

## Los «Espacios Insulares» en el régimen local portugués

«Entre las reformas locales contemporáneas, una de las que más pueden interesarnos es la efectuada en Portugal con una claridad de concepción y una continuidad en la ejecución verdaderamente notables. A sus méritos intrínsecos se une para nosotros la circunstancia de la comunidad de origen y de la semejanza entre las características del país portugués con el de las regiones galaica, extremeña y andaluza que con él confrontan». Con estas palabras comienza el ilustre profesor Dr. Jordana de Pozas la exposición de las características de las recientes reformas locales de la nación hermana, en el último de sus tan valiosos estudios sobre régimen municipal comparado (1).

Luego, después de indicar la preocupación del Jefe del Gobierno portugués desde los primeros días del *Estado novo* por afrontar el problema, así como la parte principalísima que en el desarrollo legal y exposición de la reforma ha tenido el insigne profesor lisboeta Marcello Caetano, el catedrático de Madrid añade: «La nueva organización político-administrativa de Portugal se inspira en una concepción orgánica y realista del Estado. En consecuencia, la familia, la parroquia, el Municipio y los gremios no sólo tienen reconocida su personalidad y competencia en el orden público, sino que cada una está representada y coopera a la formación de la sociedad superior en que se halla integrada. No hay que creer, sin embargo, que esa concepción

---

(1) Luis Jordana de Pozas, *Las tendencias actuales del Régimen Local en Europa*, en «Revista de Estudios Políticos», Madrid, núms. 39-40 y 41-42. 1948.

doctrinal ha llevado al legislador a realizar una construcción teórica. Antes al contrario: todas las leyes del nuevo Estado se hallan impregnadas de un realismo a veces crudo».

Estas certeras frases nos han impulsado a dar a conocer una modalidad del régimen local lusitano no recogida hasta ahora por nuestros tratadistas, en la que aquella concepción orgánica y realista se manifiesta con toda su fuerza, resolviendo especiales situaciones que hubo de afrontar.

Dentro del régimen local metropolitano hubo el legislador portugués de regular distintamente los que de modo significativo llama el profesor Caetano «espacios continentales» y los que denomina «espacios insulares», constituídos éstos por los Archipiélagos de las Azores y de Madera (2). Pues bien, a la organización de estos últimos es a la que vamos a referirnos.

Al sintetizar este autor, en su *Manual de Direito Administrativo*, la peculiar organización de las islas adyacentes portuguesas, da en pocas, pero suficientes expresivas palabras, las razones que a su distinta regulación condujeron: «La individualización de ese espacio —dice, refiriéndose al insular— se impone, sobre todo, por la distancia a que los archipiélagos se encuentran de Lisboa, de donde resulta la necesidad de autoridades locales dotadas de mayores poderes que en el continente. Este aumento de poderes se obtiene tanto por descentralización, como por desconcentración».

«La descentralización —sigue diciendo— constituye el llamado régimen autonómico de las islas, que data del decreto de 24 de marzo de 1895, modificado por ley de 12 de junio de 1901 y que fué sucesivamente aplicado... La desconcentración consiste en la transferencia de poderes de las autoridades centrales del Estado a sus agentes locales», palabras que hemos querido transcribir, ya que la terminología empleada por el autor portugués no corresponde a la generalmente utilizada por los nuestros, pero su sentido, hecha esta aclaración, no puede ser dudoso.

---

(2) Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, 2.<sup>a</sup> edición. Coimbra Editora, Limitada. 1947.

No vamos a seguir paso a paso la evolución del régimen de las islas portuguesas, limitándonos a sintetizar el contenido de las normas que fueron recogidas en el *Estatuto dos Distritos Autónomos das Ilhas Adjacentes*, aprobado, en unión del *Código Administrativo*, por Decreto-ley de 31 de diciembre de 1940, con las reformas posteriores, refundidas en el texto aprobado por Decreto-ley de 4 de agosto de 1947.

Comenzaremos por indicar la forma en que el territorio se halla dividido, las distintas personas colectivas a cuyo cargo corre su administración, deteniéndonos en el estudio de sus atribuciones, y analizaremos luego las de los Gobernadores de estos distritos, cuyas funciones son igualmente distintas a las de los del «espacio continental».

