

REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL

Depósito legal, M. 1.582 - 1958.

AÑO XXXI

ABRIL-MAYO-JUNIO 1972

NUM. 174

I. SECCION DOCTRINAL

El Régimen local de Sáhara

352 (648.1)

por

JOSE ANTONIO MANZANEDO MATEOS

Profesor Agregado de Derecho administrativo

La REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL recoge en sus páginas el presente estudio de José Antonio Manzanedo Mateos (q. e. p. d.), recientemente fallecido en trágico accidente.

Como Director del Instituto de Estudios de Administración Local, quiero hacer constancia del hecho de esta publicación póstuma del profesor Manzanedo, así como lo que representa su pérdida para la Ciencia jurídico-administrativa.

El profesor Manzanedo, hombre bueno y cordial, querido por todos cuantos integramos el grupo de administrativistas españoles, se formó en la Cátedra del profesor García de Enterría, y últimamente colaboraba en la del profesor Guaita Martorell, desempeñando la adjuntía de Derecho administrativo en la Universidad Autónoma de Madrid.

En el pasado mes de abril, acababa de obtener por unanimidad la Agregación de Derecho administrativo de la Universidad de Oviedo y tuve la oportunidad, como miembro del Tribunal, de apreciar el rigor y la brillantez de sus exposiciones.

Con esta publicación, el Instituto de Estudios de Administración Local, en cuyas aulas el profesor Manzanedo venía regularmente impartiendo la docencia, quiere rendir tributo de homenaje a su memoria.

JUAN-LUIS DE LA VALLINA VELARDE.

Catedrático de Derecho administrativo.

SUMARIO: I. BASE SOCIO-ECONOMICA: 1. CÁBILAS Y FRACCIONES. 2. SUPERPOSICIÓN DE VÍNCULOS JURÍDICOS AGNATICIOS. 3. LA CÁBILA Y SUS FUNCIONES. 4. EL ORDEN SOCIAL TRADICIONAL EN LAS CÁBILAS DE SÁHARA. 5. TRANSFORMACIONES DEL ORDEN SO-

cial.—II. CONFIGURACION Y PECULIARIDADES JURIDICAS DE LA PROVINCIA DE SAHARA: 1. PROCESO DE CREACION DE LA PROVINCIA; SU CARÁCTER. 2. CONTROL NORMATIVO DE PRESIDENCIA. 3. CONCENTRACION DE COMPETENCIAS GESTORAS EN PRESIDENCIA. 4. ESTRUCTURA DEL GOBIERNO GENERAL: A) *El Gobernador general*. B) *El Secretario general*. C) *Delegados gubernativos*. D) *Comisión provincial de Servicios Técnicos*. E) *Servicios provinciales*.—III. EL REGIMEN LOCAL DE SAHARA: 1. ESTRUCTURA. 2. CORPORACIONES Y AUTORIDADES LOCALES: A) *El Cabildo provincial*. B) *Los Ayuntamientos*. C) *Las Juntas Locales*. D) *Consejo de Yemaa de las Fracciones Nómadas*. 3. EL SISTEMA DE COMPETENCIAS LOCALES EN SÁHARA. —IV. REGIMEN LOCAL Y DESCOLONIZACION: 1. INTRODUCCION. 2. LA EXPRESION LEGAL «PUEBLO SAHARAUI» Y DERECHOS GARANTIZADOS: A) *Organización judicial*. B) *Régimen especial de la propiedad*. C) *Religion islámica*. D) *Sistema tribal*. 3. LA YEMAA O ASAMBLEA GENERAL: A) *Composicion de la Yemaa en funcion del régimen tribal*. B) *La Yemaa, Corporación local no territorial*. 4. COMPETENCIAS DE LA YEMAA O ASAMBLEA GENERAL: A) *Competencia consultiva en asuntos de interés general y cuestiones que afecten al desarrollo económico-social del territorio*. B) *Intervención de la Yemaa o Asamblea General en la aplicación al territorio de leyes y decretos*. C) *Iniciativa ante el Gobierno en orden a la adopción de «medidas» y reglamentos ejecutivos de las leyes del Estado*.—V. RECAPITULACION FINAL.

I. BASE SOCIO-ECONOMICA

1. CÁBILAS Y FRACCIONES.

La unidad social permanente, de base personal más amplia, se conoce en Sáhara bajo la denominación de «el gabinele», castellanizado como «cábila», cuya cohesión interna se basa en el tronco genealógico que une a sus miembros con el fundador o epónimo. Las principales cábilas de Sáhara no remontan sus linajes más allá de los siglos XVI y XVII, cuando la expansión árabe se superpone a los habitantes autóctonos de origen bereber (1).

Las cábilas se dividen en «fracciones» y «subfracciones», que son grupos familiares menos definidos y estructuralmente fundados en los sucesores más importantes del epónimo.

2. SUPERPOSICIÓN DE VÍNCULOS JURÍDICOS AGNATICIOS.

Esta estructura social asentada en los linajes familiares tiene como complemento la posibilidad de crear vínculos jurídicos agnaticios, merced a los cuales, individuos, fracciones o cábilas enteras se someten a la protección de otros, entrando a formar parte de la misma célula social. Normalmente, el pacto respeta

(1) J. CARO BAROJA: *Estudios saharianos*, C. S. I. C., 1955, págs. 31 y 35.

las posiciones sociales respectivas; sin embargo, esta técnica ha sido utilizada como instrumento de dominación social, jerarquizando entre sí las cábilas.

La consecuencia de estos procedimientos de solidaridad agnaticia es la invalidación del sistema de linajes desde el punto de vista biológico por la mezcla de los agnados (2).

3. LA CÁBILA Y SUS FUNCIONES.

La cábila ostenta funciones normativas, cuyo mayor desarrollo se produce en el campo penal mediante la tipificación de conductas antijurídicas y sanciones peculiares. Este Derecho propio de la cábila se establece por su órgano de gobierno, denominado «Yemaa» de notables, actuando colegiadamente en un régimen típico de indiferenciación de funciones normativas y políticas.

Los derechos tribales encuentran su límite en el Corán, cuya aplicación jurisdiccional no corresponde a la «Yemaa», sino a hombres doctos en la ley coránica que, en Sáhara y bajo la denominación positiva de «justicia cheránica», desempeñan los cargos de:

- Un cadí provincial.
- Dos codat comerciales.
- Seis codat locales (3).

La justicia cheránica aplica el Corán como Derecho estatutario del musulmán, que puede también acudir a la organización judicial española.

4. EL ORDEN SOCIAL TRADICIONAL EN LAS CÁBILAS DE SÁHARA.

En la cúspide de la jerarquía social aparecen las cábilas, fundadas por descendientes del Profeta; en el mismo estrato social, aunque con categoría ligeramente inferior, hay que situar las

(2) CARO BAROJA: *Estudios saharianos*, pág. 19.

(3) Presupuesto de la Provincia de Sáhara para el ejercicio económico de 1966.

cábilas guerreras, que reciben expresivos nombres de «arab» o «gentes del fusil», caracterizadas durante mucho tiempo por su violencia belicosa.

El segundo nivel social, sometido al anterior, viene constituido por las cábilas tributarias autóctonas de raíz bereber, si bien la movilidad del orden social permite que cábilas enteras traspasen la divisoria, tanto en sentido ascendente como descendente.

Por debajo de las cábilas tributarias se sitúa como tercer nivel social la «casta» de los artesanos del cobre, plata y cuero (o «majarreros»).

El cuarto y último nivel (4) social sahariano resulta integrado por los libertos y esclavos de raza negra, cuya servidumbre puede estar en vías de extinción.

5. TRANSFORMACIONES DEL ORDEN SOCIAL.

El orden tradicional queda ahora alterado en su misma raíz económica, pues todo un grupo superior de cábilas, los «hombres del fusil», han quedado privados de su «actividad».

Pero más importante aún es la progresiva desaparición del nomadeo, respecto del cual conviene observar que la aridez del desierto y su irregular régimen pluviométrico hace que la población del desierto viva pendiente de la «noticia» de haber llovido (5).

El nomadeo determina la irrealidad de las divisiones territoriales, trazadas geométricamente sobre el mapa sin contar con la división espontánea en zonas tradicionales de pastoreo. Por ello es muy aguda la difuminación de límites entre el Sáhara y

(4) La agrupación social en cuatro niveles es obra de CARO BAROJA, *Estudios saharianos* cit., págs. 50 y sigs.

(5) Prueba de esta importancia es que el Decreto de 7 de enero de 1957, que regula la Policía Territorial de Sáhara, dependiente de la Presidencia del Gobierno, y con una clara similitud a la Guardia Civil, dispone en su artículo 132: «Es obligación de los Jefes de puesto, destacamento y patrullas de Sáhara comunicar a los nómadas de su jurisdicción los parajes en que ha llovido o aquellas zonas que cuenten con pastos, especificando, a ser posible, la naturaleza de los mismos.» Por su parte, el artículo 133 encomienda a estas fuerzas la vigilancia del respeto a «las zonas de siembras con arreglo a las costumbres del país».

las naciones colindantes, pues cábilas de Sáhara tienen fracciones en Marruecos, Argelia o Mauritania y viceversa, y además se desplazan, siguiendo el régimen de lluvias, de unas zonas a otras.

Finalmente, el nomadeo comporta, en términos generales, la inexistencia de la propiedad privada sobre el suelo, cuya funcionalidad se ve sustituida por las zonas tradicionales de siembra.

El nomadeo en Sáhara se va erosionando progresivamente conforme se desarrollan otras relaciones de producción, tales como la industria (6), y en especial el sector terciario o de servicios (7); a su desaparición contribuyen, además, las acciones sanitarias y de Enseñanza primaria y media (8) emprendidas en los últimos años; sus consecuencias palpables son la existencia de una amplia base demográfica en edad inferior a quince años que revoluciona todas las perspectivas y factores considerados hasta ahora y que por su acercamiento a la cultura no acepta ni los cauces del orden social tradicional ni el nomadeo como sistema económico.

Estos factores determinan un progresivo asentamiento de población en los núcleos urbanos y la supervaloración de los puestos de trabajo en la Administración, asequibles en general en sus niveles inferiores (9).

(6) Entre la que destaca los fosfatos explotados por la Empresa Nacional Minera de Sáhara; también existe «Explotaciones Petrolíferas de Sáhara, S. A.», ambas con participación estatal al 75 por 100 del capital.

(7) En el sector terciario existe una empresa concesionaria del servicio regular de transporte por carretera; el puerto normalmente explotable de Villa Cisneros; una red telefónica en gestión directa por la Administración, al igual que la red radiofónica; un tráfico exterior que se realiza forzosamente por barco o avión; un comercio basado en el régimen aduanero privilegiado, en estrecha dependencia de Canarias; y un turismo incipiente a base de vuelos *charter* desde Las Palmas, a cuyo fomento contribuye el Parador Nacional del Aaiun.

(8) Existen dos Institutos de Enseñanza Media (Aaiun y Villa Cisneros); para la Enseñanza Primaria hay grupos escolares en estas dos poblaciones, en Smara y La Güera, amén de Escuelas Unitarias en la mayor parte de los núcleos de asentamiento, y cinco Escuelas Nómadas. Académicamente dependen del Distrito Universitario de Canarias, y administrativamente, de Presidencia, a través del Gobierno General de Sáhara.

En Sanidad hay dos hospitales (Aaiun y Villa Cisneros) y dispensarios, algunos con posibilidades de hospitalización (Smara y La Güera), en los principales núcleos poblados, e incluso puestos sanitarios aislados.

(9) Ejemplos de estos puestos de trabajo son: obreros del parque y talleres de automóviles, intérpretes de árabe nativos y escribientes de árabe nativos, carteros

II. CONFIGURACION Y PECULIARIDADES JURIDICAS DE LA PROVINCIA DE SAHARA

La presencia española en Sáhara se inició mediante establecimientos mercantiles privados (10) asentados a fines del siglo XIX, en cuya garantía, y frente a apetencias extranjeras, se produce la ocupación oficial por BONELLI en 1884 y su reconocimiento internacional (11).

Su régimen jurídico fue el de «territorio español», regido por el Alto Comisario de España en Marruecos (12), bajo la dependencia de Presidencia del Gobierno (13).

En 1958 el «territorio» se eleva al rango de «Provincia» de «Sáhara español» (14), integrando, junto con la de Ifni, una

urbanos, maestros de árabe, personal de la Justicia cheránica, sanitarios, personal de limpieza y cocina en hospitales, personal contratado por Obras Públicas (el más numeroso), repartidores de telégrafos y principalmente subalternos y ordenanzas de todos los servicios administrativos y para todos los cargos de nivel técnico. En total pudieran evaluarse en unos 300 puestos de trabajo.

Aparte deben situarse los puestos ofrecidos por las fuerzas militares, tanto en la Policía Territorial como en la Agrupación de Tropas Nómadas, que a diferencia de la anterior depende exclusivamente del Ministerio del Ejército. La Administración militar de Sáhara se estructura como «sector» de la Capitanía General de Canarias.

(10) En 1881 la «Sociedad de Pesquerías Canario-Africanas» adquiere, por compra a los saharauis, la península de Río Oro, para establecer factorías pesqueras; dos años más tarde, con igual fin, se crea la «Compañía Mercantil Hispano-Africana».

