

CAPILLA ALFONSO
PRIMERA UNIVERSIDAD
DE MADRID

SECCION CUARTA

EL DERECHO ADMINISTRATIVO
DEL ORDEN INTERNACIONAL

CAPILLA ALFONSO
UNIVERSIDAD DE VALLADOLID

CAPITULO PRIMERO

IDEA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO INTERNACIONAL

1.—El término *Administración internacional* (1) es, dice Martens, una expresión poco comprendida y empleada por los autores de Derecho internacional, y, sin embargo, dicha Administración existe, y hace largo tiempo que se atribuyen su dirección los Gobiernos (2). Y no sólo no suelen tratar del asunto los autores de Derecho internacional, sino que tampoco los de Derecho administrativo suelen comprenderlo en el cuadro de sus planes (3). Repútase el Derecho administrativo una rama del *público interno*, y siendo así, es natural que se excluya de su esfera científica, todo cuanto trascienda de la pura acción territorial del Estado.

2.—Pero, repito con Martens, que la Administración in-

(1) Stein, *Hand. cit.*, I; *Lehre, v. d. inn. Verwaltung*, página 94; Gneist, *Dir. amm.*, lib. III, cap. I; Gumpowicz, *Verwaltungslehre*, pág. 30; Martens, *Tratado de Derecho internacional*, tomo II; Torres Campos (M.), *La Administración internacional* (en *La Administración*, 1895).

(2) *Ob. cit.*, pág. 1.

(3) El Sr. Royo y Villanova, Catedrático de Valladolid, comprende en su *Programa la Administración del Estado en la sociedad internacional*, si bien no da á ésta todo el desarrollo que yo creo indispensable darle.

ternacional existe, y existiendo, la exclusión de la misma como *Derecho del internacional* y como *Derecho administrativo internacional* del administrativo, no se justifica. Prescindiendo de las razones que aconsejan el estudio de la Administración internacional en el primer respecto, y ateniéndonos á nuestro punto de vista, conviene advertir que, dado que hay una actividad en el Estado de carácter internacional, que encarna en instituciones, su Administración surge necesariamente; Administración que, por los motivos generales que explican el carácter jurídico de toda actividad del Estado, reviste las formas del Derecho. Ahora bien: esto supuesto, no puede reputarse completo un sistema de Derecho administrativo, sin determinar la naturaleza de la Administración internacional, fijar su lugar en el organismo de las relaciones administrativas, y señalar su contenido. La esfera del Derecho administrativo, reducida á los límites de la acción *interna* de los Estados modernos, no reproduce ni la idea del Estado humano, ni la realidad histórica de dichos Estados, los cuales como tales, ó como miembros de concursos internacionales, entrañan una actividad *exterior* que provoca la constitución de órganos, cuyo aspecto administrativo es indudable.

3.—Pero ¿cuál es el concepto de dicha Administración? Martens orienta bien en principio aquél, aun cuando al fijar su contenido parece seguir las ideas corrientes, en lo de confundir la Administración con el Gobierno. La Administración internacional, dice, «es una consecuencia de la comunidad de las naciones..... la cual se funda en que los Estados han conocido que debían auxiliarse mutuamente y tratar de conseguir, mediante esfuerzos comunes, la completa expansión de su fuerza..... y entendemos por ella la acción

que en la esfera de la comunidad general, y respetando los límites que el Derecho internacional señala, ejercen libremente los Estados para satisfacer sus intereses esenciales.» Esta definición puede expresar la acción administrativa internacional, como distinta de la acción internacional como tal. Pero repito que Martens no lo entiende así: según él, «la Administración internacional abarca el conjunto de todas las medidas administrativas ó jurídicas, cuya acción alcanza más allá de las fronteras.....» y añade, «que está encargada de ejecutar medidas positivas para resolver problemas determinados y preparar resultados concretos y de *garantir derechos* ó restaurarlos si han sido violados (1).» Por donde Martens señala como función de la Administración internacional, la dirección de las relaciones internacionales, sentido también de Stein, siendo actos administrativos, los actos de gestión política, en la vida de cooperación entre los Estados.

