

PROBLEMAS DE LA «ADMINISTRACION A DISTANCIA»: LA ORGANIZACION METROPOLITANA DE LAS DEPENDENCIAS

Por JOSÉ MARÍA CORDERO TORRES
Letrado Mayor del Consejo de Estado

SUMARIO: I. Acontecimientos administrativos y coloniales del siglo XIX.—II. La «preadministración a distancia».—III. Condiciones y características de los medios administrativos metropolitanos y ultramarinos.—IV. Criterios administrativos coloniales. V. Encarnación del soporte metropolitano de la Administración a distancia.—VI. La estructuración de los Ministerios coloniales: los ejemplos británico y francés.—VII. Los ejemplos belga y portugués.—VIII. El ejemplo español hasta 1925.—IX. La Dirección General de Marruecos y Colonias hasta 1931.—X. La Dirección y sus alternativas de 1931 a 1936.—XI. La Dirección desde 1936.—XII. Organismos auxiliares de los Ministerios coloniales.—XIII. Los Consejos Coloniales.—XIV. Los Parlamentos y la Administración a distancia.—XV. Competencia ultramarina de los ejecutivos metropolitanos.—XVI. La Dirección metropolitana del Marruecos alifiano.—XVII. La Dirección metropolitana del A. O. E. y Guinea.—XVIII. Organos metropolitanos españoles con competencia colonial.—XIX. Organos auxiliares de la Dirección General de Marruecos y Colonias.—XX. Conclusiones.

I

En el siglo XIX coinciden una serie de hechos fecundos por su conjunción en consecuencias administrativas y coloniales. Veámoslos:

1) En primer lugar, triunfan en el campo de la orgánica estatal los principios de la Revolución Francesa. Los Estados que más encarnizadamente la combatieron—principalmente durante su fase de expansión napoleónica—son los primeros que en el Continente europeo asimilan e imitan la técnica jurídico-política de aquélla. No es sólo el Código Napoleón el tronco común de los cuerpos de Derecho privado en medio mundo. El principio de la separación de poderes se asienta sólidamente en la estructura constitucional de los Estados, y con él la presencia de un Poder ejecutivo que andando el tiempo devendría la función administrativa.

II) Subsiguientemente, la actividad de los Poderes públicos tiende a ampliar su campo de operación. Lo que se ha dado en llamar «intervencionismo del Estado» como creación posterior a la primera Guerra Mundial, tiene directos antecedentes, un poco vacilantes si se quiere, en el siglo XIX —finalizándolo en 1914—, que prueban cuán alejado de la realidad estaba ya en la última fecha el arquetipo del «Estado-gendarme» con su Administración minimalista.

III) A medida que el Estado extiende sus actividades mediante una serie de instituciones con finalidades administrativas, que se van caracterizando como *servicios públicos*, la técnica de éstos se perfecciona, estabiliza y sistematiza. De la vieja «Ciencia de la Policía». de JUSTI, se pasa a la «Ciencia de la Administración» de STEIN. El aspecto jurídico de esa Ciencia tan importante en un sistema de Estados de Derecho, da origen a una disciplina especializada con sustantividad propia, el Derecho Administrativo, que conserva su unidad hasta que la primera postguerra mundial le desgaja la especialidad social, dando la señal de desintegración, padecida mucho antes por el derecho ex-común o civil. Ese Derecho Administrativo no fué sólo una disciplina teórica de doctrinarios al margen de las realidades que le dieron vida. Esos doctrinarios, por lo menos en el Continente europeo y en los países hispano-americanos, influyeron muy directamente en el desenvolvimiento de la técnica administrativa oficial, encauzando la evolución legislativa, la acción gubernamental y hasta la jurisdiccional en los respectivos Estados.

IV) En el siglo XIX el mundo queda repartido políticamente—con excepciones confirmatorias—entre Estados considerados como soberanos; casi siempre directamente, rara vez mediante fórmulas transitorias de instituciones interpuestas, como las últimas compañías mayestáticas y dos asociaciones de tipo filantrópico: la «American Colonization Society», madre de Liberia, y la «Asociación Internacional del Congo», primera fase del «Estado libre» homónimo. Al compás de exploraciones y penetraciones, más o menos sancionadas jurídicamente, apenas queda un rincón sin adscripción política. Y en esa adscripción ocupa un destacado lugar la ejercida por un titular alejado, casi siempre europeo, pues Europa se desquita en Africa, el Pacífico y el Asia monzónica, de su expulsión de América, donde, sin embargo, los nuevos Estados independientes copian sus principios administrativos.

V) Por último, ese reparto del mundo entre poderes dotados de una creciente actividad sometida a una técnica administrativa plantea inmediatamente el problema de la Administración a distancia; es decir, del nacimiento o trasplante de las funciones administrativas a los nuevos países entrados en el dominio de la civilización; considerada ésta como sistema orgánico dirigido por el ejemplo y la autoridad de los Estados de mayor personalidad internacional en una época en la que no existía ningún ensayo de aglutinación mundial por el estilo de la Sociedad de Naciones o de la O. N. U., y en la que el desenvolvimiento institucional de las llamadas «Uniones internacionales administrativas» se basaba en la voluntad concurrente de los Estados integradores. Por lo tanto, los problemas de la Administración a distancia siguen de cerca a los demás que planteó el desarrollo de la técnica administrativa, siendo desde los acuerdos de Berlín (1886) y Bruselas (1890) la acción administrativa a distancia una realidad operante.

II

Antes de seguir adelante, queremos formular una aclaración que evite una inexactitud, derivada de una parcial interpretación de los anteriores datos: *nihil novum sub sole*. Incluso en las agrupaciones humanas más primitivas se encuentran rastros de lo que pudiéramos llamar «preadministración». En las colonizaciones mediterráneas, por ejemplo, esos rastros alcanzan destacables realizaciones. Cuando coinciden la aparición del Estado moderno y los grandes descubrimientos ibéricos, portugueses y españoles, sobre todo los últimos, elaboran en Indias una serie de construcciones jurídicas de una perfección sorprendente para la época, vistas desde hoy. No existe, naturalmente, división de poderes en su sentido posterior, pero sí creciente especialización de funciones. Desde las Capitulaciones de Santa Fe a la segunda Ordenanza de Intendentes, pasando por la Recopilación de 1680, el Estado español establece un completo aparato oficial para los Reynos de Indias, centrado en el famoso Real y Supremo Consejo honónimo, pieza fundamen-

tal en la sinodiarquía austríaca (1) que los Borbones no reemplazan del todo, bien que con Felipe V aparezca concurrentemente al estilo francés una (luego dos) Secretaría del Despacho de Indias (2). Por lo tanto, antes del siglo XIX los países con dependencias practicaron bajo supuestos distintos la Administración a distancia. España, además, con tal rigor metódico, que el estudio de su acción administrativa anterior a 1812 es fundamental para valorar a la posterior.

A pesar de ser sólo una sombra, el Consejo de Indias supreso en 1812, fué restablecido en 1814, y definitivamente supreso en 1823 y 1836. Este organismo fué de los primeros de su clase, como sus similares portugueses: Casa da India e Mina, Conselho Ultramarino (1643-1868) y Junta Consultiva do Ultramar (1868-1911), coexistente desde 1786 con una Subsecretaría de Marina y Ultramar, reemplazada desde 1911 por un Ministerio de Colonias, desde 1951 de Ultramar. En efecto, hasta 1660 no aparece en Inglaterra el «Comité de Plantaciones» del Consejo Privado. luego de «Comercio y Plantaciones»; de 1768 a 1782, el departamento de Colonias Americanas, transformado en 1794 en Secretaría de Colonias, unida a la de Guerra de 1801 a 1845 y a la de Estado hasta 1854, para ser luego independiente. En Francia aparece en 1626 la Superintendencia de la Navegación y Comercio; en 1858 y por dos años, el Ministerio de Argelia y Colonias; en 1861, la Subsecretaría de Colonias del Ministerio de Marina; y en 1894, el Ministerio de Colonias, desde 1945 de la Francia de

(1) El Real y Supremo Consejo de Indias se creó el 1 de agosto de 1524 sobre la base de la Casa de Contratación de Sevilla (que quedó bajo su dependencia) y de la Junta de Indias del Consejo Real de Castilla, integrándolo un presidente, un fiscal (luego un solicitador y varios letrados), un oficial de cuentas, cuatro contadores, varios consejeros (de cuatro o cinco pasaron a ser doce en 1591, luego ocho), divididos en «togados» y de «capa y espada», seleccionados entre personas capaces o experimentadas; un agente en Roma, más personal auxiliar (escribanos, porteros, etc.) muy variable, como fueron el cronista y cosmógrafo, el capellán y otros. Comprendía dos secretarías (Gobierno y Justicia) y varias Juntas especiales (Contaduría mayor, Puerto-Rico, Hacienda, Guerra y la «Cámara» de Indias). Sus atribuciones eran múltiples: legislaba o aprobaba lo legislado; gobernaba y administraba; inspeccionaba—en buena parte fueron sus frutos las «visitas» y las «residencias»—y juzgaba los pleitos más importantes, aparte de ocuparse en multitud de detalles.

(2) En 1714 se creó por Felipe V la «Secretaría del Despacho de la Marina e Indias», desdoblada en 1787 en dos (una para Justicia, otra para Gobierno, Hacienda y Guerra), reunidas en 1790. En 1808 se crea por los afrancesados un Ministerio de Indias, y por los patriotas, en 1809, la Junta Suprema de España e Indias, concediéndose representación en las Cortes a las «provincias de Ultramar».

Ultramar. Los Ministerios coloniales restantes son más modernos: Holanda (1842-1949), Alemania (1907-1920), Bélgica (1908), Japón (1911-1945) e Italia 1912-1951).

III

De lo expuesto resulta patente que podemos arrancar desde el siglo XIX el estudio del primero de los problemas de aquella Administración: el de la organización metropolitana de las dependencias, caracterizada por el paulatino desarrollo de organismos, servicios e instituciones *ad hoc* del tipo de los Ministerios, Consejos y Tribunales, que siguen perdurando hoy en el panorama mundial; los cuales heredan una cierta técnica funcional, que desenvuelven aportando peculiaridades destacables al campo de las relaciones administrativas.

En los Estados continentales europeos, y en aquellos que los imitan, bajo la influencia de los padres franceses y alemanes de la ciencia de la Administración, se pretende concentrar en los organismos de este carácter el máximo posible de las funciones correspondientes. Bajo el mito constitucional e imperativo de la soberanía popular, se admite que el Parlamento ejerza ciertas altas intromisiones, tales como la fiscalización del uso de las funciones administrativas y la eventual revocación de sus desviaciones; el descender a veces a actos legislativos de detalle o cuyos caracteres son administrativos; algunas designaciones del alto personal; la aprobación del presupuesto y del contingente militar; y, excepcionalmente, funciones jurisdiccionales de naturaleza o repercusión administrativa. Cuando en diversos países surge la consigna de «independizar» u *objetivizar* la Justicia, las últimas se confían a organismos jurisdiccionales total o parcialmente extraadministrativos. En cuanto a la continua interferencia de la política —o de lo gubernativo— en la Administración, la confusión de los titulares de las más altas tareas de uno y otro carácter evita una continua guerra al coordinarlas bajo la jefatura del cabeza del Estado; es el Gobierno, a la vez Consejo de Ministros, quien *gobierna y administra* en última escala, mezclando así política y técnica administrativa. Pero en cada país los componentes de ese Gobierno proceden a colocar bajo la exclusiva dependencia de un Ministerio los cometidos administrativos de su especialidad, regla-

mentándolos minuciosamente y creando en torno a los servicios correspondientes cuerpos de personal también *ad hoc*, flanqueados por organismos de carácter consultivo e inspector. Más tarde se dota de personalidad legal y patrimonial a ciertos entes institucionales, más o menos conexiónados con algún cometido de aquel Ministerio, cuando imperativos insoslayables o evidentes conveniencias lo abonan. En general, una red de dependencias y agentes locales, de competencia territorial más o menos delegada, secundan su acción y la hacen llegar al último administrado.

Este proceso tiene lugar en un medio contiguo y homogéneo. Administrador y administrado forman parte de la misma sociedad, con fuertes conexiones culturales, que hacen perfectamente inteligibles para los últimos las órdenes de los primeros; la distribución de situaciones no llega a escindirlos en dos grupos sociales distintos. Entre la cabeza y los extremos no existe corte alguno. Por ello los problemas de centralización, descentralización y desconcentración no suelen rebasar el marco administrativo, o en todo caso, el político interno. La acción oficial encuentra un medio permeable y funciona sobre una base preestablecida, en gran parte rutinaria.

En las dependencias de tipo colonial —que salvo en los casos de Rusia y Turquía, poco cualificados, son ultramarinas—, las cosas suceden de modo muy distinto. Por de pronto, la impulsión de las directrices administrativas es más difícil; lenta a veces hasta lo ineficaz o lo contraproducente. Los cables no acortan las distancias. El medio no sólo es diferente, sino, en general, hostil o resistente al criterio metropolitano. La naturaleza retrotrae los problemas primarios de la obra administrativa a situaciones superadas desde hace siglos en las metrópolis. Continuamente hay que volver a empezar o a rectificar. Y no digamos nada del elemento humano. Los «administrados» son algo más que eso. Si existe una sociedad indígena organizada, la fuerza de sus tradiciones, o simplemente de su primitivismo, obliga a transigir por tiempo indefinido. Dictar reglamentos utópicos resulta inútil. Si la sociedad nativa es de origen metropolitano, puede ser que, como dice BLACKSTONE de los colonos ingleses, que éstos lleven consigo sus libertades; pero lo que no transportan es la máquina administrativa, que queda en la metrópoli. Esto sin contar la transformación que en ellos se opera bajo el influjo del medio al cabo de algún tiempo. La diversidad de perspecti-

vas impone una diversidad de criterios, métodos y soluciones. Y así el problema de la Administración a distancia se complica.

Ciertamente que el progreso de la acción tutelar va alterando este panorama. En 1951 las pequeñas «élites» de evolucionados de hace medio siglo han cedido en muchos lugares el paso a amplios sectores de profesionales, traficantes u obreros —muchos de ellos ex combatientes o graduados de las metrópolis— desarraigados del medio tradicional, que consideran vital el funcionamiento de una Administración a la moderna. Comunicaciones, urbanismo, industrialización y comercio, completan el cuadro de la evolución. Es claro que la rudimentaria Administración montada al compás de la ocupación militar en un país nuevo, no puede conservarse igual medio siglo más tarde. Pero con todo subsisten muchos de los rasgos primitivos.