#### DIVISIÓN DEL TERRITORIO

El territorio de las islas adyacentes se divide en Concejos, que se subdividen en Feigresías, y se agrupan en Distritos autónomos. Estos distritos insulares son personas colectivas de Derecho público dotadas de autonomía administrativa y financiera, y sus extensas atribuciones corresponden, unas a las propias de las Provincias, y otras a servicios que en el Continente dependen jerárquicamente del Gobierno.

No todos los distritos autónomos ejercen todas las atribuciones que más tarde veremos están enumeradas en el Estatuto. Les son otorgadas total o parcialmente atendiendo a las posibilidades económicas de cada uno de ellos.

El Archipiélago de las Azores, con sus nueve islas, sus 2.962 kilómetros cuadrados y su medio millón aproximado de habitantes, se divide en los tres distritos de Ponta Delgada, Angra do Heroísmo y Horta, y el de Madera, con sus siete islas, sus 815 kilómetros cuadrados y sus 2.000 habitantes aproximadamente, forma el del Funchal.

## ORGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN DOCTRINAL

El órgano administrativo de estos distritos lo es la Junta General, que ejerce sus atribuciones directamente o por medio de la Comisión Ejecutiva.

La Junta General está compuesta por siete Procuradores: tres natos, que lo son, el Rector del Liceo del distrito, el Delegado del Instituto Nacional del Trabajo y Previsión y el Ingeniero director de la Junta autónoma de los Puertos, o el de Obras Públicas, según los distritos; y los otros cuatro elegidos, por cuatro años, por las Cámaras Municipales y los organismos corporativos representantes de intereses morales, culturales y económicos.

El Presidente de la Junta General es nombrado por cuatro años por el Gobernador del distrito, entre los Procuradores electivos, pudiendo excepcionalmente recaer su designación en persona extraña a la Junta, siempre que se haya distinguido por méritos extraordinarios en servicios prestados al Estado.

La Junta General elige cada tres años a dos de sus procuradores, los que, con el Presidente, constituyen la Comisión Ejecutiva, que ha de reunirse ordinariamente una vez por semana, y cuyo carácter es de órgano delegado de la Junta, en cuya representación actúa.

Las Juntas Generales podrán crear órganos privativos de consulta, de carácter permanente o transitorio, para asesorarse en el ejercicio de sus atribuciones, y es obligatorio para los funcionarios del Estado destinados en el respectivo distrito, aceptar el cargo de miembros de los mismos para el que fuesen nombrado por las Juntas. Estas podrán también solicitar el asesoramiento de los organismos consultivos de la administración central, acerca de los servicios que les están confiados.

### COMPETENCIA DE LAS JUNTAS GENERALES

La clasifica el Estatuto en los ocho grupos siguientes:

- 1.º De administración de los bienes districtales.
- 2.º De fomento agrario, forestal y pecuario.

- 3.º De coordinación económica.
- 4.º De obras públicas, fiscalización industrial y vías.
- 5.º De sanidad pública.
- 6.º De asistencia.
- 7.º De educación y cultura.
- 8.º De policía.

Desenvuelve luego los mismos en los siguientes términos:

En orden a la administración de los bienes districtales, le atribuye el inventario, conservación, uso y aprovechamiento de los bienes de propios y de dominio público del distrito, y sobre aprovechamiento y policía de los baldíos municipales y parroquiales sujetos al régimen forestal o que permaneciendo incultos convenga su mejor aprovechamiento en beneficio de los vecinos.

Por lo que se refiere al fomento agrario, le corresponde el estudio de las posibilidades agrícolas del distrito y su aprovechamiento integral; experimentación e introducción de nuevos cultivos y mejoramientos de los existentes; establecimiento de viveros, campos de experimentación y puestos agrícolas móviles; asistencia fitopatológica y creación de puestos de sanidad agrícola; realización de concursos, exposiciones y ferias agrícolas, institución de premios para agricultores que adopten nuevos procedimientos técnicos más convenientes o introduzcan nuevos cultivos de interés para la economía districta, y fomento de la apicultura y de la sericicultura, de acuerdo con el informe de los técnicos competentes.

