.2, la responsabilidad de la Administración. Pero, pese a este argumento, abrigo el temor de que, al haberse desdoblado la Ley de Régimen Jurídico de 1957 (que abarcaba al Gobierno y a la Administración) y ceñirse la Ley de 1992 a las Administraciones Públicas, se pretenda resucitar los actos políticos exentos de la fiscalización en vía contencioso-administrativa. Abona este temor la exposición de motivos de la nueva ley cuando afirma que la Constitución «recupera para el Gobierno *el ámbito político de la función de gobernar*» y que «se perfilan así con nitidez los rasgos propios que definen al Gobierno y a la Administración como instituciones públicas constitucionalmente diferenciadas y los que establecen la subordinación de la Administración a la «acción política de dirección del Gobierno». Esta reiteración de las expresiones «ámbito político de la función de Gobierno» y «acción política de dirección de Gobierno» permite abrigar la sospecha de que el anunciado proyecto de Ley del Gobierno pretenda eximir sus actos políticos del control jurisdiccional.

La sospecha sube de punto si advertimos que la Ley de medidas urgentes de reforma procesal, de 30 de abril de 1992, que modifica una serie de artículos de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa, no ha modificado su artículo 2.b que excluye de su ámbito los actos políticos del Gobierno.

Garrido Falla, en sus *Comentarios a la Constitución* afirmaba ya en la 1.^a edición, de 1980, y reiteraba en la 2.^a, de 1985, que los hasta ahora denominados «actos políticos del Gobierno» no podían considerarse exentos de fiscalización. Pero añadía: «sin perjuicio de la necesaria modificación que habrá de introducirse en dicho precepto»⁸. Y, como acabamos de ver, el artículo 2.b) de la Ley de lo Contencioso no ha sido modificado por la Ley de 30 de abril 1992.

Es cierto que el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 28 de marzo de 1985, rechazó inadmisibilidad del recurso fundada en la alegación de que «lo recurrido es el desarrollo de un *acto político del Gobierno*, inimpugnable por aplicación del artículo 2.b) de la Ley Reguladora de la Jurisdicción». La Sala del Supremo admitió el recurso contenciosos basándose en varios preceptos de la Constitución, en particular, el artículo 106.2 que atribuye a los Tribunales el control de la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa.

Sin embargo, no cabe descartar por completo el temor de que la proyectada Ley de Régimen Jurídico del Gobierno resucite la exclusión de los «actos políticos» del recurso contencioso-administrativo pues el artículo de la Constitución que acabo de citar sólo se refiere a actos administrativos, pero guarda silencio respecto de los actos políticos.

DIVISIÓN TERRITORIAL

Otra materia que aborda Colmeiro en su obra es la división territorial, de la que se pueden extraer algunas ideas provechosas. «La primera condición de un buen sistema administrativo —afirma— es una acertada división territorial o la distribución de la acción administrativa en cierto número de esferas particulares que, juntas, se muevan en armonía»⁹. Y establece las siguientes reglas para una buena división del territorio: *la proporcionalidad, el término medio y la proyección de futuro*.

Para Colmeiro los territorios han de guardar «cierta proporción aconsejada por la equidad y la prudencia». Para «determinar el grandor proporcionado y medir cada fracción del territorio se ofrecen tres criterios: la superficie, la población y la riqueza». Y puntualiza que «no puede atenderse exclusivamente a ninguno de estos tres criterios, sino que los tres datos juntos, corrigiéndose mutuamente, deben ser la base

⁸ GARRIDO FALLA: *Comentarios a la Constitución*, 1.^a edición, Madrid, 1980, pág. 1697.

⁹ *Op. cit.*, pág. 76.

de una buena división territorial». Más adelante agrega 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».