(11) El acta de soberanía es de 1887, y el reconocimiento internacional se produce con el Tratado de París (o del Muni), de 27 de junio de 1900. Sobre sus efectos, véase CASTIELLA y AREILZA, *Reivindicaciones españolas*. Los ulteriores tratados hispano-franceses, de 2 de octubre de 1904 y 27 de noviembre de 1912, llevaron en definitiva a que la actual Provincia africana de Sáhara abarque desde el paralelo 27° 40' hasta la mitad de la península de Cabo Blanco, con unos 190.000 kilómetros cuadrados y una población que se suele cifrar en unos 60.000 habitantes.

(12) Decreto de 29 de agosto de 1934. Del Alto Comisario dependía la Delegación Gubernativa de Sáhara y de ésta los Comandantes de los Puestos militares de Villa Cisneros y La Güera.

(13) Artículo 1.º del Decreto de 8 de febrero de 1934: «El régimen de gobierno... estará a cargo de la Dirección General de Marruecos y Colonias, de Presidencia del Gobierno», y Decreto de 20 de julio de 1945, constitutivo del Africa Occidental Española, desarrollado por Orden ministerial de 12 de febrero de 1947.

(14) Decreto de 10 de enero de 1958, artículo 1.º: «Los territorios del Africa Occidental Española se hallarán integrados por dos Provincias, denominadas Ifni y Sáhara Español.» Artículo 2.º: «... el régimen de gobierno y administración de las dos Provincias estará a cargo de la Presidencia del Gobierno, a través de la Dirección General de Plazas y Provincias Africanas.» Su artículo 5.º prevé que la nueva Provincia estará regida por un Gobernador general, asistido por un Secretario general.

Entidad superior denominada «Territorios del Africa Occidental Española». La Ley 8/61 (15) y Decreto 3.429/62 (16) varían la denominación a «Sáhara», desapareciendo la estructura superpuesta del A. O. E.

De esta forma, en un proceso evolutivo de noventa años se ha pasado del establecimiento inicial al subsiguiente reconocimiento internacional, y del sistema de administración militar al de administración civil en forma de Provincia.

1. PROCESO DE CREACIÓN DE LA PROVINCIA; SU CARÁCTER.

Como queda indicado, la Provincia se crea en 1958 mediante Decreto, en el que no se hace referencia a su capitalidad ni límites territoriales.

La validez del Decreto resulta dudosa, por cuanto la Ley de Régimen local, cuya aplicación, en este caso concreto y en dicha época, parece indudable (17), exige (18) una ley para variar los límites y capitalidad de las Provincias existentes, lo que con mayor razón se entiende de aplicación para el supuesto—no previsto en dicha Ley—de creación de nuevas Provincias. Incluso debe recordarse que la creación de nuevas Provincias tiene carácter constitucional de «materia reservada a ley» como institución básica de nuestro Régimen local.

La situación no queda en consecuencia legalizada hasta que la Ley 8/61 ratifica la naturaleza jurídica de «Provincia»; de esta forma, de los requisitos previstos en los artículos 203 y 205 de la Ley de Régimen local resultan cumplidos los siguientes:

— el rango legal, por Ley 8/61;

(15) Ley 8/61, de 19 de abril, sobre organización y régimen jurídico de la Provincia de Sáhara (art. 1.º), desarrollada por Decreto 2.604/61, de 14 de diciembre.

(16) Decreto 3.429/62, de 29 de noviembre, sobre ordenamiento de la Administración local de la Provincia de Sáhara.

(17) A diferencia de Guinea, en el A. O. E. la potestad de Presidencia venía restringida a las normas con rango de *reglamento*, sin alcanzar a las *leyes*; salvo las de carácter financiero, no teniendo este carácter los tres primeros «Libros» de la Ley de Régimen local, eran de aplicación y observancia en A. O. E.

(18) Artículos 203 y 205. Sobre la forzosa creación por Ley de Provincias y su carácter de «reserva legal», GARCÍA-TREVIJANO, *Tratado de Derecho administrativo*, volumen II, pág. 112. Madrid, 1967.

— la denominación, por el artículo 1.º de la Ley 8/61, que varía la denominación anterior «Sáhara español» por la de «Sáhara»;

— la capitalidad, que se establece «provisionalmente» en el Aaiun.

En cambio no aparece cumplida la determinación de los límites territoriales de la nueva Provincia en esta Ley 8/61 ni en ninguna norma interna anterior o posterior, por lo que para su concreción debemos acudir a los tratados internacionales. Es importante observar que al otorgar a Sáhara la naturaleza jurídica de «Provincia», su territorio adquiere automáticamente la condición de «territorio nacional», de la que antes carecía, y sus naturales la nacionalidad española.

Además, esta Ley declara la igualdad de Sáhara respecto de las restantes Provincias a efectos representativos (19), igualdad que es a todos los efectos y no sólo a los representativos, sin perjuicio de las especialidades que analizaremos (20).

2. CONTROL NORMATIVO DE PRESIDENCIA.

Mientras Sáhara tuvo la condición jurídica de «territorio», Presidencia monopolizó en exclusiva el ejercicio de la potestad reglamentaria, que—a diferencia de Guinea—no se extendía a las normas con rango de ley, salvo a las de carácter financiero (21).

(19) Artículo 4.º de la Ley 8/61: «La Provincia de Sáhara gozará de los derechos de representación en Cortes y demás organismos públicos correspondientes a las Provincias españolas».

(20) Art. 207 de la Ley de Régimen local: «Todas las Provincias tendrán idéntica categoría legal», sin perjuicio de las especialidades.

(21) El Decreto LERROUX, de 6 de febrero de 1934, tras declarar que el régimen de gobierno y administración correspondía a Presidencia, en su artículo 2.º dispone:

«Por consecuencia de lo dispuesto en el artículo anterior, ningún Departamento ministerial, Centro u organismo de la *Administración española* podrá dictar *disposiciones* referentes a aquellos territorios, ni para que tengan vigor en los mismos, quedando reservada esta facultad a la Presidencia del Consejo de Ministros que, cuando lo estime oportuno, solicitará los debidos asesoramientos técnicos que considere precisos de otros Ministerios».

Y en su artículo 3.º completa el sistema, ordenando:

«Si algún Departamento ministerial estimase necesaria la adopción de medidas o

La situación varía sustancialmente cuando el antiguo territorio se convierte en parte integrante del «territorio nacional», constitutivo de una Provincia de régimen especial. Desde ese momento queda planteado si la Provincia de Sáhara está sujeta a la legislación peninsular a efectos del artículo 1.º del Código civil (22).

el establecimiento de disposiciones en aquellos territorios, se dirigirá a la Presidencia del Consejo de Ministros proponiendo las que, a su juicio, debieran dictarse, con los fundamentos en que para ello se apoye. La Presidencia resolverá, sin ulterior recurso, si deben aceptarse las sugerencias hechas por otro Departamento ministerial».

El Decreto SAMPER, de 26 de julio de 1934, reiteraba en su artículo 2.º que «ningún otro Departamento ministerial podrá dictar disposiciones que se refieran a asuntos de aquellos territorios...»

El Decreto de 27 de agosto de 1938, dictado exclusivamente para Guinea, se extendía ya a las leyes y no sólo a los reglamentos administrativos; su artículo 13 disponía que:

«Las leyes, decretos, órdenes y disposiciones cuya aplicación en la Colonia determine la Vicepresidencia del Gobierno, regirán en los Territorios Españoles del Golfo de Guinea a los veinte días de su publicación en el *Boletín Oficial* de los mismos...»

El Decreto de 20 de julio de 1946, constitutivo del A. O. E., en su artículo 2.º atribuye a Presidencia «privativamente las facultades de dictar *disposiciones administrativas*» que afecten al A. O. E.

La Orden de Presidencia de 12 de febrero de 1947 sobre Ordenación general por la que se regirá el gobierno del A. O. E., en su artículo 2.º declara:

«A cargo de la Presidencia del Gobierno el régimen, administración y gobierno de los territorios del A. O. E., a ella corresponden privativamente las facultades de dictar *disposiciones administrativas* que afecten a los mismos, considerándose por consecuencia ampliados a toda su extensión superficial los preceptos establecidos en el Decreto de 6 de febrero de 1934 sobre régimen de las posesiones españolas del A. O. E.».

De esta forma, en Sáhara, a diferencia de Guinea, todas las referencias a la potestad de control normativo de Presidencia se limitan y refieren exclusivamente a normas con rango inferior a ley, sin que Presidencia tenga atribuida igual potestad de control sobre las leyes. Únicamente la Orden de 24 de octubre de 1947, sobre Reglamento general de los Servicios financieros del A. O. E., en su artículo 3.º amplía dicho control a las leyes si tienen carácter financiero, no pudiendo deducirse igual conclusión para las leyes desprovistas del carácter mencionado:

«Las leyes y disposiciones de todas clases vigentes en España, y en particular las que rigen los servicios, derechos y obligaciones de la Administración metropolitana, no tienen vigencia en los territorios de Ifni y Sáhara, sino que éstos se regirán por normas especiales dictadas por la Presidencia del Gobierno, *para regular, conforme a las peculiares necesidades de dichos territorios, la gestión del presupuesto establecimiento de la ordenación de su Hacienda y de todos sus recursos y obligaciones, y organizar los diversos servicios financieros del A. O. E.* Como suplementaria, regirá la legislación de la metrópoli».

(22) Comentando el artículo 1.º del Código civil, DE CASTRO (*Derecho civil de España*, Madrid, 1955, pág. 699) declara: «Los territorios que se aluden en el ar-

El artículo 2.º de la Ley 8/61 se pronunció por la solución negativa (23): la publicación en el *Boletín Oficial del Estado* se sustituye por la publicación en el *Boletín Oficial de la Provincia*, y ello tanto para leyes como reglamentos e incluso actos administrativos. Así se instrumenta un control normativo excluyente de Presidencia del Gobierno, pues como órgano al que corresponde «la resolución de cuantos asuntos afecten a la citada Provincia» (24), resuelve sobre tales publicaciones en el *Boletín Oficial de la Provincia* (25).

En nuestro sistema jurídico, «promulgación» y «publicación», teniendo efectos diferenciados, se unifican materialmente en la inserción en el *Boletín Oficial del Estado*; este principio cede, en el caso de Sáhara, en favor de la inserción en el *Boletín Oficial de la Provincia*, inserción que no es automática, sino sujeta al juicio apreciativo de Presidencia en función de la especialidad de la Provincia; por ello, Presidencia tiene un control normativo de efectos bivalentes: por una parte, *condiciona la entrada en vigor en Sáhara del ordenamiento jurídico general*; por

titulo son los de soberanía española, comprendiéndose entre los territorios de Africa las posesiones en plena soberanía»; y a continuación indica que en la primera redacción del Código no figuraba esta referencia a los territorios africanos, en los que hay que tener en cuenta sus disposiciones especiales (sentencia del Tribunal Supremo de 14 de abril de 1953).

(23) Artículo 2.º, 3, de la Ley 8/61: «Las leyes o decretos, órdenes y demás disposiciones de carácter general o particular comenzarán a regir a los veinte días de su publicación en el *Boletín Oficial de la Provincia*, de no señalarse otro plazo expresamente».

(24) Artículo 3.º, 2, de la Ley 8/61.

(25) El artículo 9.º del Decreto 2.604/61, dictado en desarrollo de la Ley anterior, precisa que: «Las leyes, decretos, órdenes y disposiciones de carácter general, para su vigencia en la Provincia de Sáhara, tendrán que ser publicadas en el *Boletín Oficial* de la misma. A la Presidencia del Gobierno corresponde *ordenar la publicación de las que considere aplicables a la citada Provincia*».

Téngase en cuenta que la Constitución de 1876 declaraba que las Provincias de Ultramar se gobiernan por leyes especiales, estando autorizado el Gobierno para aplicar a las mismas las leyes promulgadas o que se promulguen para la Península, con las modificaciones que juzgue convenientes y dando cuenta a las Cortes (SANTAMARÍA DE PAREDES: *Curso de Derecho administrativo*, pág. 79. Madrid, 1898). Va implícito que el sistema de publicación en el *Boletín Oficial* de la Provincia de Sáhara es una depurada técnica que bajo su aparente inocuidad encierra toda la trascendental gama de matices inherentes a la antigua declaración constitucional de que las Provincias de Ultramar se gobiernan por leyes especiales.

otra parte, tiene además la potestad reglamentaria «particular» y el control de los reglamentos locales.

Los límites de control normativo de Presidencia son los siguientes:

1) *La supremacía de las Leyes Fundamentales*, que tanto en su aspecto formal como sustancial viene expresamente admitida (26).

2) *Aplicación supletoria del ordenamiento jurídico general*: el artículo 2.º, 2, de la Ley 8/61 establece el orden de prelación de fuentes para la Provincia de Sáhara, disponiendo que:

«En defecto de disposición legal especialmente dictada para la Provincia, o en su caso de norma coránica o consuetudinaria aplicable, se acudirá a la legislación sustantiva y procesal de aplicación general en el resto del territorio nacional».

Es decir, en el primer escalón de la jerarquía aparece el Derecho «particular» «dictado para la Provincia»; en el segundo nivel figura el Derecho «excepcional» coránico o consuetudinario, cuya aplicación queda restringida a la comunidad social musulmana como concesión a esa clase de personas, y en el tercer nivel se coloca la legislación peninsular (27).

Todo ello entendemos que supone la prioridad de la norma particular con *rango de ley* sobre la norma general de *igual rango*, pero no implica prioridad de los *reglamentos* particulares de Sáhara sobre las *leyes* generales.

La prioridad se establece entre normas de igual jerarquía,

(26) Artículo 2.º, 1, de la Ley 8/61: «El régimen jurídico público y privado de dicha Provincia tendrá principalmente en cuenta sus características y peculiaridades, inspirándose en las Leyes Fundamentales de la Nación».