4.—En mi concepto, conviene rectificar esta orientación de Martens y de Stein, recordando, al efecto, el significado de lo *administrativo*. Sólo dando á la palabra Administración un alcance impropio, rectificado ya en la *Introducción*, puede denominarse Administración internacional la dirección *jurídica* y *política* de las relaciones internacionales. La actividad de los Estados en la cooperación internacional es, en sí, de relación política. Sus actos no son necesariamente administrativos, sino de dirección de vida exterior, provocada por la formación de un concurso entre Estados, y por las tendencias expansivas de la humanidad. La existencia de una Administración internacional, depende de la de un orden internacional de relaciones jurídicas, que provo-

(1) Ob. cit., II, págs. 2, 3 y 5.

can una actividad en los Estados, suscitando la constitución de una entidad superior á éstos; actividad que encarna en instituciones, las cuales es preciso *formar, conservar y perfeccionar* (*administrar*, en suma). Lo *administrativo* aquí, consiste en los esfuerzos económicos, jurídicos, personales que los Estados por sí, y en cooperación parcial ó universal, verifican, para condicionar la acción internacional en sus varias manifestaciones.

5.—Dado el estado actual del orden jurídico de las relaciones internacionales, la Administración de las mismas tiene que ser indeterminada, fragmentaria, incoherente, sin aquel núcleo ó núcleos impulsores que se producen, en la vida administrativa de los Estados nacionales y de los centros locales. Falta, en efecto, el organismo del Estado internacional: la sociedad universal de los pueblos es aún mera aspiración ideal, sin representación ni organización específicas. Todo lo que en esta esfera superior de la vida humana existe, son manifestaciones y tendencias cooperativas, dominadas á veces por grave espíritu de desconfianza, de orden interior muchas (propias de cada Estado), de orden exterior otras (del concurso de los Estados), pero sin formar una colectividad antárquica con instrumentos propios. Ahora bien: siendo esto así, la Administración internacional no podrá ser sino una Administración cuya personalidad se halla acaso en vías de formación, pero que aún no está formada.

6.—El carácter jurídico de la Administración internacional, base de su *Derecho administrativo*, resulta, según se ha indicado, de los motivos generales que explican el de toda actividad personal (de ser de razón); de un modo más concreto nace, como nota Martens, «de que la acción interna-

cional de los Estados está subordinada, no sólo á los medios materiales y morales de que aquéllos disponen, sino también al cumplimiento de ciertas condiciones jurídicas de índole general. Estas condiciones derivanse de los hechos, de los derechos de otro Estado, de las leyes, de los principios del Derecho internacional y de las bases de la comunidad de las naciones,» ó más bien quizá, derivanse de la naturaleza del sujeto histórico de las relaciones internacionales, y del que inmediatamente verifica la gestión administrativa para condicionarlas, el cual es ó el Estado nacional ó la representación corporativa de los pueblos unidos; esto es, siempre un sér de razón que ha de conducirse como sér de derecho.

7.—La condición presente del orden administrativo internacional impone generalmente como sujetos necesarios los Estados. El Derecho administrativo internacional, hoy por hoy, se refiere á la vida política de las aspiraciones nacionales. Sin duda hay vida extra-nacional, humana, que implica manifestaciones administrativas, y aun las del orden político tiene como base, todos los factores sociales en que por necesidad se apoya; pero en el concepto del Derecho administrativo, que sirve de idea fundamental á nuestra sistematización, sólo comprendemos la Administración internacional propiamente dicha, en cuanto se refiere á la formación, conservación y perfeccionamiento de las instituciones de los Estados, producidas para dirigir y hacer posibles las relaciones sociales universales, y para sostener viva y respetada la personalidad colectiva de los mismos, y en su caso de sus miembros.

