

La organización municipal portuguesa: consolidación de la autonomía

SUMARIO: I. PERSPECTIVA HISTORICA: LAS BASES DE LA ACTUAL ORGANIZACION MUNICIPAL PORTUGUESA. 1. Revolución liberal: la legislación de inspiración napoleónica de Mouzinho da Silveira (1832). 2. Reforma territorial de los Municipios (1836). 3. Legislación más descentralizadora: el Código Administrativo de 1836. 4. La consolidación de la organización municipal portuguesa a partir de mediados del siglo XIX. II. LA ORGANIZACION MUNICIPAL PORTUGUESA EN LA ACTUALIDAD. 1. La Constitución de la República Portuguesa de 1976: amplia consagración de la autonomía local. 2. El Estatuto de los Municipios. 3. Creación, extinción y modificación de los Municipios. 4. Organos: A) Asamblea Municipal. B) Cámara Municipal. C) Presidente de la Cámara. 5. Elecciones y Estatuto de los electos locales. 6. Consultas directas a los ciudadanos electores a nivel local. 7. Atribuciones y competencias (campo de acción de los Municipios). 8. Personal. 9. Finanzas locales. 10. Asociaciones de Municipios. 11. Tutela. 12. Relaciones con las regiones autónomas. III. ALGUNAS REFORMAS RECIENTES.

I. PERSPECTIVA HISTORICA: LAS BASES DE LA ACTUAL ORGANIZACION MUNICIPAL PORTUGUESA

1. REVOLUCIÓN LIBERAL: LA LEGISLACIÓN DE INSPIRACIÓN NAPOLEÓNICA DE MOUZINHO DA SILVEIRA (1832)

La actual organización municipal portuguesa tiene sus bases en las reformas introducidas en la primera mitad del siglo XIX por la Revolución liberal.

Surgido en 1820, el liberalismo se caracterizó por un período inicial de acentuada inestabilidad con constantes avances y retrocesos. Convo-

* Traducción: JOSÉ ANTONIO DOMÍNGUEZ LUIS. Profesor de Derecho Administrativo. Universidad Carlos III de Madrid.

cadadas las Cortes en 1820, se inicia un nuevo régimen con la Constitución de 1822, pero, más tarde en 1823, una contrarrevolución trae de nuevo el absolutismo. En 1826 la Carta Constitucional abre un nuevo período liberal con la elección de nuevas Cortes pero, en 1828, éstas son disueltas regresándose al régimen absoluto. Poco tiempo después se inicia una guerra civil entre absolutistas y liberales (1832) que concluye en 1834. Sólo en esta fecha va a ser posible poner en práctica una organización municipal de acuerdo con los principios del liberalismo, sirviendo al efecto un Decreto elaborado en las Azores (baluarte de los liberales), todavía en plena guerra civil, bajo la responsabilidad de Mouzinho da Silveira.

Cierto es que ya con anterioridad la Constitución de 1822 y la Carta Constitucional de 1826 contenían preceptos que hacían referencia a la administración de los Municipios consagrando, para éstos, un régimen de autonomía. Se trataba, no obstante y como es natural, de preceptos muy genéricos que precisarían una concreción que apenas estableció el Decreto número 23 de 16 de mayo de 1832 de Mouzinho da Silveira. Tentativas realizadas en el ámbito parlamentario, especialmente después del corto período constitucional iniciado en 1826, no llegaron a su término por causa de la inestabilidad entonces reinante.

El Decreto de 1832, además de consagrar la separación de los poderes de juzgar y administrar, establecía una organización administrativa territorial uniforme de fuerte inspiración napoleónica, derogando las antiguas divisiones territoriales. El país estaba dividido en Provincias, Comarcas y Concejos ¹, estando al frente de cada Provincia un Prefecto, al frente de cada Comarca (administrativa) un Subprefecto y al frente de cada Concejo un Proveedor. Estas autoridades ostentaban todo el Poder Administrativo y se encontraban articuladas jerárquicamente. Junto a ellas existían, como en Francia, «estructuras administrativas» de funciones muy limitadas, correspondiendo a las autoridades administrativas la ejecución de los respectivos acuerdos. En el Concejo la «estructura administrativa» era la Cámara Municipal elegida indirectamente e integrada por un número de Concejales igual al número de parroquias ².

Destacar la referencia a la parroquia en este punto. Efectivamente, al mismo tiempo que, en los términos del artículo 29, suprimía de la organización administrativa a las Juntas de Parroquia ³, el Decreto utilizaba las parroquias para hallar el número de Concejales de la Cáma-

¹ El número de Concejos según el mapa de las divisiones electorales elaborado para la elección de las Cortes de 1822 era, en el continente, de 785 (Decreto de 11 de julio de 1822).

² En los Concejos con apenas una parroquia el número de Concejales era de tres (art. 11.9).

³ Utilizamos el término «parroquia» por el de «feligresía» («freguesias» en el original) por constituir el primero un concepto más enraizado en el esquema organizativo de nuestro régimen local. Vid. en este sentido los artículos 3.2.a) y 45 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. (N. del T.)

Las Juntas de Parroquia habían sido creadas por Decreto de 26 de noviembre de 1830 para el «buen gobierno y seguridad de los pueblos».

ra. La cita es merecida pues la feligresía —Comunidad Local profundamente ligada a la organización religiosa que es la parroquia— va a acompañar siempre al Municipio hasta nuestros días. En Portugal el Municipio está, en efecto, formado por varias parroquias⁴. Estas nunca alcanzaron un puesto relevante en la vida local, ya sea por los medios financieros a su disposición, ya sea por los efectivos de personal, pero ello no quiere decir que hayan sido ignoradas.

En cuanto a los Municipios, éstos van a sufrir en 1836 una profunda reforma territorial, la cual no alcanza a las parroquias cuyo número permanece prácticamente inalterado. En 1822 teníamos 4.086 parroquias en el continente (computadas para las elecciones de las Cortes de 1822) y hoy tenemos 4.005.

2. REFORMA TERRITORIAL DE LOS MUNICIPIOS (1836)

El elevado número de Municipios existente en Portugal pronto centró la atención de los liberales. En 1826 una Comisión de división del territorio constituida en las Cortes llamaba la atención por el hecho de existir numerosos Concejos con escasa población (señalaba expresamente la existencia de 228 con menos de 200 familias) y el Decreto de Mouzinho da Silveira establecía que la división territorial debería tener en cuenta «la comodidad de los pueblos» y la «ventaja y economía del servicio» (art. 3).

Posteriormente, al publicarse el 28 de junio de 1833 mediante Decreto el mapa de la división administrativa a que se refería el artículo 3 del Decreto número 23, se establecía que la futura reorganización de los Municipios debería tener en cuenta la población y la extensión territorial. La población, se prescribía, no debería ser excesiva para dificultar los procedimientos judiciales y administrativos, tampoco reducida para proporcionar un número insuficiente de ciudadanos activos para las elecciones y para el servicio de los cargos públicos; en cuanto a la extensión, deberían evitarse grandes distancias respecto de la cabeza del Concejo para no causar incomodidades a los pueblos. No extraña, por tanto, que en el mismo Decreto se permitiera la unión de dos o más antiguos Concejos y la separación de parroquias de unos para unirse a otros según mejor conviniera.

No obstante, el impulso decisivo para la reforma territorial se producirá con ocasión del establecimiento de una nueva legislación más liberal (Carta de Ley de 25 de abril de 1835) y por determinación de

⁴ Existe una excepción que es el Municipio de Corvo, que no tiene parroquias (art. 78 de la Ley 9187 de 26 de marzo - Estatuto Político Administrativo de la Región Autónoma de las Azores). Por otra parte, en el continente existen Municipios que cuentan con una sola parroquia.

un Decreto de 17 de mayo de 1836 que, invocando el bien público y de la consolidación del sistema administrativo, disponía la creación extraordinaria de las Juntas Generales de Distrito (órgano administrativo de ámbito supramunicipal) para preparar, en un plazo breve, un proyecto de división de los Concejos de acuerdo con las instrucciones que acompañaba el texto. Estas instrucciones prescribían que cada Concejo debería tener un «número suficiente de ciudadanos aptos para cargos electivos y medios suficientes para sustentar los cargos municipales; no obstante, también habrían de tenerse en cuenta las distancias, las comunicaciones y las costumbres de los residentes». Los trabajos de estas Juntas se prolongaron por espacio de algunos meses pero, después de la Revolución de 10 de septiembre (un movimiento de carácter progresista que volvió a poner en vigor la Constitución de 1822), un Decreto fechado el día 29 del mismo mes nombró una Comisión para proponer «sin pérdida de tiempo» un proyecto para la división administrativa del Reino teniendo presente los trabajos llevados a cabo por las Juntas Generales de Distrito. De esta manera, en 1836 (6 de noviembre) es publicado el Decreto que establece la nueva división de los Concejos, reduciendo el número de éstos a 351 y suprimiendo más de 400⁵.

La división territorial se orientó, como señalamos, por una clara preocupación de racionalización administrativa, combinando población y territorio. En esta perspectiva se entiende que, a la vez que se suprimían varios centenares de Concejos, fueran creados algunos otros mediante la desmembración de Concejos demasiado extensos y populosos.

3. LEGISLACIÓN MÁS DESCENTRALIZADORA: EL CÓDIGO ADMINISTRATIVO DE 1836

El Decreto número 23 de 1832 encontró demasiadas resistencias por resultar excesivamente centralista y poco después de su aplicación en el continente, lo que aconteció solamente a partir del fin de la guerra civil en 1834, fue modificado por una legislación más respetuosa con las autonomías locales aparecida en 1835 y 1836. En este sentido merece ser destacada la «representación» de la Cámara Municipal de Lisboa que, invocando el artículo 133 de la Carta Constitucional de 1826 en vigor, se revelaba contra el Decreto número 23 y en particular contra el párrafo undécimo de su artículo 28⁶. Entendía la Cámara Mu-

⁵ Según los datos del mapa publicado en el anexo al Decreto de 18 de julio de 1835 el número de los Concejos era entonces de 799.