Sobre el fomento forestal corresponde a las Juntas declarar la sujeción de terrenos, ya pertenezcan a entidades públicas ya a particulares, al régimen forestal parcial o al de simple policía; la reglamentación de aprovechamientos forestales de todas clases; la repoblación forestal de baldíos; la policía de los bosques; y la creación y sostenimiento de viveros forestales y la introducción de nuevas especies, con la aprobación de la Dirección General de Servicios Forestales y Agrícolas. Estas atribuciones pasarán al Ministerio de Economía, una vez que éste, por sus servicios propios, dé comienzo a la ejecución en las islas

adyacentes del plan de repoblación forestal aprobado por ley de 15 de junio de 1938.

Su competencia en orden al fomento pecuario se extiende a la protección, mejora y aumento de la riqueza ganadera del distrito; su higiene y sanidad; creación y sostenimiento de pastos zootécnicos; introducción y difusión de nuevas especies y mejoramiento de las existentes, mediante el informe favorable de la Dirección General de Servicios Pecuarios; la institución de premios a criadores y la realización de ferias, concursos y exposiciones de ganado.

En el grupo denominado de coordinación económica: realizar informaciones sobre la vida económica del distrito y estudiar las soluciones convenientes a sus problemas; divulgar las estadísticas oficiales que interesen a la economía del distrito y elaborar las que le fueren sometidas por el Instituto Nacional de Estadística; armonizar los intereses y actividades económicas del distrito en orden a obtener el mayor beneficio público; conjugar los esfuerzos de los municipios, feligresías y Casa del Pueblo para mejorar las condiciones sociales de los habitantes del distrito.

En el denominado de obras públicas, fiscalización industrial y vías: la construcción, reparación, conservación, arborización y policía de los caminos cuya importancia exceda de la municipal; el establecimiento de vías férreas; la construcción, reparación y conservación de edificios públicos; la protección de los monumentos nacionales; la explotación y aprovechamiento de las aguas propiedad del distrito o públicas; la regularización, limpieza y rectificación de torrentes; el aprovechamiento de las aguas por obras de irrigación; la fijación del nivel de los lagos; la policía de las aguas y de la pesca; la fiscalización de las industrias eléctricas; la autorización y fiscalización de las insalubres, incómodas y peligrosas; la inspección de pesas y medidas; la protección, desenvolvimiento y perfeccionamiento de la artesanía y la fiscalización de las calderas y motores.

En el de sanidad pública: la vigilancia y defensa sanitaria del distrito; las de sanidad marítima; la profilaxia social, es-

pecialmente combatiendo el alcoholismo, la sífilis y la tuberculosis; la salubridad de los lugares y de las habitaciones; la fiscalización de los cementerios; el sostenimiento y auxilio a hospitales, sanatorios y dispensarios; la creación y sostenimiento de centros sanitarios rurales; el sostenimiento de un servicio antiepidémico permanente, hospital de aislamiento y parque sanitario y material para brigadas sanitarias; el sostenimiento de un puesto de desinfección pública; y el sostenimiento de servicios de laboratorio, análisis bacteriológico y preparación de vacunas y el sostenimiento y administración de balnearios.

Comprende en el grupo de educación y cultura: la creación, sostenimiento y supresión de escuelas primarias y puestos escolares; la dotación, instalación y entretenimiento de establecimientos públicos de instrucción liceal, técnica o del magisterio, creados y dirigidos por el Estado; la creación y sostenimiento de escuelas prácticas elementales de agricultura; la institución de bolsas para estudiantes pobres que deban proseguir sus estudios fuera del distrito, con la obligación de ejercer su futura profesión en el distrito que los pensiona; la creación y sostenimiento de jardines botánicos; la creación y sostenimiento de museos de arte regional y de historia natural, archivos districtales y bibliotecas populares; la recogida y defensa del folklore del distrito; el inventario y protección de las reliquias históricas, los monumentos artísticos y las bellezas naturales del distrito; la conservación y divulgación de los trajes y costumbres locales; el estudio de las formas dialectales existentes en el distrito; y el auxilio a asociaciones o institutos culturales del mismo.