En consecuencia, varias características, comunes a los diversos ejemplos coloniales que pudieran escogerse, indican los primeros efectos de esa diversidad. Anotamos: 1), mayor flexibilidad normativa y mayor simplicidad funcional, combinadas con menor rigor en las garantías y una más amplia discrecionalidad de criterios; 2), elementalidad inicial del aparato oficial, formado con elementos metropolitanos, confundiendo las funciones específicamente administrativas con otras; de lo que suele quedar rastro en la interferencia de autoridades militares y civiles y en la mezcla de los actos gubernativos con los jurisdiccionales; 3), extensión de la acción pública a supuestos innecesarios en las metrópolis y del patrimonio público a la masa de bienes no distribuidos; en este sentido, el «Estado-Providencia» se anticipó en Ultramar a su aparición en Europa; 4), coexistencia, siempre fluctuante, de sistemas administrativos distintos y no pocas veces antagónicos, con tendencia a su unificación armonizadora bajo medidas técnicas de origen metropolitano; 5), necesaria distribución desigual de competencias y funciones entre la metrópoli y las dependencias. Esta última característica es fundamental, y a su examen en el aspecto orgánico metropolitano consagramos atención destacada en el presente ensayo. Pues si una dependencia ha de estar integrada total o parcialmente en su Estado metropolitano, forzoso será que sea administrada por los órganos superiores de aquél en mayor o menor proporción. Si la dependencia, aunque vinculada a un Estado exterior hegemónico, se administra totalmente por sí y desde ella, ha-

brá que pensar que ha franqueado el límite de la *autonomía* para colocarse en el de la *soberanía interna*, que la eleva a categoría constitucional distinta, como los Dominios británicos, que ya no son dependencias ni tienen metrópoli; y 6), distinto carácter de la relación jerárquica de las usuales en Europa, tendiendo a darle mayores poderes como medio de control político, más que como remedio contra la violación de la norma.

IV

Durante el siglo XIX lucharon en las metrópolis varios criterios directivos de la colonización, que según los imperativos del momento siguieron los diferentes Estados. En primer término, el dilema *sujeción o autonomía*, nunca planteado *in extremis*. Luego, el de *asimilación o diferenciación* (a veces cambiado en *uniformismo o singularismo*), que puede superponerse al anterior, combinando sus efectos. Por último el del objetivo perseguido, bien que fuera compatible la prosecución de varios concurrentes, como el beneficio unilateral metropolitano y el progresivo adelanto de las dependencias. Idiosincrasias nacionales y corrientes metropolitanas, presiones o limitaciones internacionales, capacidad y reacciones indígenas y, finalmente, las coyunturas económicas, impulsaron en un sentido u otro las soluciones adoptadas. Pero al cabo de algunos lustros de acción civilizadora los varios criterios fueron cristalizando, aproximándose los sistemas en presencia mientras las dependencias canalizaban su evolución hacia alguna de estas metas: 1), *integración* en las metrópolis, que hacía innecesaria la singularización administrativa, aunque durante siglos ésta haya dejado rastros, como se ve entre nosotros en el régimen local de Canarias; 2), *independencia*, ya con asociación, ya con separación de las metrópolis, que conducía a la elaboración de un derecho administrativo propio, bien que asimismo pudieran subsistir como normas subsidiarias muchas de la época colonial. Quedan fuera los casos de *amalgama* o *transferencia* de soberanía, aunque influyen en el régimen administrativo afectado, como se ha visto en los ejemplos de Quebec, Filipinas o Puerto Rico. Señalemos de paso que las orientaciones de los capítulos XI y XII de la Carta de San Francisco se inclinan hoy por la separación administrativa.

Así a primera vista nos encontramos que las metrópolis, al adminis-

trar a distancia, se reservan una competencia suprema, al parecer ultra-administrativa, muy elástica y ampliable por vía extraordinaria, sobre todo en los Estados latinos, que se ejerce en los siguientes sentidos :

I. *Minimalista*: propio de Gran Bretaña y Holanda, con alguna adhesión circunstancial, como la de Italia respecto de Libia en 1919 y la de Estados Unidos en Filipinas hasta 1946. Más que *administrar* en sentido permanente y positivo, se trata de *enseñar a administrar* por grados; de ayudar al que practica su autoadministración, controlando el uso que hace de sus poderes y sus recursos administrativos. Aunque se admita el retroceso temporal, la tendencia es a la emancipación, o, como dicen los holandeses, a «destutelar» (ontvoogint). Su prolongación allende los mares encuentra como complemento al *indirect rule*, más cierta «parlamentarización» de los poderes coloniales y la distinción fiscal de metrópoli y dependencias.

II. *Maximalista*: sistema ibérico, italiano y francés, seguido por Japón; fuerte vinculación, que se inspira en la existente entre los Ministerios metropolitanos y sus autoridades locales y que evoluciona más despacio. Allende los mares supone el *direct rule* y la burocratización más o menos asimilista; la limitación de la participación de los administrados nativos, compatible con cierta autonomía municipal y fiscal. Las rectificaciones francesas de 1848 y 1946 no desvirtúan estos rasgos, ni el malogrado intento español de 1897. A veces el maximalismo admite una desconcentración de poderes: Argelia se administra ahora más desde Argel que desde París, pero bajo directrices metropolitanas.

Algunas formas políticas de la colonización predisponen a uno u otro sentido. Así el protectorado y los mandatos A al primero y los territorios o provincias de Ultramar al segundo.

Por otra parte, la creciente «tecnización metropolitana» en cuerpos y servicios se ha trasladado a las dependencias; pero planteando el problema del sistema y lugar de reclutamiento de los agentes y el de su integración en uno o varios cuadros comunes o separados, aunque con cierta comunicación; sin excluir los inevitables «préstamos» de personal facultativo de cuerpos metropolitanos. Así como el de la relación jerárquica entre los organismos metropolitanos y los correspondientes ultramarinos, habida cuenta de la posición constitucional de los primeros.

V

El primer problema orgánico que suscita la administración a distancia es el de la encarnación de su soporte metropolitano.

Corrigiendo a SANTI NAVA, podemos decir que para solucionarlo los Estados acuden a dos remedios: a), utilizar algún organismo metropolitano preexistente, «enriqueciendo» sus funciones o haciéndolo evolucionar; b), crear un organismo nuevo *ad hoc*, que puede ser de rango independiente (Ministerio) o adscrito (Subsecretaría, Dirección general, División, Departamento, Junta, Comisión) a otro no especializado.

En el primer supuesto, la adaptación o «enriquecimiento» acaba transformando al órgano, porque la diferencia de función lo impone. En el segundo resalta a primera vista la diferencia entre las posibilidades de especialización de un organismo independiente y las del que no lo es. Pues mientras en aquéllos predomina una diferenciación de objetivos, en éstos se presupone, coexistiendo con una universalidad de fines dentro del ámbito de la acción ultramarina. Así, por ejemplo, SIMNETT califica al *Colonial Office* (como LUCHAIRE al Ministerio de la Francia de Ultramar) de *imperium in imperio*: pluriministerios unificados que constituyen un pequeño Gobierno; características que por cierto no comparten del todo los Ministerios del Interior, cuyos objetivos, estructurados territorialmente, no excluyen una acción paralela de los otros Ministerios especializados.

Cuando en la administración a distancia impera un criterio asimilista es frecuente el *rattachement*, por razones técnicas, de algunos servicios, cuya acción se «descoloniza». De todos modos, ningún país ha organizado su sistema administrativo con una total lógica de fidelidad a un principio sistemático. La realidad circunstancial impone excepciones que se polarizan hacia los servicios más representativos de la soberanía metropolitana: representación y relaciones exteriores, defensa, estatuto de nacionalidad, ordenamiento constitucional común, gestión de los medios aplicados. Naturalmente, en las formas de administración a distancia *prelimitadas*, como los protectorados y fideicomisos, las excepciones tienen mayor rango y otra significación. Pero en general los Estados van concentrando su tarea ultramarina en un organismo propio, comenzando por ensanchar su autonomía funcional cuando todavía está subordinada. El ministerio colonial es propio de los Estados con dependencias

importantes, y el órgano sustitutivo subordinado de los peor dotados, bajo la adscripción a los departamentos de Asuntos Exteriores o de Interior, como antes a los de Guerra o Marina, y en algún caso a los de Comercio o Fomento, opinión defendida entre nosotros por PELLÓN y RÍO JOAN.

Existen países cuyo doctrinarismo anticolonial les lleva a esconder su acción integrándola en un departamento ajeno o repartiendo su gestión entre varios, a pesar del mal resultado del sistema. Los Estados Unidos, por ejemplo, han tenido un «Bureau» de Asuntos Insulares en el Ministerio de la Guerra desde 1912, para Filipinas y Puerto Rico, encargándose el de Marina de las principales islas y bases: Samoa, Swan, Panamá y otras del Caribe. El Ministerio del Interior gobierna a Puerto Rico desde 1916, a las Islas Vírgenes desde 1933 y a Guam desde 1948, a través de la División de Territorios y posesiones insulares que consta de dos ramas: Pacífico y Caribe. Es típica la interferencia del Congreso por medio del Comité de Tierras Públicas (antiguo Subcomité de Posesiones Insulares), decisiva respecto de Alaska y Hawai. La U. R. S. S., tras de tener un Comisariado del Pueblo para las Nacionalidades, transformado luego en Instituto (copiado desde 1949 por la China comunista), ha repartido los asuntos de sus poblaciones coloniales entre sus numerosos ministerios, conforme a un lógico uniformismo comunista. Entre los países emancipados, la Unión Sudafricana y Nueva Zelanda tienen sendos Ministerios de Asuntos Indígenas, ocasionalmente unidos a otra cartera, y la última, uno del Exterior y Asuntos Insulares (y antes otro para las Islas Cook); Australia, uno de Asuntos y Territorios Exteriores; Bolivia, uno de la Guerra y Colonias; Chile, uno de Tierras y Colonización; la India, uno del Interior y Estados; Pakistán, otro de Estados y Regiones Fronterizas. Entre los países que no tienen órgano independiente para su administración a distancia, Noruega y Argentina los colocan en el Ministerio del Interior; Dinamarca y España, en la Presidencia del Gobierno. Claro que, en contraposición, hay países que distribuyen estas tareas entre varios Ministerios, como son Inglaterra, que además del Colonial (y prescindiendo del de la India, supreso en 1948) tiene al «Commonwealth Relations Office», que desde 1949 ha reemplazado al de los Dominios (creado en 1925), que administra los protectorados sudafricanos. Francia, además de los fugaces intentos de los Ministerios de Argelia y Colonias, ya ci-

tado, y del de Africa del Norte (1937), a pesar de la tendencia a la centralización en un Ministerio de la Unión Francesa, conserva en el Ministerio del Interior la Dirección General de Argelia, y repartidos entre sus restantes Direcciones los asuntos de los «departamentos de Ultramar». El *Quay d'Orsay* sigue interviniendo en los asuntos de Marruecos y Túnez mediante sendas Subdirecciones de la Dirección General de Africa. El Ministerio para los Estados Asociados, creado en julio de 1950, es aún demasiado reciente para juzgar sobre su consolidación; el resto depende del de la Francia de Ultramar .

El extremo opuesto está representado por los casos de supervivencia del órgano perdida la función, aunque sean razones extraadministrativas las que expliquen tal anomalía. Así, Italia después del desastre de 1941. Ya en 1900 creó una Sección autónoma colonial en el Ministerio del Exterior, elevada a Dirección General en 1902 y el 20 de noviembre de 1912 a Ministerio, con tres Direcciones Generales (Política, Económica y Civil), un Gabinete y una Intendencia; transformados en 1922 en dos Direcciones Generales (Africa del Norte y Africa Oriental), con cuatro oficinas (Militar, Naval, Transportes y Traducciones), reorganizadas en 1937 (R. D. 8 de abril) bajo el rótulo de Ministerio del Africa Italiana. La organización de éste, establecida en dicho año, ha supervivido hasta 1951 unida a la Presidencia como Subsecretaría, quedando pendiente de liquidación al recibir Roma el fideicomiso decenal de Somalia: Entre tanto, conservó: 1), la Secretaría; 2), el Gabinete de Coordinación, Reserva y Correo; 3), cinco Direcciones Generales: a) Asuntos Políticos (con Direcciones de Asuntos Políticos e Interiores); b) Asuntos Civiles (Direcciones de Organización Civil, Judicial, Municipal e Inspecciones de Sanidad, Obras y Escuelas); c) Economía y Finanzas (Direcciones de Economía, Finanzas, Comunicaciones y Disciplina Industrial y Mercantil, más Inspecciones de Transportes, Marina, Correos y Aduanas); d) Colonización y Trabajo (Direcciones de Colonización, Trabajo y Asistencia e Inspección de Agricultura); e) Personal y Asuntos Administrativos (Personal Contratado, Técnico, Administrativo y Archivo); 4), dos departamentos (Militar y Estado); 5), una Intendencia (Presupuesto, Finanzas y Sección General); 6), varios servicios autónomos (Museo, Información y Revista). Hubo también de 1923 a 1935 un Consejo Superior Colonial, y desde 1937 una Secretaría con

cinco Secciones para las Consultas Corporativas, que eran diez, más una General.

También Alemania, cuya Sección Colonial del Ministerio del Exterior constituyó de 1907 a 1919 un Ministerio, conservó hasta 1944 la Escuela de Formación Colonial y un Departamento Colonial en su *Auswärtiges Amt*.

VI

Dos criterios batallan para estructurar a los Ministerios coloniales: a), *el geográfico*, por el cual se adscriben todos los asuntos de un área determinada a una subdivisión especial; b), *el institucional*, que reparte los asuntos según su especialidad entre subdivisiones correspondientes a las materias especializadas. GIRAULT dice que el primer tipo es adecuado a los casos de territorios muy diferentes por sus características o regímenes y a las administraciones autonomistas y minimalistas. Y que el segundo es el indicado cuando se trata de territorios más emparentados o sometidos a un régimen asimilista y de imitación metropolitana. En la realidad, por razones muy varias, predominan criterios eclécticos y cambiantes, con predominio del sistema de especialización.