⁶ Representación mencionada en un Decreto municipal de 22 de mayo de 1834 publicado en la «Colección de Decretos y Reglamentos mandados publicar por Su Majestad Imperial el re-

nicipal de Lisboa que el artículo 133, al establecer que «en todas las ciudades y villas, ahora existentes y en las que en un futuro fueren creadas, existirán Cámaras a las que corresponde el gobierno económico y municipal de las mismas ciudades y villas», establecía el «Poder Municipal», el cual *fuera usurpado* por el artículo 28, párrafo undécimo que exigía la sación del Provedor para la aprobación de los Decretos Municipales y la confirmación del Prefecto para que fuesen aplicados, y además por los artículos 26 y 29 que, al atribuir al Provedor la ejecución de todos los acuerdos, hacía imposible que las Cámaras pudieran desempeñar sus funciones con total independencia.

En razón de las críticas vertidas sobre el Decreto número 23 aparecen, en 1835, textos de carácter descentralizador, en particular la Carta de Ley de 25 de abril y el Decreto de 18 de julio que la desarrollaba, los cuales conformarán las bases del primer Código Administrativo portugués⁷. A partir de este momento se lleva a cabo una nueva división territorial, organizando el continente en Distritos, éstos en Concejos y éstos, a su vez, en Parroquias. Las autoridades administrativas que representaban al Poder Central pasaban a ser el Gobernador Civil en el Distrito, el Administrador del Concejo en el Concejo y el Comisario de Parroquia en la Parroquia. Desaparecían de este modo los Prefectos y Subprefectos. Se abría, por otro lado, una brecha en el principio napoleónico de separación entre las funciones de deliberar y ejecutar. Todavía se sigue afirmando que «a los órganos administrativos solamente compete deliberar y fiscalizar», confiándose la ejecución al juez administrativo, sin embargo «se exceptúan los acuerdos adoptados por las Cámaras Municipales cuya ejecución pertenece a su Presidente» (art. 28 del Decreto de 18 de julio de 1835).

Tanto la reforma territorial como los principios más liberales de las reformas de 1835 serán acogidos por el primer Código Administrativo portugués que va precedido de una significativa exposición en la que se critica el centralismo de la reforma de Mouzinho da Silveira, defendiendo un sistema administrativo más liberal y justificando la reforma territorial, subrayándose de forma explícita que «la operación de supresión y mutilación de los Concejos era dolorosa», pero de ella dependía «la consolidación del sistema administrativo».

gente del reino desde su entrada en Lisboa hasta la instalación de las Cámaras Legislativas», Serie Tercera, Lisboa, Imprenta Nacional, 1840, p. 125.

⁷ La expresión Código Administrativo es engañosa ya que el Código de 1836, al igual que los que le seguirán, se refiere fundamentalmente a materias de Administración Local y como tal deberían en rigor ser designados.

4. LA CONSOLIDACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL PORTUGUESA A PARTIR DE MEDIADOS DEL SIGLO XIX

En el año 1836 se encuentran ya esbozados los trazos esenciales de la administración del país que perdurarán hasta nuestros días. Así, el número y configuración territorial de los Concejos se mantiene, experimentándose desde entonces apenas una reducción lenta del número de éstos, especialmente durante el siglo XIX, fijándose actualmente en 305 para todo el territorio nacional. La Cámara Municipal es elegida directamente y está compuesta por un Presidente y un número de Concejales que depende del número de habitantes del Concejo, gozando de amplias competencias en relación a los asuntos de interés municipal.

En el nivel superior de los Concejos existe un Distrito dotado de un órgano colegial (casi siempre denominado Junta General de Distrito) y de un representante del Poder Central encarnado en la figura del Gobernador Civil⁸ y en el nivel inferior se encuentran las parroquias que disponen de un órgano elegido directamente (la Junta de Parroquia o de Feligresía), manteniendo al mismo tiempo relaciones estrechas con las autoridades municipales. El Distrito y la Parroquia van a desempeñar un papel más o menos activo de acuerdo con los períodos de mayor o menor descentralización político-administrativa en Portugal.

Aunque no llegue hasta nuestros días, durante varias décadas (hasta el Código Administrativo de 1936/1940) va a mantenerse la figura del Administrador del Concejo representante del Gobierno cerca del Municipio, asegurando el respeto de la ley y del orden⁹. Se trata de una autoridad administrativa muy especial, ya que no encuentra paralelo en otros países, y que tal vez se pueda justificar en parte por la dimensión que poseían los Concejos¹⁰. Hay que señalar además que en el ámbito de la parroquia existía el Regidor, que era igualmente un representante de la autoridad central.

Por lo que se refiere a las atribuciones, las leyes administrativas conferirán de inmediato un amplio abanico de atribuciones a los Municipios en los dominios de policía (elaborando Decretos Municipales y Reglamentos), de la educación, de la salud, de obras de interés local, fe-

⁸ En 1836 tomaba el nombre el Administrador General, pasando en 1842 a llamarse Gobernador Civil.

⁹ El Administrador del Concejo, que por el Código de 1836 era escogido por el Gobierno entre un conjunto de cinco hombres votados directamente por los electores municipales (a la vez que elegían a los Concejales), a partir del Código Administrativo de 1842 pasa a ser nombrado directamente por el Gobierno y así se mantendrá hasta su desaparición.

¹⁰ No existe unanimidad en la explicación de la existencia de esta autoridad administrativa en Portugal. Cfr. Antonio CÂNDIDO OLIVEIRA, *La autonomía municipal: evolución y significación actual*, Braga, 1988, pp. 156 y ss.

rias y mercados, urbanismo, etc. En materia financiera y de personal, desde siempre se reconoció a los Municipios el poder de establecer, en los términos de la ley, impuestos y nombrar funcionarios, si bien con limitaciones más o menos amplias.

En materia de tutela, además de la presencia del Administrador del Concejo, que asistía a las sesiones de la Cámara tomando asiento a la izquierda del Presidente, asumían un papel relevante el Gobernador Civil y los órganos situados junto a él.

Aun siendo éstos los elementos que han disfrutado de una mayor permanencia y constancia, lo cierto es que a lo largo del siglo XIX y principios del XX fueron introducidas modificaciones, más o menos duraderas, por medio de varios Códigos Administrativos que reflejaban un movimiento pendular de centralización (Códigos de 1842, 1886/1896) y descentralización (Código de 1878 y legislación de la I República de 1913).

De este modo, el Código Administrativo de 1842, más centralizador, hace desaparecer de la división administrativa la parroquia (art. 1), aun cuando ésta continúe existiendo y con ella una administración parroquial integrada por una Junta de Parroquia formada por el Párrovo (vocal nato y Presidente) y por Vocales elegidos directamente por los electores de la parroquia. La Junta de Parroquias, además de las funciones de naturaleza religiosa que tiene (y siempre tendrá hasta la separación de la Iglesia y del Estado decretada en 1910 por la I República), desempeña también funciones de naturaleza administrativa ligada a los asuntos de interés común de la parroquia.

El Código de 1878 configura nuevamente a la parroquia como Entidad Local que se integra de una Junta de Parroquia compuesta de cinco miembros, ya sin la participación del Párroco, aun cuando éste participa en la Junta ubicándose a la derecha de Presidente y vote en las deliberaciones que afecten a los intereses eclesiásticos de la parroquia. En 1896 el Párroco vuelve a ser de nuevo Vocal nato y Presidente de la Junta de Parroquia (art. 159, párrafo primero).

El Código de 1842 establece también un nuevo órgano colegial —el Consejo Municipal— con tantos Vocales como Concejales de la Cámara (art. 12) y constituido por los electores del Concejo que «pagaren mayor cuota de tributo» (o sea, los mayores contribuyentes), cuya función principal consistía en decidir juntamente con la Cámara asuntos de índole financiera. El Consejo Municipal es un órgano que desaparece en 1878 y que va a resurgir con otras funciones y con otra composición, ya sea en el Estado Nuevo, ya sea, por algún tiempo, en el actual período constitucional.

El mandato de los Concejales de la Cámara Municipal, que en el Código de 1836 era de un año y de dos años en el Código de 1842, pasa a ser de cuatro años en 1878, si bien con renovación parcial cada

dos años. En 1886 el mandato se reduce a tres años, pero ahora sin renovación parcial, y así se mantiene hasta el Nuevo Estado.

La introducción de minorías en las Cámaras (y en los restantes órganos administrativos locales) se establece por el Código de 1886 y reaparece en la legislación de la I República de acuerdo, además, con la Constitución de 1911.

En materia financiera, después de un período favorable para los Municipios establecido por el Código de 1878, sigue a partir de 1886 una etapa de férreo control que se ve reforzada en 1896 simultáneamente con una crisis financiera a nivel nacional.

En el ámbito del Distrito, el respectivo órgano colegial electo, denominado Junta General, desaparece en los períodos de mayor centralización (Códigos de 1842 y 1896), siendo sustituida en éstos por una Comisión de Distrito, de composición y atribuciones mucho más reducidas.

El Presidente de la Cámara, que en 1836 era elegido por los Concejales, pasa a ser, a partir de 1842, el Concejal que hubiere obtenido mayor número de votos en las elecciones, retornándose a la elección por los Concejales en 1855 (Ley de 6 de julio). Esta forma de elección se mantiene hasta el Nuevo Estado, momento en que pasan a ser nombrados por el Gobierno. La nominación gubernamental del Presidente de la Cámara había sido ya prevista por el Código centralizador de 1896, pero tan sólo para los Municipios que se beneficiasen de una sustancial ayuda estatal.

En este recorrido histórico merece una referencia aparte, aunque más breve, la organización municipal en la I República (1910-1926) y en el Nuevo Estado (1926-1974), por constituir modelos radicalmente opuestos de Administración Municipal.

La República implantada en 1910 estaba animada de firmes propósitos descentralizadores que quedaron meridianamente expresados en la Constitución de 1911 (art. 66). Por decisión constitucional se suprimió, incluso, la tutela administrativa, confiándose tan sólo a los Tribunales la fiscalización de la legalidad de la actuación de los órganos administrativos así como de las Cámaras Municipales¹¹. Y a pesar de que la acentuada inestabilidad que acompañó al régimen de la I República en Portugal no permitiese la aprobación de un Código Administrativo, no obstante se publicó una legislación sobre la Administración Local (1913 y 1916) que intentó plasmar los nuevos principios constitucionales. La Cámara Municipal, elegida directamente, fue ampliada en su composición y en su seno se constituyó una Comisión Ejecutiva que funcionaba permanentemente. De este modo se daba cum-

¹¹ MARNOCO Y SOUZA, *Constitución de la República Portuguesa. Comentario*, Coimbra, 1913, p. 589.

plimiento el precepto constitucional de la división del Poder Municipal en deliberativo y ejecutivo. Las minorías estaban representadas en las Cámaras y respecto del control judicial de los acuerdos de los Municipios, que hasta entonces se comunicaban al Gobernador Civil por medio del Administrador del Concejo (art. 49 del Código Administrativo de 1896 y 105 del Código de 1886), se trasladan ahora al Ministerio Público.