8.—Como no existe (núm. 4) verdadera sociedad política de naciones, sino naciones que realizan funciones de tenden-

cia universal, y que á veces necesitan afirmar su personalidad colectiva frente á peligros exteriores, y manifestaciones parciales de una acción cooperativa de los pueblos, la Administración se produce en este orden de la manera siguiente: 1.º Hay una Administración que atiende á las consecuencias internacionales del ejercicio de las fuerzas del Estado, base de lo que Stein considera como Derecho administrativo internacional autónomo. Abarca esta Administración los cuidados de la defensa pacífica de la integridad social del pueblo. 2.º Hay una Administración internacional anormal, extraordinaria, que nace de la imperfección del orden internacional mismo, en cuanto éste no procura siempre, las condiciones jurídicas adecuadas, para la afirmación de la personalidad política de los pueblos. El objeto inmediato de esta Administración es la organización y cuidado del Poder nacional, representado en la fuerza armada, especialmente cuando ésta se convierte en instrumento defensivo ú ofensivo del Estado. Y 3.º Hay, por fin, una Administración de intereses comunes, nacida de concursos y acuerdos para la cooperación de los Estados. Ciertas manifestaciones de esta Administración se encaminan á condicionar los fines que persigue la anterior, siendo la forma que las determina expresamente, la de los Tratados de alianza ofensiva ó defensiva. Otras implican de un modo más claro las tendencias cooperativas humanitarias hacia la sociedad universal, produciendo el Derecho administrativo internacional con sujeto imperfecto aún, pero distinto del Estado nacional. Las formas históricas bajo que se revelan aquéllas y su Administración internacional, son los Tratados y Uniones pactados entre los representantes de dos ó más pueblos.

CAPITULO II

LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO PARA EL RÉGIMEN INTERNACIONAL

1.—La estructura fragmentaria de la obra administrativa en el orden internacional, no obsta para que puedan señalarse diversos órganos específicos. «Lo mismo, dice Martens, que para la Administración interior, para la internacional, los Estados necesitan órganos destinados á ejecutar su voluntad y sus decisiones. Estos órganos existen, y por medio de ellos se mantienen las relaciones políticas y sociales en lo exterior.» Dado el concepto corriente de las relaciones entre Estados, se debe considerar órgano de éstos, toda persona designada por el Gobierno para realizar actos de vida internacional. El aspecto administrativo aquí está en la necesidad satisfecha de procurar dicho órgano.

2.—La misma imperfección de la vida política internacional, la situación de paz armada, de lucha y oposición de intereses colectivos, en que los Estados se encuentran, determina la existencia de órganos que verifican actos de gestión en la vida exterior de las distintas comunidades á quien representan. El citado Martens clasifica estos órganos en dos grupos: 1.º, el de administradores *permanentes*; y 2.º, el de

los *temporales*, colocando en el primero los agentes diplomáticos, los cónsules, el Ministerio de Negocios extranjeros, el personal de éste y los ejércitos de mar y tierra, y en el segundo, las personas provistas de poderes particulares, para tomar parte en los congresos y conferencias, los delegados, agentes, comisarios y, en general, los funcionarios encargados de una misión especial (1).

3.—No conceptúa completa esta clasificación de los órganos, que por obra de la Administración, atienden á la vida internacional. Prescindiendo de aquellos órganos de naturaleza meramente social, que el esfuerzo administrativo de los particulares crea, en las constituciones políticas de las naciones, es preciso señalar un órgano importantísimo de las funciones internacionales, y cuya representación política determina muy complejos detalles administrativos. Me refiero al jefe del Estado. Por otra parte, la vida internacional ha constituido ciertas instituciones esencialmente administrativas por su contextura, aunque no siempre por su fin, y que responden á la formación de uniones cooperativas en virtud de tratados, pactos, y para el régimen y garantía de intereses políticos, intelectuales, morales, físicos y económicos. A veces no se forma una verdadera institución específica; pero otras, sí: se constituye dicha institución con su *centro ú oficina especial*.

4.—Según lo expuesto, el factor orgánico que por obra de la Administración internacional, se ofrece constituido en los pueblos civilizados modernos, comprende: 1.º, los órganos permanentes y temporales de cada Estado, para dirigir frente á los otros su vida y relaciones internacionales;

(1) Ob. cit., II, pág. 13.

y 2.º, las oficinas ó centros burocráticos de índole neutral, para proteger y armonizar los intereses sociales comunes á las diferentes naciones (á todas ó á algunas).

5.—Hablaremos ahora de los órganos permanentes y temporales, empezando por los primeros. Son: *a)* el Jefe del Estado; *b)* el Ministerio de Relaciones exteriores; *c)* los Cuerpos diplomático y consular; *d)* el Ejército.