Así encontramos en el *Colonial Office*: 1), un Secretario de Estado, equivalente al Ministro de los Estados de régimen continental; 2), un Subsecretario parlamentario; 3), un Subsecretario permanente, que asegura la continuidad de acción frente a los cambios políticos, con escasas equivalencias en la Administración continental; 4), varios Subsecretarios suplentes, de cometido variable; 5), una serie de consejeros técnicos, también típicos del régimen británico: comercial, financiero, legal (con tres adjuntos), agrícola (con un adjunto), médico (con un adjunto), veterinario, laboral y educativo; 6), la División General con departamentos: a), el General (relaciones imperiales, relaciones con las Naciones Unidas y fideicomisos, nacionalidad, refugiados, licores, leyes, y una Inspección); b), el de Comunicaciones (aviación civil, marina, correos, telecomunicación, meteorología); c), el de Defensa (enlace con el Estado Mayor imperial, pasaportes, censura, presas marítimas, migración); d) el de prisioneros, internados y reparaciones; e) el de Investigaciones (becas, investigaciones sociales, medicinas, productos, afiliaciones); f) el de Fomento (escolares y bienes coloniales en la Metrópoli);

g) el de Servicios Sociales (educación, higiene, trata, películas, nutrición, drogas, seguros); h) el de publicidad. 7) La División Económica con los departamentos: a) de relaciones comerciales y abastos (abastos, tratados, aduanas, tarifas, cambios); b) de producción (alimentos, plagas, erosión); c) de Hacienda y Fomento (ahorro, moneda, rentas, cajas, deuda, impuestos), y d) un departamento especial para la reconstrucción de Extremo Oriente. 8) La llamada por antonomasia División Geográfica con departamentos para las Indias Occidentales, Oriente, Pacífico, Mediterráneo, Oriente Medio, Africa Occidental, Africa Central y Oriental. 9) La División de Personal con los departamentos de: a) recluta y preparación; b) Servicio Colonial, y c) Intendencia y relaciones. 10) Un departamento de Cuentas. 11) Una Dirección de Cuentas. 12) Las numerosas Agencias o casas de las Colonias, así como la institución introduci- ble al sistema administrativo latino de los Agentes de la Corona. Este Ministerio, empírico como todo lo británico, ejerce a veces jurisdicción conjunta con otros Ministerios sobre varios organismos. «Alrededor» de él (ni dentro ni fuera, con arreglo al sistema jerárquico continental) quedan numerosos Consejos, que muchas veces tienen un papel ejecutivo por delegación técnica que excede del marco consultivo: el financiero, el monetario, los monetarios para las Antillas y Africa Oriental, el sanitario, el agrícola, el forestal, el físico, el de investigaciones, el de la propiedad, el educativo, el geofísico, el de «descubrimientos», el de transacciones, el de licores y el penitenciario. Se asemejan a los entes autónomos paraestatales del sistema continental los institutos o Comisiones interministeriales del Estaño, Azúcar, Cobre, Té y Goma. Y queda bajo la jefatura del Ministro la Cancillería de la Orden de San Miguel.

Entre los Ministerios continentales, se aproxima al inglés el neerlandés, llamado de Colonias hasta 1940, luego de Ultramar y desde 1950 de la Unión y de los Territorios de Ultramar. En su primer aspecto equivale al Commonwealth Relations Office. En el segundo, al Colonial Office. Es un Ministerio con una añeja tradición descentralizadora y de control, que está sujeto a las reorganizaciones inherentes al cambio de estructura del antiguo Reino de los Países Bajos, que ahora solamente es un miembro de la Unión neerlande-indonésica. En 1950 comprendía 1) Un ministro titular y otro sin cartera; 2) un secretario general, coordinador técnico que asegura la continuidad no política de las direc-

trices y de las medidas administrativas de acción; 3) varios consejeros de carácter técnico y variable; 4) un Gabinete del Ministro, con funciones de publicidad y relación; 5) las siguientes secciones: a) asuntos legales; b) rehabilitación; c) finanzas; d) presupuesto central, de Surinam y Antillas; e) Economía, Agricultura, Navegación y Pesca en Indonesia; f) Interior, Sanidad, Educación, Obras, Tráfico, Energía y Minas en Indonesia y Comunicaciones en Surinam y Antillas; g) Defensa; h) Surinam y Antillas (asuntos varios); i) Relaciones públicas; j) Relaciones culturales; k) Reformas políticas. 6) Un secretariado con los Archivos. 7) Una oficina del delegado de Asuntos indonésicos con nueve Secciones: a) general; b) personal; c) militar; d) económica; e) hacienda; f) cuentas; g) intervención; h) adquisiciones militares; i) obras y comunicaciones. 8) Una oficina de Rentas Internas de Indonesia. 9) Otra para los huérfanos. 10) Una Delegación de la Inspección de Seguridad. 11) Un Consejo sanitario. 12) Una delegación temporal de Indonesia Oriental. A su «alrededor» quedaban la Escuela de Delft, el Jardín Botánico y las Agencias comerciales. No poseía Consejo Colonial por ocupar su puesto el Consejo de Estado.

En Francia, el Ministerio de la Francia de Ultramar, en 1950, comprendía: I) el ministro; II) dos subsecretarios, uno de los cuales lleva por delegación los Asuntos Económicos; III) el Gabinete del ministro con los servicios de cifra, prensa y transportes; IV) la Dirección de Intervención con los servicios de: 1) el presupuesto y contencioso, inspección móvil y timbre; 2) el servicio de contabilidad, presupuesto, contencioso y ordenanzas, y un consejero jurídico; V) la Dirección General de personal con los servicios de: 1) prensa, 2) secretariado, 3) administración Central, Servicio Interior y Caja de Seguridad Social; 4) personal de autoridad y dependiente de él, la Escuela Nacional de la Francia de Ultramar; 5) Negociado financiero; 6) Personal técnico con relevos y pasajes; 7) pensiones; 8) los servicios judiciales. VI) Los servicios de Registro, Archivo y Biblioteca. VII) La Caja intercolonial de retiros. VIII) La Dirección General de Asuntos políticos, con: 1) Secretariado; 2) Sección de estudios; 3) Prensa extranjera; 4) Madagascar-Comores; 5) Africa; 6) internacional; 7) legislación y justicia; 8) Indochina; 9) India-Pacífico. IX) La Inspección General de Estadística. X) La Dirección General de Asuntos Económicos y del Plan, con: 1) exportaciones

precios; 2) importaciones; 3) acuerdos comerciales; 4) transportes-turismo; 5) producción industrial; 6) Haciendas locales; 7) finanzas públicas; 8) empresas y concesiones; 9) fiscalidad; 10) el servicio del Plan (financiamientos, técnica, estudios e Indochina). XI) La Dirección general de Asuntos militares, con: 1) Gabinete y Secretariado; 2) defensa; 3) intendencia; 4) dependiente de él el E. C. A. M.; 5) materiales y obras; 6) gendarmería. XII) La Inspección de Sanidad, con: 1) Secretariado; 2) Sanidad militar; 3) civil; 4) farmacia; 5) estudios; 6) contabilidad. XIII) Dirección General de Enseñanza y Juventud, con: 1) personal; 2) estudios; 3) obras juveniles. XIV) Inspección General del Trabajo, con: 1) Secretariado; 2) asuntos generales; 3) trabajo; 4) mano de obra. XV) Servicio Social, con: 1) Secretariado y delegaciones; 2) asuntos generales; 3) asistencia financiera; 4) asistencia a trabajadores de Ultramar; 5) asistencia social; 6) juventud y deporte; 7) inversiones; 8) repatriados; 9) informes familiares; 10) cuentas. XVI) Dirección General de Obras Públicas, con: 1) Secretariado; 2) «equiparamiento»; 3) ferrocarriles y puertos; 4) transportes; 5) técnico-industrial; 6) general. XVII) La Dirección de Agricultura, Ganadería y Bosques, con: 1) agricultura; 2) aguas y bosques; 3) ganadería; 4) caza, dependiendo de él los S. T. A. T., E. S. A. A. T. y la Inspección de veterinaria. XVIII) La Inspección de Correos y Telecomunicación, con: 1) Secretariado; 2) sección general; 3) secciones especializadas. XIX) El Servicio de minas. XX) Los servicios exteriores administrativos (personal, material y técnico). XXI) La Inspección General de Enseñanza y de la juventud. XXII) El Servicio colonial. Fuera quedan: la Caja de Pensiones, la Agencia Económica, la Escuela Nacional de la Francia de Ultramar, el Instituto de Medicina y Veterinaria exótica, la Sección Técnica de Agricultura tropical, la Escuela Superior de Aplicaciones Agrícolas tropicales y la Academia de Ciencias coloniales. Ha desaparecido el antiguo Consejo S. Colonial o de Ultramar, prácticamente dividido en tres (jurídico, económico y superior), aunque lo reemplace en parte el Alto Consejo de la Unión francesa.

VII

El Ministerio de Colonias belga comprendía hasta 1936 un Ministro con su Gabinete, un Administrador coordinador encargado de los Pre-

supuestos, Higiene y Propaganda; un Consejo de Administración y seis Direcciones generales: I) Asuntos políticos, administrativos y judiciales. II) Asuntos indígenas, Enseñanza y Culto. III) Economía, Obras y Comunicaciones. IV) Agricultura y Ganadería. V) Hacienda. VI) Agencia Colonial (personal y suministros). En 1950 comprendía: I) El Ministro y su Gabinete. II) El Secretario general. III) El Secretario de Administración. IV) El Servicio Jurídico (con un Consejero y un Adjunto). V) El Servicio de Cifra. VI) El Director de Administración (con cuatro Negociados: personal y títulos; Economato, Envíos; Registro y Ordenes; Biblioteca, Prensa). VII) La Dirección General de Asuntos políticos, administrativos, judiciales, sociales y sanitarios con cinco divisiones: 1) Instituciones públicas y penitenciarias. 2) Justicia y Derecho privado. 3) Asuntos sociales. 4) Asuntos indígenas. 5) Personal en África y posesiones. VIII) La Dirección General de Economía y Agricultura con dos divisiones: 1) Política Económica. 2) Agricultura y Ganadería. IX) La Dirección General de Presupuestos, Hacienda e Intervención, con tres divisiones: 1) Política financiera; 2) Impuestos y Aduanas; 3) Cuentas. Hay además varios servicios exteriores (Museo, Escuela, Jardín y Laboratorio); varios consejeros (médico, militar); la Oficina colonial (cinco secciones económicas, financieras y de informes). El Consejo Colonial queda fuera del Ministerio. Ahora se habla de hacer concesiones a la demagogia verbal reinante rotulando al Ministerio de «los Territorios de África» para que desaparezca la palabra *colonia*, considerada como poco democrática, pero sin cambiar su estructura. La Universidad colonial (Instituto S. de los Territorios de Ultramar) es autónoma

El Ministerio de Ultramar portugués comprendía ocho secciones transformadas en 1919 en una Secretaría y ocho Direcciones (Administración, Agricultura, Hacienda, Ejército, Marina, Sanidad, Servicios Diplomáticos y Servicios Geográficos), reducidas en 1920 a cuatro (Servicios Centrales, Servicios Militares, Colonias Occidentales y Colonias Orientales), más un Departamento de Cuentas e Intervención. Actualmente comprende: I) El Gabinete del Ministro con la Sección de Cifra. II) La Secretaría General. III) La Dirección General de Administración política y civil, con cuatro Negociados: 1) Personal civil, 2) Higiene, 3) Justicia, y 4) Negocios políticos y de Administración civil.

IV) La de Fomento con negociados de: 1) Servicios Geográficos; 2) Geológicos y Catastrales; 3) Servicios económicos; 4) Obras, Puertos y Vías; 5) Correos, Telégrafos y Teléfonos. V) La de Hacienda, con Negociados de: 1) Hacienda, 2) Contabilidad y 3) Aduanas. VI) La de Enseñanza. VII) La de Inspección S. de Administración civil. VIII) La Inspección S. de Asuntos indígenas. IX) El Negociado Militar (hasta 1949 Dirección General). Fuera quedan los Consejos de Disciplina, Técnico de Fomento, la Junta de Misiones Geográfica e Investigaciones Coloniales, el Consejo Ultramarino (que es a la vez órgano colegislador, consultivo y Tribunal contencioso), la Conferencia económica ultramarina y la de Gobernadores. Dependen del Ministerio el Archivo, la Escuela Superior Ultramarina y el Instituto de Lenguas Africanas y Orientales. Más el Instituto de Medicina Tropical, Jardines y Museo Agrícola, Hospital Ultramarino, Depósito Militar y Gabinete de Urbanización: tres Juntas exportadoras de café, algodón y cereales y una Delegación de Importación y Compras.

VIII

En España, de 1851 a 1863, existió una Dirección General de Ultramar en la Presidencia. El Ministerio independiente, Ministerio de Ultramar, creado el 20 de mayo de 1863, subsistió hasta que fué supreso por el R. D. de 25 de abril de 1899, que repartió sus asuntos entre la Presidencia del Consejo, los Ministerios de Gracia y Justicia, Hacienda (donde se creaba una Dirección General de los asuntos de Ultramar con carácter de órgano liquidador), Gobernación y Fomento (3). La Presi-

(3) El Ministerio de Ultramar comprendía una Subsecretaría, tres Direcciones Generales (Gracia y Justicia, Hacienda, Gobernación y Fomento), tres negociados (Personal, Política y Prensa), un registro, una Habilitación, los Archivos y Bibliotecas, la Ordenación, la Caja, un Negociado de lo Contencioso y el Consejo de Ultramar, llamado a veces de Filipinas y Guinea. En 1899, al suprimirse, su organización era la siguiente: I) el Ministro con su Gabinete, la Ordenación de Pagos, Caja e Intervención. II) Subsecretaría con la Habilitación y cinco negociados: 1) general y personal. 2) Política, Elecciones, Cruces y Varios. 3) Fernando Poo. 4) Comunicaciones. 5) Registro y sello. III) Sección de Administración y Fomento con cinco Negociados: 1) Beneficencia y Sanidad. 2) Cuba y Puerto Rico (Provincias, Municipios) y quintas. 3) Agricultura, Industria y Comercio. 4) O. P., Montes, Minas y Cables. 5) Instrucción. IV) Dirección General de Gracia y Justicia con

dencia quedaba encargada del gobierno de los restos coloniales de España.

Aparte de las Cortes (donde Cuba y Puerto Rico tuvieron sus representantes), del Tribunal Supremo de Justicia, del Consejo de Estado y del Tribunal de Cuentas, entendían de asuntos ultramarinos los Ministerios de Estado (Tratados y relaciones), Guerra y Marina (defensa) y Gobernación (régimen de Canarias, Ceuta y Melilla). El Ministerio de Ultramar se consideró, por desgracia, «de entrada», y se otorgaba por motivos frecuentemente ajenos a la competencia del titular. En el gran desarrollo que nuestra técnica jurídico-administrativa alcanzó, sólo encontramos pobres adaptaciones de las normas peninsulares para Ultramar. ¿Cuántos ministros de Ultramar recuerdan nuestros lectores? Quizá tan sólo a D. Antonio Maura, que propuso *a tiempo* una serie de reformas que podrían haber variado el curso catastrófico de los hechos. Algún otro como D. Antonio María Fabié y D. Segismundo Moret tuvieron ideas propias sobre la Administración a distancia.