Incluye en el grupo de asistencia: el internamiento en establecimientos públicos o privados de ancianos, inválidos y desamparados pobres; hospitalización de alienados; educación de anormales; protección a la maternidad y primera infancia por la institución de enfermerías-maternidades; puestos de puericultura, jardines de infancia y por la visita domiciliaria de visitadoras especializadas; socorros a naufragos; y el auxilio a establecimientos privados de asistencia a huérfanos y a otros organismos públicos o privados de asistencia.

Por último, incluye en el grupo de las funciones de policía de las Juntas, las siguientes: la seguridad y comodidad del tránsito en las vías districtales; la conveniencia y condiciones de las edificaciones junto a dichas vías; la iluminación de éstas y el estacionamiento de vehículos; y la organización de la policía rural, de acuerdo con las Cámaras Municipales.

Para el desempeño de estos fines atribuye privativamente a las Juntas Generales:

1.º Hacer, interpretar y modificar los reglamentos necesarios a los servicios districtales.

2.º Hacer, interpretar, modificar y revocar ordenanzas sobre materias atribuidas a las Cámaras Municipales que convenga regular uniformemente en todo el distrito.

3.º Adquirir y enajenar bienes inmuebles districtales.

4.º Aceptar herencias, legados o donaciones hechos al distrito o establecimientos districtales, aceptando las herencias a beneficio de inventario.

5.º Aprobar los contratos de obras y de prestaciones.

6.º Discutir y votar el plan cuadrienal de la administración del distrito, al que luego nos referiremos.

7.º Acordar el cobro de los impuestos y recargos en la forma autorizada por la ley.

8.º Contratar empréstitos.

9.º Aprobar las bases del presupuesto ordinario.

10. Decidir los recursos de gracia.

11. Otorgar subsidios a las asociaciones y establecimientos de asistencia e instrucción de interés para el distrito.

12. Coparticipar con las Cámaras municipales y Juntas de feligresía en mejoras urbanas y rurales, en los mismos términos que el Estado y sin perjuicio de las coparticipaciones de éste.

13. Conceder subsidios para el sostenimiento de los partidos veterinarios.

14. Dar su parecer sobre los proyectos de reglamentos legislativo elaborados por el Gobernador del distrito en uso de su facultad reglamentaria.

Omitimos, para no extendernos demasiado, las atribuciones de la Comisión Ejecutiva, que se extienden a todo aquello nece-

sario para el ejercicio de la competencia del distrito, no reservado expresamente a la Junta General, o al Gobernador como función privativa, según más tarde hemos de ver.

### LOS PLANES CUADRIENALES

En lo tocante a las mencionadas atribuciones, las Juntas Generales, dice el profesor Caetano, «deliberan en lugar de los Ministros. Mas juzgóse necesario salvaguardar los intereses districtales de posible alteraciones de criterio que con el cambio de personas pudiesen sobrevenir. Y por esto el Estatuto condicionó la actividad de las Juntas a un plan cuatrienal, por ellas elaborado y sujeto a aprobación del Consejo de Ministros».

El plan consta de tres partes: la primera en que se discriminarán las necesidades públicas del distrito, graduadas por orden de urgencia y de importancia; la segunda destinada al cálculo de las posibilidades probables del distrito en el cuatrienio, y la tercera en que se expondrán las normas generales de orientación administrativa a seguir o el enunciado de la obra a realizar y contendrá tantos capítulos como sean los servicios especiales del distrito.

La institución de esta medida tutelar se comprende si se tiene en cuenta la extensión de las atribuciones que se conceden a las Juntas Generales, en comparación a las de los órganos administrativos de las provincias continentales portuguesas, reducidas de una parte a los grupos de fomento y coordinación económica, cultura y asistencia y aun dentro de éstos, con más limitadas funciones propias.

### SERVICIOS DISTRICTALES

Regula el Estatuto, aparte de los necesarios servicios de Secretaría y Tesorería, los siguientes: agrícolas, pecuarios, de sanidad, de obras públicas, de industria y electricidad, de vías, y laboratorio, determinando el personal que ha de componerlos, sus atribuciones y remuneración.

