

EL GOBIERNO MUNICIPAL PORTUGUÉS

Manuela Ribeiro da Silva

Profesora de Derecho Público del Instituto Superior de Contabilidade e Administração
do Porto

1 – Consideraciones generales

Desde la Constitución de 1976, la democracia en Portugal se basa en el principio de la democracia descentralizada, más particularmente en la descentralización territorial.

Este tipo de descentralización es la que da origen a los gobiernos locales o “autarquías”, constituidos por “freguesías” (feligresías o parroquias) y “municipios” (ayuntamientos), si bien el artículo 236, nº1 de la Constitución de la República Portuguesa (CPR) prevé, además de estos gobiernos locales, la existencia de regiones administrativas, que aún no han sido creadas.¹

El fundamento de este tipo de descentralización reside en el reconocimiento de que las relaciones de vecindad entre las poblaciones residentes en determinados lugares del territorio nacional llevan al surgimiento de necesidades específicas que, por el hecho de ser exclusivas o de asumir en ese lugar un carácter propio, refuerzan los lazos de solidaridad entre los vecinos en la realización de las tareas necesarias para su satisfacción. Además, dado que se trata de intereses administrativos propios, la democracia requiere que sean los interesados mismos quienes los resuelvan: *a esta exigencia se responde a través de la descentralización.*

Al igual que en los otros dominios jurídicos, el sistema jurídico de administración local municipal no se comprendería sin tener presentes los grandes principios normativos que le sirven de estructura.

Es preciso comenzar por ellos.

1.1 – El principio de autonomía local

¹ Las Regiones Autónomas de Azores y de Madeira también resultan de un proceso organizativo de descentralización, aunque se trata de una descentralización más política que administrativa, cuestión que no abordaremos aquí, dado que el tema de la presente Mesa Redonda se circunscribe apenas a los gobiernos locales, específicamente los municipios.

El principio de autonomía local se consagra en el art. 6 de la CRP y en el art. 3 n°2 de la Carta Europea de la Autonomía Local (1985) ².

“Autonomía” significa la capacidad de los gobiernos locales para proseguir libremente la realización de sus atribuciones a través de sus propios órganos y bajo su completa responsabilidad.

De este modo, la autonomía local incluye la autonomía administrativa, financiera y estatutaria³. Ello implica la existencia de intereses locales por naturaleza, los cuales compete a los poderes locales proseguir, en nombre de la autonomía local, a través de sus propios órganos y bajo su responsabilidad, lo cual no significa que los poderes locales permanezcan ajenos a la realización de las políticas públicas nacionales sino, por el contrario, que en ellas deben participar y colaborar.

En esta línea, se sostiene la existencia de intereses locales distintos de los intereses nacionales, aunque actualmente esta diferencia no es tan nítida como lo era en el pasado. Ello se debe no sólo al gran campo de intervención del Estado, que muchas veces prosigue y ejecuta atribuciones que no corresponden a verdaderos intereses nacionales, sino también a la confusión entre interés local e interés localizado.

El interés local no debe corresponder al pequeño interés meramente localizado, sino todo lo contrario: debe corresponder a intereses de las poblaciones locales, que se diferencian de los nacionales por la escala en que son ejercidos⁴.

1.2 – El principio de descentralización administrativa

Resulta evidente que el principio de descentralización tiene que ser un principio fundamental de la administración local, dado que ésta deriva de un proceso de descentralización, especialmente de descentralización territorial. Sin esta descentralización no existen poderes locales: de ahí su papel fundamental.

El principio de descentralización administrativa es la espina dorsal de la concepción constitucional de la autonomía local⁵.

² Este decreto fue ratificado y publicado en *Diário da República* del 23 de octubre, I Serie, y entró en vigor en el orden jurídico portugués el 1 de abril de 1991. Este decreto establece, bajo el epígrafe “concepto de autonomía local”, lo siguiente: “1 – Se entiende por autonomía local el derecho y la capacidad efectiva de los gobiernos locales para regular y gestionar, de acuerdo con la ley, bajo su responsabilidad y en el interés de las poblaciones, ua parte importante de los asuntos públicos.”

³ MARIA JOSÉ L. CASTANHEIRA NEVES: “*Governo e Administração Local*”, Coimbra Editora, Coimbra, 2004, pág. 9.

⁴ De este parecer es MARIA JOSÉ L. CASTANHEIRA NEVES: “*ob. cit.*”, págs. 11/12. De opinión contraria, CÂNDIDO DE OLIVEIRA: “*Direito das autarquias Locais*”, Coimbra Editora, Coimbra, 1993, págs. 195 e segs.