A principios del siglo xx se plantearon a los Poderes públicos españoles una serie de problemas: ¿debía crearse un nuevo Ministerio para Africa, o bien un organismo especial sustitutivo de menor envergadura administrativa, o debía mantenerse el reparto de los asuntos africanos entre los varios ministerios existentes? La segunda solución fue la adoptada al colocar a las posesiones españolas del Golfo de Guinea y del Sahara occidental bajo la dependencia del Ministerio de Estado por el R. D. de 12 de abril de 1901. Aparte quedaban Ceuta y Melilla (con los Peñones), que como prolongación del territorio metropolitano, pese a su permanente régimen militar, por ser dos términos de las provincias de Cádiz y Málaga, dependían del Ministerio de la Gobernación; el Protectorado español aun no existía en Marruecos. Un organismo especial, pero modesto, pareció lo más sensato en una época de recogimiento tras del desastre y de pocas oportunidades para iniciar sistemas de gran envergadura.

cinco Negociados: 1) Personal. 2) Civil y Reformas legales. 3) Penal. 4) Eclesiástico. 5) Estadístico. 6) Registro y Notariado con tres Negociados: 1) Civil, matrimonio y Notariado. 2) Propiedad Mercantil y Estadística. 3) Asesoría. V) Dirección General de Hacienda con diez Negociados: 1) Presupuesto, Contabilidad, Moneda y Atrasos. 2) Tesoro y Empréstitos. 3) Deudas. 4) Aduanas. 5) Estadística. 6) Contribución e impuestos directos. 7) Timbres, Fianzas, Rifas y Lotería. 8) Derechos Reales, propiedades y bienes. 9) Pasivos y Asignaciones. 10) Transportes y varios.

El R. D. de 12 de abril de 1901 fué desarrollado por otro de 7 de noviembre siguiente, que concedió al Estado facultades para dictar instrucciones de administración y contabilidad, examen y censura de cuentas parciales, presentación de los presupuestos, aplicación del exceso de recaudación a los déficits parciales, ordenación general de pagos, remesas de fondos y giros y abonos de gastos hasta el cuarto trimestral de la subvención presupuestaria. El organismo encargado de tales atribuciones fué una Sección Colonial (4), que el R. D. de 15 de noviembre de 1906 estructuró así: un Jefe, jefe de sección, ministro plenipotenciario de segunda. Negociado de Gobernación, Colonización, Estadística y Asuntos generales: el Jefe de la sección, un Secretario de tercera o vice-cónsul y dos oficiales. Negociado de Gracia y Justicia, Instrucción Pública y Fomento: un Secretario o cónsul de primera y dos oficiales. Negociado de Ordenación de Pagos, Intervención y Tesorería: un Ordenador general, ministro, presidente o cónsul general; un Interventor, secretario o cónsul de segunda, un jefe de Negociado y dos oficiales. Se suprimía una plaza de secretario y se mandó suprimir un organismo de posición confusa: la Comisaría Regia del Africa Occidental, que desde 1884 «flotaba» entre la Administración Central y la Colonial, con un cometido tan amplio como inconsistente.

Al lado de la Sección como organismo estrictamente burocrático, el Poder público quiso establecer otro de carácter asesorativo, en el que tuvieran entrada la técnica, la experiencia particular y los intereses privados, como sucede en los Consejos Coloniales existentes en los países extranjeros de que se ha hecho mención. Fué la Junta Consultiva de las posesiones españolas del Africa Occidental, creada por R. D. de 30 de julio de 1902, para dictaminar los proyectos que el Ministro habría de presentarla «sobre la mejor organización política y administrativa, legislación civil, penal y procesal, régimen tributario, sistema de concesiones de terrenos, plan de obras públicas y demás asuntos relacionados con el gobierno y la colonización». Tenía facultades para elegir su presidente, constituirse en Secciones o Comisiones, dar o no a las sesiones y trabajos de éstas y de su pleno, publicidad; fijar su orden de

(4) La R. O. 30 de diciembre de 1901 le asigna como cometidos los de gobierno, correspondencia, personal, presupuesto, comunicaciones, fisco y tributos, concesiones, justicia, legalizaciones, aduanas, aranceles, censo industrial, obras, misiones, enseñanza, colonización y demás aspectos de la gestión pública.

trabajo y procedimientos, celebrar informaciones previas, orales o escritas, pedir al Ministro datos y solicitar la impresión o inserción oficial de sus documentos o trabajos. El Ministro tenía que dar cuenta a las Cortes de los dictámenes de la Junta y de los puntos de acuerdo o desacuerdo con la misma en las reformas orgánicas coloniales. El R. D. creador designó a sus componentes, e igual hicieron los de 9 de marzo de 1905 y 18 de octubre de 1906, que la asignaron competencia para informar las proposiciones y negociaciones a fin de concertar con compañías privadas la explotación y la administración de nuestras posesiones. Curiosa tentativa (mantenida en las leyes de presupuestos de 1902 a 1914) de administración delegada en entidades mayestáticas que no llegó a cristalizar. Por último, el R. D. de 6 de septiembre de 1908 le asignó diez vocales electivos y cinco natos: el Subsecretario de Estado, los Directores de Aduanas y Agricultura, el Jefe de la Sección Colonial y el Comisario Regio del Africa Occidental, mención que prueba que este último puesto, pese a su supresión, subsistía.

La Sección Colonial subsistió hasta 1925, en que fué absorbida por la Dirección General de Marruecos y Colonias, y la Junta Consultiva hasta 1926, en que lo fué por la Junta de Asuntos Judiciales de Marruecos y Colonias. Mucho se ha escrito contra ambas, y especialmente contra la primera, calificándolas de inútiles y anquilosadas. Y no es exacto. Entre los componentes de la Junta figuraron ilustres africanistas. Su labor ingrata y oscura no fué infructuosa del todo. Fué la labor que las circunstancias permitieron. A su lado figuraron la Junta de Enseñanza en Marruecos (R. D. 3 de abril 1913) y la Superior de Geografía e Historia de Marruecos (R. D. 30 abril 1916).

En 1913 se organizó, siquiera de modo provisional, nuestro naciente protectorado marroquí (R. D. 27 febrero 1913), colocando al Alto Comisario bajo la cuádruple dependencia de los Ministerios de Estado, Guerra, Marina y Fomento, aunque correspondiendo al primero la acción general de índole política. Existía en el Ministerio de Estado una Sección de Marruecos y una «Junta de Asuntos Judiciales en Marruecos» (R. D. 14 diciembre 1914); también había un homónimo Negociado en el Ministerio de la Guerra, que no siempre se limitó a cometidos estrictamente castrenses, pues la situación poco pacífica de la zona difi-

cultaba el deslinde de competencias. Superando esta situación, el General Primo de Rivera, futuro pacificador del Protectorado, dió un gran impulso a nuestra acción oficial en Africa, incluso en su faceta burocrática madrileña. Su primera creación fué la de la Oficina de Marruecos, dependiente de la Presidencia del Directorio Militar (R. D. de 18 enero 1924), para auxiliarle en el despacho y resolución de los asuntos que el Alto Comisario elevara al Gobierno. Los únicos asuntos marroquíes que quedaban fuera de su competencia eran los estrictamente militares. La Oficina constaba: a) de una Secretaría (asuntos de información, archivo, registro y cifra), siendo el Secretario un jefe del Ejército o funcionario civil equivalente; le auxiliaban un cónsul o diplomático, un jefe del Ejército, dos oficiales y varios mecanógrafos. b) de una Sección civil bajo el mando de un diplomático o cónsul, más un diplomático y un cónsul, un ingeniero civil, un contable de la Hacienda, un intérprete y varios mecanógrafos. c) de una Sección militar, bajo el mando de un jefe del Ejército, con dos jefes más y varios mecanógrafos. El Director debería tener la categoría de General o Jefe de Administración y haber servido en la Zona. Era de libre designación, muy condicionada por una serie de preferencias legales (secretarios, delegados de servicio, jefe del Gabinete Militar o Estado Mayor con mayor número de años de servicio en la Zona). Debería tener «la máxima permanencia, a fin de garantizar la debida unidad de criterio», a cuyo objeto sería un cargo «en absoluto independiente de los cambios de Gobierno». Este interesante precepto, equivalente a los extranjeros que establecen un secretario permanente en ciertos centros, desgraciadamente no tuvo una seria aplicación. La creación de la Oficina supuso la supresión de la Sección en Marruecos en el Ministerio de Estado y la del Negociado de Marruecos en el de la Guerra, pasándose sus asuntos al Negociado 5.º de la Subsecretaría (R. O. 27 febrero 1924).

IX

Al año siguiente el Dictador dió un paso que tiene hoy carácter definitivo en el desenvolvimiento de nuestra Administración Central africana; la creación de un centro único subsistente: la Dirección General de Marruecos y Colonias (R. D. 15 diciembre 1925).

Ya en 1915 la Liga Africanista había pedido al Gobierno la creación en la Presidencia de «un Centro directivo para el Protectorado y las Colonias» flaqueado por un «Real Consejo» que le asesoraría. La nueva Dirección asumió los asuntos de la Oficina de Marruecos y de la Sección Colonial, la comunicación entre las autoridades metropolitanas, la Alta Comisaría y las coloniales—salvo en los asuntos estrictamente castrenses—, recibiendo el Director General facultades de despacho directo con el Presidente, y por delegación suya (RR. OO. 15 diciembre) el despacho de los asuntos que no requirieran la sanción regia; y el Subdirector en otros de personal. Más tarde una R. O. de 4 enero de 1926 autorizó a la Dirección para comunicarse con los diplomáticos y cónsules sobre asuntos de la Zona y cursar al Ministerio de Estado instrucciones «sobre las cuestiones, medidas o respuestas a que den lugar las comunicaciones que le dirijan los diplomáticos extranjeros», estableciendo la debida comunicación entre ambos departamentos. El Director General sería elegido entre una serie de ex-cargos: Alto Comisario, Gobernador General, Comandante General o Jefe de E. M.; en la Zona, Delegado General o Subdirector General a designar entre Generales con bienios de servicio en la Zona o Jefes de Administración. La Dirección contaba (aparte de un Ayudante militar del Director cuando éste fuera General del Ejército o Armada): I) de la Subdirección General, con los servicios: a) de Secretaría y Gabinete de Cifra (un Jefe de Administración o del Ejército secretario, un diplomático o cónsul, dos agregados diplomáticos de Cifra, dos jefes, uno de ellos de la Armada, un asesor de enseñanza y varios oficiales y taquígrafos; b) de la Sección de Asuntos Militares (un Jefe de un Ejército, jefe, otro, y un jefe u oficial más varios taquígrafos); c) de la Sección de Contabilidad (un Jefe de Administración, jefe con oficiales de Administración y otro de Contabilidad, más varios auxiliares y taquígrafos). II) de la Sección Civil de Asuntos de Marruecos (un diplomático o Coronel jefe, un diplomático, un cónsul, un intérprete, dos archiveros y varios taquígrafos). III) de la Sección Civil de Asuntos Coloniales (un diplomático o cónsul, jefe, y otros igual, un jefe de Negociado, dos oficiales y varios taquígrafos). Para servir en la Secretaría o en la Sección Civil de Marruecos era preciso haberlo hecho en la Zona, y para hacerlo en la Sección Militar haber cumplido la estancia reglamentaria

en aquélla. Se respetaban a los funcionarios los derechos en sus cuerpos de origen; sin embargo, los cuerpos técnico-administrativo y auxiliar de la Sección Colonial extinguida eran objeto de una incorporación por parte del personal restante de la Dirección y de un eventual destino a cualquier otro Ministerio. Además, se disponía la amortización de vacantes en las últimas categorías (R. D. 20 enero 1926). Este problema duró muchos años, acabando por constituirse un Cuerpo técnico-administrativo que en gran parte absorbió la Dirección (R. D. 19 octubre 1930, O. M. 8 abril 1932). La estructura y las plantillas de la Dirección fueron alteradas a partir de la Ley de Presupuestos de 1926 varias veces, siendo destacable la adición de un Asesor Médico a la Subdirección General; incluso se variaron las condiciones para ser designado Director (5).

La nueva Dirección General funcionó con mayor eficacia que sus organismos predecesores. Bien es verdad que la Zona fué pacificada en 1927 y el continente de Guinea acabado de ocupar en dicho año (6).

X

En España todos los regímenes creen que deben rectificar la obra de sus predecesores incluso en lo administrativo. La proclamación de la República supuso una fiebre de revisión de la legislación dictatorial. A la Dirección General le llegó su turno en el D. 18 de julio de 1931, que exigía dos años de servicios «sin nota desfavorable» en Marruecos o Colonias para ser destinado a la Dirección, cuyo titular sería de libre designación, y podría, por delegación de la Presidencia (O. M. 22 abril 1931), despachar los asuntos que no requirieran decreto o deliberación

(5) El R. D. 31 diciembre 1926 modificó la estructura de la Dirección, que quedaba así: I) Secretaría y Gabinete de Cifra. II) Sección civil de Marruecos. III) Sección civil de Colonias. IV) Sección de Asuntos militares. V) Sección de Contabilidad. VI) Asesoría Técnica de O. P. Los cambios eran más bien formales.

(6) El R. D. 7 noviembre 1930 permitía ser Director general a los que hubiesen servido en la Zona o Colonias, siendo Ministro plenipotenciario, Cónsul general, Jefe de Administración o categoría equivalente. La Dictadura creó en este período dos organismos muy importantes: la Junta de Asuntos Judiciales de Marruecos y Colonias (R. D. 25 diciembre de 1925) y la Junta Superior de Geografía e Historia de Marruecos (R. D. 30 abril 1926), que fué más tarde transformada en Junta de Investigaciones Científicas de Marruecos y Colonias (R. D. 23 marzo 1927).

del Gobierno, disposición de gastos presupuestarios ni nombramientos superiores a oficiales o contratos. Le reemplazaría el Jefe de la Sección de mayor categoría o antigüedad. La estructura de la Dirección quedaba así: I) Sección de Marruecos. II) Sección de Colonias. III) Sección de Intervención y Contabilidad. IV) Secretaría. V) Negociado Militar. VI) Negociado de O. P. VII) Negociado de Sanidad. Con esta alteración figuró la de los criterios políticos, a tono con los nuevos vientos imperantes en la Península. Sin embargo, y pese a la sustitución de los militares en los altos cargos por personajes civiles, con frecuencia políticos sin antecedentes africanos, la República tuvo que contar con algunos técnicos de la época precedente, que salvaron en lo posible la continuidad de criterios administrativos.