6.—El *Jefe del Estado*, Monarca ó Presidente de la República, es hoy el representante visible y personal de la unidad gubernativa del Estado. Históricamente, el monarca ha sido la personificación tangible de la vida de los pueblos en sus relaciones mutuas. La dirección primera de la vida internacional se ha atribuido, como prerrogativa soberana, al *Soberano*, ó que por tal se tenía. Sin duda han cambiado de un modo radical las ideas fundamentales en que esta concepción de la *realeza* descansaba, y el régimen representativo ve sólo en el Jefe del Estado una magistratura; pero á pesar de esto, el Jefe del Estado desempeña por honor y por función efectiva, un importante papel en la vida internacional, papel que determina operaciones administrativas encaminadas: 1.º, á sostener el alto rango social que la representación de un pueblo impone al Jefe del Estado; y 2.º, á condicionar las prerrogativas que las leyes y constituciones le atribuyen (véase tomo I, pág. 405).

7.—Las legislaciones positivas confirman la doctrina expuesta. En Inglaterra, la Dirección de las relaciones exteriores se atribuye por el *Common law* al Rey. Según las indicaciones de Blackstone, el Rey es un *delegado* ó representante del pueblo en las materias internacionales. En tal concepto, le atribuye el derecho de legación, la celebración de tratados y alianzas, el derecho de la guerra y de la paz, el de represalias y el de conce-

der salvo-conductos, etc. (1). Según la Constitución de los Estados Unidos, el Presidente puede, con la anuencia del Senado, celebrar tratados, nombrar embajadores y cónsules, recibiendo los extranjeros (art. 2.º, sec. II, 2.º, y III, 1.º) Según la Constitución alemana (art. 11), el Emperador representa la Confederación en las relaciones internacionales, declara la guerra y hace la paz, celebra alianzas y tratados, y recibe á los agentes diplomáticos. Por la ley francesa (de 16 de Julio de 1875), el Presidente negocia y ratifica los tratados, dando cuenta á las Cámaras (art. 8.º); preside todas las solemnidades nacionales, y recibe á los agentes diplomáticos (L. de 25 de Febrero de 1875, art. 3.º) Por último, en España el Rey declara la guerra y hace la paz, dando cuenta á las Cortes; dirige las relaciones diplomáticas y comerciales con las otras naciones (Const., art. 54), pero necesita estar autorizado por ley especial para admitir tropas extranjeras en el territorio del Estado, incorporar á éste territorios ó cederlos, y para ratificar los tratados de alianza ofensiva, especiales de comercio, los que estipulan dar subsidios á Potencias extranjeras, y cuantos puedan obligar individualmente á los españoles (id., art. 55).

8.—Cerca del Jefe del Estado, por tradición en ciertas Monarquías, como la inglesa, por virtud de diversas disposiciones orgánicas, entre otras, como en la Monarquía española (tomo I, págs. 382-83), ó bien en razón de la organización constitucional, se ha producido un centro burocrático, de índole política y administrativa, encargado de preparar y dirigir de un modo efectivo la vida internacional. Según Gneist, aun cuando en Inglaterra se ha conceptuado muy personal la prerrogativa real de las relaciones exteriores, sin embargo, el órgano principal que elabora y pone en práctica esta prerrogativa (núm. 7), es el *Foreign Secretary—Foreign office*,—que corresponde á lo que en los diferentes países se denomina el Ministerio de Relaciones exteriores, y entre nosotros *Ministerio de Estado*. (Véase acerca de éste, tomo I, págs. 383 y 389.)

(1) Ob. cit.; Bowyer, *Const. Law*, 157-160.

9.—La acción inmediata de los Estados en la vida internacional, ejérese por los *enviados*, que en su acepción más amplia, dice Martens, son los *agentes diplomáticos y los cónsules*. La distinción entre los agentes diplomáticos y consulares, circunstancial en gran parte, nace de la diferencia existente entre la dirección *política* de los intereses de gobierno en los Estados, y la dirección de los intereses sociales. «Los agentes diplomáticos son, sobre todo, representantes de los intereses políticos, mientras que los cónsules tienen como misión especial el desarrollo de los intereses mercantiles é intelectuales, de las naciones y de los individuos (1).»