Con el Nuevo Estado (Código Administrativo de 1936-1940) el principio electoral es sustituido por el principio corporativo (Constitución de 1933), apareciendo una nueva Entidad en el marco de la división del territorio, la Provincia, quedando el Distrito sin órganos propios y disponiendo del Gobernador Civil como simple juez administrativo. En 1953 la Provincia fue suprimida, retornando nuevamente el Distrito.

En el ámbito del Concejo se instituyeron tres órganos: el Consejo Municipal, la Cámara Municipal y el Presidente de la Cámara Municipal. El Consejo Municipal era un órgano colegial típicamente corporativo, compuesto por representantes escogidos por las Juntas de Parroquia, por los representantes de los sindicatos, de las organizaciones patronales, de las Ordenes (profesiones liberales), de la Misericordia y de las Casas del Pueblo o de los Pescadores. Tenía funciones de naturaleza consultiva y deliberativa.

Por su parte, la Cámara Municipal disponía además del Presidente de un Vicepresidente, ambos nombrados por el Gobierno, y de un número variable de Concejales, elegidos por el Consejo Municipal por un período de cuatro años.

El Presidente de la Cámara Municipal constituía el órgano principal de administración y era, al mismo tiempo, representante del Gobierno en el Concejo (Juez administrativo), convirtiendo en superfluo al Administrador del Concejo, que desaparecía. Hay que destacar el hecho de que en este período el Presidente de la Cámara apenas aparece mencionado como órgano del Municipio. No era ésa la tradición de nuestra organización municipal.

II. LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL PORTUGUESA EN LA ACTUALIDAD

1. LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA PORTUGUESA DE 1976: AMPLIA CONSAGRACIÓN DE LA AUTONOMÍA LOCAL

El actual régimen municipal subsiguiente a la Revolución de 1974 se asienta sobre sólidas bases constitucionales y refleja el movimiento europeo en favor de las autonomías locales que tiene su expresión en

las Constituciones francesa (1946 y 1958), italiana (1947) y alemana (1949), después del fin de la guerra y del restablecimiento de los regímenes democráticos. La caída posteriormente de los regímenes antidemocráticos existentes en la Península determinó que, tan sólo algunas décadas más tarde, la autonomía local encontrara su consagración en las Constituciones portuguesa de 1976 y española de 1978. Punto culminante de este movimiento a favor de las autonomías es, a otro nivel, la aprobación de la Carta Europea de la Autonomía Local en el ámbito del Consejo de Europa en 1984 y que fue ratificada por Portugal en 1990.

La Constitución de la República Portuguesa (CRP) es, entre las Constituciones del Sur de Europa, la que más atención presta al Poder Local consagrándole el Título VIII (Poder Local) de la Parte III (Organización del Poder Político) con un total de 28 artículos. Además, en el marco de sus Principios Fundamentales, la Constitución establece el respeto por el Estado del principio de autonomía de las autarquías locales (art. 6), con una fórmula que recuerda de cerca al artículo 5 de la Constitución italiana, y, en referencia a la revisión constitucional, sitúa el principio de la autonomía de las autarquías locales como límite material de revisión (art. 228).

El título dedicado al Poder Local se abre con un conjunto de principios generales que hoy podemos encontrar en la Carta Europea de la Autonomía Local y que tratan de establecer un régimen de clara descentralización. Así, después de afirmarse que «la organización democrática del Estado comprende la existencia de autarquías locales» (art. 237, núm. 1), se definen éstas como «personas colectivas territoriales dotadas de órganos representativos que se orientan a la satisfacción de los intereses propios de las poblaciones respectivas» (núm. 2 del mismo art.).

Las autarquías locales existentes en Portugal, actualmente y en todo su territorio, son las Parroquias y los Municipios (art. 238, núms. 1 y 2), previéndose también la creación en el continente de regiones administrativas (art. 238, núm. 1) ¹².

La elección de los órganos de las autarquías locales, la atribución de poder reglamentario, el reconocimiento de efectivos de personal propio, de patrimonio y de finanzas propias, la reserva de ley para regular las atribuciones y la organización de las autarquías y la reducción de la tutela administrativa a la simple verificación del cumplimiento de la ley son algunas de las reglas establecidas constitucionalmente en sede de principios generales (arts. 239 a 244).

¹² Los archipiélagos de Azores y de Madeira constituyen regiones autónomas con poderes político-administrativos más amplios, incluyendo poder legislativo, razón por la cual la Constitución las distingue de las autarquías locales (art. 6, núm. 2).

Centraremos nuestra atención sobre los Municipios y en particular sobre los aspectos relacionados con la respectiva creación, modificación y extinción, órganos municipales y Estatuto de los miembros electos, referéndum local, atribuciones y competencias, personal, finanzas y relaciones con la Administración Central (y regional autónoma), es decir, materias todas ellas que definen la posición de los Municipios en nuestro ordenamiento jurídico-político configurando aquello que podríamos denominar su *Estatuto*.

2. EL ESTATUTO DE LOS MUNICIPIOS

Antes de profundizar en este punto conviene que nos detengamos aquí por un instante.

La CRP, en el marco de la organización del Poder Político y al tratar de los Poderes Legislativos del Parlamento (entros nosotros denominado Asamblea de la República), reserva para sí el *Estatuto* de las autarquías locales (art. 168, núm. 1).

Esta reserva sólo puede ser bien entendida si tenemos en cuenta que en Portugal, y al contrario de lo que sucede habitualmente en Europa, la Constitución confiere al Gobierno amplios Poderes Legislativos, pudiendo éste regular un gran número de materias en concurrencia con la Asamblea de la República. No obstante, la Asamblea de la República (AR) como órgano legislativo por excelencia tiene, en virtud de la Constitución, poderes exclusivos sobre determinadas materias caracterizadas por una particular importancia o sensibilidad. Respecto de éstas la Constitución distingue además dos situaciones. Existen materias sobre las cuales exclusivamente ella puede legislar (son materias de reserva absoluta de la AR y están recogidas en el art. 167 de la CRP) y materias sobre las cuales ella puede autorizar al Gobierno a legislar (son materias de reserva relativa de la AR).

Las leyes de armonización deben definir el objeto, el alcance, la extensión y la duración de la autorización, que puede ser objeto de prórroga (núm. 2 del art. 168). La separación entre materias de reserva absoluta y de reserva relativa no siempre obedece a criterios rígidos, pareciendo jugar aquí también, por ejemplo, la dificultad de tratamiento en sede parlamentaria de determinadas materias debido a su complejidad [es el caso de aquellas que terminan recogándose en forma de códigos, ya se trate de Derecho material (por ejemplo, Código Penal —Decreto-ley 400/1982, de 29 de septiembre—) o de Derecho procesal (v. gr., Código de Proceso Penal —Decreto-ley 78/1987—)].

El Estatuto de las autarquías locales está inserto en el ámbito de la reserva relativa de la Asamblea. De cualquier modo, la reserva legislativa de la Asamblea de la República sobre la materia del Estatuto de

las autarquías locales tiene la significación de colocar a ésta fuera de la disponibilidad legislativa del Gobierno, entendiéndose que se trata de algo que afecta a aspectos esenciales de la estructura del Poder Político como resulta, además, del hecho de que la CRP considere a la autonomía local principio fundamental de la organización del Poder Político protegida incluso frente a la revisión constitucional.

Si bien se comprende esta precaución constitucional, en cambio, resulta más difícil de entender lo que deba entenderse por Estatuto de las autarquías locales. La CRP no ofrece una definición de *Estatuto* de las autarquías locales y aunque utilice con frecuencia esta expresión, sin embargo ella se presenta con sentidos distintos, ora en el texto, ora en el título, ora aplicada a personas que ejercen determinadas funciones (*Estatuto* de los titulares de cargos públicos), ora a los órganos (*Estatuto* y elección de la Asamblea República), ora a entes públicos (*Estatutos* de las regiones autónomas). A pesar de todo, Estatuto es un término que pretende siempre definir el «status», la posición jurídica del objeto de la regulación. Según nuestra fórmula, es el conjunto de reglas que lo determinan en lo esencial, la condición y el Régimen Jurídico ¹³.

El Estatuto de las personas colectivas públicas territoriales (asimismo, el de las regiones autónomas) es, según pensamos, aquel que nos acerca más a lo que deba entenderse por Estatuto de las autarquías locales, en cuanto personas colectivas públicas territoriales que también lo son ¹⁴. Ahora bien, al examinar, por ejemplo, el Estatuto de la Región Autónoma de las Azores vemos que incluye en esencia, además de principios generales, la indicación de los órganos regionales, su composición, funcionamiento y competencias, el Estatuto de los respectivos miembros, personal, patrimonio y finanzas y la representación de la República de la Región.

En este contexto, entendemos por Estatuto de las autarquías locales y asimismo de los Municipios «la concreción, en términos de reglas esenciales, de la garantía constitucional de la autonomía municipal». El Estatuto debe «tratar las materias que son esenciales para la autonomía, pero sólo a ellas» ¹⁵. Tales materias son, a nuestro modo de ver, las que hacen referencia a la organización, a las atribuciones y competencias y funcionamiento de los órganos municipales, así como las

¹³ G. CORNU, *Vocabulario jurídico*, París, 1988, p. 759.

¹⁴ La diferencia entre los Estatutos de las regiones autónomas y el de las autarquías locales reside, no obstante, en el hecho de que aquéllas gozan de autonomía estatutaria, poseyendo cada una de ellas un Estatuto propio, lo que no sucede con éstas. El Estatuto es aquí la «carta» uniforme aplicada a todas las autarquías locales (cfr. Antonio CÁNDIDO OLIVEIRA, *Autonomía municipal...*, p. 436). Sin embargo, conviene aclarar que si existe efectivamente un Estatuto uniforme para todos los municipios éste es diferente, en varios aspectos, del Estatuto de las parroquias. No hay, por tanto, uniformidad de Estatuto para todas las categorías de autarquías locales.