Siendo los asuntos y problemas de Marruecos distintos de los del Sahara y más aun de los de Guinea, exigen una rara competencia diversificada que aune los conocimientos precisos en una misma persona. Por ello triunfaron en este período las tendencias de disociación de la administración del Protectorado y de la colonial estableciendo dos organismos especializados de rango más modesto que la Dirección e independientes entre sí. En efecto, el D. de 19 de julio de 1934 suprimió la Dirección, invocando su interferencia en las facultades de la Alta Comisaría. Para los asuntos de Marruecos, confiados directamente al Presidente del Consejo y a los efectos de auxiliarle en la tramitación y preparar su despacho, se creó una Secretaría Técnica, confiada a personal libremente designado de entre los cuerpos de la Administración que hubiera servido en el Protectorado sin nota desfavorable (7). La Secretaría (O. 25 agosto 1934) quedaba estructurada así: I) Negociado Militar (un capitán, un oficial tercero de oficinas y varios auxiliares), correspondiéndole los informes sobre organización, disciplina, empleo, instrucción de fuerzas jalifianas, tropas de policía del Sahara e Ifni (recién ocupado) y similares. II) Sección Civil, dividida en subsecciones: a) de Hacienda (un Comisario de primera, un Jefe de Negocia-

(7) Este requisito se amplió exigiendo dos años de servicios en la Zona por el D. de 21 octubre de 1933, que colocó a la Secretaría Técnica bajo la doble dependencia del Presidente del Consejo y del Alto Comisario, echando las semillas de los enojosos conflictos que se había pretendido evitar al suprimir la Dirección.

(8) La O. 8 septiembre 1934 reservó sus derechos a los funcionarios destinados en la Secretaría, añadiendo otras normas.

do de segunda del C. P. C., un oficial primero y cuatro contadores auxiliares, estos últimos de segunda, tercera y cuarta) para las cuentas o créditos, intervención, pagos, contratos, deuda, impuestos y presupuestos; *b*) de asuntos indígenas (un secretario de segunda, un intérprete mayor y un auxiliar) para los asuntos políticos, diplomáticos, instituciones y cargos indígenas; *c*) de Fomento (un ingeniero), para obras e intereses; *d*) Asuntos varios (un secretario de tercera, un administrativo de la zona y del registro) para personal, cifra, prensa, cancillería, registro, archivo y varios (8).

Los asuntos coloniales—sólo los de Guinea, pues los del Sahara e Ifni quedaron transitoriamente adscritos a la Secretaría de Marruecos—se confiaron a una Inspección General de Colonias (D. 26 julio 1934), sustituida luego por una Secretaría General de Colonias (D. 7 septiembre 1935), que debía ser *técnica* en consonancia con los criterios imperantes al crear—sólo en la «Gaceta de la República»—una serie de organismos también técnicos anexos, tales como una Escuela Colonial, una Biblioteca, un Museo, una Agencia Colonial, que no llegaron a funcionar, y un Consejo Metropolitano Colonial, formado por las delegaciones en Madrid de las Cámaras Económicas Coloniales, que tampoco actuó. La Inspección se organizaba así: I) Secretaría General, incluyendo: *a*) los asuntos de personal, *b*) la dirección delegada de los cursos de estudios coloniales y los trabajos de divulgación colonial, *c*) la Agencia Colonial, *d*) la Asesoría técnica de Sanidad, *e*) la de Fomento, *f*) la Forestal, *g*) la Agronómica, *h*) la de O. P., *i*) el Negociado militar, *j*) el de Estudios de tratados, cifra y registro. II) la Sección Administrativa y Comercial (propiedad y concesiones, enseñanza y política indígena, Justicia, colonización e inmigración, comercio, estadística y todos los de régimen político y administrativo). III) la Sección de Intervención y Contabilidad (servicio de Intervención Central, Ordenación de pagos, Tesorería, Habilitación, Contabilidad y los asuntos económicos, tributarios financieros). El personal (O. 25 agosto de 1934) sería: un Inspector que tendría carácter técnico y sería funcionario no inferior a Jefe de Negociado de segunda, o equivalente militar, con dos años de servicios coloniales; un Secretario, Jefe de Negociado de segunda, con tres años de servicios coloniales y título administrativo o fiscal adecuado. En la Secretaría, un Jefe de Negociado de segunda del Cuerpo Técnico-Administrativo colonial, un archivero y bibliotecario,

un oficial de primera y otro de segunda, un teniente, un secretario diplomático, tres ingenieros (de Caminos, Montes y agrónomo), un médico y un farmacéutico. En la Sección administrativa, un Jefe de Negociado de primera, dos de tercera y dos oficiales de primera del C. T. A., colonial, salvo uno del de Agregados comerciales. En la Sección de Intervención, un Jefe de Negociado de primera y otro de segunda, con varios taquígrafos. En lo futuro el personal designado por concurso contaría con cinco años de servicios coloniales. La Secretaría fué encargada de formular un plan de política colonial, desarrollarlo, cumplir las disposiciones sobre servicios coloniales, inspeccionarlos (a cuyo efecto se creaban dos inspectores, uno del Cuerpo P. de Aduanas y otro de Contabilidad, que se proveerían entre letrados civiles o individuos del Cuerpo de Intervención Militar, quienes practicarían visitas anuales a la Colonia). El Secretario debería tener categoría de Jefe de Administración, quedando a sus órdenes directas los servicios de: 1) personal, estudios y divulgaciones; 2) Cámaras; 3) Agencias; 4) tratados, cifra y registro. El resto dividíase en cuatro secciones: I) Propiedades, Concesiones, Política, Justicia, Enseñanza, Sanidad, Colonización, Inmigración (dos letrados funcionarios). II) Aduanas, Comercio, Estadística y Tratado (un funcionario del Cuerpo Pericial). III) Contabilidad, Ordenación, Tesorería y Tributos (un funcionario de Hacienda o contable). IV) Intervención (un funcionario de Contabilidad e Intervención). Finalmente, una Asesoría Militar y otra de Abastos, a cargo de un oficial y de un perito, respectivamente.

La supresión de la Dirección General no produjo los resultados esperados, y su restablecimiento no se hizo esperar. Primero, como simple «Dirección» en la Presidencia, orientada en un criterio de descentralización e inspección. La integraban (D. 31 diciembre 1935) un Director, una sección de Asuntos Políticos y Generales y otra de Asuntos Económicos e Intervención. Luego (D. 3 julio de 1936), como tal Dirección General, integrada por dos Secretarías Técnicas: I) una de Marruecos (subdividida en dos secciones: Asuntos Políticos y Generales y Asuntos Económicos); II) otra de Colonias (también subdividida en dos secciones: Administrativa y Comercial y de Contabilidad); dependiendo de cada una de ellas «las necesarias asesorías». Naturalmente, el desarrollo de los acontecimientos no dió lugar a que se notaran los efectos del restablecimiento de la Dirección.

XI

Recordemos que de 1936 a 1939 las autoridades nacionales sólo montaron la organización burocrática indispensable para seguir la guerra dentro de un criterio de sencillez y austeridad. Por eso hasta 1938 Marruecos, el Sahara e Ifni fueron gobernados desde Tetuán y no desde Burgos, en virtud de las facultades concedidas por la Junta Técnica del Estado al Alto Comisario por DD. de 4 y 9 de noviembre de 1936. Guinea fué gobernada desde Burgos a través de la Sección de Colonias, dependiente de la Presidencia de la Junta Técnica del Estado, que como órgano de enlace creó el D. de 8 de noviembre de 1937.

Pero más tarde (Ley de 30 de enero de 1938) reorganizóse la Administración General del nuevo Estado, ya con más minuciosidad y permanencia. El art. 16 de esa Ley mencionaba un «Servicio Nacional de Marruecos y Colonias», dependiente de la Vicepresidencia del Gobierno, que en 8 de agosto de 1939 recobró el viejo nombre de Dirección General. Esta Dirección pasó en esa fecha al Ministerio de Asuntos Exteriores, pero en 15 de enero de 1942 volvió a la Presidencia del Gobierno. La última organización publicada en el «B. O. del Estado» data del 8 de febrero de 1938, en que un Decreto la estructura a base de un Director de libre designación y de dos secciones (Marruecos y Colonias) que en la práctica coexistieron con las antiguas secretarías. Mas en virtud de normas de régimen interior, sancionadas por las sucesivas leyes de Presupuestos, la Dirección ha ido ampliando y perfeccionando su distribución interna. Actualmente (1951) ésta es la siguiente: I) Director, con su secretaría particular. II) Secretaría General, organismo de coordinación y régimen interno, del que dependen los Negociados de personal, pasaportes, cultura y prensa, más la Biblioteca, el Archivo y el Registro. III) Jefatura de los Servicios superiores de Marruecos, de la que dependen una Sección y un Negociado homónimos, estando distribuidos los asuntos entre ellos según un criterio ocasional. IV) Jefatura de los Servicios Superiores de Guinea, con otra Sección y Negociado homónimos. V) Jefatura de los Servicios Superiores del A. O. E., con otra sección. VI) Jefatura de los Servicios Superiores Financieros, dividida en las secciones de Presupuestos, Contabilidad, Industria y Comercio y la Intervención.

XII

Se ha aludido antes al hecho de que al lado de los organismos propiamente administrativos encuadrados en los Ministerios o centros sustitutivos quedan otros de naturaleza singular. En primer lugar figurán instituciones oficiales, también administrativas, pero cuya especialidad funcional demanda una autonomía que no se aviene con el sistema jerárquico de integración común propio del sistema latino. Así, los diversos Institutos o Escuelas de preparación del personal colonial, de los cuerpos generales político-administrativos y de especialización o perfeccionamiento del personal técnico o facultativo destinado a Ultramar, forme o no cuerpo especial. Tales son la Escuela Nacional de la Francia de Ultramar y la Escuela S. Ultramarina portuguesa como instituciones exclusivas *ad hoc*. La Universidad Colonial—hoy Instituto Universitario de los Territorios de Ultramar—de Amberes comparte, por el contrario, sus tareas con las Universidades de Bruselas y Lieja. En Italia realizaban un cometido semejante los centros universitarios de Roma, Florencia y Nápoles; en Alemania, los de Hamburgo y Berlín. Gran Bretaña y Holanda prefieren la celebración de cursos especiales entre los candidatos admitidos de sus servicios coloniales.

No tiene España centro paragonable, por ser de otro carácter el Instituto de Estudios Africanos, como lo fueron sus precedentes más o menos directos: Junta Superior de Geografía e Historia de Marruecos; luego Junta de Investigaciones Científicas de Marruecos y Colonias. En realidad, estas enseñanzas que Moret quiso en 1870 confiar a la Universidad Central, y González Hontoria en 1911 a un «Instituto Libre» domiciliado en la R. Academia de Jurisprudencia, siguen fraccionadas hoy entre los cuadros de las diversas facultades universitarias—sobre todo las de Ciencias Políticas y Económicas y Medicina—y de las Escuelas especiales y Academias castrenses.

Emparentados o mezclados con los anteriores organismos están otros de carácter cultural o científico para la investigación o la difusión. Y aquí el desarrollo de las especializaciones conduce a la existencia de jardines botánicos o de aclimatación, no siempre radicados en la metrópoli (por ejemplo, el de Kensington en Trinidad), hospitales, labora-

torios, campos agroforestales, museos, bibliotecas; en otro orden, de las agencias de turismo o propaganda y de los centros de embarque o transporte.

En segundo lugar, vienen los organismos de carácter económico. Es difícil separar en ellos el aspecto administrativo propio del de gestión particular, de intereses no siempre públicos, poco armónico con la idea que se ha venido teniendo de la Administración pública. De aquí que su autonomía los coloca a veces a extramuros de la jerarquía ministerial como agencias o centros mercantiles o crediticios, a los que se reconoce carácter oficial, pero sin integrarlos la Administración Central. Tales son las agencias, casas, depósitos, comisiones sindicales, ya comunes a todas las dependencias, ya particular de una o varias. El sistema de articulación corporativa o sindicalista de algunos Estados—Italia antes, Portugal y España ahora—o el de economía mixta de otros—Francia, Bélgica—permite resolver en la práctica las dificultades de clasificación y actuación de estos organismos, cuya composición mixta y cuyas heterogéneas funciones proclaman lo híbrido de su singularidad.

XIII

Por otra parte, ya hemos visto que la Administración activa tiende a rodearse en grado creciente de organismos asesores y especializados. Con lo cual se rompe la unidad tradicional en los viejos Consejos—Reales, Privados o de Estado—y se entremezclan las tareas asesoras con otras de inspección o gestión técnica. Para el «asesoramiento de la Administración a distancia» existen los siguientes criterios: 1) utilizar el supremo o único Cuerpo consultivo metropolitano: el Consejo de Estado en Holanda (como lo fué en España hasta 1880) y en cierto modo el Consejo Privado inglés; 2) crear un Consejo especial, colonial, ultramarino o del Imperio, esté o no fraccionado internamente. Es el sistema clásico predominante en Francia, Portugal y Bélgica. Alguno de estos consejos tiende o ha tendido a ampliar su carácter asesor, supliendo deficiencias de representación parlamentaria—ejemplo francés hasta 1940, portugués de 1911 a 1926 e italiano hasta 1937—mientras que en otros casos asumen cometidos jurisdiccionales, como los contenciosos atribuidos al Consejo Ultramarino portugués. En esto pueden coincidir con

los organismos del primer grupo, ya que el Consejo de Estado español hasta 1888—o 1904—y el Consejo privado inglés aun hoy—por medio de su Comité judicial—actuaban jurisdiccionalmente, el último hasta la esfera penal y la privada. Claro que siempre como órgano supremo o de apelación, por la resistencia a crear tribunales metropolitanos ordinarios para las dependencias. Por mucho que sea el cuidado o rigor con que se defienda el principio de la concentración especializada de las funciones administrativas, las exigencias de la vida de los modernos Estados imponen excepciones y contradicciones explicables por consideraciones relativas, empíricas y circunstanciales.

En todas las metrópolis existen un mínimo de dispersión o distribución de las tareas de la Administración a distancia o, si se prefiere, de «intromisión» en sus tareas de organismos generales de distinto carácter. Ya hemos aludido a algunos, y vamos ahora a puntualizar más.