10.—Los agentes diplomáticos ó del servicio diplomático (*Diplomatic service*) (2), constituyen en el mundo un cuerpo de funcionarios representativos y á la vez del orden técnico y burocrático, regulado en ciertas manifestaciones por preceptos de índole general: en tal respecto, gozan de ciertos derechos ó prerrogativas que estudia el derecho internacional y que se comprenden en lo que suele llamarse el derecho de embajada ó de legación (3). En la organización administrativa de

(1) Martens, ob. cit., II, pág. 14.

(2) Ob. cit. de Gneist.

(3) *Bibliografía*: Martens, ob. cit.; Gneist, idem; Phillimore, *International law*, tomo II; Heffter, *Derecho internacional*; Marshall, *International vanities*; Neuman, *Derecho internacional*; Lehr, *Manuel des agents diplomatiques et consulaires* (1888); Martens, *Guide diplomatique* (1866); Pradier-Fodere, *Cours de droit diplomatique* (1881); Esperson, *Diritto diplomatico*; Torres Campos, *Elementos de Derecho internacional público*, tomo I; Marqués de Olivart, *Derecho internacional público*, tomo I; Castro y Casaleiz, *Guía práctica del diplomático español* (1887).

los diferentes países, los agentes diplomáticos son funcionarios dependientes del Ministerio del Exterior (*Foreign department*—Ministerio de Estado), y generalmente constituyen cuerpo facultativo. Los grados y títulos de los agentes diplomáticos, objeto de interminables controversias cuando los Estados (siglo xvii) sólo conocían una sola categoría (los *embajadores*), se fijaron por el Congreso de Viena con el Reglamento de 19 de Marzo de 1815. Según éste, los agentes diplomáticos se clasifican en tres grupos: 1.º, embajadores y legados ó nuncios; 2.º, enviados, ministros ú otras personas acreditadas cerca de los Soberanos; y 3.º, encargados de negocios acreditados cerca de los Ministros del Exterior. Posteriormente (1818) creóse otra categoría (entre encargados de negocios y enviados), con el nombre de ministros residentes. La clasificación tiene carácter internacional (1). Respondiendo á ella, se ha organizado en España el cuerpo diplomático. En efecto, ya en 1844 el R. D. de 4 de Marzo había clasificado este cuerpo en varias categorías, dándoseles nueva organización en los de 27 de Febrero de 1851 y 17 de Febrero de 1852, la cual fué modificada por los de 31 de Mayo, 24 de Julio de 1870 y Regl. de igual fecha; pero un R. D. de 7 de Enero de 1875 volvió á poner en vigor la anterior legislación. Actualmente, lo referente á la carrera diplomática está regulado por la L. de 14 de Marzo de 1883, Reglamento de 23 de Julio del mismo año y R. D. de 11 de Febrero de 1886. La carrera se ha organizado con separación de la consular.

11.—*Organización de la carrera diplomática.* La ley la conceptúa especial y comprende ocho categorías por este orden: 1.ª, embajadores; 2.ª, enviados extraordinarios y ministros plenipotenciarios de primera clase; 3.ª, idem de segunda clase; 4.ª, ministros residentes; 5.ª, secretarios de primera clase; 6.ª, idem de segunda; 7.ª, idem de tercera; 8.ª, agregados. Por el Real decreto de 1886 citado se ha creado una nueva categoría: la de aspirantes á agregado diplomático, en concepto de clase auxiliar del Ministerio de Estado. Todos los cargos de las indi-