(27) Recordemos con DE CASTRO (*Derecho civil de España* cit., páginas 110 a 114) que:

a) La distinción entre Derecho común y especial se basa, no en el alcance territorial de las normas, sino en la distinta amplitud de la materia.

b) La distinción entre Derecho general y particular atiende, no al contenido de las normas, sino a su alcance territorial.

c) Derecho excepcional es aquel cuyos principios básicos carecen de carácter general y se mantienen como concesión a una clase de personas, por lo que sus reglas no pueden interpretarse extensivamente.

sin que pueda admitirse que una norma inferior convierta en inaplicable territorialmente otra superior.

Los reglamentos aplicables en Sáhara publicados en el *Boletín Oficial de la Provincia*, se jerarquizan entre sí de acuerdo con su rango respectivo, a tenor del artículo 23, 2, de la Ley de Régimen jurídico; es decir, decretos, órdenes de las Comisiones delegadas, órdenes ministeriales y disposiciones de autoridades y órganos inferiores, según el orden de su respectiva jerarquía; en consecuencia, dentro de este nivel debemos situar la potestad normativa del Gobernador general de Sáhara y en posición inferior los *reglamentos locales* producidos por los Ayuntamientos y Cabildo provincial (28).

3) El control normativo de Presidencia tiene como límite sustancial el *propio fin* que le atribuye el legislador: atemperar el régimen jurídico de la Provincia a «sus características y peculiaridades» (art. 2.º, 1, de la Ley 8/61).

Es decir, el control normativo de Presidencia no se atribuye en abstracto; el legislador valora la existencia de estructuras económicas y sociales peculiares, y en lugar de aplicar uniformemente el ordenamiento general, reconoce la existencia de límites territoriales internos. Dentro de dichos límites territoriales, el Derecho general no puede aplicarse sin un previo control de Presidencia, para adecuar el régimen jurídico general a las «características y peculiaridades» de la Provincia. El «margen de apreciación» que Presidencia tiene no es constitutivo de potestades de valoración discrecional y viene modulado por las sugerencias que formula la Yemaa general para adaptar las leyes o decretos «a las peculiaridades de la Provincia» (29).

4) Por último, el control normativo de Presidencia no condiciona la potestad reglamentaria de otros Departamentos en asuntos que, aun concerniendo a Sáhara, tengan aplicación general en la Península. En la elaboración de esos reglamentos, Presidencia tiene trámite de informe sobre el proyecto de dis-

(28) Artículos 33 y 69, g, del Decreto 3.249/62 (Régimen local de Sáhara).

(29) Artículo 174, 2, del Decreto 3.249/62, de 29 de noviembre, sobre Régimen local de la Provincia de Sáhara.

posición; pero, con independencia de que el reglamento se publique o no en el *Boletín Oficial de la Provincia*, por su publicación en el *Boletín Oficial del Estado* entrará en vigor en el resto del territorio nacional (30).

3. CONCENTRACIÓN DE COMPETENCIAS GESTORAS EN PRESIDENCIA.

Con precedentes en la legislación del siglo XIX y en la normativa anterior a la Ley 8/61, esta norma organizó, en favor de Presidencia, una atribución positiva de potestades exclusivas y una negación de competencias gestoras en otros Ministerios, al disponer que:

«El gobierno y administración de la Provincia de Sáhara se ejercerá bajo la dependencia de la Presidencia del Gobierno, por los organismos y autoridades en la misma radicados.

Corresponderá a este Departamento el despacho y resolución de cuantos asuntos afecten a la citada Provincia» (art. 3.º de la Ley 8/61).

En desarrollo de este precepto, el Decreto 2.604/61, que carece de rango para modificar la disposición anterior, trató de centralizar en la Dirección General—hoy de Promoción del Sáhara—el máximo de competencias.

Sin embargo, entendemos que los «organismos y autoridades radicados en Sáhara» y previstos por la Ley 8/61 (Gobernador general, Secretario general, Cabildo, Ayuntamientos y Fracciones Nómadas) ejercen funciones propias atribuidas directamente por esa Ley y no derivadas de Presidencia; estamos, en suma, ante un régimen de competencias distribuidas *ex lege* entre Presidencia y los órganos y autoridades que de ella dependen; éstos—dentro de su esfera subordinada—participan en el gobierno y administración de la Provincia, no en virtud de una distribución de competencias verificada por Presidencia, sino mediante atribuciones legales y directas de potestad.

(30) Por ejemplo, la Resolución de la Dirección General de Comercio Exterior de 20 de enero de 1968 regula el comercio entre la Península y los territorios extrapeninsulares, entre los cuales menciona expresamente a Sáhara.

Una vez expuesta esta importante faceta, señalemos que la concentración de competencias gestoras en Presidencia se traduce en dos efectos:

- a) Unificación de los servicios periféricos estatales.
- b) Tutela sobre las Corporaciones locales.

A) En cuanto a los servicios periféricos estatales:

«La Presidencia del Gobierno ostentará, respecto de la Provincia de Sáhara, las mismas facultades y obligaciones que por las normas administrativas vigentes se asignan a los Departamentos ministeriales en relación con las Provincias de régimen común» (art. 8.º del Decreto 2.604/61).

Ello supone que la Administración periférica de Sáhara queda integrada en y sometida a Presidencia, y sólo a través de ésta se conecta con los restantes Ministerios, lo que recuerda al sistema prefectoral francés (31).

B) Respecto de la tutela sobre Corporaciones locales, ya hemos transcrito el artículo 3.º de la Ley 8/61, que atribuye a Presidencia y a los organismos y autoridades que de ella *dependen* «el gobierno y administración de la Provincia».

El Reglamento de ejecución de esta Ley también aquí intentó ampliar esa competencia a «cuantos asuntos (estén) relacionados con la Provincia» (art. 1.º, 2, del Decreto 2.604/61), con lo que habríamos pasado de los temas «domésticos» o internos provinciales a los externos en cualquier forma relacionados con Sáhara.

Baste señalar, a nuestros efectos, que la tutela sobre Corporaciones locales resulta atribuida a Presidencia del Gobierno

(31) GARCÍA DE ENTERRÍA: *La Administración Española*, I. E. P., Madrid, 1961, páginas 97 y sigs.

Los Presupuestos de Sáhara, de 1958 (25 de abril), 1959 (31 de diciembre) y 1961 (23 de marzo), repiten que a Presidencia corresponden «exclusivamente» las actividades financieras de carácter administrativo en Sáhara, y los destinos de los funcionarios en esa Provincia; sobre este último punto, los artículos 15 de la Ley 8/61 y 5.º, 6.º y 7.º del Decreto 2.604/61; Ley 60/1967, de 22 de julio, desarrollada por Decreto 2.939/67, de 30 de noviembre (B. O. de 12 de diciembre).

no sólo por estas disposiciones de 1961, pues ya en el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales (Decreto de 17 de mayo de 1952) se preveía (arts. 439 y sigs.) dicho efecto.

Una vez señaladas las principales peculiaridades jurídicas de la Provincia de Sáhara, pasemos a describir los órganos de la Administración del Estado que allí actúan, reservando para la última parte de este trabajo el análisis de las estructuras concernientes a la Administración local.

4. ESTRUCTURA DEL GOBIERNO GENERAL.

A) *El Gobernador general.*

Si en la Península los «Gobernadores generales» expresan una técnica de coordinación, en Sáhara esto carece de sentido, por lo que puede entenderse que tal denominación hace referencia a la acumulación en el cargo de competencias castrenses y civiles (32).

El Gobernador general ejerce una función política como representante del Gobierno (art. 2.º del Decreto 2.604/61). Su nombramiento se verifica por libre designación mediante Decre-

(32) La Orden de 12 de noviembre de 1958 dispuso la vigencia en Sáhara de la normativa del A. O. E., mientras no se disponga lo contrario. No habiéndose hecho uso de esta reserva, el Gobernador general «dispondrá de las fuerzas de Tierra, Mar y Aire existentes (en Sáhara), en la forma que determina el Decreto de 20 de julio de 1946 y conforme a lo preceptuado en el de 9 de mayo de 1942» (art. 10 de la Orden de 12 de febrero de 1947 sobre Régimen general del A. O. E.).

El Decreto de 20 de julio de 1946, en su artículo 3.º dispone que las fuerzas militares terrestres «dependerán del Ministerio del Ejército, a través de la Capitanía General de Canarias, conservando las marítimas y aéreas su dependencia de los Departamentos ministeriales respectivos, en la forma actual. El Gobernador... asumirá todas las funciones del mando militar respecto a utilización de las fuerzas de Tierra, Mar y Aire en las condiciones prevenidas en el Decreto de 9 de mayo de 1942».

Este último regula el «mando conjunto de las fuerzas de Tierra, Mar y Aire» por Oficial general de cualquiera de los tres Ejércitos, quedando bajo su inmediata dependencia los Jefes directos de cada una de dichas fuerzas.

Desde el punto de vista orgánico militar, Sáhara es un sector dependiente de la Capitanía General de Canarias.

to, acordado en Consejo de Ministros a propuesta de Presidencia (33).

Sus competencias directamente atribuidas por la Ley 8/61 son:

- gobernar, administrar y regir la Provincia, bajo la dependencia de Presidencia;
- supremacía sobre todas las autoridades y funcionarios;
- proponer el nombramiento de Delegados gubernativos en el número que estime conveniente;
- proponer la delimitación de Municipios, constitución de Entidades locales menores y Fracciones Nómadas (34).

En su desarrollo, el Decreto 2.604/61 puntualizó:

— La supremacía se refiere a todos los funcionarios y autoridades que presten servicios al Estado; es decir, se trata de la superioridad jerárquica sobre funcionarios públicos y sobre las autoridades de libre designación que presten servicios en órganos de la Administración del Estado, civil o militar, con carácter temporal o permanente (35).

— Los Delegados gubernativos se designan por el Gobernador general (36).

(33) Artículo 24, 1, de la Ley de Régimen jurídico, en relación con su artículo 10, 7, que atribuye expresamente al Consejo de Ministros la deliberación previa al nombramiento por el Jefe del Estado de los Gobernadores generales de las Provincias africanas y de los Secretarios generales de las mismas.

Según el artículo 4.º del Decreto de 20 de julio de 1958, la designación deberá recaer sobre un General o Jefe de los Ejércitos de Tierra, Mar o Aire; el artículo 14, 4, de la Ley 8/61, desarrollado por el artículo 3.º, 2, del Decreto 2.604/61, modifica este sistema, exigiendo como requisitos la nacionalidad española e idoneidad reconocida.

(34) Artículos 3.º, 1, 14 y 11 de la Ley 8/61.

(35) Importa precisar que, dados los términos generales de este artículo 2.º del Decreto 2.604/61, la subordinación jerárquica al Gobernador general surge en cuanto un funcionario público o autoridad presta sus servicios al Estado; abstracción hecha de la clase de funcionario, de la modalidad de servicios que preste, e incluso del título jurídico en virtud del cual los presta (destino, comisión de servicio, contrato temporal, etc.); todo ello sin perjuicio de la independencia funcional de los funcionarios de la carrera judicial (art. 29 de la Ley Orgánica del Poder judicial, de 15 de septiembre de 1870).

(36) Artículo 4.º del Decreto 2.604/61.

— Se atribuye al Gobernador general potestad para «dictar instrucciones en las que se complementen o desarrollen las disposiciones emanadas de la Presidencia» (37). En forma de «instrucciones» podrá promulgar en el *Boletín Oficial de la Provincia* reglamentos ejecutivos, no quedando limitada esta potestad a las simples instrucciones internas (38).

— Orden público: el Gobernador es responsable de su conservación (39), para lo cual asume la dirección de los servicios de seguridad (40), y se le atribuye potestad sancionadora, cuyo ejercicio se sujetará al correspondiente procedimiento especial sancionador (41).

(37) Artículo 13 del Decreto 2.604/61.

(38) La diversa trascendencia de uno y otro supuesto es relevante; los reglamentos de ejecución promulgados por el Gobernador general se insertan en el Derecho «particular» de Sáhara y vinculan tanto a los funcionarios como a los administrados; las instrucciones internas no vinculan más que a los funcionarios y autoridades sujetos a la línea jerárquica (art. 7.º de la Ley de Procedimiento). En ambos casos, Presidencia se reserva una potestad de control *a posteriori*, pues el Gobernador ha de dar «cuenta fundamentada», de la que derivará «confirmación o modificación»; el trámite de «puesta en conocimiento» así regulado, por incidir sobre un instrumento jurídico precisado de «aprobación» superior, condiciona la eficacia del reglamento o instrucción.

(39) Artículo 2.º, 2, del Decreto 2.604/61.

(40) Artículo 17 del Decreto 2.604/61. Las fuerzas de seguridad del Estado son el Cuerpo General de Policía, la Policía Armada y la Guardia Civil y las demás Unidades de Seguridad y Vigilancia de carácter nacional, regional, provincial o municipal, y fuerzas auxiliares (art. 4.º de la Ley de Orden público). El artículo 262 de la Ley de Régimen local atribuye al Gobernador civil la jefatura superior de los servicios de Orden Público y Policía, poniendo bajo su jefatura también a todos los funcionarios que usen armas retribuidos por la Provincia o el Municipio. El Reglamento de Funcionarios de la Administración local (arts. 252 y sigs.) configura a la Guardia municipal como un solo Cuerpo con diversas especialidades, y autoriza los Cuerpos armados sostenidos por las Diputaciones o Cabildos provinciales.