## HACIENDA DISTRICTAL

Constituyen los medios económicos ordinarios de los distritos autónomos, la contribución predial, rústica y urbana; la contribución industrial; el impuesto sobre profesiones; el impuesto sobre la aplicación de capitales; un recargo hasta el 20 por 100 sobre las contribuciones e impuestos enumerados anteriormente; el impuesto de tránsito; el de camionaje; los intereses de demora; los rendimientos de los bienes de propios; las tasas, multas, etc. La cobranza de las contribuciones e impuestos, los recargos y los intereses de demora la realizará el Estado, entregando mensualmente su producto a las Juntas, deducido un 2 por 100 de premio de cobranza.

Con su producto la Junta deberá atender los gastos de los servicios a su cargo.

## COMISIÓN DISTRICTAL DE CUENTAS

En cada distrito autónomo existirá una Comisión de cuentas, que sustituye en sus funciones al Tribunal de cuentas, y le corresponde el asesoramiento y fiscalización de la vida económica de los organismos autónomos de los distritos.

## LOS GOBERNADORES DE LOS DISTRITOS AUTÓNOMOS

«A la par de la descentralización en los distritos insulares, el Estatuto, dice el profesor Caetano, se orientó en el sentido de permitir la desconcentración de poderes gubernativos, mediante el incremento de la autoridad de los Gobernadores civiles, denominados significativamente Gobernadores de los distritos autónomos, los que gozan de los honores que competen a los Ministros del Estado.»

Además de las atribuciones conferidas en el continente a los Gobernadores civiles, el Estatuto otorga a éstos las siguientes: fiscalizar la actuación de todos los servicios públicos dependien-

tes del Estado en el distrito, informando a los Ministros competentes de las irregularidades que observen; resolver, en caso de urgencia, las dudas en la aplicación de las leyes y reglamentos por los servicios del Estado, dando luego cuenta al Ministro competente de la decisión tomada; visitar, a lo menos una vez cada año, a su distrito, recibiendo peticiones y reclamaciones e informándose de las necesidades locales, norma que nos trae a la memoria idéntico precepto que obligaba a nuestros antiguos Corregidores; nombrar las autoridades locales, cuya designación le está atribuída; ejercer la tutela sobre determinados aspectos de la vida económica de la Junta General y de la Comisión Ejecutiva; suspender las deliberaciones de las mismas cuando las considere gravemente lesivas al interés general; regular la exportación de los productos agrícolas y ganaderos, oído el Delegado de la Inspección General de Industrias y Comercio Agrícola; supervisar los servicios de la policía cívica; fijar el horario normal de funcionarios de los servicios públicos; y, en general, supervisar la administración pública del distrito, dictando providencias sobre todo lo que, por ley o reglamento, no compete a otras autoridades.

Dispone también el Estatuto que el Gobierno podrá, por decreto, delegar poderes ministeriales en alguno o en todos los Gobernadores de los distritos autónomos, así como, oyendo a la Junta General y con la autorización de la Presidencia del Gobierno, elaborar reglamentos legislativos sobre cualquier materia no regulada por ley o decreto, o cuando los reglamentos del Gobierno no sean aplicables a los distritos autónomos.

«Así, termina diciendo el Sr. Caetano, los Gobernadores de los distritos de las islas adyacentes se encuentran, en cuanto a competencia, en posición intermedia entre los Gobernadores civiles del Continente y los Gobernadores coloniales.»

Son, pues, de una parte, la persona colectiva Distrito insular, dotada de amplios poderes autonómicos, de la otra los Gobernadores de tales «espacios», investidos de muy amplias facultades delegadas del Gobierno, y es éste, bien directamente, cuando sanciona los planes cuadrianales, o a través de sus órganos, como los propios Gobernadores, y las Comisiones districtales de

cuentas, ejerciendo un constante control sobre aquéllos, las bases en que descansa el sistema regulado en el Estatuto.

### CONCEJOS Y FELIGRESÍAS

No podemos detenernos en más detalles, como el procedimiento electoral, el señalamiento de plantillas y haberes de los funcionarios, las compensaciones a algunos al ir destinados a las islas, no siendo naturales de ellas, ni encontrándose en las mismas al momento de su designación, etc., pero no queremos dejar de señalar las particularidades que prevé por lo que se refiere a los Concejos y a las Feligresías.

Las mismas las sintetiza con su acostumbrada claridad y precisión el profesor Caetano en estos términos: «En cuanto a la administración municipal, en general, las alteraciones del régimen del Código son de escasa importancia. De bulto es de notar la fórmula especial establecida para las pequeñas islas del Corvo y de Porto Santo».