El principio de descentralización administrativa se realiza por medio de la transferencia de atribuciones y competencias del estado a los gobiernos locales, con la finalidad de reforzar la cohesión nacional y la solidaridad interregional, así como de promover la eficiencia y la eficacia de la gestión pública, garantizando los derechos de los administrados (art. 2.º, n.º1. de la Ley n.º 159/99, del 14 de septiembre, que establece el marco de transferencia de atribuciones y competencias a los gobiernos locales).

Por tanto, el concepto de descentralización territorial implica no sólo que los gobiernos locales tengan atribuciones propias, sino también el refuerzo de la transferencia de las atribuciones del Estado a los gobiernos locales, fundamentada en la premisa de que corresponden a un núcleo de intereses verdaderamente locales y de que serán ejercidas por estos poderes locales de una forma más eficiente y eficaz⁶.

1.3 – El principio de subsidiaridad

Este principio también se encuentra consagrado en el art. 6.º, n.º 1, de la CRP y en el art. 2.º, n.º 2, de la Ley n.º 159/99, del 14 de septiembre.

Significa que la transferencia de atribuciones y competencias se efectúe hacia el poder local en mejor posición para su prosecución, teniendo en cuenta la amplitud, la naturaleza de la tarea y las exigencias de eficacia y autonomía. De esta forma, el Estado sólo debe realizar aquellas tareas que no sean más eficientemente proseguidas por los gobiernos locales. En otras palabras, la distribución de las tareas públicas debe ser independiente del tipo de intereses en causa y tener como fundamento razones de eficacia en vez de motivos relacionados apenas con su naturaleza.

El principio de subsidiaridad presupone que la administración local tiene competencia general plena para desempeñar todas las tareas con incidencia local que no sean atribuidas por ley a otros titulares de la administración⁷.

Así, el principio en cuestión, al contrario del de descentralización, no obedece a la naturaleza de los intereses en causa sino a la eficacia de su realización. La

⁵ J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA: “*Constituição da República Portuguesa, anotada*”, 3.ª edición, Coimbra Editora, Coimbra, 1993, págs. 887 e segs.

⁶ MARIA JOSÉ L. CASTANHEIRA NEVES: “*ob. cit.*”, pág. 12.

⁷ J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA: “*ob. cit.*”, pág. 887.

distribución de las atribuciones y competencias entre el Estado y los poderes locales debe depender apenas de la eficiencia en su prosecución y no de otros factores⁸.

Al llegar a este punto, es necesario, antes de continuar, encontrar una definición de “gobierno local”.

2 – El concepto de gobierno local

Si bien otras definiciones son doctrinariamente posibles, partiremos de la definición enunciada por FREITAS DO AMARAL.

Los gobiernos locales son personas colectivas públicas de población y territorio, correspondientes a los agregados de residentes en diversas circunscripciones del territorio nacional, que aseguran la prosecución de los intereses comunes resultantes de la vecindad, a través de órganos propios, representativos de los respectivos habitantes⁹.

La CRP les dedica el art. 235º, con las siguientes disposiciones: “1. La organización democrática del estado comprende la existencia de gobiernos locales. 2. Los gobiernos locales son personas colectivas territoriales dotadas de órganos representativos, que procuran la prosecución de los intereses propios de las respectivas poblaciones.”

De la definición de gobierno local, presentada en términos doctrinales, así como de la presentada por el legislador constituyente, resulta que de su composición forman parte cuatro elementos esenciales: territorio, agregado poblacional, intereses comunes y órganos representativos.

El elemento **territorio** tiene enorme relevancia, dado que los gobiernos locales son clasificados como personas colectivas públicas territoriales, que tienen como sustrato una porción del territorio nacional.

La función del territorio consiste, en primer lugar, en identificar el gobierno local; en segundo, en definir la respectiva población, es decir, el agregado poblacional cuyos intereses serán seguidos por el gobierno local; y por último, en delimitar las

⁸ MARIA JOSÉ L. CASTANHEIRA NEVES: “*ob. cit.*”, pág. 13.

⁹ Es éste el concepto pacíficamente aceptado por la doctrina portuguesa – MARCELLO CAETANO: “*Manual de Direito Administrativo*”, Volume I, pág. 193, FREITAS DO AMARAL: “*Curso de Direito Administrativo*”, Volume I, 2.º Edição, Almedina, Coimbra, 1994, pág. 418, A. P. PIRES DE LIMA: “*Autarquia Local*”, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, I, págs. 597 e segs. e JOSÉ G. QUEIRÓ: “*Autarquia Local*”, in *Polis*, I, Col. 472 e segs.

atribuciones y competencias del gobierno local y de sus órganos, pues ellas son conferidas en razón del lugar.