(1) Martens, *ibid.*

casas categorías deben ser desempeñados por individuos de la carrera diplomática; pero los de las dos primeras pueden conferirse á personas extrañas de relevantes servicios ó méritos (arts. 1.º y 2.º de la L.) En la carrera diplomática se ingresa por la octava categoría, por oposición y con las condiciones exigidas por el art. 6.º de la ley, según dispone el cap. III del Regl., ó con arreglo al art. 7.º del R. D. de 1886, dado el concepto de aspirante á agregado. Los agregados prestan sus servicios en el Ministerio de Estado ó en las legaciones (art. 7.º de la L.) Para ascender en todas las categorías, es preciso haber servido, sin nota desfavorable, tres años, por lo menos, en la anterior (art. 8.º de la L. y cap. IX del Regl.) El Gobierno nombra y separa libremente los embajadores y enviados extraordinarios y ministros plenipotenciarios de primera clase y jefes de misión (art. 3.º de la L.) Se permite el desempeño de cargos diplomáticos á los cónsules en las condiciones del art. 3.º de la ley. Los empleados de la carrera diplomática están sujetos á la corrección disciplinaria (cap. VII del Regl.) Lo relativo á cesantías, jubilaciones y derechos pasivos, puede verse en el capítulo VIII del mismo.

El servicio administrativo del cuerpo y función de la diplomacia implica lo referente: 1.º, á la organización del personal; 2.º, á la prestación de los medios para que puedan cumplir su función; 3.º, á la distribución del personal. En España, la organización del personal está indicada. La prestación de medios tradúcese en los sueldos y en los gastos de representación (artículo 9.º de la L.), viáticos, etc., y en las instalaciones decorosas y suficientes de las legaciones, y, por fin, en las condiciones producidas por el Derecho internacional, para hacer posibles las misiones diplomáticas, siendo las principales las que implican los derechos de *inviolabilidad* y *extraterritorialidad* (1). Por último, la distribución del personal se hace, adaptándolo á las funciones ministeriales y á las circunstancias de los países en que hayan de establecerse (categoría de la legación).

12.—Concretamente, las instituciones que la distribución y

(1) Martens, *ob. cit.*, I, caps. I y II, pág. 50.

prestación del servicio diplomático produce, y á cuya instalación y conservación atiende la actividad administrativa, son las legaciones. Estas, oficinas dependientes del Ministerio de Estado (del Exterior) de cada país, y situadas en el territorio de los otros países, las constituyen un conjunto de personas (jefe de misión y personal auxiliar) y de bienes (la casa de la legación y material del servicio y oficinas), que la Administración procura y sostiene. En el Reglamento orgánico, especialmente en su capítulo I, se determina cómo se atiende á la conservación administrativa de las legaciones. Una legación la forman el jefe de misión, encargado personalmente de representar á España cerca del país en que esté acreditado, y los secretarios necesarios, entre los cuales se distribuye el despacho de los diferentes asuntos (Regl., arts. 17 á 24). La instalación de la legación se hace ó en edificio propio del Estado ó alquilado; en los países donde el Gobierno no lo posee ni lo ha alquilado, el jefe de misión recibe, para su instalación, gratificación igual á la mitad de su sueldo y gastos de representación (Regl., artículos 43 y 44); el Gobierno atiende á la conservación y reparación de las instalaciones en edificios propios (art. 47).

13.—«Los cónsules no son, dice Gneist, los representantes del Estado bajo la tutela de los principios del derecho de gentes, sino agentes públicos, que atienden al cuidado de ciertos intereses comerciales y marítimos (1).» Martens hace una distinción, sin embargo, entre los cónsules en Oriente y en los países cristianos. «Como quiera, dice, que los Estados europeos están unidos por relaciones norma-

(1) *Bibliografía*: Gneist, ob. cit.; Martens, ob. cit.; Neumann, *Hand. des Consulatswesens* (1854); Miltitz, *Manuel des Consuls*; De Clercq y De Vallat, *Guie pratique des Consulats* (1880); Lehr, *Manuel* cit., y los tratados de Derecho internacional citados. Véase, respecto de España, Toda y Güell, *Derecho consular de España* (1889).

les, encuéntrase claramente definidas en ellos las diversas atribuciones de los enviados y de los cónsules. Están encargados estos últimos, en dichos Estados, de velar por los intereses relativos al comercio y á la industria de su nación; mientras que en los Estados bárbaros las funciones consulares tienen, sobre todo, carácter diplomático.» En definitiva, los cónsules, en los Estados cristianos, responden á la necesidad internacional del cuidado de los intereses comerciales é intelectuales de su país, en sus relaciones con otros, y representan esfuerzo administrativo, para proporcionar, con ellos, el instrumento vivo de la tutela por el Estado en las relaciones indicadas entre los pueblos.