¹⁵ A. CÁNDIDO OLIVEIRA, *Autonomía municipal...*, p. 436.

relativas al poder reglamentario, a las finanzas (como expresamente resulta, a nuestro modo de ver innecesariamente, del art. 168), al personal y a la tutela. Pertenecen además al Estatuto las materias relativas a la creación, extinción y modificación territorial de los Municipios, a la elección de los órganos y al referendo local ¹⁶.

La materia estatutaria no es objeto de un único texto, sino que se encuentra distribuida por varios de ellos. Lo cual no impediría, antes al contrario aconsejaría reunir todos ellos en un Código de la Administración Local.

Problema especial en esta materia lo plantea el conocer cuál es el perfil del Estatuto en lo que respecta a las atribuciones de las autarquías y a las competencias de sus órganos ¹⁷. El problema viene suscitado porque la interpretación del Texto Constitucional desde un determinado punto de vista obligaría a exigir una Ley de la AR, o un Decreto-ley bajo autorización, siempre que se regulase una materia de la que se derivara la atribución de competencias a los Municipios. No es ésta la práctica legislativa común y, en consecuencia, podría entenderse que nos encontramos ante una práctica inconstitucional. Consideramos que no y ello porque el Estatuto no exige una especificación concreta de las atribuciones y de las competencias de los órganos, sino que basta con una indicación relativamente genérica en cuanto a las atribuciones y en cuanto a las competencias de los órganos. La exigencia del Estatuto queda satisfecha en materia de atribuciones de las autarquías locales con la prescripción de una cláusula general («lo que se refiera a los intereses propios, comunes y específicos de las autarquías locales») y la enumeración a título ejemplificativo de algunos ámbitos de actuación, y, en materia de competencias de los órganos, con la determinación de poderes que permitan a éstos desempeñar las tareas cuya realización les compete de acuerdo con su naturaleza de órgano deliberativo o ejecutivo ¹⁸.

Lo que la Constitución exige —pero ésa es otra cuestión— al determinar que las atribuciones de las autarquías locales, así como la competencia de sus órganos, sean reguladas por *ley* en armonía con el principio de descentralización administrativa (art. 239), es sustraer al poder

¹⁶ Hay que subrayar que estas materias son ya objeto de reserva, en ocasiones hasta absoluta, generalmente por coincidir con materias correspondientes a otros entes y órganos.

¹⁷ En Portugal se distingue las atribuciones de las competencias. Atribuciones son los ámbitos de actuación conferidos por la ley a las autarquías locales (en nuestra fórmula, los fines que deben perseguir) y competencias los poderes funcionales conferidos a los órganos respectivos para llevar a la práctica las atribuciones. Las atribuciones pertenecen a las personas colectivas, las competencias a los órganos. Este rigor jurídico no siempre es respetado, hablándose con frecuencia, por ejemplo, de competencias de los Municipios.

¹⁸ Es lo que hace el Decreto-Ley 100/1984, de 29 de marzo, en el artículo 2 (atribuciones), 39 (competencia de la Asamblea Municipal), 51, 52 y 53 (competencia de la Cámara Municipal).

reglamentario del Gobierno la regulación en concreto de la actuación municipal. El principio de la autonomía de las autarquías locales exige a tal efecto ley. Pero ley tiene aquí el valor de actos legislativos (art. 115), comprendiendo no sólo las leyes de la AR, sino también los decretos-leyes, autorizados o no, del Gobierno. El legislador, al regular una determinada materia —sea ésta la educación, la salud, el medio ambiente, el urbanismo, etc.— deberá conferir a los Municipios las atribuciones y las competencias que correspondan a los intereses locales existentes en el ámbito material a regular ¹⁹.

3. CREACIÓN, EXTINCIÓN Y MODIFICACIÓN DE LOS MUNICIPIOS

La legislación vigente sobre creación de nuevas autarquías locales (Ley 11/1982, de 2 de junio) está orientada por la preocupación de impedir la proliferación de éstas. De esta manera, incluso para las parroquias se exige que el número de electores de la nueva parroquia no sea inferior a 500 (actualmente hay muchas con menos) y que posean, entre otros requisitos, un conjunto de estructuras culturales y económicas.

La preocupación de no crear Municipios inviables, es decir, con población e ingresos reducidos, se hace igualmente patente en la Ley Marco de Creación de Municipios (Ley 142/1985, de 18 de noviembre). El artículo 3 de esta Ley establece textualmente que «no podrá ser creado ningún Municipio si se comprueba que sus ingresos, así como los del Municipio de origen, no son suficientes para la realización de las atribuciones que les estuvieran encomendadas». Se exige, por otro lado, un mínimo de 10.000 electores (mínimo que sube hasta 30.000 en áreas de mayor densidad de población), un área mínima de 30 kilómetros cuadrados (también el área mínima puede subir hasta 500 kilómetros cuadrados en áreas de menor densidad de población), un núcleo urbano con al menos 5.000 electores y también un amplio conjunto de equipamientos de utilidad colectiva como establecimientos de enseñanza, farmacia, cuerpo de bomberos, banco, etc. Es clara la preocupación de no abrir el paso a una modificación sustancial de la división territorial del país. Además, en este momento, ni siquiera se pueden crear nuevos Municipios ya que la Ley 142/1985 establece en su artículo 14.4 que únicamente procederá su aplicación después de la creación de las regiones administrativas.

Por otra parte, la creación, extinción o modificación territorial de cualquier Municipio depende de una Ley de la Asamblea de la República (artículo 1 de la Ley 11/1982) y requiere un procedimiento de

¹⁹ A. CÁNDIDO OLIVEIRA, *Autonomía municipal...*, pp. 439 y ss.

consultas previas a los órganos de las autarquías interesadas. En el caso de la creación de un Municipio se exige, incluso, la aceptación de las asambleas de las parroquias que se van a integrar (art. 5 de la Ley 142/1985). La necesidad de consulta previa a los órganos de las autarquías comprendidas en el proceso de creación, extinción o modificación territorial de los Municipios constituye, además, una exigencia constitucional establecida específicamente para esta categoría de autarquías locales (art. 249).

4. ORGANOS

En los términos del vigente artículo 250 de la Constitución de la República Portuguesa (CRP) son órganos representativos del Municipio la Asamblea Municipal (órgano deliberativo) y la Cámara Municipal (órgano ejecutivo).

Este es el texto que resulta de la segunda revisión constitucional (1989), después de la primera revisión (1982) que consagraba a título facultativo un órgano de naturaleza meramente consultiva que el texto inicial (1976) tenía como obligatorio. Se trataba del Consejo Municipal integrado por representantes de organizaciones económicas, sociales, culturales y profesionales del área del Concejó.

Tampoco la Constitución, ni el Decreto-Ley 100/1984, de 29 de marzo que es la «ley»²⁰ que regula la organización de las autarquías locales y que se conoce vulgarmente como Ley de las Autarquías Locales (LAL), prevén como órgano del Municipio al Presidente de la Cámara, siguiendo en este punto la tradición de la legislación portuguesa en la materia y apartándose del régimen establecido por el Nuevo Estado. De cualquier modo, la importancia que asume hoy en la Administración Municipal la figura del Presidente de la Cámara obliga a que tengamos que concederle una particular atención.

En las elecciones autárquicas y por el sistema proporcional (método d'Hondt) los electores eligen a la totalidad de los miembros que componen la Cámara Municipal (inclusive al Presidente, que resulta ser el primer candidato de la lista más votada) y, en principio, la mitad más uno de los miembros de la Asamblea Municipal (AM). Los restantes miembros de la AM son los Presidentes de la Junta de las parroquias integradas en el Municipio. Detengámonos por un momento en este punto.

²⁰ La calificación de «ley» de las autarquías es impropia por tratarse de un Decreto-Ley, además publicado mediante autorización legislativa; no obstante, es una expresión que se utiliza en el lenguaje corriente.

A) *Asamblea Municipal*

La Asamblea Municipal es un órgano colegiado con una composición muy especial. Dispone siempre de una mayoría de miembros elegidos directamente, si bien en ella toman asiento todos los Presidentes de las Juntas de Parroquia existentes en el Municipio. Así, en regla, por cada dos Presidentes de las Juntas se integran en la AM igual número de miembros elegidos directamente más uno (art. 31, núm. 1 de la LAL). Decimos en regla porque normalmente los Municipios tienen un número relativamente elevado de parroquias, lo que permite una composición amplia de este órgano de naturaleza deliberativa ²¹. Sólo cuando el número de éstas es reducido la cifra de miembros elegidos directamente es superior, de modo que este órgano disponga al menos del triple del número de miembros de la respectiva Cámara Municipal (art. 31, núm. 2).

Sus competencias son amplias y dentro de éstas podemos enumerar, además del control de la actividad de la Cámara Municipal, la aprobación definitiva de las actividades y del presupuesto del Municipio, así como la aprobación de los Decretos Municipales y Reglamentos sobre materias varias. Asume también importantes competencias en materia de urbanismo (aprobación de planes urbanísticos y de ordenación del territorio), finanzas (deuda pública, creación de contribuciones) y personal (aprobación de plantillas).

La AM aparece como una especie de Parlamento Local (a sus miembros, incluso, se les denomina habitualmente *Diputados Municipales*) dotado de poderes deliberantes y de control del órgano ejecutivo del Municipio. No obstante, como hemos visto, la AM no elige a la Cámara Municipal ni al Presidente de ésta, que resultan de elecciones directas, y a pesar de poder votar mociones de censura «a fin de permitir la exposición y difusión de juicios negativos y reprobativos sobre la actuación de la Cámara Municipal o de la actuación individual de cualquiera de sus miembros» [art. 39, núm. 1, apartado *i*) de la LAL]; sin embargo, éstas no llegan a provocar la caída de aquel órgano o de cualquiera de sus miembros.

²¹ En ocasiones este órgano llega a tener más de un centenar de miembros que ya existen Municipios con un número muy elevado de parroquias.