Merece destacarse ante todo cómo los Parlamentos invaden en las prácticas constitucionales corrientes los cometidos de la Administración, como residuo de época de la confusión de poderes anteriores a la separación de funciones y para acentuar su supremacía constitucional. De ahí su teórica o efectiva intervención en la realización de la Administración a distancia. Esto es más exacto en los que contienen representación ultramarina—como el francés hoy—más o menos limitadamente antes y después de 1946—el portugués en varias épocas (1821, 1911, 1930)—y el español (de 1812 a 1824 y de 1870 a 1899; después sólo ha albergado a representantes de Canarias, Ceuta y Melilla). Es cierto que el Parlamento ha dedicado tradicionalmente poca atención a esas tareas, pero ciertos imperativos constitucionales le obligaban a intervenir por lo menos en ciertos casos, que, según la concepción política respectiva, estaban más o menos puntualizados: aprobación periódica de los presupuestos y contingentes militares; de los grandes Códigos o normas comunes a metrópolis y dependencias, no totalmente administrativas, pero con algún aspecto de este carácter. En general, se considera que los organismos metropolitanos deben resolver los asuntos «superiores», esto es, relacionados con el ejercicio de las prerrogativas de *soberanía* y los *comunes* a metrópoli y colonias, como decía el art. 28 del Acta colonial portuguesa, dejando a las dependencias sus asuntos *interiores*, según la expresión del art. 61 de la Constitución holandesa de 1922. Hay que tener en cuenta el carácter flexible y no totalmente diferen-

ciador de muchos sistemas constitucionales, de modo que las atribuciones de los parlamentos no excluyen las concurrentes de otras similares de los ejecutivos; bien que por la superior jerarquía de su origen, si se ejercen, supongan la abrogación de las últimas, que puede exigir especial declaración (sistemas inglés, holandés y francés). La teoría de la delegación de poderes ha explicado durante muchos años el criterio límite en las fluctuaciones de la línea divisoria entre los poderes concurrentes. Por regla general, las intervenciones administrativas de los Parlamentos metropolitanos respecto de sus dependencias son raras, y a veces ejercidas por la vía indirecta de la fiscalización, que en Inglaterra suele tomar la forma de las comisiones de encuesta, practicada en España en 1856 y 1921. A veces el ejercicio de una facultad política encierra aspectos administrativos. Así el otorgamiento de constituciones que comprenden normas de detalle de carácter administrativo relativas a corporaciones, funcionarios y servicios; el desarrollo de los principios básicos en materia de tratados internacionales (servicios aduaneros y fronterizos); presupuestos, recursos, empréstitos; defensa nacional (reclutamiento y administración castrense); estatutos de nacionalidad, ciudadanía y condición de los indígenas; registros, concesiones, bienes y tierras; justicia, prisiones y gracia; altos nombramientos.

Aquellas también las ejercen decidiendo ciertos conflictos de poder sobre asuntos administrativos coloniales, como los que se suscitan entre los gobernadores y las Asambleas locales (el R. D. 25 de noviembre de 1897 atribuía al Tribunal Supremo español el carácter de Tribunal de conflictos entre los representantes de la metrópoli y los de las Antillas).

XIV

Algunos regímenes ofrecen singularidades destacables. El Parlamento portugués resuelve el otorgamiento de concesiones en las zonas prohibidas (art. 9.º del Acta Colonial), aprueba las adquisiciones de inmuebles para representaciones extranjeras (art. 8.º), los contratos que exijan «caución o garantías especiales» y deslinda la competencia de los gobiernos metropolitano y colonial (art. 150 de la Constitución). El Parlamento inglés puede uniformar las normas comunes a varias dependencias y, en general, legislar sin límite de materias por incompetencia de la Corona

o de la Colonia, aunque si se ha otorgado una Constitución representativa no puede —en teoría— revocarla. Puede intervenir en los asuntos «reservados» a la Corona (por lo común, defensa, relaciones, extranjería, ciertos bienes, la protección de los nativos o minorías y la solvencia fiscal).

El Congreso norteamericano puede legislar sobre las posesiones de los Estados Unidos, según el art. 4.º, párrafo 3.º de la Constitución, sin límite apriorístico. En Filipinas, por ejemplo, según la ley Jones de 29 de agosto de 1916, y en Puerto Rico según la homónima de 3 de marzo de 1917 (arts. 19 de la primera y 30 de la segunda). Concurriendo el Senado al nombramiento de los gobernadores, vicegobernadores de Filipinas (art. 23) y de algunos comisionados en Puerto Rico (art. 13); desde 1934 perdió aquellas atribuciones por lo que hace a Filipinas, aunque nombrando un Alto Comisario y entendiéndose en las discrepancias entre el Ejecutivo y la Asamblea, caso de segundo veto, hasta 1946. Y desde 1947, en el caso de Puerto Rico. Se reservó el Congreso las relaciones comerciales contraídas (art. 10 de la Ley para Filipinas y 34 para Puerto Rico), así como legislar sin límite para Puerto Rico en materias generales aplicables (art. 25). El Parlamento francés ha sido omnipotente en materia colonial—administración incluida—con arreglo a las constituciones de los años III, y X, 1848 y 1852. En 1833 legislaba sobre derechos políticos, normas civiles y penales, policía y justicia, aduanas y milicia; en 1834 se añadieron los asuntos de estado civil, propiedad y reclutamiento. Actualmente la Asamblea Nacional francesa, con el concurso (no decisorio) del Consejo de la República y de la Asamblea de la Unión legisla (art. 12 de la Constitución) en materia penal, de libertades públicas y de organización administrativa y judicial. En Argelia, el Estatuto de 20 septiembre 1947, le reserva las normas sobre organización militar y reclutamiento, régimen electoral, asambleas locales, organización administrativa y judicial, civil y penal, inmuebles, aduanas, amnistía, nacionalidad y contencioso-administrativo, y procedimiento; eventualmente sobre estado y capacidad personal, sucesiones, matrimonio, garantías ciudadanas y servicios de justicia y educación. En los departamentos de Ultramar el Parlamento francés actúa como respecto de la metrópoli (art. 73 de la Constitución).

En Bélgica la competencia colonial del Parlamento, sin límite apriorístico en materia legislativa (art. 7.º de la Carta colonial), está seguida de una amplia delegación al Rey. Abarca especialmente las cuestiones

de derechos ciudadanos (arts. 2.º y 3.º), relaciones judiciales (arts. 29-31), moneda, presupuestos y cuentas (arts. 11-13), empréstitos y obras (artículo 14) y tratados (art. 27), aparte de la aprobación de las grandes concesiones (art. 15), o sea de las superiores a 10.000 hectáreas por más de treinta años o patrimonios de más de 25.000 hectáreas, minas y ferrocarriles.

En España el Parlamento interviene respecto del A. O. E. y Guinea en materia presupuestaria y financiera, reservándose en la última el impuesto sobre la renta (Ley de 15 de mayo de 1945, art. 33). La organización de ambas dependencias se ha hecho por decretos (27 agosto 1938 y 20 de julio de 1946); como las del Protectorado anteriores a la última aprobada por Ley (8 noviembre 1941). Por Ley se han aprobado el estatuto personal de los indígenas de Guinea (30 diciembre 1944) y el régimen de propiedad en ésta (4 de mayo de 1948), que en el A. O. E. ha sido objeto de Decreto (10 diciembre 1949). En general, en las materias enumeradas por el art. 10 de la Ley orgánica de las Cortes (17 julio 1942) no hay distinción entre los territorios a que destinen las correspondientes normas, algunas de ellas administrativas. Las grandes concesiones territoriales en Guinea eran otorgadas por ley según el R. D. 11 julio 1904. Muchas leyes son comunes a la metrópoli y las dependencias, como la orgánica militar de 8 de agosto 1939 y otras, se han extendido por ley: el Código penal, por ejemplo.

XV

La competencia de los «ejecutivos» metropolitanos suele ser extensa, en virtud de realidades insoslayables a las que los juristas, luchando con una técnica constitucional que no se ajusta bien a sus exigencias, han dado como justificación la «delegación de poderes», a veces tácita y hasta basada en textos preconstitucionales (como la Ordenanza de 1833 y el Senado-Consulta de 1854, respecto de Francia, después de 1875). Otras veces por la teoría de la no vigencia de la Constitución y de la omnipotencia del Soberano o Presidente (Estados Unidos). Pero en esa competencia participan tres, y a veces cuatro, órganos distintos, que ejercen sus funciones administrativas de modo desigual: 1) el Jefe del Estado, únicamente en las naciones presidencialistas; 2) el Gobierno o

Consejo de Ministros, ya como cuerpo, ya mediante su presidente, y aun éste sólo también, ocupando o no el lugar de aquél, y 3) los Ministros de Colonias o departamento encargado de ellas; y los de los que poseen los servicios «rattachés». La sistematización de tareas distinguiendo entre las cuatro concurrentes, se confunde a menudo, salvo en textos muy minuciosos, como los portugueses; también se confunden los cometidos estrictamente administrativos de los que sólo lo son parcialmente y de los que parecen exceder del marco de la Administración. Bien es verdad que en las mismas administraciones de las metrópolis, en esa zona híbrida de lo «gubernativo», resulta difícil distinguir lo político de lo administrativo, ni qué funciones formalmente administrativas no lo son materialmente, y viceversa. Podríamos, sin embargo, intentar una distinción *a priori* entre funciones, actos-regla o de normación, verdaderos cometidos legislativos en materia administrativa, y actos singulares (actos-condición y actos de gestión), sin olvidar los actos jurisdiccionales o casi-jurisdiccionales que subsisten como vestigio de la época en que el ejercicio de lo contencioso quedaba *retenido* o *delegado*, pero cerca de la orgánica gubernamental.

Las primeras funciones, expresión de la potestad reglamentaria, son objeto de lo que se llama en la técnica latina decretos (a veces decretos-leyes u ordenanzas provisionales, pendientes de ulterior decisión parlamentaria por afectar a su esfera), cuando proceden del Jefe del Estado y su Gobierno, u órdenes si proceden del Ministro o autoridad equiparada o delegada. En la técnica inglesa, «Letters patents», «Charters of justice» y «Orders-in-council», en el primer caso, y simples «Orders» o «Regulations» en el segundo. Pueden ejercerse: *a*) sin más restricciones que las constitucionales o legislativas, que es el caso de las dependencias españolas; *b*) supletoriamente, por vía limitada, respecto de materias predeterminadas. Y en ambos casos: *a*) por vía de *extensión* de los reglamentos u ordenanzas metropolitanos; *b*) por vía de *adaptación*; *c*) por vía de *especialidad*; en los tres casos, mediante especial promulgación, que en el primero exige declaración expresa. Quedan aparte dos últimos supuestos: *d*) dictar normas administrativas comunes a metrópolis y dependencia, supuesto poco común, pero que se da respecto de los servicios públicos o cuerpos metropolitanos que extienden su actuación a ultramar; y *e*) extender retroactivamente un conjunto de normas ya promulgadas a una dependencia, como en Madagascar (1846), Arge-

lia (1834) y Togo (1924); aunque a veces son el Parlamento y los Tribunales —por vía jurisprudencial— quienes lo efectúan.

Respecto de los actos singulares, muchas veces se contraen a ejecutar o desarrollar las normas que los determinan. Entre ellos destacan los de recluta y preparación de personal, su destino, gestión de tratados y empréstitos, envío de suministros y fondos y concierto de adjudicaciones.

En Holanda (Regecrung Reglements, arts. 1 y 2, 60, 61 y 62), el Rey (con su Gobierno) decidía sobre las materias relativas a las relaciones exteriores, la defensa, nacionalidad de los buques, migración y desacuerdos entre el gobernador y el Volksraad indonésico. No podrían ser modificados por aquél las normas metropolitanas preexistentes sobre la Constitución, cuentas, moneda y Banca nacional, que provendrán del Parlamento y del Gobierno (9).

En Gran Bretaña, el Rey, con su Gobierno, puede organizar libremente las colonias conquistadas o cedidas (las «establecidas» o colonizadas por primera vez sólo representativamente), dar instrucciones para la elaboración de las normas coloniales y anular algunas por exceso o daño, interviniendo en los negocios exteriores y de defensa, y de los interiores, en los «reservados», que, como se ha dicho, suelen ser la protección y régimen de los indígenas, las tierras o algunas de ellas, la solvencia financiera (incluidos los empréstitos) y el comercio exterior. Esa extremada variedad y el casuismo del régimen de las distintas dependencias, impide generalizar estos principios, que en un sistema en gran parte consuetudinario están evolucionando continuamente. A veces esos poderes lo son por delegación parlamentaria: «British Settlements Act», de 1884, y «Foreign Jurisdiction Act», de 1890.

El Presidente de los Estados Unidos intervenía en Filipinas, según la citada Ley Jones, en los asuntos de migración, aduanas, monedas, minas, buques y tierras, aparte de la dirección de los cuerpos y servicios estadounidenses, y en caso de segundo desacuerdo o veto entre el go-

(9) El Rey con su Gobierno nombraba al Gobernador, miembros del Consejo de las Indias, jefes del Ejército y Armada, Presidente de los Tribunales Supremo y de Cuentas (R. D. 27 septiembre de 1905, art. 1.º), miembros de éste y altos mandos. Podía hacerlos cesar, así como a los magistrados del Tribunal Supremo. El Rey autorizaba el uso de condecoraciones, ratificaba expulsiones y confinamientos. El Rey consultaba al Consejo de Estado los Reglamentos generales y las propuestas a hacer o realizar del Parlamento (art. 75 Constitución).

bernador y una resolución de la Asamblea adoptada por sus dos tercios. En 1934 podía intervenir para salvaguardar la Constitución y el orden, proteger a los habitantes y al Gobierno, pudiendo suspender las leyes y actos contrarios a las obligaciones internacionales de la metrópoli, o de la Mancomunidad. Las relaciones exteriores y la defensa seguían al cargo de los respectivos metropolitanos. En Puerto Rico el Presidente puede revocar las leyes locales. En Bélgica, aparte de los amplios poderes reglamentarios y de ordenamiento, figuran los de preparación y ejecución presupuestaria, gestión de la deuda y de Tesorería, reclutamiento, altos nombramientos y otorgamiento de ciertas concesiones (de 10 a 500 hectáreas). El régimen belga tendía a la desconcentración de poderes cuando la guerra —con la ocupación de la metrópoli y el exilio del Gobierno— impuso una radical transferencia («Movimiento hacia el Africa»), que la postguerra no ha hecho desaparecer por completo. El Rey consulta al Consejo Colonial todos los proyectos legales (arts. 24-26 de la Carta).

En Italia el Ministerio ejercía amplísimas facultades reglamentarias, pudiendo anular las normas coloniales, consultando al Consejo Colonial, tanto para legislar como para otorgar concesiones y contratos importantes (R. D. 7 abril 1927). El sistema aplicado desde 1934 era de los más centralistas.