La «Policía territorial de Sáhara» desarrolla en la Provincia las funciones atribuidas a la Policía Armada y Guardia Civil. Depende de Presidencia; su «Inspector» (Jefe) nato es el Gobernador general, y su oficialidad procede de los tres Ejércitos y Guardia Civil, ostentando los mismos grados que en los Cuerpos de procedencia; la tropa es mixta (licenciados del Ejército de Tierra de edad inferior a treinta y dos años y «nativos»). Se le encomiendan los servicios de «seguridad y orden público en general», «información e investigación», «persecución de toda clase de delitos», «vigilancia urbana y rural», «policía judicial y administrativa».

(41) Los artículos 14 y 21 del Decreto de 10 de octubre de 1958 atribuyen carácter de procedimiento especial al establecido en materia de sanciones gubernativas en los casos y circunstancias de la Ley de Orden Público, disposiciones complementarias y artículo 5.º del Decreto de 31 de enero de 1947. El artículo 24 del

Además de los supuestos de orden público, el Gobernador general tiene potestad para sancionar «las infracciones de todo género que se cometan en la Provincia» hasta el límite de 50.000 pesetas, u otros especiales con arreglo al procedimiento administrativo correspondiente (42); en consecuencia, se concentran en él las potestades sancionadoras que en el resto de las Provincias corresponden al Gobernador civil y a la Administración periférica, sin alcanzar a las atribuidas a los Municipios (43).

Decreto de Gobernadores reitera que las sanciones en materia de orden público y policía «quedarán excluidas de la Ley de Procedimiento».

El Decreto 1.704/65, de 16 de junio, reitera la vigencia del apartado 5.º del artículo 137 del Decreto de 31 de enero de 1947 (Reglamento de Procedimiento del Ministerio de la Gobernación), en virtud del cual se puede sancionar «de plano cuando de la denuncia o antecedentes aparece comprobada la infracción o extralimitación y además no exista precepto legal aplicable que exija la incoación de expediente». Así, puede aplicarse a:

— las sanciones establecidas en la Ley de Orden Público (hasta 25.000 pesetas, para Gobernadores civiles) (art. 19 L. O. P.);

— los artículos 24 y 31 del Decreto de Gobernadores; sin embargo, el ejercicio de potestades sancionadoras en las materias previstas en este último (abastecimientos y precios) se sujetan a lo previsto en el Decreto 3.052/1966, de 17 de noviembre (J. A. MANZANEDO: «Aspectos de la intervención administrativa en el comercio interior», *Información Comercial Española*, núm. 413, 1960, págs. 65 y sigs.);

— los supuestos de infracción comprobada en que no exista disposición que obligue a observar procedimiento; pero las sentencias del Tribunal Supremo de 5 de octubre de 1966 y 29 de octubre de 1962 declaran que la potestad para sancionar de plano se basa en los informes policiales, a los que «en principio hay que concederles veracidad y fuerza probatoria... todo ello, como es natural, salvo prueba en contrario»; en igual sentido, las de 5 de junio de 1964 y 14 de noviembre de 1963, que además declaran inaplicable el trámite de audiencia. La doctrina española analiza preferentemente la impugnación de sanciones en el recurso de súplica-alzada (GUAITA: *Derecho administrativo especial*, Zaragoza, 1965, vol. II, pág. 48; GONZÁLEZ PÉREZ: *El procedimiento administrativo*, Madrid, 1964, págs. 964 y sigs.).

(42) Artículo 17, 2 y 3, del Decreto 2.604/61. Entendemos que se impone esta interpretación de acuerdo con la distinción que establece el apartado 3.º entre infracciones en materia de orden público sujetas a procedimiento especial y sanciones con arreglo a «normas vigentes». No obstante, las palabras «en consecuencia» con que se inicia el apartado 2.º, parecen remitirse al apartado 1.º, relativo a «seguridad».

El límite de 50.000 pesetas es máximo y está sujeto a los límites especiales que existan, en general inferiores: 25.000 pesetas, en el Decreto 3.052/66, de 17 de noviembre, sobre disciplina del mercado; en circulación, véase el anexo 1 al Código y su modificación por el Decreto 3.268/1968, de 26 de diciembre, que también afecta al procedimiento sancionador (arts. 278 y sigs.); todo ello en relación con el artículo 20 del Decreto 2.604/61 (abastecimientos, precios, circulación).

(43) Artículo 35 del Decreto 3.249/62. Los Municipios pueden sancionar con multa de hasta 500 pesetas las infracciones de los reglamentos y desobediencias a autoridades locales. Las Entidades locales menores, hasta 250 pesetas, dando cuenta

— Tutela sobre la Administración local: el Gobernador general, además de las competencias directamente atribuidas por la Ley 8/61, vigila la legalidad de actos y acuerdos, los suspende cuando procede y resuelve las cuestiones de competencia que se susciten en la esfera local (44).

al Gobierno General (art. 36). Estas multas se recurren en alzada ante el Gobernador general (art. 113).

(44) Sobre suspensión de acuerdos, S. ALVAREZ-GENDÍN, *Tratado general de Derecho administrativo*, Barcelona, 1963, II, pág. 90; BOQUERA OLIVER, «La facultad gubernativa de suspensión e impugnación de acuerdos locales», *REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL*, núm. 36, 1961, págs. 114 y sigs. Este artículo 18 del Decreto 2.604/61 procede del artículo 36, 2, 3 y 5 del Decreto de Gobernadores y se repite en el artículo 67 del Decreto 3.249/62; debe completarse con las competencias atribuidas por este último Decreto (Régimen local), en cuyo análisis distinguiremos las atribuidas específicamente al Gobernador general y las atribuidas al Gobierno General.

Gobernador general:

— Es Presidente nato del Cabildo provincial (art. 67).

— Propone el nombramiento y cese del Presidente del Cabildo (art. 58), del Alcalde del Aaiun, nombra y cesa a los restantes (arts. 15 y 18), refrenda la elección de Jefes de Fracciones Nómadas (art. 18), convoca elecciones para el Cabildo (arts. 60 y 61) y Yemaa (art. 170).

— Inicia y propone la creación de Municipios y Entidades locales menores (artículo 3.º).

— Resuelve en materia del Padrón (art. 11), incapacidad y excusas de Concejales (art. 23), Ordenanzas de exacciones (art. 143), advertencias de ilegalidad en reglamentos (art. 34), suspensión de acuerdos locales (arts. 104 a 106), conflictos (artículo 112), recursos contra multas (art. 113), responsabilidad civil (art. 119), exenciones fiscales (art. 140).

— Puede asumir directamente competencias municipales (art. 14), solicitar el asesoramiento de los Ayuntamientos en Pleno (art. 40, R)

— Designa un miembro en el Jurado de Valoraciones (expropiaciones urbanísticas) (art. 48, c).

— Ordena y cesa el régimen de asistencia del Cabildo a los demás Entes locales (art. 124).

Gobierno General:

— Convoca elecciones para la Yemaa y dicta sus normas electorales y de constitución (Decreto de 11 de mayo de 1967, disposición final).

— Propone alteraciones en nombre y capitalidad de Municipios (art. 4.º). Resuelve la creación de Municipios por transformación de Entidades locales menores (art. 5.º). Regula la elección y constitución de Ayuntamientos, Entes locales menores y Cabildo provincial (tercera adicional).

— Resuelve recursos contra multas de las Entidades locales menores (art. 36), no de los Municipios.

— Aprueba los Presupuestos ordinarios y extraordinarios y Ordenanzas de exacciones y generales (arts. 34, 40, j, y 141 y 153); las cuentas de las Juntas locales

— Dirección e inspección: el Gobernador adopta «toda clase de iniciativa en todos los órdenes de la vida civil», ejerce la «inspección sobre todos los servicios públicos», tiene atribuciones concretas en materia de funcionarios (45) y puede suspender los acuerdos de las autoridades y servicios que le estén subordinados (46).

B) *El Secretario general.*

Su designación se efectúa por el mismo procedimiento establecido por el Gobernador general, oído el parecer de éste (47).

(artículo 44); los proyectos de obras municipales—a partir de determinada cuantía—, y de reforma interior (art. 45).

— Cooperar a la prestación de servicios municipales (art. 31) y dirige a la Administración local en los que no sean exclusivamente locales (arts. 2.º, 2, y 32).

— Nombra funcionarios (art. 41, e).

— Aprueba las municipalizaciones (art. 51, e) y provincializaciones (art. 73), autoriza los actos de disposición y administración sobre inmuebles de propios (artículo 54), conoce las certificaciones de inventarios (art. 55).

— Formula las listas de candidatos socio-económicos al Cabildo (art. 61), cuyo asesoramiento puede solicitar (art. 69, i).

— Informa los nombramientos de funcionarios de Cuerpos Nacionales y sistemas de habilitación (art. 99).

(45) Artículos 14 y 15 del Decreto 2.604/61.

(46) Artículo 16 del Decreto 2.604/61, que equivale al artículo 13, 3, del Decreto de Gobernadores. Sobre este punto, S. ALVAREZ-GENDÍN, *Tratado...* cit., página 87, y ORTIZ DÍAZ, «Unidad y coordinación de los órganos y servicios estatales a nivel provincial», *REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL*, núm. 106 (1959), pág. 499.

(47) Sobre el nombramiento, artículo 14 de la Ley 8/61 y artículos 3.º y 23 del Decreto 2.604/61. En el A. O. E., la Orden de 12 de febrero de 1947, en su artículo 4.º, preveía un Secretario general como órgano de asistencia al Gobernador, y con la dirección de los servicios delegados por éste y los político-administrativos. La Ordenanza del Gobierno General de 24 de julio de 1954, en sus artículos 8.º a 12 concretó sus atribuciones en los siguientes términos: «tramitación de todos los asuntos concernientes al gobierno y administración del territorio que no afecten a sus fuerzas militares»; la resolución corresponde al Gobernador, que no podrá delegar la firma de los asuntos que vayan dirigidos a la Dirección General, autoridades de igual o superior rango, a otros organismos del Gobierno en resoluciones de expedientes por ellos promovidos; el Secretario general solicita y emite informes, puede obtener auxilio de elementos militares y es Jefe de los Servicios en que se estructura la Secretaría General.

En los Gobiernos Civiles, la figura del Secretario general es una institución histórica, actualmente prevista en el artículo 218 de la Ley de Régimen local y regulada por el Reglamento provisional de Gobiernos Civiles (Orden de 24 de julio de 1961), en cuyo artículo 2.º se prevé la existencia preceptiva de un «Secretario general» y potestativa del cargo de «Vicesecretario general o el de Oficial Mayor, o ambos».

Su existencia y atribuciones derivan, no de un reparto interno de competencias, sino del artículo 14 de la Ley 8/61; a partir de esta premisa esencial, que lo diferencia netamente—junto con el sistema de nombramiento—de la institución del Secretario general de Gobierno Civil, podemos sistematizar sus atribuciones legales de la siguiente forma:

— Exclusión de competencias castrenses, a diferencia de lo que sucede en el caso del Gobernador general.

— Jefatura directa, como segunda autoridad en línea jerárquica, de todos los servicios que el Estado—Presidencia—tiene en Sáhara y que más adelante analizaremos (48).

— Órgano de asistencia: el Secretario general actúa además como órgano *staff* del Gobernador (49).

— Órgano de sustitución del Gobernador general, en casos de ausencia o enfermedad; lo que supone una modulación al régimen general de sustitución de los Gobernadores civiles (50).

— Tutela sobre la Administración local: estas competencias inciden sobre los siguientes asuntos: conocimiento y resolución de las causas de incapacidad y excusa de Vocales de las Juntas de Entidades locales menores, por delegación la aprobación de—

(48) La Instrucción de 20 de marzo de 1962 desarrolla esta competencia al disponer que dichos servicios «dependerán inmediatamente del Secretario general, con quien despacharán los asuntos de su competencia los Jefes respectivos». «Todas las comunicaciones de los Servicios con el Gobierno General se cursarán a través de la Secretaría General, por cuyo conducto recibirán, a su vez, las resoluciones o instrucciones que procedan», a la vez que se prohíben, salvo norma en contrario, las comunicaciones directas de los Jefes de Servicios con organismos ajenos a la Administración provincial.

(49) «Le asistirá un Secretario general» (art. 14 Ley 8/61). La distinción entre órganos *staff*—Estado Mayor—y *line* y sus implicaciones e incidencia sobre los esquemas estructurales napoleónicos, en GARCÍA DE ENTERRÍA, «Aspectos de la Administración consultiva», *Rev. Admón. Pública*, núm. 24, págs. 163 y sigs., posteriormente recogida en *La Administración Española*, I. E. P., Madrid, 1961.

(50) La Ley de Régimen local, en su artículo 218 prevé la sustitución indistinta del Gobernador civil por el Presidente de la Audiencia, Presidente de la Diputación o Secretario general; en igual sentido, el artículo 11 del Decreto de Gobernadores, en cuyo apartado 2.º se regula específicamente la sustitución en caso de «vacante»; el artículo 135 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales, y el artículo 8.º, 1, del Reglamento provisional de Gobiernos Civiles. En Sáhara, artículos 14 de la Ley 8/61 y 23 del Decreto 2.604/61.

finitiva de cuentas de dichas Juntas locales, por delegación el carácter de Presidente nato del Cabildo provincial, y potestad normativa complementaria en elecciones locales (51).