El elemento **agregado poblacional** es el que define los intereses a proseguir por el gobierno local, dado que constituye el sustrato humano de este tipo de persona colectiva de derecho público, compuesto por la respectiva población, es decir, por las personas que residen en su territorio. Estas personas, apenas por el hecho de formar parte del municipio, gozan de determinados derechos y están adscriptas al cumplimiento de ciertos deberes: el derecho más importante es el derecho de voto, concretamente en las elecciones para los titulares de los órganos directivos del gobierno local, mientras que el deber más relevante es el de pagar impuestos¹⁰.

El elemento **intereses comunes** es el que fundamenta la existencia de los gobiernos locales, los que se constituyen para proseguir los intereses propios de las poblaciones locales, en consecuencia de convivir en un área circunscripta y unidas por lazos de vecindad. Es por la existencia de intereses locales, diferentes de los intereses generales de la colectividad nacional, que se justifica que existan junto al estado entidades específicamente locales, destinadas a ocuparse de los intereses locales¹¹.

Por último, con respecto al elemento **órganos representativos**, si él no existiera, no existirían los gobiernos locales estrictamente hablando, ya que éstos deben ser administrados por los órganos representativos de las poblaciones que componen el municipio. Estos órganos deben ser escogidos por las propias poblaciones que residen en su territorio a través de elecciones realizadas por el sufragio directo y universal de los electores residentes en el territorio del municipios: las elecciones municipales¹².

2.1- El régimen jurídico de los gobiernos locales

La CRP dispensa a los municipios un tratamiento jurídico que no existe para otros tipos de entidades descentralizadas. Ya aquí se percibe la importancia de la descentralización territorial en el ámbito de la organización administrativa portuguesa.

El artículo 237.º, n.º 1, de la CRP estipula que las atribuciones (fines) y la organización de los municipios, así como la competencia de sus órganos, sean reguladas por ley, de acuerdo con el principio de descentralización administrativa.

¹⁰ FREITAS DO AMARAL: “*ob.cit.*”, pág. 421 e MARCELLO CAETANO, *ob. cit.*, págs. 310/312.

¹¹ FREITAS DO AMARAL: “*ob.cit.*”, pág. 421/422 e MARCELLO CAETANO, *ob. cit.*, págs. 312/313.

¹² FREITAS DO AMARAL: “*ob.cit.*”, pág. 422 e MARCELLO CAETANO, *ob. cit.*, págs. 313/315.

Para definir las atribuciones de los gobiernos locales, el legislador podría haber seguido uno de los siguientes criterios:

- Sistema de cláusula general, que define las atribuciones por medio de una fórmula general y abstracta,

- Sistema de enumeración taxativa, en que la ley procede a enumerar todas las atribuciones de forma taxativa y exhaustiva, entendiéndose que la entidad en cuestión sólo puede proseguir los fines enumerados en la ley. Es este el sistema en vigor en Portugal desde la promulgación de la Ley n.º 159/99, del 14 de septiembre,

- Sistema mixto, en el que existe una cláusula general, complementada con una enumeración meramente ejemplificativa de algunas atribuciones. Este sistema estuvo vigente en Portugal desde la revolución de abril de 1974 hasta la promulgación de la ley acabada de mencionar¹³.

Con respecto a las atribuciones de los gobiernos locales, el legislador optó por el sistema de enumeración taxativa, es decir la enumeración de todas las atribuciones de forma taxativa y exhaustiva.

En lo que atañe a los municipios, esas atribuciones constan en el artículo 13.º de la Ley n.º 159/99, del 14 de septiembre, lo cual, en mi opinión, representa un retroceso con respecto al sistema seguido por las leyes sobre atribuciones y competencias posteriores a abril de 1974, en que el legislador había escogido un sistema mixto (una cláusula general complementada por una enumeración meramente ejemplificativa de algunas atribuciones).

La opción actual del legislador portugués no nos parece la mejor, dado que, estando las atribuciones determinadas por los fines o los intereses que procura proseguir con la creación de esa persona colectiva y encontrándonos ante la presencia de una persona colectiva de fines múltiples, creada para satisfacer todos los intereses de la población residente en su área territorial, será casi imposible identificar a priori todos esos intereses.

En lo que se refiere a la organización de los gobiernos locales, el art. 239ª de la CRP establece que la organización de éstos comprende una asamblea electa, con poderes deliberativos, y un órgano ejecutivo colegiado que a ella le rinde cuentas (nº1).

La asamblea es elegida por sufragio universal, directo y secreto de los ciudadanos empadronados en el área del respectivo municipio, según el sistema de representación proporcional (nº2). El órgano ejecutivo colegiado está formado por un

¹³ Vide FREITAS DO AMARAL: “*ob. cit.*”, págs. 474 e segs.

número determinado de miembros, cuyo presidente será el primer candidato de la lista más votada para la asamblea o para el ejecutivo, de acuerdo con la solución adoptada por ley, que también regulará el proceso electoral, los requisitos de constitución y destitución y su funcionamiento (nº3). Las candidaturas para las elecciones de los órganos de los gobiernos locales pueden ser presentadas por partidos políticos, separadamente o en alianzas electorales, o por grupos de ciudadanos electores, de acuerdo con la ley (nº4).