B) *Câmara Municipal*

Si la Asamblea Municipal se asemeja a un Parlamento Local, la Cámara Municipal, no obstante su consideración constitucional de órgano ejecutivo del Municipio, no guarda analogía con un Gobierno. No tanto, ni principalmente, por ser elegida directamente, sino por ser un órgano colegiado elegido mediante el sistema proporcional que no permite la obtención de una homogeneidad política. Y ni tan siquiera puede compararse a un Gobierno de coalición, ya que su composición no resulta de un acuerdo, sino de un acto electoral, no pudiendo por ello su Presidente ejercer las funciones habituales de un Jefe de Gobierno. Las naturales dificultades de funcionamiento que esta situación provoca se han superado merced a la existencia de preceptos legales que confieren al Presidente poderes especiales. Veamos más en detalle la composición y el funcionamiento de este órgano.

Elegida directamente por el método d'Hondt, la Cámara Municipal está constituida por un Presidente, que es el primer candidato de la lista más votada (art. 44, núm. 1 de la LAL) y por un número de Concejales que varía en función del número de electores del respectivo Municipio. Los Municipios con más de 100.000 electores tienen 10 Concejales, con más de 50.000 tienen 8, con más de 10.000 tienen 6 y con 10.000 o menos electores el número de Concejales es de 4²².

Por su parte, entre los Concejales es preciso distinguir los que desempeñan sus funciones en régimen de dedicación exclusiva y aquellos que no se encuentran bajo este régimen²³. Los Concejales con dedicación exclusiva son designados por el Presidente de la Cámara, quien puede fijar su número hasta un límite que depende del número de electores²⁴, recibiendo una remuneración en función de la del Presidente de Cámara respectivo.

El número de Concejales con dedicación exclusiva puede incrementarse si así lo acuerda la Asamblea Municipal a propuesta de la Cámara Municipal²⁵. En este caso la designación de los Concejales compete al Presidente de la Cámara que, si así lo considera, puede además

²² Lisboa y Oporto tienen respectivamente 16 y 12. Cfr. artículo 44, núm. 2 de la LAL.

²³ Aunque la existencia de Concejales en régimen de dedicación exclusiva no es obligatoria, dependiendo de la decisión del Presidente de la Cámara (art. 45, núm. 1 de la LAL), sin embargo ello es corriente en los Municipios portugueses.

²⁴ Este límite es de 4 en Lisboa y Oporto, de 3 en los Municipios con más de 100.000 electores, de 2 en los Municipios con más de 20.000 electores y de 1 en aquellos con menos de 20.000 electores.

²⁵ Por acuerdo de la AM el número de Concejales con dedicación exclusiva puede llegar a 7 en Lisboa, 6 en Oporto, 5 en los Municipios con más de 100.000 electores, 4 en los Municipios con más de 50.000 electores, 3 en los Municipios con más de 20.000 electores y 2 en aquellos con menos de 20.000 electores.

optar por designar Concejales con dedicación a tiempo parcial, correspondiendo entonces dos de éstos por cada uno de los Concejales con dedicación exclusiva (art. 45, núm. 3). El Presidente de la Cámara establece las funciones y competencias de los Concejales que designa (art. 45, núm. 4).

Las tareas más absorbentes de actuación municipal corresponden al Presidente y a los Concejales con dedicación exclusiva, que constituyen en el seno de la Cámara un núcleo más homogéneo y el verdadero centro de la actividad de este órgano. Los Concejales que no se encuentran en régimen de dedicación exclusiva y a quienes no se confían tareas específicas por el Presidente (art. 54), cumplen su función participando en las reuniones semanales o quincenales (art. 48, núm. 1) de la Cámara y su actividad se dirige más bien al control de la actuación del Presidente y de los Concejales con dedicación exclusiva. Téngase en cuenta que son mayor número los Concejales del(os) partido(s) de la oposición ²⁶.

Ahora bien, cuando de las elecciones no resulta la mayoría absoluta de una fuerza política en la Cámara, el Presidente procura obtener acuerdos con una o más de las fuerzas representadas y la distribución de tareas y el nombramiento de Concejales con dedicación exclusiva deriva, en tal caso, de un proceso de negociación que casi siempre tiene un resultado, ya que al no poder destituirse al Presidente como consecuencia de cualquier votación, adquiere éste por ello un peso negocial determinante. La negociación puede abarcar a todas las fuerzas políticas o bien alguna de ellas ²⁷. En este último caso se constituye una situación de mayoría absoluta pero con base en una coalición.

Es larga la lista de las competencias de la Cámara Municipal que, en principio, debería ejercer el órgano funcionando colegiadamente (art. 51), pero la ley permite, y ello con gran amplitud, la delegación de muchas de ellas en el Presidente de la Cámara (art. 52). No obstante, no pueden delegarse, exigiendo por tanto el funcionamiento colegial del órgano, importantes funciones que, todavía, constituyen casi todas ellas propuestas (o peticiones de autorización) dirigidas a la Asamblea Municipal (art. 39, núm. 2) que será quien decida sobre ellas. Es lo que sucede con el plan anual de actividades y el presupuesto; la relación de actuaciones y la cuenta de administración; medidas cautelares y normas provisionales en materia urbanística, tales como normas de planeamiento urbanístico; empréstitos; plantillas de personal;

²⁶ Importa añadir que el régimen electoral limita a los partidos políticos el derecho a presentar candidaturas a los órganos de los Municipios.

²⁷ El abanico de partidos es teóricamente amplio en Portugal, sin embargo el número de los partidos o coaliciones que obtienen representación en las Cámaras raramente excede de 3 ó 4 de las principales formaciones políticas (PSD, PS, CDS y CDU, ésta es una coalición englobando al PCP). No existen partidos regionales.

municipalización de servicios; integración en asociaciones de Municipios y participación en empresas de interés público local; adquisición y enajenación de bienes inmuebles de considerable valor; decretos municipales y reglamentos; fijación de tasas y creación de contribuciones (materia financiera).

Fuera de este ámbito y descontadas algunas competencias de ejercicio colegiado obligatorio, las decisiones de este órgano pueden ser tomadas por el Presidente de la Cámara o por los Concejales individualmente considerados. En consecuencia, la Cámara puede delegar su competencia en el Presidente (art. 52, núm. 1) y éste, a su vez, puede delegar en cualquiera de los Concejales por su decisión y selección (art. 52, núm. 2). Es cierto que la Cámara puede revocar la delegación en cualquier momento (art. 52, núm. 4), pero en una Cámara en la que el Presidente ostente la mayoría absoluta o haya obtenido un acuerdo con otros partidos tal posibilidad únicamente sucederá en el caso de presentarse una crisis política²⁸.

Hay que añadir que, como consecuencia de una reciente modificación de la LAL, los poderes del Presidente de la Cámara se han extendido de manera apreciable. Se ha asistido de este modo a un progresivo reforzamiento de los poderes presidenciales, disponiendo hoy en día de una Cámara Municipal cuyo centro de gravedad se ha desplazado hacia el Presidente. De éste pasamos ahora a hablar.

C) *Presidente de la Cámara*

La no inclusión del Presidente de la Cámara entre los órganos del Municipio en la Constitución de la República y después en la Ley de las Autarquías refleja una preferencia por la presencia en este nivel de Administración Pública de órganos colegiados sobre órganos individuales. Se temía ciertamente que los Presidentes de la Cámara asumirían demasiados poderes en perjuicio de la participación democrática en las decisiones locales²⁹.

Sin embargo, el esquema encontrado —órgano colegiado ejecutivo no homogéneo y Presidente elegido directamente— no funcionó en el sentido pretendido y este último fue asumiendo un papel cada vez más destacado, lo que el legislador fue corroborando, y que le ha convertido en la primera figura del Municipio. Se trata de una situación que

²⁸ Nada impide, aún, y sucede a veces, que el Presidente y Concejales opten por un funcionamiento más colegial del órgano no utilizando en toda su extensión la institución de la delegación de poderes.

²⁹ Recuérdese, además, la tradición de la Administración Municipal portuguesa que nunca mencionó como órgano del Municipio al Presidente de la Cámara, excepto durante el período del Nuevo Estado con el cual se quiere romper.

fácilmente puede comprenderse si tenemos en cuenta que, además de elegido directamente, posee, entre otros, el poder de escoger los Concejales con quienes desea trabajar y, entre éstos, los Concejales a tiempo completo; goza frecuentemente de amplios poderes delegados que puede a su vez delegar en cualquier Concejel, y es titular de competencias propias importantes³⁰ entre las cuales pueden destacarse las siguientes (art. 53): representar al Municipio ante los Tribunales y fuera de éstos; ejecutar los acuerdos de la Cámara Municipal; fiscalizar la gestión y dirección del personal al servicio del Municipio; modificar y revocar los actos realizados por los funcionarios administrativos; promover la ejecución de obras; otorgar licencias para vivienda u otra utilización de los edificios; embargar y ordenar la demolición de construcciones ilegales; conceder licencias de policía o fiscales. Además, siempre que circunstancias excepcionales así lo exijan, el Presidente puede realizar cualquier acto de la competencia de la Cámara, que queda naturalmente sujeto a la ratificación de ésta.

Incluso antes del reforzamiento de los poderes presidenciales por el Decreto-Ley 18/1991, publicado mediante autorización legislativa, el profesor FREITAS DO AMARAL entendía que el Presidente de la Cámara era un órgano del Municipio con base en los poderes propios que ya entonces poseía³¹. Ahora tal consideración encuentra una mayor justificación.

5. ELECCIONES Y ESTATUTO DE LOS MIEMBROS ELECTOS LOCALES

Al ejercitar su derecho al voto en las elecciones para las autarquías locales, que se celebran ahora cada cuatro años³², el elector utiliza tres papeletas de voto: una para la elección de la Asamblea Municipal (miembros elegidos directamente), otra para la Cámara Municipal (elección de Concejales y del Presidente de la Cámara, que será el primer candidato de la lista más votada) y otra finalmente para la elección de la Asamblea de Parroquia (miembros de la Asamblea y Presidente de la Junta, que será el candidato de la lista más votada y formará parte automáticamente también de la Asamblea Municipal)³³.

La elección se celebra por el sistema proporcional (método d'Hondt), reservándose la presentación de candidaturas a los órganos

³⁰ Las competencias propias del Presidente de la Cámara han sido fuertemente reforzadas por el reciente Decreto-Ley 18/1991, de 12 de junio, que modifica la LAL.

³¹ D. FREITAS DO AMARAL, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, Coimbra, 1986, pp. 478 y ss.