En suma, deducimos que este cargo se aproxima más a la figura de Subgobernador civil (art. 41 del Decreto de Gobernadores) que a la de Secretario general de régimen común.

C) *Delegados gubernativos.*

Previstos expresamente en el artículo 14 de la Ley 8/61, desarrollado por los artículos 26 a 31 del Decreto 2.604/61, su nombramiento y cese corresponde al Gobernador general, sujeto a aprobación posterior de Presidencia, entre funcionarios civiles y militares al servicio de la Provincia, previa creación de las Delegaciones gubernativas por acuerdo de Presidencia, oído el Gobernador.

Su régimen de competencia reproduce sustancialmente los artículos 43, 44, 47 y 49 del Decreto de Gobernadores relativos a las atribuidas a los «Delegados de Gobierno» en cada isla de las Provincias insulares; las principales diferencias son: la ausencia de potestades para suspender acuerdos de autoridades locales y la ausencia de órganos estatales periféricos que presidir o cuyos acuerdos pueden suspender (arts. 45 y 46 del Decreto de Gobernadores) (52).

(51) A tenor del Decreto 3.249/62 (Régimen local de Sáhara), en sus artículos 23, 44 y 67. En especial, el artículo 48, c (Jurado de Valoraciones), se refiere a un «Secretario técnico del Gobierno General», cargo inexistente en la estructura vigente aprobada por el artículo 10 del Decreto 2.604/61 y la Instrucción de 20 de marzo de 1962, por lo que optamos por atribuir la función al Secretario general. Artículo 54 de la Instrucción de 30 de marzo de 1963 sobre elecciones y constitución de Entes locales.

(52) Aunque por obvias razones geográficas, los Delegados gubernativos de Sáhara no responden a la estructura de los «Delegados de Gobierno», sino más bien a los «Delegados del Gobernador civil» para el mantenimiento del orden público, previstos por el artículo 51 del Decreto de Gobernadores; sin embargo, sus competencias—evidentemente centradas en el mantenimiento del orden público—pueden exceder de este ámbito. Sobre los «Delegados» para orden público, la Orden de 14 de mayo de 1956 (nombramiento por el Gobernador civil) y el Decreto de 24

D) *Comisión provincial de Servicios Técnicos.*

Prevista en el Decreto 2.604/61, no en la Ley 8/61, su carácter, composición y competencias se regulan en acusado paralelismo con los artículos 52, 53 y 56 del Decreto de Gobernadores, pero tal similitud no autoriza a concluir identificando este organismo con los existentes en las Provincias de régimen común, y ello por una razón básica: mientras en éstas la Comisión provincial de Servicios Técnicos engloba, con función coordinadora, a los representantes periféricos de cada Ministerio, en Sáhara no hay más órganos estatales civiles que los de Presidencia; por otra parte, su regulación se efectúa dentro del ordenamiento estatal y no en el local, con lo que se pierde el último vestigio histórico de la institución.

La Comisión provincial de Servicios Técnicos de la Provincia del Sáhara está compuesta por los miembros que señala el artículo 33 del Decreto 2.604/61; posteriormente, la Ordenanza del Gobierno General de 16 de mayo de 1962 pretendió alterar dicha composición excluyendo al Presidente del Cabildo, Alcalde del Aaiun y Procuradores en Cortes; sin embargo, debe entenderse que dicha Ordenanza es nula de pleno derecho (art. 47, 2, de la Ley de Régimen jurídico) por infringir el principio de jerarquía de las normas.

E) *Servicios provinciales.*

La Ley 8/61 prevé estos organismos, dependientes de la Presidencia, pero, con buena técnica, el legislador no abordó el problema de su organización, remitiéndolo a niveles reglamentarios (53). Estos servicios están vinculados jerárquicamente a Pre-

de junio de 1938, que delimita sus funciones, durante la vigencia de la anterior Ley de Orden Público, y el artículo 6.º, 3, de la vigente Ley de Orden Público, de 30 de julio de 1959. ALVAREZ-GENDÍN: *Tratado general...* cit., vol. II, pág. 93. Orden de 22 de febrero de 1951: «ejercen la fe pública».

(53) Artículo 3.º de la Ley 8/61, en relación con el artículo 10 del Decreto 2.604/61 y las Instrucciones de 20 de marzo de 1962 y 26 de noviembre de 1962. Los Servicios provinciales son: Justicia, Propiedades, Hacienda, Industria y Comercio, Minería, Enseñanza, Sanidad, Trabajo, Obras Públicas, Vivienda (Arquitectura, en la Instrucción de 20 de marzo de 1962), Correos y Telecomunicaciones, Informa-

sidencia, por lo que en Sáhara no existen servicios locales de cada Ministerio, como sucede en las Provincias de régimen común; Presidencia absorbe la administración periférica de la Provincia (54), sin perjuicio de que los funcionarios provengan de los respectivos Cuerpos competentes por razones de la materia, pero a los que se prohíbe expresamente la comunicación directa con otros órganos o entes de la Administración pública (55). De esta forma, la competencia por razón del territorio se superpone absolutamente a la competencia por razón de la materia, desembocando en una técnica que, como hemos indicado, recuerda en algunos aspectos al sistema prefectoral francés.

De esta forma, el Gobernador general, y específicamente el Secretario general, no actúan en base al principio de coordinación, sino con apoyo en las potestades inherentes a la supremacía jerárquica.

Una vez subrayado este «matiz prefectoral», señalemos que no se distinguen los órganos internos del Gobierno General y sus Servicios provinciales, dándose por supuesto que estos últimos tienen aquel carácter, lo cual es cierto en Sáhara, aunque funcionalmente les correspondan competencias muy diversas (56).

ción y Seguridad, Jefatura provincial de Tráfico (Instrucción de 26 de noviembre de 1962). Esta enumeración revela los sectores económicos y sociales que tienen relevancia específica en Sáhara.

(54) Por ello, a Presidencia corresponde, oído el Gobernador general, aumentar o disminuir el número de Servicios provinciales y modificar su esfera de competencias (art. 11 del Decreto 2.604/61).

(55) Instrucción de 20 de marzo de 1962, artículo 3.º: «Ningún Jefe de Servicio podrá dirigirse directamente y en su propia representación a organismos ajenos a la Administración provincial, salvo en los casos en que alguna disposición vigente lo autorice expresamente».

(56) A los órganos internos del Gobierno General corresponden funcionalmente las competencias que detalla el Reglamento provisional de Gobiernos Civiles (Orden de 24 de julio de 1961, arts. 3.º, 4.º, 12 y sigs.), salvo las relativas al inoperante principio de coordinación. A los Servicios provinciales corresponden, respectivamente, las competencias atribuidas en las siguientes normas:

Justicia.—Decreto 3.160/1963, de 21 de noviembre, sobre organización de la Justicia en la Provincia de Sáhara. Orden de 6 de enero de 1956 sobre Registro civil A. O. E.

Propiedades.—Decreto de 10 de diciembre de 1949 sobre régimen de la propiedad inmueble en el A. O. E. (cuyo precedente es el Decreto de 6 de febrero de 1934). Ordenanza de 17 de junio de 1951 sobre expropiación forzosa en el A. O. E.

Hacienda.—Artículo 9.º de la Ley 8/61; por Decreto 3.803/65, de 23 de diciembre, se declara aplicable la Ley general tributaria, de 28 de diciembre de 1963.

III. EL REGIMEN LOCAL DE SAHARA

I. ESTRUCTURA.

En desarrollo de la Ley 8/61, el Decreto 3.249/62 creó los Ayuntamientos de Aaiun y Villa Cisneros, las Entidades locales menores de Smara y La Güera y autorizó al Gobernador general para «establecer» las Fracciones Nómadas (57).

Industria y Comercio.—Ordenanza de 8 de octubre de 1954 sobre apertura de establecimientos en A. O. E. Orden de 22 de febrero de 1965 sobre tránsito de mercancías en Sáhara. La Orden de 27 de noviembre de 1950 sanciona con nulidad y suspensión el establecimiento de empresas extranjeras.

Minería.—Decreto de 15 de junio de 1960 sobre el Servicio Minero y Geológico de la Dirección General.

Enseñanza.—Orden de 21 de noviembre de 1944 reservando a Presidencia la investigación científica o su autorización. Orden de 27 de septiembre de 1963 sobre dependencia de los Institutos Nacionales de Enseñanza Media de Sáhara, del Distrito Universitario de La Laguna. Resolución de 9 de mayo de 1960 sobre Comisiones de exámenes. Ordenanza de 26 de marzo de 1955 sobre Enseñanza en A. O. E. Decreto de 17 de enero de 1963: Instituto de Enseñanza Media.

Sanidad.—Ordenanza de 15 de abril de 1955 sobre Servicios de Sanidad del A. O. E.

Trabajo.—Orden de 2 de marzo de 1954 sobre régimen de trabajo en A. O. E. Téngase en cuenta que el artículo 14 de la Orden de 12 de febrero de 1947 (Gobierno A. O. E.) dispone: «La entrada, permanencia y establecimiento de personas civiles en los territorios se regulará por las disposiciones que dicte la Presidencia del Gobierno.» Ordenanza de 11 de marzo de 1965 (jornal mínimo de 60 pesetas) y de 9 de febrero de 1965 (carnet de identidad laboral).

Obras Públicas.—Ordenanza de 18 de mayo de 1955 sobre obras y pistas a cargo del Gobierno de A. O. E.; derogado su capítulo II por Ordenanza de 14 de septiembre de 1960. Orden ministerial de 9 de diciembre de 1965 sobre aplicación de la legislación general de puertos, y Ordenanzas de 6 y 19 de agosto de 1959 sobre Comisiones A. del puerto de Villa Cisneros y del embarcadero del Aaiun.

Vivienda.—Decreto de 12 de noviembre de 1949 sobre aplicación de la normativa general de viviendas protegidas. Decreto de 6 de septiembre de 1961, igual para las de renta limitada. Ordenanza de 30 de abril de 1962 sobre viviendas oficiales.

Correos y Telecomunicación.—No existen especificaciones.

Información y Seguridad.—Atribuida a la Policía Territorial de Sáhara. (Decreto 2.227/60, de 17 de noviembre.

Jefatura provincial de Tráfico.—Instrucción de 3 de marzo de 1962 sobre su creación, y Orden de 25 de enero de 1951 declarando de aplicación el Código de la Circulación. Instrucción 12/62.

En materia de pesca marítima se aplica la legislación nacional (Ley de 14 de junio de 1909 y su Reglamento, de 13 de octubre de 1913, etc.), según la Orden de 16 de noviembre de 1940.

Hay reglamentos especiales del A. O. E. para algas (Orden de 10 de junio de 1965) y ballenas. Según el Decreto de 4 de julio de 1958, Sáhara es una «Provincia marítima», que depende del Comandante general de la Base Naval de Canarias.

(57) Disposición adicional primera; la disposición adicional segunda determina

Así, la Administración local de Sáhara viene integrada por los siguientes *Entes territoriales*:

- La Provincia.
- Dos Municipios.
- Dos Entidades locales menores.

Con carácter de Ente local no territorial debemos encuadrar a las Fracciones Nómadas.

Los *órganos locales* son:

- La Yemaa o Asamblea General, que no dirige la actividad de Ente local alguno.
- Un Cabildo provincial.
- Dos Ayuntamientos.
- Dos Juntas locales; y
- Los Consejos de Yemaa de las Fracciones Nómadas.

Observando esta estructura descubriremos las siguientes peculiaridades:

En primer lugar, no existe una red municipal que cubra todo el territorio provincial; en este sentido, en Sáhara sucede algo similar al Régimen local anglosajón.

En segundo término, las dos Entidades locales menores no pertenecen a ningún Ayuntamiento y disfrutan de independencia territorial y funcional.

El tercer punto a destacar consiste en que la representación local viene atribuida a dos Corporaciones: el Cabildo provincial y la Asamblea o Yemaa General. Para explicar esta dualidad baste por el momento señalar que el Cabildo es la cúspide de las instituciones locales importadas de la Península (Municipios y Entidades locales menores), mientras que la Asamblea General pretende serlo correlativamente de las instituciones islámicas tribales (Fracciones Nómadas).

Una vez señaladas estas características particulares de la estructura local en la Provincia de Sáhara, pasemos a describir con algún detalle las diferentes Corporaciones que la integran,

los límites territoriales, que, desde luego, no abarcan toda la Provincia. Nótese que se crean «Ayuntamientos», no «Municipios», lo que entendemos se debe a la indebida utilización de aquel concepto y no a matizaciones jurídicas trascendentes.

pero bueno será tener en cuenta que en las Corporaciones locales de Sáhara no existe «representación sindical» ni del Movimiento; por ello, los cargos locales se proveen, no por tercios, sino por mitades entre «familiares» y «socio-económicos» (58).

2. CORPORACIONES Y AUTORIDADES LOCALES.

A) *El Cabildo provincial.*

Creado por la Ley 8/61, ostenta la «representación legal» de la Provincia y la «administración de sus intereses peculiares».

Presidente nato es el Gobernador general, que puede delegar en el Secretario general. El Presidente efectivo se designa por Presidencia, a propuesta del Gobernador general (59).

Los Consejeros del Cabildo provincial tienen las siguientes procedencias: seis representan a las Fracciones Nómadas; seis son «socio-económicos», elegidos por el mismo sistema que describiremos al tratar de los Concejales, y dos son elegidos por los Alcaldes, Concejales y Vocales de los Ayuntamientos y Entidades menores.