Estos ponderados criterios de Colmeiro no han sido precisamente tenidos en cuenta en el Título VIII de la Constitución que trata «De la organización territorial del Estado» y en las diecisiete Leyes Orgánicas que han aprobado otros tantos Estatutos de las Comunidades Autónomas (si bien el de Navarra se denomina Ley Orgánica de Amejoramiento del Fuero, pero no difiere sustancialmente de los demás Estatutos).

Por de pronto, se ha cometido el error, al elaborar la Constitución de decir, en el artículo 137 —el primero del Título VIII— que «*El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan*».

En los debates de la Comisión Constitucional del Congreso tuve ocasión de denunciar lo desafortunada que era esta frase, principalmente por lo que se refiere al municipio. En la sesión del 13 de junio de 1978 dije: «El Estado no *se organiza en municipios*, porque en tal caso, si el Estado se organiza en municipios, el municipio pasaría a formar parte de la organización del Estado, y esto supone un menosprecio absoluto hacia el municipio. El municipio es una realidad sociológica anterior al propio Estado. El municipio es una comunidad de vecinos con entidad y con personalidad propia, no un simple órgano del Estado. Una cosa es, que el territorio español se divida en términos municipales, y otra cosa muy distinta es que el Estado *se organice* en municipios». «Creo que no cabe expresión más desafortunada, más centralista, más estatista, y por ello yo invito a la reflexión a todos los señores miembros de esta Comisión para que eviten aprobar esta expresión con la que se inicia la primera frase del artículo 131 (el 137 del texto definitivo) según la enmienda in voce del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso»¹⁰. Mis razones no fueron atendidas. También se ignoró a Colmeiro, quien ya en 1850 escribió que «el Municipio tiene derechos propios anteriores a la organización del Estado»¹¹.

MAPA AUTONÓMICO

Pero lo más desafortunado ha sido la puesta en órbita, alegremente, de unas insólitas preautonomías, antes de la existencia de una Constitución que les sirviera de fundamento, sin ningún estudio previo de carácter económico, sociológico, etc., sobre los criterios que debían orientar la organización territorial y que desembocó en un mapa autonómico sumamente desequilibrado.

¹⁰ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados de 13 de junio de 1978, pág. 3225.

¹¹ *Op. cit.*, pág. 24.

Posteriormente la Constitución otorgó el derecho a la autonomía a «las *provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica*».

La realidad es que hoy existen diecisiete Comunidades Autónomas, siete de las cuales son uniprovinciales, mientras que la Comunidad Andaluza abarca ocho provincias y la de Castilla y León, nueve. Su extensión superficial es también muy diferente, pues La Rioja tiene 5.034 Km². en tanto que Castilla y León tiene 94.193 Km².

Es muy discutible la «entidad regional histórica» de cada una de las Comunidades uniprovinciales. La de Madrid, sin ir más lejos, nunca ha sido una región histórica.

Un error que salta a la vista en el trazado del mapa autonómico es haber separado Guadalajara de Madrid, siendo así que ambas capitales se hallan unidas, prácticamente sin solución de continuidad, por edificios urbanos y factorías industriales a lo largo de los 55 Km. de autopista que las une, enlazando a la vez importantes núcleos de población como son Torrejón de Ardoz y Alcalá de Henares con 82.993 y 161.381 habitantes respectivamente, según el padrón de 1992.

De otra parte, la pertenencia de Guadalajara a la Comunidad de Castilla-La Mancha hace que, radicando la sede de su Consejo de Gobierno y de sus Cortes en Toledo, a 130 Km. de Guadalajara por carretera y 145 Km. por ferrocarril, en vez de acercarse la Administración a los administrados, se distancia de ellos.

Otra provincia que se ha incluido, contra su voluntad, en una Comunidad Autónoma es Segovia. También en este caso, en vez de acercar la Administración a los administrados, se la aleja, pues la ciudad de Segovia está a 80 Km. de Madrid en tanto que Valladolid, sede de la Junta y de las Cortes de Castilla y León, dista 110 Km. de Segovia por carretera y 133 Km. por ferrocarril. La barrera del Guadarrama que dificultaba las comunicaciones entre Madrid y Segovia ha desaparecido con la apertura de dos túneles de dirección única. Hoy ya no importa tanto la ubicación geográfica en la meseta Norte o en la meseta Sur, cuanto la fluidez de las comunicaciones y las corrientes demográficas, comerciales y turísticas.