Del análisis de este precepto salta a la vista que la mayoría de los miembros de las asambleas municipales deben ser directamente elegidos por los ciudadanos electores. Con respecto al órgano ejecutivo, la Constitución remite para la ley ordinaria la opción entre elecciones directas o indirectas a través de la asamblea.

Otra cuestión que se plantea a propósito del art. 239º de la CRP se relaciona con la disposición del nº1, que determina que la organización de los municipios comprende una asamblea dotada de poderes deliberativos y un órgano ejecutivo colegiado ante ella responsable.

En este particular debe aclararse que, según el actual marco legislativo, la responsabilidad del órgano ejecutivo ante la asamblea tiende a anularse, dado que, si por una parte a la asamblea le compete acompañar y fiscalizar la actividad del ejecutivo, por la otra, la asamblea no cuenta con los medios para actuar en el caso de eventuales irregularidades detectadas en el ejercicio de esas funciones y apenas podrá, como cualquier ciudadano, denunciar dichas irregularidades al ministerio público para que éste proponga las acciones adecuadas de disolución del órgano o de pérdida del mandato.

Según el art. 240ª de la CRP, los gobiernos locales pueden someter a referéndum de los respectivos electores asuntos incluidos en las competencias de sus órganos en los casos, en los términos y con la eficacia que la ley establezca, teniendo los electores derecho a tomar la iniciativa de proponer un referéndum¹⁴.

Un poder importante que la Constitución confiere a los gobiernos locales (art. 241º) es el llamado poder estatutario. Este poder estatutario es ejercido por los gobiernos locales en los límites de la Constitución, de las leyes y de los reglamentos emanados de los gobiernos locales de instancias superiores o de las autoridades con poderes competentes, tales como los decretos del gobierno central.

¹⁴ Llamado referéndum local.

El poder estatutario de los gobiernos locales es un poder estatutario propio, ejercido a través de los denominados estatutos autónomos, que se ocupan de materias relacionadas con sus atribuciones o que se encuentran en el marco de su autonomía. Estos estatutos no necesitan una habilitación legal específica, porque son promulgados en el ejercicio de poderes normativos que encuentran fundamento y límite en la necesidad de los gobiernos locales de proseguir sus atribuciones propias, constituyendo manifestaciones de autonomía que la Constitución y la ley les reconoce para gestionar y proteger los intereses específicos de sus poblaciones.

La Constitución no especifica cuáles son los intereses públicos de las respectivas poblaciones que cabe proseguir a los gobiernos locales, dejando, tal como se ha mencionado, el cumplimiento de esa tarea a la ley. Actualmente, reiteramos, es la Ley n.º 159/99, del 14 de septiembre, la que define en su art. 13.º las atribuciones de los municipios y en su art. 14.º las atribuciones de las feligresías.

Para proseguir estas atribuciones, los municipios y las feligresías pueden aprobar estatutos sin necesidad de una ley que les atribuya esa competencia caso a caso.

Además, la Ley n.º 169/99, de 18 de septiembre, atribuye, en el art.17.º, n.º 2, línea j), competencia estatutaria a las asambleas de feligresía, en el art. 53.º, n.º 2, línea a), competencia estatutaria a las asambleas municipales, y en el art. 64.º, n.º 7, línea a), competencia estatutaria a las cámaras municipales.

Además de estos estatutos sobre materias referentes a sus atribuciones (estatutos autónomos), los gobiernos locales pueden aprobar otros, siempre que haya una ley que explícitamente lo permita.

Los estatutos autónomos de los gobiernos locales se denominan “posturas municipales” o, en un lenguaje más arcaico “posturas parroquiales”. Los estatutos aprobados al abrigo de leyes especiales son llamados “reglamentos de policía”.

Dado que los gobiernos locales son entidades descentralizadas, pueden, según la ley, estar sometidas a tutela administrativa. Así, el art. 242.º de la CRP dispone que la tutela administrativa sobre los gobiernos locales consiste solamente en la verificación del cumplimiento de la ley por parte de los órganos municipales¹⁵ y es ejercida en los casos y según las formas previstas por ley.

La ley que regula la competencia sobre los gobiernos locales es la Ley n.º 27/96, del 1 de agosto, que atribuye las funciones de tutela al Gobierno (para los gobiernos

¹⁵ Es una tutela de mera legalidad.

locales continentales) y a los gobiernos regionales (para los gobiernos locales de las regiones autónomas de Azores y Madeira).