«El censo de población de 1940 registra 691 habitantes en la isla del Corvo agrupados en 151 familias; y 2.709 habitantes en la isla de Porto Santo agrupados en 620 familias. Las dos pequeñas comunidades viven concentradas y aisladas, precisando de administración autárquica, pero sin disponer, para sostenerla, de medios económicos ni de dirigentes numerosos. Aplicarles la fórmula municipal concebida para los Concejos normales, en condiciones muy diferentes, sería un gravamen y no una ventaja. Por eso la solución estaba en adecuar a sus circunstancias el régimen de concejo. Fué lo que hizo el Estatuto.»

«En tan pequeñas comunidades la Feligresía y el Concejo se confunden de hecho: la ley las ha fundido de derecho, suprimiendo las Juntas de Feligresía cuyas atribuciones y competencia pasarán a las Cámaras.»

«La presidencia de la Cámara es inherente a las funciones de delegado marítimo, caso de que éste sea Oficial de la Armada. Y esto no sólo porque así se asegura la intervención en el cuerpo administrativo de una persona independiente y con cultura,

sino también atendiendo al predominio que los intereses ligados al mar tienen en la vida de la comunidad.»

«Los Concejos municipales no tienen el carácter representativo y corporativo de otros Concejos: son simples juntas de hombres buenos nombrados por el Gobernador del distrito.»

«Las Cámaras no tienen atribuciones de ejercicio obligatorio. No son órganos municipales consultivos. La Secretaría está a cargo de un escribano, que en la isla del Corvo desempeña las funciones de notario público.»

«En cuanto a la administración parroquial de los Archipiélagos, el Estatuto aceptó la situación existente en la Madera, donde, debido a la dispersión de la población y a la carencia de personas idóneas, nunca fué posible constituir las Juntas de Feligresía. Así, las Feligresías del Archipiélago madeirense no son autarquías legales, sino simples circunscripciones de la administración general en las que ejercen funciones los regidores. Las atribuciones y competencia de las Juntas de Feligresía son ejercidas por las Cámaras Municipales.»

«En el Archipiélago de las Azores las Feligresías son autarquías locales como en el Continente, pero el Estatuto cuidó de extender sus atribuciones a la acción social, confiando a las Juntas de Feligresía las funciones de las Casas del Pueblo y permitiéndoles hacer explotaciones agrícolas de sus baldíos que no convenga dividir.»

Una vez más ha sido el sano realismo el que se ha impuesto. A diferentes circunstancias de hecho, las soluciones no deben ser las mismas. El legislador es impotente para adaptar la naturaleza a sus leyes, ha de dictar sus normas jurídicas teniendo en cuenta las distintas circunstancias que en el momento histórico en que las haya de concebir se den en aquellos lugares o en aquellos grupos sociales en que hayan de aplicarse, que no es sacrificio romper la unidad de una disposición legislativa, cuando un diferente trato puede conducir a evitar problemas, a lograr una mejor administración y unos superiores beneficios no ya sólo para el lugar o el grupo a que haya de aplicarse, sino para la nación entera.

Y este es, a nuestro juicio, uno de los más indiscutibles mé-

ritos de la nueva legislación local portuguesa, que el *Estado novo* ha dictado por virtud de sus citados Decretos-leyes y cuyas razones de especialidad, por lo que se refiere a los «espacios insulares», hemos querido recoger con las mismas palabras de quien tan principaísimas partes tuvo en su relación: el profesor Marcello Caetano. Un destacado abogado de Angra do Heroísmo, el Dr. Luis da Silva Ribeiro, que ha publicado un interesante trabajo titulado *Questões Práticas de Direito Administrativo*, nos dice cómo el autor del Código visitó detenidamente las islas antes de elaborar el Estatuto. Es muy posible que algunos de sus preceptos sufran modificación, al recogerse el fruto de la experiencia, pero no podrá nunca negarse el mérito de haber intentado captar la realidad, en sus diferentes facetas, para lograr una más perfecta administración de la vida local portuguesa.

LEOPOLDO DE LA ROSA OLIVERA

Secretario de la Mancomunidad Provincial  
Interinsular de Santa Cruz de Tenerife.