La regulación de los «intereses provinciales» se inspira en el artículo 243 de la Ley de Régimen local (60), pero no existen «obligaciones» mínimas de la Provincia (61) ni «cooperación provincial» (62), que se resuelven por el Gobernador general según «aconsejen las circunstancias».

Las competencias del Cabildo se inspiran en el artículo 270 de la Ley de Régimen local (63), y las del Presidente en el ar-

(58) Artículos 20, 21, 25, 27, 59, 61, disposición adicional tercera del Decreto 3.249/62, desarrollado por Instrucción del Gobierno General de 30 de marzo de 1963.

(59) El Presidente efectivo designa un Vicepresidente a efecto de sustituciones. Tradicionalmente, la designación de Presidente recae en saharauis.

(60) Por razones obvias, el artículo 65 del Decreto 3.249/62 suprime en Sáhara el apartado *d*) (agua, canales de riego), el apartado *g*) (riqueza forestal), el apartado *a*) (campamentos escolares).

(61) Según el artículo 66 del Decreto 3.249/62, el Gobierno General determinará qué establecimientos y servicios sanitarios, benéficos, etc., sostendrá el Cabildo.

(62) Dicho artículo 66 remite igualmente al Gobernador general resolver sobre dicha cooperación.

(63) Se suprime el apartado *b*) (alteración de términos municipales); el apartado *e*) se limita a la aprobación de los «proyectos de Presupuestos».

título 268 de la Ley de Régimen local (64), pero se incrementan con la creación y dirección de determinados servicios provinciales de tipo asistencial y crediticio.

Para la definición de los bienes, obras y servicios provinciales se sigue un criterio sintético de igual inspiración.

B) *Los Ayuntamientos.*

Previstos en el artículo 10 de la Ley 8/61, fueron creados en Aaiun y Villa Cisneros por el Decreto 3.249/62, que además delimitó el territorio correspondiente a sus Municipios.

La regulación de los «intereses municipales» se efectúa resumiendo los conceptos iniciales de cada apartado del artículo 101 de la Ley de Régimen local (65), y se incluye la correspondiente «cláusula general de competencias», pero desaparece el sistema de competencias compartidas del artículo 156 de la Ley de Régimen local (66); las «obligaciones municipales mínimas» concentran las previsiones de los artículos 102 y 103 de la Ley de Régimen local en una sola disposición (67).

En cuanto a las autoridades municipales, el Alcalde de Aaiun se designa por Presidencia a propuesta del Gobernador general, quien a su vez designa al Alcalde de Villa Cisneros y de los demás Municipios que en el futuro puedan constituirse.

Los Alcaldes carecen del carácter de «Delegados del Gobierno», limitándose a actuar como Presidentes de la Corporación y Jefes de sus Servicios.

Los Concejales se eligen por mitades: los «familiares», entre vecinos cabezas de familia, y los «socio-económicos», por compromisarios entre una lista de candidatos elaborada por el Gobierno General a partir de las listas que le manden los «Grupos» (Comercio, Industria y Cultural).

(64) Se suprime el apartado *h)* (obreros).

(65) Se suprime el apartado *i)*, salvo «ferias y mercados».

(66) Sustituido por la Resolución que proceda del Gobernador general o del Cabildo (art. 29, 5 y 6).

(67) Se suprime el abastecimiento domiciliario del agua, los campos escolares y el parque público; se añade la supresión de aguas estancadas (problema peculiar de Aaiun).

C) *Las Juntas Locales.*

Es particular de Sáhara la independencia de las Entidades locales menores respecto de los Municipios; así, éstos carecen de competencia en orden a la alteración de términos municipales y supresión o creación de Entidades menores; también esa independencia se expresa en que los Vocales de estas Entidades son «familiares» y no designados por los Concejales.

Por todo ello, la competencia que a estas Entidades asigna el Decreto 3.249/62 (no estaban previstas en la Ley 8/61) recoge elementos del artículo 107 de la Ley de Régimen local (68) y además incluye obligaciones mínimas municipales (69); puede afirmarse que su conexión es directa con el Cabildo y Gobierno General, no con el Municipio (70).

El Presidente de la Junta Local se nombra por el Gobernador general, a propuesta en terna entre cabezas de familia, no a propuesta «del Alcalde del Municipio respectivo» (art. 69 de la Ley de Régimen local), y sus competencias son similares a las previstas en el artículo 124 de la Ley de Régimen local (71).

La Junta no tiene más competencias que la administración y conservación de bienes y derechos propios, y la aprobación provisional de la rendición de cuentas; sus acuerdos no están sujetos en caso alguno a ratificación municipal.

D) *Consejo de Yemaá de las Fracciones Nómadas.*

El artículo 1.º del Decreto 3.249/62 intenta acercarse al concepto etnológico de Fracción Nómada (72) para declarar su carácter de Ente local. Se trata del reconocimiento positivo de una

(68) Se suprime el apartado *d*) en cuanto a patrimonio forestal y aprovechamiento de bienes comunales.

(69) Abastecimiento de agua potable en fuentes públicas y cementerios.

(70) Prueba de ello es la comparación entre el artículo 107, *e*), de la Ley de Régimen local (a cargo del Municipio) y el 31, 9, del Decreto 3.249/62 (Gobierno General o Cabildo).

(71) Se suprime la aplicación del Presupuesto, la referencia a los montes y el auxilio al Alcalde.

(72) «Conforme a la tradición saharauí, se entiende por subfracción la agrupación integrada por varios familiares; por fracción, el conjunto de varias subfracciones, y por tribu, la entidad socio-política que agrupa varias fracciones», en la redacción del Decreto 1.024/67.

institución consuetudinaria islámica que dentro del sistema local vigente tiene naturaleza jurídica «excepcional».

Municipio itinerante, con población, pero sin territorio, basado en la relación familiar y no en el asentamiento común, la Fracción Nómada pervive como expresión de organización de la convivencia sobre estructuras económicas pastoriles y eventualmente agraria sobre zonas desérticas.

La Fracción Nómada únicamente ofrece un dato positivo: el respeto a las instituciones islámicas; por lo demás, frente a una concepción romántica del «nómada» es preciso reivindicar la «liberación del nomadeo» como forma de vida que impide seriamente el acceso de la población a los *standards* culturales, sociales y económicos más elementales.

Las Fracciones Nómadas, como Ente local, carecen de la más pequeña regulación en orden a sus obligaciones mínimas y, por descontado, a sus competencias. El Decreto 3.249/62 se limita a precisar que sus jefes serán elegidos, con arreglo a sus usos y costumbres, por los cabezas de familia que compongan cada Fracción, y sus nombramientos sujetos a refrendo por el Gobernador general.

La Yemaa de estas Fracciones nos hace recordar el régimen especial de Concejo abierto como sistema de democracia directa. Existe un Consejo de Yemaa al que se asignan funciones «representativas» y cuyos «Vocales» se designan consuetudinariamente en proporción al número de cabezas de familia (73).

La disposición adicional primera remite al Gobierno General la determinación de Fracciones mediante las Instrucciones correspondientes, sin que hasta la fecha conozcamos se hayan efectuado.

Por último, el artículo 85 declara que las Yemaas se reuni-

(73) El tema está deficientemente formulado incluso en las breves referencias del Decreto 3.249/62; así, su artículo 1.º asigna a la «Yemaa» la administración de la Fracción y el 21 el gobierno de la misma; en cambio, el 13 declara que es el «Consejo de Yemaa» el órgano receptor y administrador, pero el 21 le restringe a la función representativa de la Yemaa. Ante estas contradicciones optamos por la solución expuesta en el texto, avalada por la Instrucción de 30 de marzo de 1963 sobre elecciones, cuyo artículo 53 habla de Vocales del Consejo representativo de Yemaa.

rán y adoptarán sus acuerdos con arreglo a su Derecho tradicional y consuetudinario, usos y costumbres, lo que viene a corroborar el carácter que asignamos a la Yemaa—y no a su Consejo—de Corporación local en régimen de democracia directa.

3. EL SISTEMA DE COMPETENCIAS LOCALES EN SÁHARA.

El Decreto 3.249/62 sigue el sistema de la Ley de Régimen local, distinguiendo entre obligaciones mínimas y competencias concurrentes; sin embargo, estas últimas se desvanecen dentro de las competencias extraordinarias del Gobierno General.

En efecto, ya el artículo 2.º del Decreto citado establece una distinción entre «competencias exclusivas» y las restantes, aparejando a estas últimas la consecuencia de quedar sujetas a la dirección del Gobierno General (74); y no se interprete que tal «dirección» equivale a las potestades ordinarias de tutela, pues el propio Decreto se encarga de precisar el contenido de esta potestad de dirección:

1.º El Gobierno General o la Delegación gubernativa pueden «asumir directamente» competencias atribuidas a los Alcaldes (75).

2.º El Gobierno General resuelve, si lo estima procedente, acceder a que el Municipio, previa prueba de que posee medios suficientes, se haga cargo de competencias municipales atendidas hasta entonces por el Gobierno General (76).

3.º El Gobierno General ordena por propia iniciativa, o autoriza a propuesta del Cabildo, la prestación de los Servicios provinciales.

(74) Las Corporaciones locales de Sáhara, «en materias que por imperativo legal y de forma expresa no correspondan a la exclusiva competencia de estas Corporaciones, actuarán bajo la dirección del Gobierno General».

(75) Artículo 14. Entendemos que tal asunción directa opera sobre las «misiones» que el artículo 37 asigna al Alcalde.

(76) Artículo 29, 5 y 6. Desde luego, la referencia al Cabildo carece de sentido, ya que no se prevé que viniese atendiendo tales competencias. Igualmente es imprecisa la referencia a la «Delegación gubernativa provincial», órgano no previsto por los artículos 26 y siguientes del Decreto 2.604/61.

4.º El Gobierno General resuelve sobre la cooperación normal o excepcional del Cabildo a los demás Entes locales.

5.º El Gobierno General aprueba los Presupuestos del Cabildo y Municipios.

En consecuencia, las únicas «competencias exclusivas» locales que existen en la Provincia son las «obligaciones mínimas» de los Municipios (77); salvo este reducidísimo ámbito, el resto de las competencias que se asignan formalmente a las Corporaciones locales no alcanzan ni siquiera el nivel de competencias compartidas, pues son competencias dirigidas por el Gobierno General (78).

IV. REGIMEN LOCAL Y DESCOLONIZACION

1. INTRODUCCIÓN.

Este trabajo tiene como objeto, en esta última parte, poner de manifiesto que el legislador español ha instrumentalizado en Sáhara las instituciones de Régimen local para atender necesidades que escapan al mundo de las Corporaciones locales, pues son de índole político-descolonizadora.

Este es el caso fundamentalmente del Decreto 1.024 de 1967 (11 de mayo), por el que se organizó la Yemaa o Asamblea General, asignándole la doble función de:

— ser órgano superior representativo de la Administración local, y

— de promover los intereses generales del «territorio» (79).

Pues bien, esta Asamblea General se compone exclusivamente de miembros que proceden de las tribus del «pueblo sa-

(77) Enumeradas en el artículo 30 y que paradójicamente garantiza el artículo 31 al prohibir que el Cabildo o el Gobierno General sustituyan al Municipio en estas funciones. Todo ello en relación con el artículo 42 del Reglamento de Servicios, que señala en qué casos es competente una Corporación local para establecer por sí un servicio.

(78) Esta conclusión no viene desvirtuada por la declaración del artículo 73, paralelo al 156 de la Ley de Régimen local, ni por el artículo 65, *n*), paralelo al 243, *o*), en el que al referirse a las competencias estatales que previa subvención pueden delegarse en el Cabildo, en lugar de la voz «delegadas» utiliza con toda precisión (!) la voz «denegadas».

(79) Actual artículo 164 del Decreto 2.604/61, de Régimen local de Sáhara. Des-

harai», concepto que evidentemente escapa al Régimen administrativo local, pues abarca la mayor parte—pero no toda—de la población provincial.

Debemos concluir que la esencia de las Corporaciones locales es la representación de los intereses generales de la población; en consecuencia, limitaciones en favor de sectores cualificados nos indican que los fines administrativos locales vienen modulados al servicio de determinadas exigencias políticas.

Y éste es cabalmente el caso de la Asamblea General de Sáhara como órgano de expresión de los intereses del «pueblo saharai», pero calificada e insertada en el mundo más inocuo de las Corporaciones locales.

Analicemos a continuación qué significado tiene la expresión legal «pueblo saharai», determinante de la existencia de una Asamblea General.

2. LA EXPRESIÓN LEGAL «PUEBLO SAHARAUI» Y DERECHOS GARANTIZADOS.

Para el Derecho administrativo, el concepto relevante es el de «población», integrada tanto por los residentes como por los transeúntes, por nacionales y extranjeros; en cambio, «pueblo» es un concepto cuyas connotaciones políticas derivan sustancialmente de su ámbito más restringido, pues sólo abarca a los ciudadanos o nacionales (80).

En Sáhara, la Ley 8/61 se ocupa insistentemente de garantizar a un sector concreto de la población provincial, que recibe la denominación legal de «naturales musulmanes», diversos derechos no compartidos por el resto de la población.

La expresión «naturales musulmanes» resulta doblemente imperfecta, pues las Provincias, a diferencia de los Municipios, carecen de un régimen específico de población y Padrón; y además se hace entrar en la definición una referencia de carácter religioso en lugar del elemento étnico de fondo.

de dicho artículo 164 hasta el 178 son el resultado de la adición a este Decreto 2.604/61 del Decreto 1.024/67 sobre la Asamblea General.