La tutela administrativa está asegurada por el Ministerio de Hacienda y por el Ministerio de Equipamiento, Planificación y Administración del Territorio, a través de la Inspección General de Administración del Territorio y de la Inspección General de Hacienda. Estos organismos llevan a cabo inspecciones, investigaciones y expedientes. De este modo, puede decirse que el único tipo de tutela permitido por la ley es la tutela inspectora, cuyo significado ya conocemos.

Las medidas tutelares restrictivas de la autonomía local serán precedidas del parecer de un órgano municipal, según los términos a definir por ley (art. 242.º, n.º 2, de la CRP). La disolución de los órganos municipales puede tener como causa solamente acciones u omisiones graves (nº3).

Constituye fundamente para la disolución del órgano la exigencia, en forma dolosa por parte del respectivo titular, de tasas, plusvalías, contrapartidas o compensaciones no previstas en la ley (art. 8.º, de la Ley n.º 27/96, del 1 de agosto). La disolución del órgano implica acciones judiciales con carácter urgente ante las cortes administrativas.

De acuerdo con el art. 243, n.º 1, de la CRP, los gobiernos locales tienen, en el marco legal, plantillas propias. Éste es uno de los elementos de la autonomía de los gobiernos locales, dado que la creación de plantillas propias se efectúa “según el principio de la libertad de elección del sistema de organización”¹⁶.

Al ser los servicios organizaciones humanas, es decir, estructuras administrativas ocupadas por personas físicas que trabajan al servicio de diversas entidades públicas, se hace necesario prever y establecer el tipo de funcionarios, sus valencias técnicas y el número considerado necesario para que los servicios puedan desempeñar las tareas esenciales a la prosecución de los fines de cada persona colectiva.

La plantilla es por ello el elenco de puestos permanentes que se distribuyen por carreras o por categorías, considerados necesarios para llevar a cabo las actividades de cada servicio.¹⁷

¹⁶ J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA: “*ob. cit.*”, pág. 889.

¹⁷ MARCELLO CAETANO: “*Manual de Direito Administrativo*”, Volume II, 10.ª edição, Almedina, Coimbra, 1983, pág. 650.

En los ayuntamientos, la competencia para aprobar las plantillas es de la asamblea municipal, previa propuesta de la cámara municipal (órgano ejecutivo), de acuerdo con lo dispuesto en el art. 53.º, n.º 2, línea o), de la Ley n.º 169/99, del 18 de septiembre.

En las feligresías, la competencia para aprobar las plantillas es de la asamblea de feligresía, previa propuesta de la junta de feligresía, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 17.º, n.º 2, línea m), de la Ley n.º 169/99, del 18 de septiembre.

Se aplica a los funcionarios y agentes de la administración local el régimen de los funcionarios y agentes del Estado, con las necesarias adaptaciones de la ley (artículo 243.º, n.º 2, de la CRP). La ley definirá las formas de apoyo técnico y de recursos humanos del Estado a los gobiernos locales, sin perjuicio de su autonomía (nº3).

2.2 - Categorías de gobiernos locales

De acuerdo con el artículo 236.º, n.º 1, de la CRP, en Portugal continental los gobiernos locales están constituidos por las feligresías, los municipios y las regiones administrativas. En las regiones autónomas de Azores y Madeira, comprenden apenas feligresías y municipios (nº2). En las grandes áreas urbanas y en las islas, la ley podrá establecer, según sus condiciones específicas, otras formas de organización territorial administrativa (nº3), siendo competencia de la ley establecer la división administrativa del territorio (nº4).

Dada esta disposición constitucional, el territorio portugués está actualmente dividido en feligresías y municipios. Las regiones administrativas fueron concebidas por la Constitución para sustituir los distritos¹⁸, pero aún no se encuentran instituidas, pese al intento concreto del 8 de noviembre de 1998, en que la mayoría de los portugueses, llamados a pronunciarse sobre esta cuestión a través de un plebiscito, votaron “no” a la institución de las regiones administrativas.

Los municipios, también conocidos como concejos, constituyen la forma más antigua y más enraizada de poder local (con continuidad desde el período de la Reconquista) y son todavía hoy la base del sistema de administración local. Durante siglos, las feligresías fueron confundidas con las parroquias eclesiásticas y sólo se les atribuyó funciones administrativas en el siglo XIX.

Comencemos por las feligresías.

¹⁸ JOSÉ G. QUEIRÓ: “*ob. cit.*”, col. 474.

3 – Las feligresías

La feligresía, como una especie de poder local, es necesariamente una persona colectiva de derecho público de población y territorio, dotada de órganos representativos, que, en el ámbito del territorio municipal en que se encuentra, procura la prosecución de intereses comunes propios de la población residente en la respectiva circunscripción¹⁹.