14.—El Derecho administrativo internacional ha formulado ciertos principios generales de organización consular. Según ellos (Martens, ob. cit.), las instituciones consulares se hallan constituídas y clasificadas atendiendo: 1.º, al territorio—el servicio consular se ordena adaptado á circunscripciones territoriales;—2.º, á la condición personal de los cónsules—son éstos de carrera ó sea funcionarios del orden burocrático,—y no de carrera—*cónsules electi*, honoríficos;—3.º, al rango y á la jerarquía—hay cónsules generales, jefes de circunscripción consular, cónsules de circunscripción limitada (ciudad, puerto), vicecónsules y agentes consulares, auxiliares.

15.—La legislación española sobre cónsules refleja el concepto general de sus funciones y los principios indicados de distribución administrativa. Las disposiciones más importantes dictadas acerca de ellos son la L. y Regl. de 31 de Mayo—24 de Julio de 1870, derogados por la L. de 23 de Julio de 1883 y Reglamento de la misma fecha. Tienen interés también la L. de Presupuestos de 29 de Julio de 1887, art. 17; el R. D. de 2 de Junio de 1889, y otros sobre Aranceles.

16.—*Organización de la carrera consular* (L. y Regl. de 1883, etc.) Comprende ésta las categorías siguientes: 1.ª, cón-

sules generales; 2.^a, cónsules de primera clase; 3.^a, idem de segunda; 4.^a, vicecónsules. Además hay agentes consulares, sin el carácter de empleados públicos, que son: 1.^o, vicecónsules honorarios, á quienes los cónsules encomiendan funciones limitadas comerciales; 2.^o, agentes consulares, delegados de los cónsules (auxiliares) (arts. 1.^o y 2.^o, tít. II de la L.) Los cargos de cónsules, de índole burocrática, deben ser desempeñados por individuos de la carrera, salvo la excepción en favor de los individuos del Cuerpo diplomático del art. 3.^o En la carrera consular se ingresa por la cuarta categoría, y en las condiciones del art. 5.^o, tít. II de la L., y según lo dispuesto en el cap. III del Regl. Para ascender á cónsul de segunda es preciso servir cuatro años sin nota desfavorable como vicecónsul; para las demás categorías se requieren tres años de servicios en la inferior inmediata (art. 6.^o, id.) Las vacantes se proveen según el art. 7.^o de la ley. Los empleados consulares se hallan sujetos á corrección disciplinaria (cap. VI del Regl.)

17.—El servicio administrativo del Cuerpo y función consulares implica relaciones análogas á las de la diplomacia (número 11). En España los cónsules cobran su sueldo regulado por la ley (art. 4.^o id.), gastos de residencia y el 5 por 100 de los derechos obvenconales que recauden en su consulado ó viceconsulado, hasta las primeras 50.000 pesetas, y además el 2 1/2 por 100 del exceso, recibiendo indemnización para viáticos (arts. 44 á 50 del Regl.)

18.—Los cónsules son, dice el reglamento (art. 22), agentes administrativos comerciales de la nación; tienen además atribuciones judiciales y notariales, y están encargados del Registro civil. El reglamento (arts. 22 á 32) detalla las atribuciones de los cónsules como agentes de la Administración y comerciales, como representantes judiciales y como notarios y encargados (los vicecónsules) del Registro civil.

19.—De conformidad con estas funciones de los cónsules, se ha constituido la organización territorial del Cuerpo; su desempeño exige de la Administración: 1.^o, el establecimiento de *oficinas* (consulados) con el personal y material necesarios; 2.^o, la adaptación de éstos á las relaciones comerciales y gene-

rales con los distintos países. Según el reglamento (art. 1.^o), en todo Estado que mantenga relaciones de importancia con los dominios españoles, habrá un *consulado general*, del que dependerán todos los *consulados*, *viceconsulados* y *agencias mercantiles* establecidas en el mismo. En los Estados en que no sea indispensable un consulado general, se entenderán unidas sus atribuciones á las de la legación. Todo *consulado general* tiene un distrito territorial que determina su jurisdicción, habiendo dentro de él las delegaciones y agencias necesarias (id., art. 2.^o)