La Carta Orgánica del Imperio portugués atribuye al Consejo de Ministros (art. 7.º) la designación y exoneración de los gobernadores generales y de colonia; la inclusión de parcelas litorales o colindantes con estaciones en perímetros urbanos, o su ocupación, y la concesión a extranjeros de terrenos en áreas para poblados marítimos. El Presidente del Consejo, además de presentar a la Asamblea las propuestas ministeriales sobre constitución, tratados y empréstitos, ejerce las funciones de coordinación constitucional (art. 8.º). Finalmente, al Ministro se reconocen, en los arts. 9 a 14 de la Carta, una extensísima competencia, distribuida en varios grupos de funciones: *a*) legislativas o normativas (régimen administrativo, judicial y militar, funcionariado, hacienda y moneda, presupuestos, empréstitos, estatuto indígena, misiones, prensa, «interpretar y orientar»); *b*) «ejecutivas» («orientación, superintendencia y fiscalización», medidas sobre funcionarios, realización de expedientes de obras públicas que excedan de la competencia local, declarar el estado de sitio, ordenar inspecciones, procedimientos y encuestas);

c) aprobar, revocar o anular las medidas o disposiciones de los gobernadores (por ilegales o contrarias a las órdenes o instrucciones sugeridas o por juzgarlas inconvenientes a los intereses generales). En general, sus atribuciones se ejercen previa audiencia de los interesados y consulta al Consejo del Imperio (hoy Ultramarino) o Conferencia de Gobernadores.

En Francia, la competencia del Consejo de Ministros, y en especial del Ministerio de Colonias o Francia de Ultramar, ha oscilado mucho, sin presentar una barrera rígida que la diferenciara de la de otros órganos constitucionales superiores. En los períodos de asimilación, el Parlamento ha invadido lo que normalmente es materia administrativa confiada a organismos de ese carácter. En los de signo contrario ha habido una amplia laxitud para atribuir, ya «una delegación de poderes», ya un «poder consuetudinario constitucional» al ejecutivo. También ha habido casuismo —aunque no tanto como en el Imperio británico—, distinguiendo entre las «grandes» (1833, 1854) o «viejas» (1884) colonias, y las demás, en el sentido de mermar la competencia de los órganos metropolitanos respecto del primer grupo (en el que el Parlamento se reservaba ciertas cuestiones administrativas confluantes con la «alta política»: seguridad, propiedad, comercio, judicatura, reclutamiento, hasta 1849, y relaciones con la metrópoli), quedando para el Rcy o Presidente con su Gobierno lo que hoy llamaríamos la organización, el patrimonio y los servicios públicos, que desde el Senado-Consulta de 3 de mayo de 1854 se ampliaron y se ejercían con intervención del Consejo de Estado.

Para las otras colonias, el poder gubernativo casi no conocía restricciones. La brevedad y los silencios de las leyes constitucionales de 1875 llevaron a sentar las siguientes reglas: a) el Parlamento podía estatuir sus restricciones (salvo en los protectorados y mandatos) para las colonias, pero indicándolo expresamente; no obstante lo cual, ciertas normas o decisiones relativas a instituciones o asuntos comunes y sus modificaciones o derogación, eran *ex proprio iure* y sin necesidad de declaración expresa aplicables en ultramar (estatuto personal, defensa, funcionariado). A veces la legislación se ha introducido en bloque retroactivamente: Argelia (1834), Cochinchina (1864) y Madagascar (1896); b) en la práctica, el Presidente, con su Gobierno, podía declarar aplicable, con o sin adaptación, cualquier ley, y en general resolver todo

lo no atribuido especialmente a los propios poderes ultramarinos (especialmente en el caso de Argelia, Las Antillas y Reunión). Sus poderes reglamentarios y administrativos podían ser objeto de recurso por exceso de poder ante el Consejo de Estado; c) en los protectorados y mandatos, también los órganos metropolitanos podían dictar normas o resolver en la medida en que lo requería el ejercicio de las funciones de protector o mandatario, incluidas los supuestos relativos a los cuerpos, servicios, patrimonios y actos de gestión de carácter metropolitano, además de la facultad de aplicar las normas metropolitanas reconocidas en la Carta de los Mandatos B de 1922.

Argelia goza hoy de un régimen en el que se dividen los poderes: la metrópoli (Ministerio del Interior y sus órganos locales) (10). Según el régimen constitucional de 1946, los departamentos de Ultramar están asimilados a los europeos, salvo excepción legal (art. 13 de la Constitución), lo que significa centralización *à outrance*; en los territorios o grupos de territorios, el Presidente puede extender las leyes metropolitanas o dictar normas locales particulares (art. 72), siempre con audiencia de la Asamblea de la Unión Francesa.

En general, no hay un criterio total rígido para distinguir la competencia del Consejo de Ministros de la privativa del Ministro de la Francia de Ultramar. Este actúa siempre como superior jerárquico y más rara vez como órgano ejecutivo o gestor, mediante *arrêtes* y órdenes, mientras que aquél actúa por decretos, que suelen recaer sobre normas o actos solemnes o importantes: altas designaciones (art. 30 de la Constitución), concesiones e inversiones. Los poderes ministeriales, según LUCHAIRE, son de *control*: dictar directrices y anular jerárquicamente actos; no de administración directa.

XVI

Siendo el Marruecos jalifiano un protectorado verdaderamente «internacional» para España, a causa de las limitaciones de aquel carácter

(10) Así, además de la aplicación en Argelia de muchas leyes y decretos sobre materias que tienen un aspecto administrativo (reclutamiento, elecciones, aduanas, asambleas, locales, etc.), se aplican las normas referentes a los servicios «*rattachés*» (justicia y educación).

que sufren sus facultades como protectora se ha frenado a ratos la tendencia al centralismo uniformista por la que suele deslizarse nuestra Administración siempre que tiene ocasión.

Las Cortes españolas han legislado cuando se trataba de actos o servicios comunes, es decir, pertenecientes al país protector, pero con competencia sobre la zona protegida: tratados, fuerzas militares, créditos presupuestarios, funcionarios (R. O. 27 febrero 1913, art. 5.º) y hasta algunos servicios públicos puramente internos: Instituto Nacional de la Vivienda (Ley 8 marzo 1941). La primera vez que la organización de los poderes españoles en la zona —como se ha dicho— ha sido regulada por ley (en la fecha reciente del 8 de noviembre de 1941), el pormenor recogido es exagerado. Anteriormente ello fué materia reservada al Gobierno mediante Reales Decretos o Decretos (27 febrero 1913, 24 enero 1916, 25 enero 1919, 16 septiembre 1932, 18 enero, 11 mayo y 12 julio 1924, 20 mayo 1925, 29 diciembre 1931 y 15 febrero 1935), y a veces mediante Ordenes «deliberadas» acordadas en Consejo de Ministros (27 febrero y 24 abril 1913). En general, no fueron las Cortes, sino el Gobierno o su presidente, quienes dictaron más normas para la zona, pugnano con las intromisiones de los ministerios militares, e incluso civiles (Fomento, Instrucción, Hacienda), a cuyo efecto, y para conseguir la unidad de dirección, el D. de 5 de enero de 1933 concentró en la Presidencia la dirección de la «política e intervención administrativa», con la subsiguiente facultad de dictar normas que requerirían la correspondiente disposición jalifiana, y con la de nombrar funcionarios. La práctica de concurrir dos disposiciones iguales —una española y otra jalifiana— lo más simultáneamente posible en la abundantísima y confusa esfera mixta o común, es muy antigua, ya que los Códigos de la Zona se aprobaron en 1.º de junio de 1914 por un Real decreto y por un dahir, como el estatuto de funcionarios de 27 de diciembre de 1929. La aplicación «supletoria» de normas españolas también es antigua y abundante, así en materia de trabajo (D. 13 abril 1936) y contabilidad (1.º abril 1930). Incluso se han aplicado supletoriamente normas coloniales (D. 1 junio 1914). Mas, en general, la Zona se ha administrado desde ella, bien que no sólo por sus autoridades nativas, sino compartiendo éstas con las españolas tal tarea. En ciertos asuntos la Alta Comisaría ha tenido y tiene que proceder «conforme a las instrucciones», «según las inspiraciones que reciba», «de acuerdo» o «previa consulta»

al Gobierno protector, a cuyas decisiones «habrá de acomodarse», según la vigente Ley de 8 de noviembre de 1941. Han sido éstos siempre definidos con cuidado: asuntos exteriores, presupuestos, modificaciones de ingresos y gastos, obras por más de 100.000 pesetas, contratos de servicios locales por más de 50.000 pesetas, modificaciones de disposiciones o proyectos fundamentales o substantivos, o de las «orientaciones políticas marcadas»; aumento en las dozavas presupuestarias, eliminación de subastas, nombramiento del Gran Visir, visires y Bachá de Tetuán (Reglamento de 12 julio 1924, arts. 13, 15, 18, 20 y 24). Hoy (Ley 8 noviembre 1941, art. 25) son los de la relación exterior, presupuesto, modificación de ingresos y gastos, créditos extraordinarios y suplementos, empréstitos, planes de obras públicas, concesión de servicios públicos, y los que modifiquen disposiciones legislativas fundamentales y sustantivas o la orientación general seguida en la Zona. No faltan casos de concurrencia de atribuciones entre la Administración metropolitana y la Alta Comisaría (destituciones, según el R. D. de 12 de julio de 1924). Otras veces el Alto Comisario tiene que informar *a posteriori* a la Administración metropolitana (consignaciones mensuales, R. D. 12 julio 1927, artículo 14; nombramiento de personal indígena, art. 26 del Reglamento citado de 1924).

La Administración metropolitana, es decir, protectora, se ha reservado circunstancialmente atribuciones muy casuísticas y desiguales: designación de funcionarios españoles (R. D. 27 febrero 1913, art. 7.º; Reglamentos 24 enero 1916 y 27 diciembre 1929), separación (R. D. 12 julio 1924, art. 36), «instrucciones» a delegados de servicios civiles (Real Orden 18 octubre 1913), reforma de la enseñanza (R. D. 3 abril 1913), plan de señales marítimas (R. O. 18 febrero 1928) y plan de investigaciones arqueológicas (R. D. 23 marzo 1927).

Otro medio de actuación de la Administración protectora ha sido el clásico del *rattachement* de servicios: aduaneros (D. 11 junio 1935), universitarios de Granada (16 enero 1945), escolares (17 febrero 1933), agrarios (3 enero 1922), laborales (8 abril 1935 y 27 octubre 1937), de propiedad intelectual (16 febrero 1927), estadísticos (7 octubre 1927), militares (18 febrero 1936), de la vivienda (8 marzo 1941), de comunicaciones (1 noviembre 1929), de carburantes (6 noviembre 1941). Claro que la singular situación de Ceuta y Melilla, adosadas al protectorado, da también lugar a que algunos organismos administrativos de aquél

extiendan su competencia a ellas: servicio de minas, juntas económicas y fiscalías de precios.

No hay, en cambio —como regla general—, vía jerárquica de recurso en materia de procedimiento administrativo desde el protectorado a la metrópoli, aunque sí desde Ceuta y Melilla al Ministerio de la Gobernación, creemos que pasando por el Gobernador general intermedio.

XVII

Sin frenos internacionales, en los territorios coloniales españoles el centralismo y el asimilismo han preponderado a la hora de delimitar la competencia administrativa de los organismos metropolitanos y de los coloniales. Las Cortes, más que legislar expresamente, lo han hecho en común y sin distinción del ámbito territorial de aplicación de sus normas, que es el contenido en el art. 1.º del Código civil, coincidente con el art. 13 de las Ordenanzas orgánicas de Guinea y el A. O. E. La facultad de extensión de las leyes metropolitanas y la de legislar por vía de «adaptación» de las mismas, reconocidas al Gobierno en el art. 89 de la Constitución de 1876, se ha ejercido con largueza en materia administrativa. A este respecto, la singular posición de la Presidencia del Gobierno en España —vinculada al titular de la Jefatura del Estado— resalta en el art. 2.º de la Ordenanza orgánica de Guinea de 27 de agosto de 1938, que le atribuye la facultad privativa de dictar disposiciones administrativas que afecten a dichos territorios y determinar, «previa deliberación del Consejo de Ministros», qué leyes y disposiciones generales «habrán de surtir efecto en los mismos»; frente a tan extenso poder, los órganos locales, virtualmente reducidos al gobernador, sólo tienen una limitada potestad reglamentaria, siempre pendiente de la una posible revocación metropolitana (art. 10, 1.º), bien que con la interesante facultad suspensiva, también provisional (art. 10, 2.º) y un poder reglamentario mayor por vía supletoria (art. 10, 3.º); disposiciones que no difieren mucho de las correspondientes del A. O. E. (O. 12 febrero 1947, art. 2.º, y art. 10, 1.º), pero sin la potestad suspensiva en el gobernador, ni la extensiva en la Presidencia. Si bien las normas constitucionales, judiciales y de funcionarios en Guinea (y las primeras en el A. O. E.) se han aprobado por Decreto, por primera vez las inmobi-

liarias, fiscales y de condición civil de los indígenas en Guinea lo han sido por ley (30 diciembre 1944 y 4 mayo 1948, según se indicó). Aparte de la aprobación anual de los respectivos presupuestos por las Cortes compete a éstas la de la emisión de deuda (art. 47, Ley de 13 de mayo de 1945), mientras que sigue siendo materia de Decreto el régimen inmobiliario y fiscal del Africa Occidental española.

El criterio divisorio de lo metropolitano y lo colonial en materia administrativa resulta zigzagueante dentro de la tónica de estrechez señalada. Así la Administración metropolitana se reserva o se ha reservado respecto de Guinea la designación, traslado, ascenso y cese del personal (D. 9 abril 1947), la aprobación del presupuesto y de los impuestos (arts. 17 y 19), la intervención fiscal (Ley 13 mayo 1945), las obras y construcciones por más de 200.000 pesetas (arts. 10 y 13), los planes de colonización (art. 17) y la aprobación de las emancipaciones (R. D. 17 julio 1928, derogado en 1944), las concesiones superiores a 100 hectáreas (hoy hasta 5.000) son otorgables por la Presidencia; hasta 10.000, en que ello correspondía a las Cortes; hoy al Gobierno desde 5.000 (vid. R. D. 11 julio 1904, art. 21) y las para extranjeros (art. 7.º Ley 4 marzo 1948); la cualificación de cultivos e interés público (art. 26); la concesión de industrias «medias», a la Dirección; y la de las «grandes», a la Presidencia (O. 25 febrero 1942); el acceso y residencia (O. 28 diciembre 1942), el reconocimiento y liquidación de obligaciones (Ley 13 mayo 1943, art. 24).