Si fuera políticamente viable —pienso que no— rectificar este doble error y se incorporaran Guadalajara y Segovia a la Comunidad de Madrid, la superficie de esta hipotética Comunidad triprovincial alcanzaría una extensión de 27.107 Km². en vez de los 7.995 que tiene hoy la Comunidad madrileña¹². De otra parte, al comprender varias provincias, esta hipotética Comunidad Central, desaparecería la actual paradoja de una provincia de Madrid autónoma respecto de sí misma; cuyas instituciones autonómicas —el Consejo de Gobierno y la Asamblea— radican en la misma sede del Gobierno del Estado y de las Cortes Generales.

¹² La extensión de la Comunidad de Castilla-La Mancha, si se le segregara Guadalajara, tendría una superficie de 67.040 Km². Y la extensión de la Comunidad de Castilla y León, sin Segovia, sería de 87.244 Km. cuadrados; prácticamente igual a la de Andalucía, que es de 87.268 Km. cuadrados.

Otro error que, a mi juicio, se cometió fue incluir en una sola Comunidad Autónoma a las ocho provincias andaluzas, cuando existen claras diferencias entre la Andalucía Oriental y la Occidental, diferencias de las que fue exponente el resultado negativo del referendun autonómico en Almería que está a 422 Km. de Sevilla por carretera y 496 por ferrocarril. Entre el centralismo de la capital de España y el centralismo de Sevilla, los almerienses preferían el primero.

Desdoblado las dos Andalucías, tendríamos una extensión territorial de 42.224 Km². para Andalucía Oriental y 45.044 Km². para la Occidental, superficies bastante más cercanas a la extensión media de las 17 Comunidades Autónomas que es de 29.690 kilómetros cuadrados¹³.

Si nos fijamos ahora en el segundo criterio de proporcionalidad señalado por Colmeiro —la población— comprobaremos que es también muy dispar, pues mientras Andalucía tenía en 1989, una población de derecho de 6.865.950 habitantes, La Rioja contaba sólo con 263.029¹⁴.

Por último, si atendemos al tercer criterio de proporcionalidad que señalaba Colmeiro, la riqueza, y para ello tomamos como indicador la renta per cápita, resulta que, en 1989, la de la Comunidad Autónoma de Madrid era de 1.487.966 ptas., en tanto que la de Extremadura era de 643.616 ptas., es decir, algo menos de la mitad de la catalana y el 40 por cien de la madrileña¹⁵.

Otro indicador a tener en cuenta para estimar la riqueza de las Comunidades Autónomas podría ser su capacidad contributiva que se cifra en sus recursos presupuestarios. Pues bien, el Presupuesto de la Generalitat de Cataluña para el presente ejercicio de 1993, asciende a 1.528.167,9 millones de pesetas, frente a los 126.993,1 millones de pesetas del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Extremadura, que no llega, por tanto, a la doceava parte del Presupuesto catalán.

Evidentemente, el mapa autonómico no satisfaría a Colmeiro, pues no se han tenido en cuenta, en modo alguno, las reglas que él había señalado —la proporcionalidad, el término medio y la proyección de futuro—, ni los tres criterios que indicó para que «el grandor de cada fracción del territorio» fuera proporcionado, ni se ha distribuido la acción administrativa, como él quería, en cierto número de esferas que, juntas, se muevan en armonía.