20.—Como Cuerpo auxiliar de las funciones diplomáticas y consulares, existe el de intérpretes, organizado en España por la ley citada de 1870, y posteriormente por la de 1883 (tít. III) y Regl. de 23 de Julio del mismo año. El Cuerpo de intérpretes se divide en cinco categorías: 1.^a, intérpretes de primera clase; 2.^a, de segunda; 3.^a, de tercera; 4.^a, jóvenes de lenguas; y 5.^a, aspirantes (art. 1.^o del tít. III cit.) Se ingresa en la carrera como aspirante por la quinta categoría, mediante examen, según los arts. 5.^o y 6.^o del tít. III citado. Los intérpretes se destinan á las legaciones y consulados de países que mantengan relaciones de importancia con España, y cuyo idioma sea poco conocido en general (art. 1.^o del Reglamento), y forman la Oficina de interpretación de lenguas del Ministerio de Estado (art. 18 del Regl.)

21.—Organo posible de la vida internacional en los Estados es el ejército de mar y tierra (la fuerza armada), cuyo fundamento se encuentra, por lo común, en la necesidad del empleo de medios coactivos, para poder resolver los conflictos ó diferencias entre las naciones. No corresponde al Derecho administrativo del orden internacional, determinar las condiciones de la fuerza armada; según la exacta distinción de Stein, el ejército es una institución de Derecho político, y forma parte de la constitución del Estado; pero desde el momento en que se pone en pie de guerra y se co-

loca ante el enemigo, el ejército es una institución para las relaciones exteriores; su vida, su conducta, sus prerrogativas, se determinan según los principios del Derecho internacional. La acción administrativa se manifiesta en los servicios que el ejército pide para efectuar las funciones que la guerra impone (véase sección III).

22.—La Administración internacional debe procurar á los Estados el personal y medios para cumplir determinadas funciones de índole temporal. Esta atención administrativa nace de la necesidad impuesta por las relaciones internacionales mismas; necesidad que Martens toma como base de la existencia de los administradores internacionales *temporales* (núm. 2). Ahora bien: entre éstos es preciso comprender los representantes ó agentes que no desempeñan misión permanente; pero además deben considerarse como instituciones de carácter temporal los *congresos y conferencias* (de jefes del Estado, ministros ó agentes diplomáticos), que se celebran para tratar de resolver diferencias existentes entre los Estados, ó iniciar una vida común de intereses humanos. La Administración aquí atiende á tramitar la preparación del Congreso, á hacer efectiva la designación de representantes ó agentes, á procurar el lugar y sitio donde deba celebrarse y á condicionar su vida durante las reuniones.

CAPITULO III

LAS FUNCIONES Y LOS ÓRGANOS CONSTITUIDOS PARA LA VIDA COMÚN DE LOS ESTADOS

(UNIONES Y OFICINAS INTERNACIONALES)

1.—Los órganos de la vida internacional estudiados más arriba entrañan administrativamente el supuesto de la acción de cada Estado, como entidad soberana: representan los intereses de cada Estado frente á los demás. En estos últimos tiempos han surgido manifestaciones de otra índole, que responden al carácter, á veces universal, de ciertos intereses humanos, y revelan la existencia de una vida común, cada vez más acentuada, entre varios pueblos. Muchas de estas manifestaciones no han logrado producir una organización neutral, por lo que *administrativamente* dependen del funcionamiento de los órganos de cada Estado; pero otras, sí, y algunas constituyen ya esbozos incompletos de una posible unión universal organizada (1). Los intereses á que

(1) *Bibliografía*: Martens, ob. cit., tomo II, lib. II; Poincard, *Etudes de droit international conventionnel* (1.^a serie), 1894; Moynier, *Les bureaux internationaux*, 1892; Descamps, *Les Offices internationaux et leur avenir*, 1894; P. Kazansky, *Les Premiers elements de l'organisation universelle* (*Revue du droit international*, 1897, pág. 238); Torres Campos, *Los servicios internacionales*, en *La Administración* (1895, número 5); Marqués de Olivart, ob. cit., I.