(80) Así, GARCÍA-TREVIJANO, *Tratado de Derecho administrativo* cit., vol. II, página 85.

Quizá por ello esta delimitación del sector musulmán de la población provincial es superada, al menos ideológicamente, por el Decreto 1.024/67, que introdujo el concepto de «pueblo saharauí» en su exposición de motivos, reproducida a continuación:

«El vigente Ordenamiento de la Administración local del Sáhara, aprobado por Decreto de 29 de noviembre de 1962, se inspiró en el principio de la participación popular en la gestión de los asuntos de dicho territorio y lo hizo efectivo a través del Cabildo, de los Ayuntamientos y de las Entidades locales menores, instituciones éstas tradicionales, de recio arraigo y prestigio, y como innovación introdujo las Fracciones Nómadas, con la misma facultad funcional que aquellas instituciones en las amplias zonas desérticas, en donde la ausencia de núcleos no hacía necesario el establecimiento de una organización especial.

Pese a esta innovación, exigida por las especiales circunstancias del territorio, la experiencia de estos años ha puesto de manifiesto que dichas instituciones no alcanzaron a recoger plenamente el sentir de los pobladores del desierto, centrado en las Yemaas o reuniones de los componentes de tribu, fracciones, subfracciones y familia, sintiéndose la necesidad de un organismo que, con amplia base representativa, venga a completar el sistema actual de la organización sahariana, atendiendo con ello también a las sugerencias que en este sentido han formulado los naturales. Este organismo, con el nombre de Yemaa o Asamblea General, servirá de aglutinante de las Yemaas parciales y será la institución que recoja y mantenga las mejores tradiciones del pueblo saharauí y el sentir de sus distintas fracciones».

Como puede comprobarse, esta fundamental exposición de motivos, tras una romántica referencia a los «pobladores del desierto» y otra, de corte más tradicional, a los «naturales», recoge el decisivo concepto de «pueblo saharauí», al que el Ordenamiento jurídico garantiza los siguientes derechos públicos:

A) *Organización judicial.*

Respeto a la integridad de las peculiaridades de su organi-

zación judicial y, en concreto, a la tradicional justicia coránica en su ámbito actual de aplicación (art. 5.º Ley 8/61).

En desarrollo de esta garantía, el Decreto 3.160/63, de 21 de noviembre de 1963, declara que la justicia de la Provincia del Sáhara se administrará en nombre del Estado español, aplicando las leyes y demás disposiciones escritas o consuetudinarias cuya vigencia está determinada o se determine para su territorio, y sólo en defecto de éstas se acudirá a la legislación sustantiva y procesal de aplicación en el resto de la Nación, mediante Jueces y Tribunales de las jurisdicciones ordinarias (81) laboral, militar, Tribunales de la jurisdicción cheránica y Tribunales de costumbres.

Estas dos últimas clases de Tribunales constituyen la «jurisdicción especial nativa», a la que el Decreto reconoce competencia cuando ambas o alguna de las partes sean «nativos», salvo sumisión expresa o tácita mediante escrito o comparecencia ante los Juzgados ordinarios (82). Los Tribunales cheránicos aplican el «Derecho musulmán» y los Tribunales de costumbres el «Derecho consuetudinario»; sus resoluciones deberán ser homologadas por el Juez territorial, que podrá suspender la ejecución de las «contrarias al orden y a la convivencia humana» (83).

B) *Régimen especial de la propiedad.*

El régimen especial de la propiedad respetará los derechos tradicionales y comunes sobre las tierras de todos los naturales musulmanes (art. 6.º Ley 8/61); esta garantía viene desarrollada por el Decreto de 10 de diciembre de 1949, que estableció el régimen de la propiedad inmueble en los antiguos territorios del Africa Occidental Española.

(81) Con dos Juzgados de Paz en Villa Cisneros y La Güera; un Juzgado Municipal en Aaiun y un Juzgado Territorial en dicha capital, actuando bajo la dependencia administrativa de Presidencia del Gobierno, y jurisdiccional de la Audiencia de Canarias.

(82) Con independencia de la naturaleza de los litigantes, conoce la jurisdicción ordinaria en materia del Código de Comercio y disposiciones complementarias (art. 10, 3, de este Decreto).

(83) Artículo 29 del Decreto 3.160/63. La Justicia cheránica supone, en definitiva, una cesión del Estado, en favor de órganos naturales, del Poder judicial. GARCÍA-TREVIJANO: *Tratado...* cit., pág. 156, vol. II.

Este Decreto, de aplicación supletoria en la zona sur del Draa según su disposición adicional quinta, tras regular el dominio público y el patrimonio privado (84) de los Entes públicos, dispone que no se podrá perturbar a los naturales en el quieto y pacífico disfrute de las tierras que habitualmente ocupen y cultiven, correspondiendo al Gobernador fijar los límites de la propiedad colectiva de las cábilas, poblados, tribus, fracciones y grupos familiares (85), y designar la persona o personas a quienes corresponde la representación legítima en los actos dispositivos sobre las tierras delimitadas. La «propiedad indígena» se rige por el Derecho musulmán, pero si se pretende su inscripción en el Registro de la Propiedad, se somete al Decreto citado y a la competencia de la jurisdicción ordinaria.

La propiedad indígena, que es esencialmente colectiva, puede transmitirse por acuerdo de la Yemaa y autorización del Gobernador; su aprovechamiento se regula por las normas que a estos efectos dicte la Yemaa con intervención del representante de la Administración, y puede convertirse en propiedad individual mediante deslinde de la finca concurriendo el Registrador, el representante de la autoridad pública y el representante de la Yemaa.

C) *Religión islámica.*

Se reconoce a los naturales musulmanes el derecho a practicar su religión islámica; por ello, a la confesionalidad oficial católica se añade esta confesionalidad islámica, no sujeta en modo alguno a las prescripciones de la Ley de Libertad religiosa (art. 7.º Ley 8/61).

Igualmente, este artículo reconoce el derecho de los naturales musulmanes a la práctica de sus usos y costumbres tradicionales, que numerosas prescripciones específicas confieren rango jurídico-administrativo.

(84) Que anómalamente es el único susceptible de dominio pleno, de dominio útil o de arrendamiento mediante técnica concesional.

(85) El artículo 6.º de este Decreto limita tal potestad de demarcación «respecto de las propiedades indígenas enclavadas en terrenos que sean objeto de concesión», texto de difícil interpretación, porque nos sitúa en similar problemática a la planteada por los artículos 6.º, 7.º y 8.º de la Ley de Puertos.

D) *Sistema tribal.*

Finalmente, se positivizan como estructura administrativa las unidades tribales denominadas Fracciones Nómadas; más aún, el Decreto 3.249/62 garantiza la continuidad del sistema tribal dirigido por Chiujs o Jefes elegidos con arreglo a sus usos y costumbres.

De esta forma quedan garantizados derechos subjetivos exclusivos de un sector de la población, dentro de un sistema de pluralidad de ordenamientos jurídicos (islámico o excepcional, provincial o particular y nacional o general) aplicables en un mismo Ente territorial.

El Ordenamiento jurídico islámico se aplica a los «naturales musulmanes» como normativa peculiar y tan exclusiva, que no puede ser compartida por el resto de la población no islámica.

El Ordenamiento jurídico islámico es relevante para el Estado español, y esta relevancia directa e inmediata se produce mediante la técnica del reenvío no recepticio, o sea, formal; aunque, en base al principio de exclusividad, se afirma que el Ordenamiento estatal es por naturaleza exclusivo y único, en el sentido de que no puede reconocer como jurídicos otros ordenamientos igualmente autónomos y originarios, esta doctrina se califica de aberrante e inexacta, por cuanto no obsta a la unidad y plenitud del Ordenamiento jurídico estatal el reconocimiento de instituciones reguladas por otros. El reconocimiento puede hacerse con diversas modalidades: *a)* invocando la norma ajena como presupuesto de la propia; *b)* mediante reenvío material, incorporando a la normativa propia la regulación ajena, tanto actual como sus futuras modificaciones; *c)* mediante reenvío formal, que supone la atribución de efectos a la normativa ajena. En el caso de Sáhara, el Ordenamiento nacional efectúa un reenvío formal al islámico, pues reconoce sus normas, aun permaneciendo extrañas y ajenas al mismo; simplemente, el Estado, que se interesa en diversas materias que ellas regulan, se desinteresa del modo en que éstas son reguladas,

y por ello se limita a atribuir efectos al Ordenamiento islámico en tales aspectos (86).

3. LA YEMAA O ASAMBLEA GENERAL.

El Decreto 1.024/67 define una escala sociológica de acuerdo con la tradición saharai, en cuya base figuran las «familias»; varias familias agrupadas son una subfracción; el conjunto de varias subfracciones es la «fracción», que a su vez se agrupan en «tribus» (87).

Los elementos de esta escala no son de naturaleza homogénea: la familia es unidad biológica; la fracción es Corporación local reconocida, y a la tribu se le reconoce expresamente carácter de «Entidad socio-política». Su único aglutinante viene dado por el carácter de organización consuetudinaria del «pueblo saharai», a la que el Estado español reconoce a efectos de Régimen local.

Queda de esta forma vertebrada una estructura consuetudinaria que la exposición de motivos antes transcrita nos presenta como acéfala hasta la creación de la Yemaa o Asamblea General. La progresión consuetudinaria, familias, subfracciones, fracciones, tribus, queda ahora coronada por dicha Yemaa o Asamblea General como organismo que viene «a completar el sistema actual de la organización sahariana», atendiendo también «a las sugerencias que en este sentido han formulado los naturales»; lo que equivale a declarar que éstos han tomado conciencia de su unidad, superando el estadio de organización tribal en cábilas independientes, alcanzando a percibir la necesidad de un órgano común y superior a todas ellas.

Por otra parte, tal estructura viene enmarcada por el legislador dentro del Régimen local de Sáhara que, en consecuencia, nos ofrece dos series paralelas de instituciones: las inspiradas en la Ley de Régimen local y las inspiradas en las estructuras tribales del pueblo saharai.

Ambas líneas confluyen en cierta forma en la Yemaa o Asamblea General, que incorpora entre sus miembros natos tanto al

(86) SANTI ROMANO: *Principii di Diritto Costituzionale generale*, págs. 58 y 93 y siguientes. Milán, 1947.

(87) Artículo 1.º, 4, del Decreto 3.249/62.

Presidente del Cabildo y de los Ayuntamientos de Aaiun y Villa Cisneros, como a los jefes de tribu o fracción; pero los cuarenta representantes elegidos por todos los autóctonos agrupados en fracciones o subfracciones, en definitiva, llevan el acento de la Yemaa de su función representativa de la «Administración local» al carácter representativo de «pueblo saharai», lo que resulta más acorde con los términos de la propia exposición de motivos del citado Decreto.

Este carácter resulta corroborado si tenemos en cuenta que la Yemaa o Asamblea General no puede aspirar a representar a la totalidad de la «Administración local», sino sólo al «pueblo saharai» organizado en «régimen tribal», y ello por dos razones: su composición y su carácter de Corporación local desprovista de territorios.

A) *Composición de la Yemaa en función del régimen tribal.*

El Presidente y Vicepresidente se eligen por elección de todos los miembros, debiendo recaer la designación entre los que tienen el carácter de representantes «natos», a saber:

— El Presidente del Cabildo y los Alcaldes de Aaiun y Villa Cisneros.

— Los Chiujs o Jefes de tribu o fracción.

Los representantes «electivos», en número de cuarenta, se eligen libremente por «todos los autóctonos» agrupados en fracciones o subfracciones; pueden ser elegidos todos los que a su vez figuren en las listas de electores.

Salvo el Presidente del Cabildo y los dos Alcaldes, que eventualmente (mas no en la actualidad) pueden no pertenecer al «pueblo saharai», todos los representantes de la Yemaa o Asamblea General y todos los electores han de ser «autéctonos» (88); por el contrario, tal requisito no existe en la designación de autoridades locales del Cabildo, Ayuntamientos y Entes menores.

(88) «Autóctonos» (art. 169 del Decreto 3.249/62), según el diccionario de la Real Academia, es «aplicable a los pueblos o gentes originarios del mismo país en que viven». Este concepto de «originarios» se opone a toda la estructura de las elecciones locales en la Ley de Régimen local basadas en el sistema de Padrón. Autóc-

En consecuencia, una Yemaa o Asamblea General restringida a la población autóctona no puede ser representativa de una Administración local que no comparte tal restricción.

Esta conclusión se refuerza al observar que la condición de «autóctonos», a efectos de sufragio activo o pasivo, no corresponde a cualquier persona nacida u originaria de Sáhara, sino a la que pertenece a una fracción o subfracción, de forma tal que sólo el régimen tribal asegura participación en la Yemaa o Asamblea General.

Por tanto, esta Yemaa representa al «pueblo saharauí» en un estadio o etapa concreta de su evolución comunitaria: «el régimen tribal» (89).

Lo hasta aquí expuesto viene confirmado al comprobar que miembros natos de la Yemaa o Asamblea General son «los Chiujs o Jefes de tribu o fracción», elegidos conforme a sus usos y costumbres.

Con ello se reconoce la vigencia actual de las estructuras tribales; sin embargo, la tribu en Sáhara experimenta un proceso de erosión a causa del asentamiento en núcleos urbanos y por las condiciones económicas y culturales, en paulatino desarrollo hacia *standards* occidentales.

Conviene además dejar constancia de que la tribu no había alcanzado reconocimiento legal, toda vez que la normativa provincial venía contemplando los niveles más reducidos de las fracciones y subfracciones.