En cuanto a la proyección de futuro que reclamaba Colmeiro, en vez de «consultar, como él quería, las necesidades presentes y futuras de la sociedad», se ha preferido «contemplar las tradiciones y costumbres, *restos de la sociedad antigua*», según sus palabras, puesto que en la confección del mapa autonómico se advierte el

¹³ La Comunidad Autónoma más próxima a la superficie media es Galicia, con 29.434 Km²., seguida, debajo de la media, por Valencia con 23.305 Km². Y, encima de la media, por Cataluña, con 31.930 Km².

¹⁴ Datos del Servicio de Estudios del Banco Bilbao Vizcaya en su último volumen sobre *Renta Nacional de España y su distribución provincial*, editado en 1992.

¹⁵ Datos contenidos en el citado volumen del Servicio de Estudios del Banco Bilbao Vizcaya.

predominio de una tendencia a reconstruir los antiguos Reinos, Principados y Señoríos medievales, sin que, de otra parte, esta reconstrucción se haya realizado con rigor histórico, pues en ciertos casos, como el de Castilla-La Mancha, Cantabria, La Rioja y alguno más, no ha existido nunca una entidad política, ni siquiera una conciencia de región.

LA «ADMINISTRACIÓN ÚNICA»

Lo más peligroso de esta disparidad de Comunidades Autónomas sería aplicarles la fórmula de Administración única que propugna nuestro ilustre colega Fraga Iribarne pues, aparte de que semejante fórmula daría lugar a diecisiete Administraciones «únicas», además de la Administración del Estado, implicaría atribuir el mismo haz de competencias a las micro y a las macro Autonomías.

En el tomo 1.º de los estudios sobre la Administración Única, que contiene la presentación de la propuesta, el Presidente de la Xunta de Galicia invoca los «Acuerdos Autonómicos» suscritos por el Gobierno de la Nación y el PSOE en 1981 y el «Pacto Autonómico» suscrito por el PP con el Gobierno y PSOE en 1992. Refiriéndose a los Acuerdos de 1981, afirma el Prof. Fraga Iribarne que «vinieron a representar una especie de banderazo de salida en el proceso de definición del nuevo Estado Autonómico que quedó desde entonces inspirado en principios esenciales como lo fueron la «generalización del sistema de autonomía a todos los territorios españoles» y «la búsqueda del equilibrio entre la variedad organizativa y competencial y *unas cotas mínimas de homogeneidad a través de un patrón mínimo competencial idéntico para todas las Comunidades Autónomas*» (págs. 5-6).

Por lo que respecta al Pacto de 1992, entiende que responde «a la necesidad de dar cumplida respuesta a la demanda de *mayor cuota de autogobierno* de las Comunidades Autónomas del artículo 143» (pág. 8).

No me parece factible que haya Comunidades Autónomas que se conformen con *cotas mínimas* ni con *un patrón mínimo*. Todas reclamarán —lo están haciendo ya— nivelarse por arriba, es decir, asumir las *cotas máximas* que hayan alcanzado y que en el futuro alcancen las llamadas «Comunidades históricas». Ninguna Comunidad Autónoma admitirá ser una Comunidad de segunda categoría.

Fraga afirma, más adelante, en la Presentación de su propuesta, que la Administración Única «tiene que ser igualatoria, general y no discriminatoria». Y que «cumple el principio kantiano de Justicia, pues es una máxima que puede ser elevada a universal» (pág. 45).

Sin embargo, el propio Fraga rectifica, en cierto modo las anteriores afirmaciones cuando dice (pág. 46): «Mi propuesta, si bien por su propia naturaleza incluye la posibilidad de una homogeneización final del ámbito competencial de todas las Comunidades Autónomas, acepta estos dos datos que impone la realidad:

A) «Que dada la diversidad histórico-cultural de nuestras regiones y nacionalidades, *no es previsible que tal homogeneidad absoluta se produzca nunca*».