La feligresía es en su origen una entidad de tipo eclesiástico, formada a partir de núcleos de cristianos que en cada localidad constituían una comunidad regular dentro de la estructura de la iglesia. Cada una de estas comunidades regulares de fieles tenía la designación de “ecclesia” y se constituían alrededor de un párroco, bajo la orientación de un obispo.²⁰ De ahí que las expresiones “feligresía” y “parroquia” fuesen equivalentes.

Este origen de naturaleza eclesiástica de la feligresía hizo que durante muchos siglos no tuviera ninguna influencia en la administración civil. Solamente a partir de 1830, en plena época liberal, las feligresías pasaron a constituir un elemento de la Administración Pública portuguesa. Todo el período anterior a esa fecha se caracterizó por la existencia de feligresías como elementos de la organización eclesiástica, pero sin ninguna inserción en la estructura de la Administración Pública²¹.

A partir de 1830, entonces, las feligresías se incorporaron al sistema nacional de la Administración Pública, gracias a una ley que reconoció la vida administrativa de la parroquia: se trata de un decreto de la regencia en nombre de la Reina, con fecha del 26 de noviembre de 1830, en el que les reconoce a las juntas de parroquias funciones muy amplias, con espíritu profundamente democrático, ya que llega al punto de exigir el consentimiento de todo el pueblo de la parroquia en cuestiones de mayor importancia²².

Sin embargo, hubo que esperar cinco años para que, con la Ley del 25 de abril de 1835, se efectuara la incorporación de las feligresías en la estructura orgánica de la Administración Pública portuguesa y se les atribuyera funciones de tipo administrativo.

¹⁹ AIRES FERREIRA PINTO: “*Freguesia*”, in Dicionário Jurídico da Administração Pública, Vol. IV, pág. 387. V., también, la definición de FREITAS DO AMARAL “*son los gobiernos locales los que, dentro del territorio municipal, procuran la prosecución de intereses propios de la población residente en cada circunscripción parroquial*”, “*ob. cit.*”, pág. 440.

²⁰ AIRES FERREIRA PINTO: “*ob. cit.*”, pág. 387.

²¹ FREITAS DO AMARAL: “*ob. cit.*”, pág. 442.

²² JOSÉ TAVARES: “*ob. cit.*”, pág. 117.

El art. 6° de esa ley instituyó las juntas de parroquia, pero sólo las hizo obligatorias el 18 de julio del mismo año. La división, creada por este decreto, es la primera que obedece a un criterio institucional y territorial de descentralización: es la división del territorio nacional en distritos, concejos y parroquias.

Un año más tarde, en 1836, se publicó el primer Código Administrativo portugués, que consagró la división administrativa del país en distritos administrativos subdivididos en concejos que, a su vez, estaban formados por una o más feligresías.

En 1842 entró en vigor el segundo Código Administrativo, de tendencias centralizadoras, por lo que la evolución de las feligresías como poderes locales sufrió un importante retroceso. Son revitalizadas con la promulgación del Código Administrativo de 1878, en virtud del cual las feligresías entran definitivamente en la estructura de la Administración Pública local portuguesa.

A pesar de todo, el grado de descentralización no se mantuvo siempre igual hasta nuestros días. Ya en 1886, con la publicación del nuevo Código Administrativo, las libertades locales fueron limitadas, pese a que continuaba reconociendo la vida administrativa de la parroquia, medianamente descentralizada.

Con la llegada de la República, aunque la primera Constitución republicana no hacía ninguna referencia a las feligresías, se publicó en 1913 la Ley n.º 88, del 7 de agosto, que adoptó para las feligresías la designación de “parroquias civiles”. Posteriormente, la Ley n.º 621, del 23 de junio de 1916, estableció que las parroquias civiles pasarían a ser llamadas “*freguesias*”. Es este el nombre que se mantiene hasta hoy.

La Constitución de 1933 surgida durante el Estado Novo, establecía en el art. 124° que el territorio del continente se dividía en concejos subdivididos en feligresías y agrupados en distritos y provincias. De este modo, el art. 196° del nuevo Código Administrativo definía la feligresía como un agregado de familias que, dentro del territorio municipal, desarrollaba una acción social común por intermedio de órganos propios, asumiendo así el estatuto de poder local infra municipal. Cada feligresía constituía una persona moral de derecho público y tenía como órganos de administración las familias, representadas por sus jefes según establecido por la ley y por la junta de feligresía.

A pesar de esta organización definida por la ley, las familias no constituían un órgano de la feligresía en sentido propio ni les estaba cometida legalmente ninguna

competencia. El órgano de la feligresía, en la verdadera acepción de la palabra, era la junta de feligresía.

Con la Revolución del 25 de abril de 1974 y la caída del Estado Novo, uno de los principios programáticos consagrados fue el del pluralismo de centros de poder descentralizados y autónomos, sin perjuicio de la unidad del Estado (art. 6.º, n.º 1, de la Constitución de 1976, en su versión original²³).