Sólo tardíamente, el Decreto 1.024/67 positiviza la institución, definiéndola como Entidad socio-política que agrupa varias fracciones; este concepto legal y la vinculación a las jefaturas de tribu del cargo de miembro nato de la Yemaa o Asamblea General, son las únicas referencias del Ordenamiento de Sáhara a las tribus, por lo que existe una laguna normativa en cuanto a la determinación de qué grupos sociales tienen rango de tribu, amén de otros problemas de organización que en principio sólo podrán ser resueltos apelando al principio general de

tonos ofrece sobre el anterior concepto de «naturales musulmanes» la ventaja de eliminar indebidas referencias al elemento religioso.

(89) Lo que evidentemente descarta todo proyecto de integración racial en las intenciones del legislador.

respeto al Derecho consuetudinario reconocido en la normativa anterior.

Al igual que el concepto de «autóctonos», el de «tribu» presenta elementos no jurídicos muy acusados que la definición legal reconoce como pertenecientes a la Sociología y a la Política; en el aspecto sociológico, el legislador configura la tribu como cúspide del régimen tribal sahariano (familia, subfracción, fracción, tribu); en cambio, en el aspecto político no se efectúa la menor precisión, por lo que resulta que la tribu—definida legalmente por su doble funcionalidad sociológica y política—tiene desarrollada la primera en un esquema estructural lógico, pero carece de funcionalidad política.

Sin embargo, debe modularse esta conclusión, por cuanto la tribu es unidad básica para el reclutamiento de los representantes natos y electivos de la Yemaa o Asamblea General, y por ello configuramos esta Corporación local en función del «régimen tribal».

Incrustada la Yemaa en el Régimen local, sus competencias son administrativas y no políticas; pero no puede ostentar la correspondiente representatividad general por ser composición que, restringida a los representantes del pueblo saharauí organizado en tribus, refleja una etapa concreta del proceso político de descolonización.

B) *La Yemaa, Corporación local no territorial.*

La Yemaa es una «Corporación», en cuanto *universitas personarum*; «local», en cuanto incrustada en el Ordenamiento de una Provincia. Salvadas las diferencias, podríamos comparar a la Yemaa con una Diputación sin Provincia o un Ayuntamiento sin Municipio.

La carencia de territorio y población, la ausencia de un Ente local cuyo órgano rector sea la Yemaa, privan a ésta de toda posibilidad de representación general, acantonándola en el ámbito de la representación tribal atribuida a sus miembros, ajena a todo proyecto de integración racial y, por ello, etapa progresiva en una de las posibles vías de la descolonización.

4. COMPETENCIAS DE LA YEMAA O ASAMBLEA GENERAL.

Las competencias atribuidas a la Yemaa o Asamblea General son las siguientes:

1.^ª Consultiva: ejercida mediante dictamen «en todos aquellos asuntos de interés general del territorio».

2.^ª Intervención en leyes o decretos que deban regir en el territorio.

3.^ª Iniciativa ante el Gobierno en orden a la adopción de medidas y reglamentos de leyes del Estado.

Sin perjuicio de un análisis más detallado de estas competencias, basta su simple examen para anticipar que la Yemaa o Asamblea General tiene delimitadas sus competencias por razón de una base territorial y no por razón de la materia.

La especialidad territorial incide tan intensamente sobre cualquier actividad estatal, que el legislador atribuye a los representantes autóctonos potestades básicamente consultivas; y nótese que protagonista de esta competencia no es la Administración local inspirada en la Ley de Régimen local, sino la cabeza de la estructura tribal saharauí (90).

Además, la Yemaa, salvo en esas tres competencias, no puede deteriorar las competencias representativas del Cabildo provincial, y como órgano consultivo y de propuesta carece de jerarquía sobre la Administración local, de la que sólo es «superior» en su específica esfera representativa y a efectos honoríficos.

Pasemos al análisis detallado de estas competencias:

A) *Competencia consultiva en asuntos de interés general y cuestiones que afecten al desarrollo económico-social del territorio.*

En cuanto a los «asuntos de interés general del territorio»,

(90) El artículo 174 del Decreto 3.249/62, al definir las competencias de la Yemaa omite toda referencia relativa a la Administración local; así, no habla de asuntos de «interés general de la Provincia», sino de «interés general del territorio», ni de disposiciones que «deban regir en la Provincia», sino que «deban regir en el territorio».

se efectúa una enumeración ejemplificativa, y no de competencias tasadas, en la siguiente forma:

- Presupuestos.
- Planes de obras públicas.
- Enseñanza.
- Agricultura y ganadería.
- Alumbramiento de aguas.

La función consultiva se extiende a «asuntos que afecten al desarrollo económico-social», lo que permitiría a la Yemaa actuar como la Comisión número 25 del Plan Nacional, aspiración basada en la existencia de Comisiones específicas para otras Provincias (Canarias).

Esta función consultiva se desarrolla a través de dictámenes, como expresamente declara el artículo 174, 1, cuya naturaleza jurídica es la de actos declarativos de juicio (91) que revisten forma escrita (92), limitados al asunto sujeto a consulta, sin que puedan dictaminarse otros con él relacionados y técnicamente inviables, salvo en los casos que impliquen una decisión alternativa.

La Yemaa o Asamblea General, en el ejercicio de funciones consultivas, puede caracterizarse con arreglo a los siguientes principios estructurales (93):

- su competencia no es general, sino particular, y viene delimitada por el criterio territorial de competencias; tal competencia particular y territorial es actuada en la esfera local;
- su competencia no es técnica o jurídica, sino política;
- por su estabilidad, es órgano permanente, constituyendo, por tanto, un auténtico Cuerpo consultivo y no una mera Comisión temporal;
- por el carácter de sus miembros, es órgano representativo y no burocrático;
- por su posición en las estructuras administrativas, es ór-

(91) ZANOBINI: *Corso di Diritto amministrativo*. Milán, 1958, vol. I, pág. 277.

(92) GARCÍA DE ENTERRÍA: *La Administración Española*, cit., ha subrayado proceso formulista del dictamen.

(93) CORDERO DE TORRES: *El Consejo de Estado*, pág. 14, Madrid, 1944. GARCÍA DE ENTERRÍA: *La Administración Española* cit., págs. 53 y sigs. Prescindimos de un análisis conjunto de la función consultiva en la teoría general, para el que puede utilizarse *La funzione consultiva*, Padova, 1942, de POMPEO CORSO.

gano externo a la Administración activa, que no ostenta poderes jerárquicos sobre la Yemaa o Asamblea General;

— por su composición, es órgano colegiado; en consecuencia, el juicio del órgano es el resultado de un proceso interno de integración de las voluntades de los miembros que se formaliza externamente en el dictamen como acto único colegial (94).

La Yemaa o Asamblea General, como órgano colegiado, tiene potestad para elaborar, aprobar y aplicar su Reglamento interno como expresión normativa de su autonomía corporativa. Mayor problema supone su estructura simple, al margen del normal binomio órgano monocrático-órgano colegiado, lo que en definitiva implica la indeterminación en el destinatario de sus dictámenes; en el ejercicio de su función consultiva, la Yemaa emitirá dictámenes «en vacío», carentes de destinatario específico en la Administración activa. Igual problema se suscitará a la hora de determinar si la Yemaa actúa sus consultas de oficio o previa solicitud de dictamen por parte de la Administración activa, y en este último supuesto qué órganos pueden dirigirse a la Yemaa para solicitar su dictamen. Ambos problemas derivan de la fractura del principio organizativo que vincula los órganos colegiados a órganos monocráticos.

Por lo demás, los dictámenes de la Yemaa, no existiendo previsión legal en contrario, son facultativos y no vinculantes (95).

En conjunto, no es aventurado concluir que la Yemaa, en el ejercicio de su función consultiva, tendrá que superar las dificultades planteadas por la imprecisión inicial con que se le ha atribuido dicha función.

(94) Un análisis del principio de organización colegial no opuesto, pero sí entrecruzado con el principio de organización monocrática, FORSTHOFF: *Tratado de Derecho administrativo*, I. E. P., Madrid, 1958, págs. 564 y sigs. También, GARRIDO FALLA: *Tratado de Derecho administrativo*, Madrid, 1961, vol. I, págs. 389 y sigs. GONZÁLEZ PÉREZ: *El procedimiento administrativo*, Madrid, 1964, págs. 204 y sigs., y bibliografía allí citada, y sustancialmente, ALESSI, *Sistema istituzionale del Diritto amministrativo italiano*, Milán, 1960, págs. 121 y sigs.

(95) Sobre la diferente eficacia jurídica entre este tipo de dictámenes y los preceptivos y vinculantes, véase el dictamen del Consejo de Estado número 26.948 en *Recopilación de doctrina legal: 1960-1961*, Madrid, 1967. Ley de Procedimiento, artículos 85, 53, 5; 43, 1, c, y 93, 3.

GONZÁLEZ PÉREZ: *El procedimiento...* cit., págs. 340 y 460.

También existen dictámenes «parcialmente vinculantes cuando la Administración puede separarse del dictamen sujetándose a un procedimiento especial» (ZANOBINI: *Corso...* cit., vol. I, pág. 277); así, el artículo 10, 13, de la Ley de Régimen jurídico.

B) *Intervención de la Yemaa o Asamblea General en la aplicación al territorio de leyes y decretos (96).*

Son «disposiciones con rango de ley» tanto las leyes como los decretos legislativos (decretos-leyes, textos articulados y textos refundidos) (97); las «disposiciones con rango de decreto» no abarcan la totalidad de las manifestaciones de la potestad reglamentaria de la Administración, de forma que los reglamentos situados en planos jerárquicos inferiores al decreto quedan excluidos a la intervención de la Yemaa o Asamblea General (98), y lo mismo sucede con el Ordenamiento jurídico islámico.

Presidencia de Gobierno, por su competencia general en cuantos asuntos afecten a Sáhara, viene obligada a informar —no a solicitar informe— a la Yemaa o Asamblea General; se trata, por tanto, de un trámite preceptivo de «puesta en conocimiento» y no de solicitud de informe; dicho trámite debería producirse con anterioridad a la publicación en el *Boletín Oficial de la Provincia*, para posibilitar que la Yemaa pueda formular «propuestas» de adaptación a las peculiaridades del territorio.

Así, pues, hay dos actos administrativos de distinta naturaleza y efectos: la «puesta en conocimiento» preceptiva, y la «propuesta» facultativa y no vinculante.

La «propuesta» es una típica declaración de deseo que trata de influir en el acto o reglamento final, y además expresa una potestad de iniciativa no vinculada a previa solicitud por parte de la Administración activa; en consecuencia, aunque Presiden-

(96) «Ser informada de las disposiciones con rango de Ley o Decreto que deban regir en el territorio, pudiendo a este respecto formular las observaciones o sugerencias que se consideren oportunas para su adaptación a las peculiaridades del mismo».

(97) Artículo 10, apartados 4 y 3, de la Ley de Régimen jurídico.

(98) El artículo 24, 1 y 2, de la Ley de Régimen jurídico establece qué disposiciones revisten forma de Decreto. El artículo 23 de la misma Ley coloca en planos jerárquicos inferiores a las Ordenes acordadas por las Comisiones del Gobierno, Ordenes ministeriales y disposiciones de autoridades y órganos inferiores, según el orden de su respectiva jerarquía.

cia omite el trámite preceptivo de «puesta en conocimiento», la Yemaa podrá formular sus «propuestas».

La «puesta en conocimiento» debe configurarse como trámite de pura cortesía, pues la Yemaa o Asamblea General normalmente conocerá ya la disposición con rango de ley o de decreto a través del *Boletín Oficial del Estado*.

C) *Iniciativa ante el Gobierno en orden a la adopción de «medidas» y reglamentos ejecutivos de las leyes del Estado.*

En su mayor parte, esta competencia es la simple inversión de la anterior; si Presidencia no informa de la Yemaa, ésta ejerce su iniciativa ante el Gobierno; con limitación a los reglamentos ejecutivos de las leyes (99) que cabalmente se aprueban por decreto (100), con exclusión de «reglamentos independientes» (101) y de los «reglamentos de necesidad» (102).

V. RECAPITULACION FINAL

En el Régimen local de Sáhara coexisten dos series paralelas de instituciones: las inspiradas en la Ley de Régimen local y las que reflejan el régimen tribal.

Coronando formalmente ambas series institucionales, la Yemaa o Asamblea General permite la intervención directa cerca del Gobierno de los representantes del pueblo saharauí, y en su carácter de órgano consultivo puede influir sobre el Ordenamiento jurídico.

Corresponde, pues, a la Yemaa no tanto la representación de la Administración local, que tiene formalmente atribuida, como la representación de los intereses tribales del pueblo saharauí al más alto nivel.

(99) Artículo 17, 6, de la Ley de Consejo de Estado y artículo 10, 6, de la Ley de Régimen jurídico. Una interpretación favorable a la vigencia del primero y, por tanto, de los «reglamentos provisionales», en A. PÉREZ HERNÁNDEZ: *El Consejo de Estado*, B. O. E., Madrid, 1965, pág. 37, en nota 10.

(100) Artículo 24, 1, de la Ley de Régimen jurídico.

(101) Que en forma alguna pueden quedar incluidos en la previsión del artículo 174, 3, que literalmente dice: «normas jurídicas necesarias para el cumplimiento y desarrollo de las leyes del Estado».

(102) Sobre «medidas de intervención», VILLAR PALASÍ, *La intervención administrativa en la Industria*, I. E. P., Madrid, 1964, pág. 100.