³² Cfr. artículo 69 de la Ley de las Autarquías. Anteriormente el mandato era de tres años.

³³ En las feligresías con pocos electores (200 o menos) no hay elección para la Asamblea de Feligresía, funcionando en lugar de este órgano el Plenario de los ciudadanos electores de la feligresía (art. 19 de la LAL) que elige la respectiva Junta.

del municipio a los partidos legalmente reconocidos o a las respectivas coaliciones. Sin embargo, se admite la presentación de listas no partidistas para las parroquias.

El sistema electoral de los órganos del Municipio, particularmente por lo que respecta a los órganos del ejecutivo, escapa del esquema normal de los países que nos son más próximos y ni siquiera es seguido por las restantes autarquías locales existentes en nuestro país. En efecto, en las parroquias el órgano ejecutivo (Junta de Parroquia) es elegido por el órgano deliberante (Asamblea de Parroquia), con excepción, como vimos, del Presidente de la Junta. Por su parte, en las regiones administrativas, cuando sean creadas, el órgano ejecutivo (Junta Regional) será elegido por la Asamblea Regional por medio de votación secreta entre sus miembros (art. 261 de la CRP).

La elección directa de la Cámara Municipal expresa la preocupación constitucional de conferir a este órgano un especial relieve, lo que efectivamente ha acontecido en la práctica. La Cámara Municipal es el órgano de mayor peso político en la Administración Municipal. Por su parte, la elección también directa y simultánea del Presidente de la Cámara le destaca de los restantes Concejales, confiriéndole, como hemos visto, una posición de primer plano en el Municipio.

La importancia concedida a la Cámara Municipal en nuestro ordenamiento político-constitucional es también visible si analizamos el Estatuto de los electos locales regulados por la Ley 29/1987, de 30 de junio, que se ocupa en su mayor parte de cuestiones financieras o con ellas relacionadas. En efecto, el Presidente de la Cámara y los Concejales en régimen de dedicación exclusiva perciben una remuneración mensual establecida en función del sueldo base asignado al Presidente de la República y que se sitúa para el Presidente de la Cámara alrededor de la mitad de dicho sueldo³⁴. Disfrutan también, y solamente ellos, v. gr. de Seguridad Social, cómputo doble del tiempo de servicio (a efectos de carrera u otros) y mejora anticipada o subsidio de reingreso.

Se trata de remuneraciones que están por encima de las de cualquier funcionario al servicio del Municipio. De todas formas, el Presidente de la Cámara y los Concejales con dedicación exclusiva desempeñan las respectivas funciones en régimen de exclusividad (art. 7, núm. 1, apartado a)] y, por otro lado, no pueden acumular sus funciones con las de Diputado o de miembro del Gobierno³⁵. A estos últi-

³⁴ Se sitúa entre el 40 por 100 para los Municipios más pequeños y el 55 por 100 para los Municipios de Lisboa y Oporto. Los Concejales con dedicación exclusiva perciben el 80 por 100 del valor de la remuneración a que tienen derecho los respectivos Presidentes. Los Concejales a tiempo parcial obtienen la mitad del sueldo de los Concejales con dedicación exclusiva.

³⁵ Lo mismo sucede con los restantes Concejales incluso a tiempo parcial. Distinto sucede con los miembros de la Asamblea Municipal que pueden compatibilizar su cargo con el de Diputado de la Asamblea de la República.

mos, además, está vedada la actividad de funcionario de la Administración Pública (art. 3).

Los demás miembros electos locales, sean Concejales o «Diputados Municipales», se benefician de algunas ventajas económicas (v. gr. dietas por asistencia, ayudas para gastos y subsidios de transporte), si bien de menor entidad, y también de un determinado número de horas de dispensa de las respectivas actividades profesionales (art. 3, núm. 3) ³⁶.

El Estatuto no se agota, con todo, en los aspectos económicos y sociales, imponiendo a los miembros electos locales un conjunto de deberes (art. 4). Estos son en su mayor parte obvios: respeto a la ley, actuación con justicia e imparcialidad, defensa del interés público, no participación en procedimientos administrativos o votaciones en los que tenga un interés personal directo o indirecto, deber de participar en las sesiones de los órganos de que formen parte, etc.

6. CONSULTAS DIRECTAS A LOS CIUDADANOS ELECTORES A NIVEL LOCAL

Con el propósito de fomentar la práctica de la democracia local la Constitución prevé en el artículo 241, número 3 la posibilidad de, por iniciativa de los órganos de las autarquías locales, llevar a cabo consultas directas a los ciudadanos electores censados en la demarcación de la respectiva autarquía local, mediante votación secreta y sobre materias incluidas en el ámbito de la competencia exclusiva de sus órganos, remitiendo a una ley ordinaria la concreción de los respectivos términos y efectos. Son denominados referendos locales.

El texto que regula esta materia es la Ley 49/1990, de 24 de agosto, que no dilucida lo que ha de entenderse por materia de *exclusiva* competencia de los órganos autárquicos. No obstante, establece un mecanismo de control previo sobre la regularidad de la consulta atribuyendo al Tribunal Constitucional ³⁷ la facultad para definir lo que pue-

³⁶ Por su parte, los Presidentes de las Juntas de Parroquia tienen derecho a una compensación mensual que para las parroquias con mayor población es del 12 por 100 de las remuneraciones asignadas a los Presidentes de las Cámaras de los Municipios con menos de 10.000 electores.

³⁷ El Tribunal Constitucional (TC) ha tenido ya la oportunidad de manifestarse en relación a esta cuestión a propósito de propuestas de «referendo local» sobre creación de parroquias y sobre la instalación de una central de tratamiento de residuos sólidos, habiendo acogido por amplia mayoría (tan sólo un voto disidente) un concepto restrictivo de competencias exclusivas. El caso de la central de tratamientos, empresa de la responsabilidad de una asociación de municipios, es particularmente curioso a este respecto. Para el TC la entidad solicitante, que era la feligresía (en la cual se prevé la construcción de la empresa), no tiene competencia exclusiva sobre la materia y, por su parte, la Asociación de Municipios, la entidad que ha de ser la responsable de la construcción, no siendo una autarquía local no posee «órganos autárquicos», cuando lo cierto es que la ley exige que la consulta incida directamente sobre materia de exclusiva competencia de los *órganos autárquicos* (art. 2, núm. 1) (Acuerdo núm. 432/91, de 14 de noviembre).

de o no puede ser objeto de consulta (art. 12). De cualquier modo, la ley excluye las cuestiones financieras u otras que deban ser resueltas con carácter vinculante por los órganos autárquicos o sobre las cuales exista anteriormente una decisión irrevocable (art. 2, núm. 2). Se pretende así evitar que los órganos municipales trasladen al electorado las responsabilidades que la ley claramente ha querido imputarles.

La Ley 49/1990 atribuye efectos consultivos al referendo y su iniciativa la pone en manos del órgano deliberante de la autarquía, lo que en el caso del Municipio corresponderá a la Asamblea Municipal. Constituye un mecanismo que aún no ha sido utilizado.

7. ATRIBUCIONES Y COMPETENCIAS (ÁMBITO DE ACTUACIÓN DE LOS MUNICIPIOS)

Entendiéndose en Portugal, como hemos dicho, por atribuciones el conjunto de tareas (actividades) que corresponden ejecutar a las autarquías locales y por competencias los poderes que ostentan los órganos para desempeñar precisamente tales funciones, lo cierto es que al referirse al abanico de actividades administrativas que competen a los Municipios se utiliza indistintamente en el lenguaje corriente uno u otro término, con predominio del segundo que, en este sentido, es el que nosotros también emplearemos.

El abanico de competencias de los Municipios es muy amplio, abarcando las más variadas materias administrativas. En vano obtendremos una noción precisa de cuál sea este abanico de actividades acudiendo a la ley que trata de las atribuciones y competencias de las autarquías locales (LAL) y asimismo de los Municipios. La razón de ello ya ha sido expuesta al tratar de lo que debe entenderse por Estatuto de las autarquías locales. Entonces dijimos que la exigencia del Estatuto no obliga a una pormenorización de todo aquello que pueden realizar las autarquías locales, siendo suficiente al efecto una mera indicación en términos más generales.

La determinación en concreto del campo de actuación de las autarquías locales se deriva de la actividad del legislador al regular las diversas materias administrativas, correspondiéndole constitucionalmente la obligación de acatar el principio de descentralización administrativa y de esta manera atribuir a las autarquías locales competencias siempre que estén en juego intereses de éstas. Así se explica que el artículo 2 de la Ley de las Autarquías se limite a conferir a éstas atribuciones en lo que respecta a los intereses propios, comunes y específicos de las poblaciones respectivas, enumerando posteriormente, también de una forma vaga, «desarrollo», «abastecimiento público», «salubridad y saneamiento básico», «salud», «educación y enseñanza»,

«protección de la infancia y de la tercera edad», «cultura, tiempo libre y deporte», «medio ambiente» y «calidad de vida». No resulta de aquí, sin más, que los Municipios posean amplios poderes sobre estas materias. En muchas de ellas tienen, por el contrario, muy pocos poderes como es el caso de la salud y de la educación. Lo que esto quiere significar es que en estos dominios está abierta la intervención de los Municipios.

Lo que se ha dicho para las atribuciones vale también para las competencias. Sin éxito buscaremos en la Constitución o en la Ley de las Autarquías Locales el señalamiento en concreto de los poderes de actuación de los Municipios en los diversos espacios de la acción administrativa. La Ley de las Autarquías regula la materia de las competencias en términos genéricos procurando separar lo que es en principio de la competencia de la Asamblea Municipal y lo que es la competencia de la Cámara Municipal, teniendo como base la distinción entre el órgano deliberativo que es aquélla y el órgano ejecutivo que es ésta. De esta manera, por ejemplo, a la Asamblea Municipal corresponde aprobar el proyecto de actuaciones y el presupuesto, mientras que a la Cámara Municipal compete la elaboración de la respectiva propuesta y ejecutar posteriormente el proyecto y presupuesto aprobados. Cierzo es que algunas competencias materiales son precisadas, pero no de una forma exhaustiva ni amplia.