Según todo lo expuesto, al conjugar el art. 6º con los artículos 235º y siguientes de la Constitución, se puede concluir que la organización del Estado portugués comprende la existencia de feligresías como poderes locales, dotados de personalidad jurídica y detentores de fracciones de autoridad propias. La ley les reconoce intereses propios distintos de los intereses de los municipios, de las regiones administrativas, de las regiones autónomas y del Estado.

De acuerdo con un estudio realizado por el Instituto Nacional de Estadística el 23 de julio de 2004, en Portugal existen actualmente 4.257 feligresías.

Después de esta breve incursión en la evolución del papel de la feligresía en la organización administrativa portuguesa, veamos su régimen jurídico.

La Constitución le dedica los artículos 244º a 248º.

El art. 14º de la Ley n.º 159/99, del 14 de septiembre, consagra las atribuciones de las feligresías, es decir, los fines cuya prosecución son la razón de ser de su creación²⁴.

Estas atribuciones se refieren a los siguientes dominios: equipamiento rural y urbano, suministro público, educación, cultura, tiempos libres y deportes, cuidados sanitarios básicos, acción social, protección social, medio ambiente y salubridad, desarrollo, ordenamiento urbano y rural y protección de la comunidad.

Así, el art. 244º de la CRP establece que los órganos representativos de la feligresía son la asamblea de feligresía y la junta de feligresía²⁵, siendo el primero un órgano deliberativo²⁶ (art. 245.º, n.º 1 y art. 3.º, de la Ley n.º 169/99, del 11 de enero) y

²³ Cabe mencionar que la actual Constitución portuguesa es la de 1976, con las alteraciones introducidas por las seis revisiones constitucionales (1982, 1989, 1992, 1997, 2001 e 2004).

²⁴ Las feligresías son creadas por ley del Parlamento, siendo materia de reserva absoluta (artículo 164.º, línea n), da CRP). Con respecto al estatuto de los gobiernos locales, también es materia reservada del Parlamento pero relativa, lo cual significa que el Gobierno puede legislar sobre esa materia mediante un Decreto autorizado (artículo 165.º, n.º 1, línea q), y n.ºs 2, 3, 4 e 5, de la CRP).

²⁵ Y el artículo 2.º, n.º 1, de la Ley n.º 169/99, del 11 de enero.

²⁶ Sin embargo, la ley puede determinar que en las feligresías de población ínfima la asamblea de feligresía sea reemplazada por el plenario de los electores (artículo 245.º, n.º 2, de la CRP), o sea, cuando las feligresías tengan 150 electores o menos (artículo 21.º, n.º 1, de la Ley n.º 169/99, del 11 de enero).

el segundo el órgano ejecutivo (art. 246.º y art. 23.º, n.º 1, de la Ley n.º 169/99, del 11 de enero).

La asamblea de feligresía es electa por sufragio universal, directo y secreto de los ciudadanos empadronados en el área de la feligresía, según el sistema de representación proporcional (art. 4.º, de la Ley n.º 169/99, del 11 de enero). Se compone de 19 miembros cuando el número de electores es superior a 20.000, de 13 miembros cuando ese número es igual o inferior a 20.000 y superior a 5.000, de 9 miembros cuando es igual o inferior a 5.000 pero superior a 1.000 y de 7 miembros cuando es igual o inferior a 1.000 (art. 5.º, n.º 1, de la Ley n.º 169/99, del 11 de enero). En las feligresías con más de 30.000 electores, al número de miembros mencionado se le añadirá uno por cada 10.000 electores más allá de ese número (art 5.º, n.º 2, de la Ley n.º 169/99, de 11 de enero). Si por la aplicación de esta regla resultara un número par de miembros, al número obtenido se le añadirá uno (art 5.º, n.º 3, de la Ley n.º 169/99, del 11 de enero).

La junta de feligresía está formada por presidente y vocales, dos de los cuales ejercen funciones de secretario y tesorero (artículo 23.º, n.º 2, de la Ley n.º 169/99, del 11 de enero). En las feligresías con más de 150 electores, el presidente de la junta será quien haya encabezado la lista más votada en la elección para la asamblea de feligresía, mientras que en las restantes lo será el ciudadano elegido por el plenario de los electores empadronados en la feligresía (artículo 24.º, n.º 1, de la Ley n.º 169/99, del 11 de enero). Los vocales son elegidos por la asamblea de feligresía o por el plenario de electores entre sus miembros, mediante propuesta del presidente de la junta, teniendo en cuenta que: en las feligresías con 5.000 electores o menos habrá dos vocales, en las feligresías con más de 5.000 y menos de 20.000 electores habrá cuatro vocales y en las feligresías con 20.000 o más electores habrá seis vocales (artículo 24.º, n.º 2, líneas a), b) y c), de la Ley n.º 169/99, del 11 de enero).