En el A. O. E. la intervención metropolitana es semejante: nombramientos de funcionarios (O. 12 febrero 1947, art. 8.º), obras desde 250.000 pesetas (art. 10), acceso, residencia y ejercicio profesional (D. 10 octubre 1934); créditos para varios presupuestos (O. 24 octubre 1947, art. 5.º), imposición (art. 14), fiscalización financiera (art. 33). La distinción parece en este punto ser entre órganos «fiscalizadores» (los centrales) y «gestores» (los locales). Según el art. 33 de la citada ordenanza las concesiones superiores a 200 hectáreas se otorgan hasta 500 por la Presidencia, y pasando o afectando a O. P. o con privilegios por el Gobierno (D. 10 diciembre 1949, arts. 23 y 24). Añádanse las conexiones con los organismos judiciales (art. 2.º del D. 13 abril 1934), y militares y administrativos de las vecinas Canarias (Institutos de la Vivienda y Colonización, Universidad de La Laguna).

El Ministerio de Hacienda interviene excepcionalmente en la regla-

mentación y gestión de ciertas contribuciones (rentas, riqueza y rendimiento de sociedades; art. 33 de la Ley de Ordenación financiera de Guinea de 15 de mayo de 1945).

Ni que decir tiene que la vía jerárquica de recurso entre las dos colonias y la metrópoli es directa y amplia pese a la desorientadora declaración del art. 12 de la Ordenanza de Guinea (D. 12 julio 1940, artículos 3.º y 5.º, y D. 9 de abril 1947, arts. 6.º y 41), incluso ante organismos que no dependen de la Presidencia, como el Tribunal Económico-administrativo Central (art. 64, Ley 13 mayo 1945). Recuérdense también otros recursos «técnicos» como los que afectan a la materia registral.

XVIII

En España además poseen una competencia africana los siguientes organismos: 1) el Consejo de Estado, Sección 1.ª (11); 2) el Tribunal de Cuentas (12); 3) la Intervención General, el Tribunal Económico-administrativo Central y los Jurados centrales de ciertas contribuciones de sus asuntos respectivos (13); 4) el Ministerio de la Gobernación: la Dirección General de Administración Local, Sección provincial para las Islas Canarias, y Sección municipal para Ceuta y Melilla; y la Dirección General de Seguridad respecto de la policía (14); 5) los Ministerios del Ejército, Marina y Aire, con el Alto Estado Mayor, para el régimen jerárquico de las fuerzas armadas españolas de guarnición u ocupación, y los planes tácticos (15); 6) el Ministerio de Asuntos Exteriores (Dirección General de Política Exterior, Sección de Africa y Próximo Oriente) respecto de los asuntos diplomáticos; el mismo conjuntamente con el de Industria y Comercio (Subsecretaría de Economía Exterior, Dirección General de Comercio y Política Arancelaria, Sección de Marruecos y Colonias) para los asuntos económicos exteriores; así como el Insti-

(11) Ley 25 noviembre 1944 y RR. OO. 27 febrero 1913 y 26 febrero 1916.

(12) D.-L. 31 enero 1947 y O. 14 febrero 1947.

(13) Leyes 1.º de julio 1911 y 15 febrero 1945, Dahir, 1.º marzo 1930, O. 24 octubre 1947.

(14) Leyes 17 julio 1945 y 10 diciembre 1946.

(15) Leyes 30 enero 1938 y 8 y 16 agosto 1939 y 12 julio 1940, 8 noviembre 1941; O. 24 octubre 1941; D. 20 julio 1946; O. 29 agosto 1938; 24 julio 1939; Ley 7 octubre 1939.

tuto Español de Moneda Extranjera y la Comisaría General de Abasacimientos y Transportes limitadamente (16); 7) el Ministerio de Educación Nacional (Direcciones generales de Enseñanza Primaria, Negociado de Marruecos; de Enseñanza Universitaria, como superior de la Universidad de Granada, de la que dependen los Centros culturales españoles en Marruecos; así como la Universidad de Madrid, y la Dirección General de Bellas Artes por el Registro de la Propiedad intelectual (17); 8) el Tribunal Supremo de Justicia, su Fiscalía y el Consejo Supremo de Justicia Militar, como organismos competentes en ciertas causas procedentes del Africa española, ya por razón de aforamiento personal, ya en vía de recurso, principalmente de casación y revisión (18), aparte de las facultades especiales de la Sala de Gobierno del primero. 9) Ciertos organismos específicamente españoles a los que por disposiciones concretas se les ha otorgado una competencia excepcional sobre los territorios africanos. Así los Institutos Nacionales de Colonización, de Previsión, de Estadística y de la Vivienda (19), sin que se pueda profetizar el tiempo de vigencia de estas normas, evidentemente ocasionales. 10) En Ceuta y Melilla, naturalmente tienen autoridad los diferentes Centros ministeriales que ejercen supremacía jerárquica sobre los correspondientes organismos locales y de esta autoridad se deriva algunas veces una extensión de facultades o ensambladura de servicios con los territorios vecinos de Protectorado (Minas, Trabajo, Escuelas, Medicina, Artes, Marina) (20). Algo semejante sucede en Canarias, en especial en la provincia de Las Palmas, respecto del A. O. E.

Al margen de la anterior enumeración quedan los organismos y poderes españoles, que no son propiamente administrativos, ni judiciales. Así, por ejemplo, los del Movimiento (O. 4 marzo 1942), incluyendo principalmente a las organizaciones juvenil y sindical y los diversos Institutos paraestatales. La tarea de delimitar con arreglo a un

(16) Leyes 8 y 29 agosto 1939 y 31 diciembre 1945.

(17) Leyes 29 julio 1943 y 8 agosto 1939, O. 16 enero 1945, Dahir 22 julio 1927.

(18) Códigos y Dahires 1.º junio 1914, L. 22 diciembre 1938, Código de Justicia Militar de 17 julio 1945, D. 13 abril 1934 y O. 11 febrero 1947.

(19) Dahir 13 marzo 1936, O. 27 octubre 1937, R. O. 5 enero 1922.

(20) Dahir 20 de enero de 1914, Dahir 22 agosto 1929, OO. 11 abril 1932 y 16 febrero 1933, R. D. 7 octubre 1927, O. 27 octubre 1937, O. 13 septiembre 1945 y Dahir 25 abril 1946.

criterio técnico preconcebido, en armonía con la política africana a desarrollar, los cometidos de estos organismos es por ahora una aspiración de realización difícil, como sucede en otros países.

XIX

Naturalmente, alrededor de la Dirección General de Marruecos y Colonias existen varios organismos, unos estatales y otros solamente oficiales, de carácter autónomo, en gran parte administrativo.

En primer lugar, tiene un carácter consultivo la Junta de Economía Colonial, constituida en 22 de mayo de 1947 (por una disposición no inserta en el «B. O. del E.») a base de dos representantes del Comité Sindical del Cacao, dos de la Delegación Peninsular del Café, dos de la del Sindicato Maderero y otro por la Casa de Guinea. Estudia problemas económicos y, a petición de la Dirección, formula conclusiones sobre las iniciativas que se la presenten por Sindicatos o particulares. Es obvio que hace falta y puede crearse un Consejo o Junta más amplio y normativo para que entienda de una serie de asuntos muy variados de Marruecos y de las Colonias; el cual aporte a la Dirección el punto de vista de los intereses marroquíes, coloniales y metropolitanos no estrictamente burocráticos. Que no sea sólo jurídico, como fué la Junta de Asuntos Judiciales de Marruecos y Colonias, ni sólo económico, como es la actual Junta de Economía Colonial. En conexión con ésta existen en Madrid: I) la Delegación Peninsular para el Café de las Cámaras Agrícolas (D. 12 enero 1946); II) la Delegación Peninsular del Sindicato Maderero (D. 1 febrero 1940); III) el Comité Sindical del Cacao (D. 20 mayo 1948). Los tres han de luchar con las dificultades que supone la coexistencia de dos criterios de economía pública. Aunque los tres son organismos oficiales, como no forman parte propiamente de la Administración del Estado, son por ello ajenos a nuestro estudio. Estos organismos realizan a su manera el papel de las Agencias Coloniales de otros países, si bien con harta modestia. La agilidad funcional y la eficacia de realizaciones de los «Agentes de la Corona» y de las mencionadas Agencias, serían ciertamente deseables entre nosotros.

En segundo lugar, el Instituto de Estudios Africanos (21), continuador

(21) D. 28 junio 1945, D. 22 marzo 1946 y O. 20 julio 1946.

de la tradición representada por las Juntas de Enseñanza de Marruecos, Superior de Geografía e Historia de Marruecos y Superior de Investigaciones Científicas de Marruecos y Colonias. El Instituto depende a la vez de la Dirección y del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (Patronato Saavedra Fajardo). A él ha estado incorporado el Instituto de Medicina Colonial, que ha vuelto a ser un centro independiente del Ministerio de Educación; en él debe crearse otro: el del Africa negra. El I. D. E. A., además de tareas de investigación, puede organizar cursos y estudios de especialización, cuando se le solicite y divulgación. Su papel como centro preparador pertenece aun al porvenir. Está dirigido por el Director general, con un vicedirector, un secretario y seis vocales (tres de Letras y tres de Ciencias), agrupados en Junta; tiene secciones de Geofísica, Geología, Edafología, Geografía, Etnología, Arqueología y Arte, Botánica, Antropología, Medicina y Farmacognosia, Entomología, Historia, Economía, Derecho, Estudios Marroquíes, Estudios Arabes y Hebraicos; más sendos archivos, biblioteca y museo. Como promesa resulta excelente. Pues si el medio reducido del Africa española impide montar grandes Centros de los que salgan anualmente extensas promociones de funcionarios, ello no excusa la prolongación indefinida del actual sistema de recluta entre personal de cuerpos metropolitanos, mediante un concurso escasamente eficiente como prueba de capacidad. Ciertos cuerpos —Interventores en Marruecos, Administradores en el A. O. E. y Guinea— debieran pasar por un Centro metropolitano de preparación, cuyas enseñanzas se completaran después *in loco functionis*. El ensayo de la Academia de Interventores de Tetuán, ciertamente loable, no rectifica ese criterio. Los demás países con dependencias han resuelto este problema hace lustros. Su repercusión en la consecución de una depurada técnica administrativa es directa y fundamental. Desde Londres a Filadelfia, pasando por los colegios y universidades coloniales, las enseñanzas administrativas ocupan un lugar destacado en los centros preparadores de todos los países.

XX.

En definitiva, los problemas orgánico-metropolitanos que plantea la Administración a distancia no son hoy una novedad ante la cual quepa

la misma sorpresa o vacilación que pudieran experimentar los legistas de los Reyes Católicos al enfrentarse con un Nuevo Mundo, cuyo gobierno constituía algo sin precedentes en las tradiciones de la Cristianidad. Por caminos distintos, según las metas pretendidas, cada país posee una técnica administrativa especializada para aplicar en sus dependencias ultramarinas. Unos, las han construido bajo la directa inspiración de las doctrinas y las realidades metropolitanas. Otros, con mayor independencia, para emplear en un medio singular un sistema también singular. La rapidez, la flexibilidad y la discrecionalidad, no han impedido someterlas a principios y reglas determinando la creación de una sólida tradición en la actuación administrativa cuyo impulso va más allá del mar. Pretender reemplazarla por un casuismo revelador de la carencia de principios, sería incompatible con la situación actual del problema colonial, para cuya solución en todos sus aspectos las exigencias son hoy mayores que nunca. Pues las metrópolis no están a solas con sus administrados, ni éstos se encuentran en la fase rudimentaria del primer contacto.

España posee una brillante tradición ultramarina, y una centuria de progresos administrativos en su solar. De la conjunción de estos dos elementos puede salir la superación —en lo factible— de los problemas implícitos en el actual estado de la organización metropolitana de su África, tan estimable como perfeccionable.

Nota indicativa bibliográfica:

- Las referencias o citas insertas, así como la fuente de los criterios utilizados para la confección de este estudio, se encuentran en las siguientes obras:
- GRAULT: *Traité de Colonisation et de Législation Coloniale* 1927-38 (5 vols.).
 LUCHAIRE: *Manuel de Droit d'Outremer*, 1949.
 ROLLAND et LAMPUÉ: *Précis de Législation Coloniale*, 1931.
 ROLLAND et LAMPUÉ: *Précis de Droit des pays d'Outremer*, 1949.
 MEEK: *Colonial Law.—Administrative Law*, 1949.
 ZIMMERMANN: *Kolonial Verwaltung, gestern und heute*, 1914.
 MONDINI: *La legislazione coloniale italiana...*, 1941 (2 vols.).
 VAN ASBECK: *Le statut actuel des pays non-autonomes d'Outremer*, 1948.
 BELL: *Foreign Colonial Administration in the Far East*, 1928.
 I. C. I.: *Organisation politique et administrative des Colonies*, 1936.
 R. I. I. A.: *The Colonial Problem*, 1937.
 MORESCO: *Les relations de Droit Public des Métropoles avec leurs dependances d'Outremer*, 1936.

PROBLEMAS DE LA «ADMINISTRACIÓN A DISTANCIA»

- ESPAÑA: *Tratado de Derecho Administrativo Colonial*. 1894.
MORI: *I Corpi consultivi della Amministrazione Coloniale*. 1912.
SANTI-NAVA: *Saggio di Dommática della Colonizzazione*. 1940.
DUFRENOY: *Précis de Droit Colonial (belge)*. 1946.
GOVIN: *Derecho vigente en la isla de Cuba*. 1884.
ROYO: *Elementos de Derecho Administrativo*. 1940 (2 vols.).
PERHAM: *Native Administration in Nigeria*. 1945.
BERRIZ: *Diccionario de Administración de las Islas Filipinas*. 1887-88 (19 vols.).
CAETANO: *Do Conselho Ultramarino ao Conselho do Imperio*. 1942.
LÓPEZ OLIVÁN: *Legislación vigente en la zona del Protectorado español en Marruecos*. 1930 (vols. II y III).
RIVIERE: *Traité de Droit Marocain*. 1948.
RODRÍGUEZ SAMPEDRO: *Legislación Ultramarina*. 1864-69 (12 vols.).
SANTA RITA: *Administração Colonial*. 1931.
BLACKSTONE: *Commentaries on the Laws of England...*, ed. 1874.
SIMNETT: *The British Colonial Empire*. 1942.
RÍO-JOAN: *Africa Occidental Española*. 1915.
PELLÓN: *Memoria sobre el Golfo de Guinea*. 1864.
MAC INNES: *Principles & Methods of Colonial Administration*. 1951.
También se han consultado el «Journal of African Administration» (pub. mensual del Colonial Office), la «Revue Politique et Juridique de l'Union Française» y los «Cuadernos de Estudios Africanos» de este Instituto.