B) «Y que, por lo mismo, el proceso tiene su protagonismo inmediato en las Comunidades que tienen voluntad y posibilidad de acelerarlo, que son: las tres históricas —*Galicia, Euskalerría y Cataluña*—; y las otras que, o bien fueron precursoras, como *Navarra*, o bien quemaron etapas, como *Andalucía, Canarias y Valencia*».

Sigo pensando que va a resultar imposible que sólo siete Comunidades Autónomas —las que acaba de citar Fraga— alcancen las cotas máximas mientras que las diez restantes se conformen con una cota más baja que las convertiría en «Autonomías de segunda clase». ¿Acaso Castilla y León tienen menos raigambre histórica que Galicia? Y lo mismo podría decir del Reino de Mallorca respecto de las Canarias, del Reino de Aragón respecto del Principado de Cataluña y del Reino de Murcia en relación con el de Valencia.

Pues bien, si esta previsible generalización de la cota máxima llegara a realizarse, ello conduciría al desguace del Estado. Porque las «Comunidades históricas», reclaman ahora que el Estado les transfiera o delegue facultades correspondientes a materias de titularidad estatal y si estas transferencias y delegaciones se hicieran con la amplitud que los partidos nacionalistas pretenden, a base de una interpretación laxa del artículo 150.2 de la Constitución, ¿qué quedaría a la Administración del Estado?

Una cosa es que se eviten duplicidades y que la Administración del Estado deba reducir su tamaño a consecuencia del traspaso de servicios a las Comunidades Autónomas, y otra, muy distinta que, al revuelo del capote del artículo 150.2, se prive a la Administración del Estado de buena parte de las materias de titularidad estatal y se entreguen a una llamada «Administración única» que, en realidad, como ya dije anteriormente, serían diecisiete Administraciones «únicas» confiadas a Comunidades Autónomas sumamente heterogéneas, lo cual multiplicaría las disfuncionalidades y las «deturpaciones» que en el citado trabajo se alegan (pág. 20) para justificar la propuesta de la «Administración única».

¿Qué diría Colmeiro ante semejante propuesta? Probablemente lo que ya escribió en 1850: «¿Hay derecho contra el derecho? ¿Hay una soberanía de la provincia opuesta a la soberanía de la nación?»¹⁶. «No hay derecho para aislarse, y menos todavía para sobreponerse al bien común, sin respeto a la unidad nacional»¹⁷.

* * *

La obra científica de Colmeiro ha dado lugar a numerosos estudios entre los que merecen ser destacados el del que fue Presidente de nuestra Real Academia y maestro de administrativas, don José Gascón y Marín, titulado *Colmeiro, Profesor y*

¹⁶ *Op. cit.*, pág. 232.

¹⁷ *Op. cit.*, pág. 251.

Académico, el del que fue Censor de la Academia, don Luis Legaz y Lecambra, sobre *La politicidad del Derecho Administrativo en la obra de Colmeiro*, el de don Paulino Pedret Casado sobre *Colmeiro, Maestro de la Universidad gallega*, el de Segismundo Royo Villanova, también miembro de nuestra Corporación, sobre *Colmeiro y la Ciencia Administrativa*, el de Sabino Álvarez Gendín sobre *Colmeiro, historiador*, el de Aurelio Guaita sobre *La teoría de lo contencioso-administrativo en Colmeiro*, y el mío ya citado sobre *La propiedad agraria en Colmeiro y en el Derecho Moderno*.

Colmeiro fue conocido y apreciado por sus contemporáneos franceses. Concretamente, Batbié en su *Derecho Político y Administrativo*, publicado en 1861, escribió: «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».

Para terminar, citaré las palabras del que fue Censor de nuestra Real Academia, Melchor Salvá, en su necrología de Colmeiro: «Vislumbramos que los sabios de lo porvenir consultarán solícitos y gozosos los trabajos de dicho autor» (...) «y quién sabe si podrán cooperar a que las leyes políticas y administrativas sean más perfectas y algunas malas desaparezcan o se mitiguen, ventura singular reservada a los escritores más estimables».