Las competencias específicas de los Municipios las encontraremos, repetimos, en las más diversas leyes sectoriales sobre las materias administrativas, lo que, por otra parte, bien se comprende teniendo en cuenta la constante evolución legislativa en los varios dominios de la Administración Pública y la tendencial vocación de los Municipios para intervenir en casi todos ellos. No corresponde al ámbito de este trabajo realizar una enumeración completa de las tareas de acción administrativa de los Municipios, pero de cualquier modo importa señalar que, en Portugal, éstos tienen competencias significativas en materias tales como urbanismo, ordenación del territorio, espacios verdes, cultura, circulación de vehículos, aparcamientos, equipamientos colectivos (bibliotecas, estadios, piscinas, escuelas de educación básica, centros de salud, vías de comunicación, jardines de infancia, etc.), transportes, suministro de agua, recogida de basuras, tratamiento de aguas residuales, distribución de energía eléctrica, defensa del consumidor, defensa del medio ambiente, alumbrado público, protección civil, bomberos, transportes y acción social escolares, patrimonio cultural, sanidad pública, turismo, ferias y mercados, tiempo libre. Son también diversas las licencias cuyo otorgamiento corresponde a la Cámara Municipal, desde la fijación de publicidad hasta la posesión de animales domésticos.

Tan sólo dos palabras para decir que nuestra ley no conoce la figura de las competencias delegadas por el Estado a los Municipios, apa-

reciendo como propias todas las competencias que éstos ejercen. Tal determinación legal no impide que debamos considerar delegadas algunas competencias que les han sido confiadas por diversas leyes sectoriales. Es lo que sucede, por ejemplo, con determinadas competencias en materia electoral y de reclutamiento militar.

8. PERSONAL

Los Municipios tienen unos efectivos de personal propio que se benefician del régimen aplicable a los funcionarios y agentes del Estado, como se deduce del artículo 244 de la Constitución.

Esta materia ha tenido su desarrollo legislativo a través del Decreto-Ley 116/1984, de 6 de abril, publicado al amparo de autorización legislativa (Ley 19/1983, de 6 de septiembre), el cual determina en su artículo 5 que los efectivos de personal propio de los Municipios deben ser estructurados de acuerdo con sus necesidades permanentes. El artículo 7 del mismo texto prevé la existencia de personal directivo de la Administración Local, estando hoy regulado este colectivo de personal por Decreto-Ley 198/1991, de 29 de mayo, en relación con el régimen establecido en el Decreto-Ley 323/1989, de 26 de septiembre.

Los Municipios disponen en estos momentos de unos cuadros de personal debidamente estructurados integrados por numerosos funcionarios. Muchos de ellos incluso llegan a alcanzar varios centenares de funcionarios de carrera. La media de funcionarios por Municipio es superior a 250³⁸. Ningún funcionario al servicio de los Municipios es nombrado por el Estado.

9. FINANZAS LOCALES

Constituye una materia extremadamente sensible, por lo que no resulta extraño que haya sido objeto de tres regulaciones, estando en vigor actualmente la Ley 1/1987, de 6 de enero.

Esta ley consagra la autonomía financiera de las autarquías locales basada expresamente en la facultad para elaborar, aprobar y modificar los presupuestos así como los balances y cuentas, disponer de ingresos propios, ordenar y ejecutar los gastos y recaudar tributos (art. 1). Establece el principio de no consignación de los ingresos, exceptuando los procedentes de financiaciones de las Comunidades Europeas (art. 2).

³⁸ *Administración Local en Números*, Lisboa, 1991, p. 302 (ed. de la Dirección General de la Administración Autárquica).

Hecha pensando principalmente en los Municipios, la ley establece seguidamente en su artículo 3 el principio fundamental en virtud del cual toda nueva atribución o competencia conferida a los *Municipios* deberá contemplar en el presupuesto del Estado la consignación necesaria para su ejercicio. Por su parte, el artículo 4 determina que constituyen ingresos de los Municipios, entre otros, el producto de la contribución territorial rústica y urbana (hoy contribución territorial autárquica), del impuesto sobre vehículos y de la sisa³⁹, las subvenciones de las Comunidades Europeas puestas a su disposición, los ingresos procedentes del establecimiento de contribuciones y de la percepción de las tasas inherentes a la concesión de las licencias o a la prestación de servicios, del cobro de multas y coimas, además de una participación en el Fondo de Equilibrio Financiero (FEF).

El FEF representa una parte de los ingresos del presupuesto del Estado repartida entre los Municipios y que se actualiza anualmente según una fórmula matemática que tiene en cuenta la variación de la recaudación por el impuesto del valor añadido (IVA). Se pretende así que el montante por este ingreso venga determinado por criterios objetivos y no por el libre arbitrio del Gobierno o incluso de la Asamblea de la República. El montante global del FEF se reparte posteriormente entre los Municipios de acuerdo con una serie de criterios también legalmente fijados (art. 10). El cuadro de la distribución conteniendo la dotación de cada Municipio se publica anualmente como anexo en la Ley del Presupuesto del Estado. Se trata de un ingreso muy importante para los Municipios. En el año 1991 la cantidad global repartida fue superior a 150.000 millones de escudos.

10. ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS

La búsqueda de una solución para los problemas de ámbito supramunicipal en los más diversos sectores (suministro de agua, tratamiento de residuos sólidos, tratamiento de aguas residuales, vías de comunicación) y la promoción del desarrollo económico, social y cultural determinaron la constitución de algunas decenas de asociaciones de Municipios, movimiento este que tiende a expandirse.

La asociación viene también motivada por el hecho de facilitar el acceso a fuentes de financiación, bien procedentes del Estado, bien principalmente de la Comunidad Europea.

La constitución de asociaciones de Municipios es totalmente voluntaria y se rige por principios democráticos (Decreto-Ley 412/1989, de 29 de noviembre).

³⁹ Antigo impuesto português. (N. del T.)

Particular relieve asume hoy, en nuestro ámbito, la Asociación Nacional de Municipios (ANMP), una asociación de Derecho privado que tiene por objeto la representación de los Municipios ante los órganos de soberanía y de la Administración Central, reuniendo prácticamente a todos los Municipios del país y que es oída en todas las iniciativas legislativas que se refieran a los Municipios, en virtud de lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto-Ley 99/1984, de 29 de marzo.

11. TUTELA

Los Municipios están sujetos, por determinación del artículo 243 de la CRP, a una tutela de mera legalidad.

A un sistema de profunda dependencia de los Municipios en relación al Poder Central que estuvo en vigor en el Régimen Político vigente hasta 1974 y que se evidenciaba en el hecho de que tanto el nombramiento como la destitución del Presidente de la Cámara Municipal correspondía al Gobierno, sucede un régimen de mayor autonomía con un sistema de tutela restrictivo. Medidas cautelares como la autorización o la aprobación desaparecieron, previéndose tan sólo la llamada tutela inspectora dirigida a la verificación del cumplimiento de la ley por parte de los órganos autárquicos.

Ni tan siquiera se ha introducido el deber de comunicar los acuerdos de los órganos municipales a las autoridades de tutela, como acontecía hasta el final de la I República (1926) siguiendo así una tradición que venía ya desde el siglo XIX, y mucho menos se contempla el nombramiento de un representante del Gobierno cerca del Concejo. Tampoco se establecen mecanismos de prevención de ilegalidades o que permitan actuar en el momento en que éstas se cometen.

El sistema de tutela regulado por la Ley 87/1989, de 9 de septiembre, deja, en una primera fase, amplia libertad de acción a los Municipios y, sólo más tarde, por medio de la inspección ordinaria o, más frecuentemente, a través de requerimientos y de investigaciones (formas extraordinarias de inspección motivadas por «denuncias de cualesquiera personas singulares o colectivas» o por «indicios serios de eventuales ilegalidades») se verificará cómo ha sido su actuación. Esta intervención *a posteriori* no permite la mayor parte de las veces remediar las ilegalidades cometidas, y así se comprende que la Ley de Tutela no se haya dirigido en primera línea a los actos, sino a las personas y a los órganos.

El núcleo de la Ley de Tutela en Portugal (arts. 8 a 15 de un total de 17 arts.) está constituido por el establecimiento de sanciones —como son la *pérdida del mandato* de los miembros electos, si los actos se hubieren realizado individualmente por miembros de los órga-

nos autárquicos, o la *disolución del órgano*, si fueren el resultado de la acción u omisión de éste— y por el procedimiento a seguir en la aplicación de las mismas.

La pérdida del mandato es decretada, en principio, por los Tribunales administrativos a instancia del Ministerio Público (art. 11), y siguiendo los trámites de los recursos contra actos administrativos, si bien con algunas especialidades (art. 11, núm. 2). Por su parte, la medida de disolución de los órganos autárquicos es decretada por el Gobierno, de conformidad con un procedimiento destinado a restablecer en breve plazo la normalidad democrática a través de la celebración de nuevas elecciones. El Decreto de disolución es impugnabile contenciosamente por cualquiera de los miembros del órgano disuelto (art. 15).

La autoridad de tutela es, en el continente, el Gobierno [art. 22, apartado *d*) de la Constitución], quien utiliza a tal efecto dos servicios ministeriales: la Inspección General de Finanzas (IGF) y la Inspección General de la Administración del Territorio (IGAT). Además, ha de tenerse en cuenta el número 3 del artículo 291 de la CRP que dispone que compete al Gobernador Civil, como representante del Gobierno, ejercer los poderes de tutela en el área del Distrito ⁴⁰. El desarrollo de este precepto constitucional se encuentra en el artículo 7 de la Ley de Tutela. No obstante, el Gobernador Civil dispone de medios de acción reducidos.

Este sistema de tutela, por la forma en que está estructurado, no permite establecer el siempre necesario y fructuoso diálogo administrativo entre los diversos niveles de administración como fórmula para prevenir la práctica de ilegalidades y, de otro lado, promover formas de buena administración, terminando así con la situación de fuerte penalización a los miembros electos locales por actos que, en muchos casos, no se habrían realizado si hubiera existido un diálogo previo ⁴¹.

12. RELACIONES CON LAS REGIONES AUTÓNOMAS

La constitución en los archipiélagos de Azores y de Madeira de «regiones autónomas dotadas de Estatutos político-administrativos» ⁴² y de «órganos de Gobierno propio» creó un nivel de administración si-

⁴⁰ El distrito es una división territorial, aproximadamente correspondiente a la provincia española, que subsiste hasta tanto no se instituyan las regiones administrativas (art. 291, núm. 1 CRP).

⁴¹ Cfr. A. CÂNDIDO OLIVEIRA, «Relaciones entre la Administración Estatal y la Administración Local: del diálogo a la tutela» (Conferencia pronunciada en el XI Coloquio de la ATAM, Braga, 1991).

⁴² El Estatuto Político-Administrativo de la Región Autónoma de las Azores es la Ley 9/1987, de 26 de marzo; y el de Madeira, la Ley 13/1991, de 5 de junio.

tuado entre el Municipio y el Estado que tiene sus efectos sobre la Administración Municipal.

Así, la tutela que ejerce el Gobierno en el continente se ejerce en el ámbito de las regiones autónomas por el respectivo Gobierno Regional [arts. 56, apartado *d*) del Estatuto de las Azores, y 49, apartado *e*) del Estatuto de Madeira].

Cabe también a las regiones autónomas crear y extinguir autarquías locales, así como modificar el respectivo territorio en los términos de la ley [arts. 29.1.*b*) y 32.1.*f*) de los Estatutos de Madeira y de las Azores respectivamente], además de elevar poblaciones a la categoría de villas y ciudades. Por otro lado, constituye materia de interés específico de las regiones autónomas la alteración de las atribuciones de las autarquías locales o de la competencia de los respectivos órganos, lo que legitima el ejercicio del poder legislativo regional en este dominio [arts. 33, apartado *b*) y 32.1, apartado *c*) de Estatuto de las Azores y arts. 30, apartado *b*) y 29.1, apartado *c*) del Estatuto de Madeira].

III. ALGUNAS REFORMAS RECIENTES

Aunque en estos momentos se experimenta un período de cierta estabilidad en la organización municipal portuguesa, sin embargo se dejan sentir algunas tensiones que sin duda tendrán repercusiones en un futuro próximo. A este respecto, nos viene a la memoria la creación de nuevos Concejos, la modificación del Estatuto de las parroquias y la creación de las regiones administrativas.

Por lo que se refiere a la creación de nuevos Concejos, ello será la consecuencia natural del movimiento de urbanización que permitirá de forma inminente que Comunidades con un considerable número de habitantes, como son en este momento parroquias, villas⁴³ y hasta ciudades⁴⁴, adquieran el Estatuto de Municipios. No es pensable que aglomeraciones urbanas con algunas decenas de miles de habitantes continúen siendo parroquias. La Ley Marco de Creación de Municipios dificulta, como hemos visto, la creación de nuevos Concejos e introduce un obstáculo representado por la inaplicabilidad de dicha Ley

⁴³ Las villas son aglomeraciones urbanas, normalmente sedes de parroquia correspondiendo al área de ésta, pero que en ocasiones engloban a más de una feligresía. No tienen órganos propios y la categoría de villa posee fundamentalmente efectos honoríficos. La ley determina que una comunidad únicamente puede ser elevada a la categoría de villa cuando cuente con un número de electores superior a 3.000 y disponga, además, de un conjunto de equipamientos colectivos típicamente urbanos (art. 12 de la Ley 11/1982, de 2 de junio). En estos momentos existen 185 villas que no son sede de Municipio.

⁴⁴ Por su parte, las ciudades son aglomeraciones urbanas de mayor dimensión que las villas, exigiendo la ley igualmente un conjunto de requisitos para conferir a una villa la categoría de ciudad (art. 13 de la citada ley). Existen tres ciudades que no son sede de Concejo.

hasta tanto no sean creadas las regiones administrativas (art. 14 de la Ley 142/1985, de 18 de noviembre). Por otro lado, hay una oposición muy viva entre los Concejos ya existentes para formar otros nuevos a costa del respectivo territorio, radicando aquí sin duda una de los mayores impedimentos en el proceso de creación de Municipios. La conjugación de estos dos factores impedirá, al menos a medio plazo, una transformación profunda del mapa territorial municipal portugués ⁴⁵.

La aspiración de las parroquias más populosas de constituirse en Municipios tiene que ver también con la concreta situación de la autarquía local parroquiana. Aun cuando las más de cuatro mil parroquias de Portugal posean órganos propios elegidos democráticamente, sin embargo disponen de escasos recursos financieros y humanos propios, manteniendo una gran dependencia en relación a los Municipios. Esta dependencia es ante todo de carácter financiero ya que las parroquias no tienen derecho a una cantidad determinada en el presupuesto del Estado (FEF), recibiendo tan sólo del Municipio una cantidad que se establece anualmente al elaborar el respectivo presupuesto, de acuerdo con las reglas definidas en el artículo 20 de la Ley de Finanzas Locales (este artículo establece una cantidad global mínima, dependiendo de la voluntad del Municipio incrementarla o no).

De la misma manera que existe un documento anexo al presupuesto del Estado conteniendo las partidas del FEF asignadas a los Municipios, existe también un anexo al presupuesto municipal en el que se recogen las partidas asignadas por éste a las parroquias.

En lo referente a las competencias, las parroquias también disponen de un marco limitado de acción, dependiendo en la práctica de una política municipal de mayor o menor «delegación de competencias». Al efecto, la ley prevé la posibilidad de que las parroquias realicen actos de la competencia de la Cámara Municipal cuando de ello pudiera presumirse algún beneficio para el interés común [art. 39.2.s) de la LAL] ⁴⁶.

Respecto al personal, la casi totalidad de las parroquias no disponen de un cuadro de funcionarios.

En este contexto, no es de extrañar la aparición de un movimiento asociativo de las parroquias, reivindicando para éstas una posición de mayor dignidad político-administrativa, en torno a una Asociación Nacional de Feligresías (ANAFRE). Esta asociación, que engloba a más de dos mil parroquias, ha presentado recientemente una petición a la Asamblea de la República, al amparo del artículo 52 de la CRP, ma-

⁴⁵ Recientemente ha surgido un movimiento denominado Liga para los Futuros Concejos (LIFUCO) con la finalidad de asociar y defender los intereses de las comunidades locales (villas y ciudades) que aspiran a ser Concejos.

⁴⁶ Se trata de una delegación en sentido impropio pues solamente se opera si la feligresía la acepta a través de sus órganos [arts. 27.1.t) y 15.1.r) de la LAL].

nifestando sus reivindicaciones que apuntan hacia la publicación de una legislación que confiera a aquéllas un Estatuto más de acuerdo con los preceptos constitucionales sobre la autonomía local. Concretamente, reivindican más competencias, medios financieros (participación directa en el FEF, participación en los ingresos procedentes de los impuestos locales, establecimiento de contribuciones), más medios técnicos y humanos, revalorización del Estatuto de los miembros electos de la parroquia y reglamentación del derecho de asociación con criterios aperturistas.

La captación de estas exigencias llevaría a las parroquias a un Estatuto más próximo del de los Municipios, creándose también un nivel territorial efectivo de la Administración Pública en nuestro país.

De todos modos son de esperar modificaciones en este apartado. No siendo previsible la transformación de las parroquias en Municipios (no obstante constituir esta aspiración de las más desarrolladas), en cambio es admisible una redistribución de poderes con los Municipios aproximando ciertas tareas a un nivel más cercano a los ciudadanos. La parroquia es una comunidad con un marcado valor afectivo para las poblaciones y no se entiende cómo llegó a defenderse su desaparición en base a un principio de racionalidad administrativa. Es más, el profesor FREITAS DO AMARAL, que en un primer momento admitió la extinción de este nivel de Administración Local, se ha manifestado ya desde un punto de vista diferente ⁴⁷.

El futuro próximo deberá traernos también las regiones administrativas constitucionalmente prometidas desde 1976, deseadas por todas las fuerzas políticas más representativas en el arco parlamentario, pero, no obstante, siempre postergadas. Se trata de crear una nueva autarquía local a semejanza de lo que se hizo en Francia y no regiones autónomas como la de las Azores y la de Madeira o las Comunidades Autónomas españolas.

Aparentemente es difícil de entender cómo no se ha creado aquí lo que públicamente es proclamado como deseado por todos. Los reproches son recíprocos, sin embargo efectivamente existe un aspecto de la regionalización sobre el que no se ha producido un consenso y que puede explicar en buena parte la demora de ésta: se trata de la demarcación del país en regiones. Si el problema prácticamente no se presenta en el Sur del país con la región del Algarve y del Alentejo; por el contrario, la cuestión resulta mucho más complicada en el Norte y en el Centro donde se dividen los partidarios de solamente dos regiones (correspondiendo a las actuales Comisiones de Coordinación

⁴⁷ FREITAS DO AMARAL, «El futuro de las feligresías en el sistema portugués de autarquía locales», en *Papel de las feligresías en la Administración portuguesa*, AA.VV., Benedita, 1990, pp. 38-42.

Regional del Norte y del Centro, que son órganos desconcentrados de la Administración Estatal) y aquellos que defienden la existencia de al menos cuatro regiones en el Norte y Centro del país (además de una región que tiene como centro a Lisboa), refutando la idea de regiones que van del mar hasta la frontera española, como sucede con las citadas Comisiones.

Mientras tanto, en fecha reciente se ha publicado una Ley Marco de las Regiones Administrativas (Ley 56/1991, de 13 de agosto) que regula concretamente la institución de las regiones («son creadas simultáneamente por la Ley de la Asamblea de la República»), establece las atribuciones de éstas, los órganos y las respectivas competencias, las finanzas regionales e instituye un Gobernador Civil Regional, pero no afronta el problema de la división territorial. Sólo así se comprende que haya resultado una ley pacífica. El principio de la simultaneidad en la creación de las regiones establecido en el artículo 255 de la Constitución y reproducido en la citada ley representa asimismo una contribución al proceso de regionalización de nuestro país, ya que están urdidas las condiciones de consenso necesarias para la creación de, al menos, la Región del Algarve.

Más fácil fue crear áreas metropolitanas (forma de organización territorial autárquica prevista en el núm. 3 del art. 237 de la CRP). La Ley 44/1991, de 2 de agosto, estableció las áreas metropolitanas de Lisboa y Oporto definiéndolas como «personas colectivas de Derecho público de ámbito territorial encaminadas a la realización de los intereses propios de las poblaciones de la demarcación de los Municipios integrantes» (art. 1.2). Pensadas para resolver los problemas de las grandes superficies urbanas, las áreas metropolitanas poseen una estructura que las aproxima en algunos aspectos a las asociaciones de Municipios.