Con la revisión constitucional de 1997 (4ª revisión constitucional, operada por la Ley de Revisión Constitucional n.º 1/97), las feligresías pasaron a poder constituir, en conformidad con la ley, asociaciones de feligresías para la administración de intereses comunes (artículo 247.º). Hasta esa fecha la Constitución sólo permitía asociaciones de municipios.

Al plenario de los electores se aplican, con las necesarias adaptaciones, las reglas establecidas para la asamblea de feligresía y su respectiva mesa.

Así, desde 1999, gracias a la Ley n.º 175/99, de 21 de septiembre, es posible la creación de asociaciones de feligresías.

Éstas son asociaciones de entidades públicas, que pueden ser creadas por dos o más feligresías geográficamente contiguas o ubicadas en el territorio del mismo municipio, para la prosecución de intereses comunes y específicos.

La asociación de feligresías tiene las siguientes atribuciones:

- Participación en la articulación, coordinación y ejecución de la planificación y de las acciones cuyo ámbito atraviese a esas feligresías;
- Gestión de equipamientos de utilización colectiva comunes a dos o más feligresías asociadas;
- Organización y mantenimiento en operación de los servicios propios.

Además, cuenta con los siguientes órganos: la asamblea inter feligresías y el consejo de administración²⁷. El primero es el órgano deliberativo y el segundo, el ejecutivo.

Compete a las juntas de feligresía interesadas realizar las diligencias necesarias para poner en marcha la asociación, así como deliberar sobre la participación de la feligresía y la aprobación de los estatutos. La eficacia de estas deliberaciones depende de la aprobación de las respectivas asambleas de feligresía.

Con respecto a la importancia de las feligresías dentro del panorama de los poderes locales, se puede afirmar lo siguiente:

Teniendo en cuenta que actualmente un gran número de feligresías han podido obtener, de su municipio o del Estado, fondos suficientes para construir buenas sedes en las que funcionan servicios importantes, su radio de acción ha ido ampliándose y reforzándose, sobre todo en las áreas de educación, cultura popular y especialmente asistencia social. Esto es válido tanto en las feligresías rurales (que para muchos habitantes del interior constituyen su único punto de contacto con la Administración Pública) como en las grandes feligresías urbanas, especialmente en Lisboa y Oporto (muchas de las cuales desarrollan acciones de solidaridad social digna de elogio). El legislador debería tener en cuenta esta profunda transformación ocurrida en los últimos veinte años, otorgando mayores dotaciones humanas y materiales a las feligresías, y permitiendo la profesionalización de algunos de sus dirigentes. Ello reforzaría el papel y las posibilidades de intervención de la nueva feligresía creada en todo el país a partir de

²⁷ EDGAR VALLES: “*Guia do Autarca*”, 2.ª Edição, Almedina, Coimbra, 2005, pág. 190.

la Revolución de Abril y daría plena consagración al principio constitucional de la aproximación de los servicios a las poblaciones²⁸.

4 – El municipio

Es el gobierno local con el objetivo de proseguir los intereses propios de la población residente en el consejo, por medio de órganos representativos elegidos por ésta.

El municipio es el tipo más importante de poder local, el cual se manifiesta en ocho aspectos fundamentales:

En el plano *internacional*, el municipio es el único tipo de gobierno local con existencia universal, al menos en el mundo democrático.

En términos *históricos*, el municipio es el único tipo de gobierno local que, ya desde antes de la fundación de Portugal, se ha mantenido siempre vigente en nuestra organización administrativa local.

Políticamente, es en el municipio donde se estructura y se practica la democracia local: el municipio constituye un auténtico semillero de vocaciones políticas y una escuela de formación de legiones para la vida política nacional, además de poner coto a las tendencias tentaculares omnipotentes del poder central.

Del punto de vista *económico*, el conjunto de la administración municipal se hace responsable por un número muy significativo de servicios prestados a la comunidad, por considerables inversiones públicas, tales como equipamientos colectivos, y por una intervención moderada pero apreciable en ciertos circuitos económicos fundamentales y, más particularmente, en los sistemas de suministro público.

Con respecto al aspecto *administrativo*, los municipios emplean a más de 50.000 personas.

En lo que atañe a la cuestión *financiera*, la administración municipal gestiona un porcentaje del total del erario público. Si bien significativo, este porcentaje es todavía demasiado pequeño y se espera que aumente en el futuro.

En lo *jurídico*, no se debe olvidar que el Derecho Administrativo portugués comenzó por ser un derecho municipal, que todos los Códigos Administrativos portugueses fueron leyes de administración municipal y que hasta el contencioso

²⁸ FREITAS DO AMARAL: “*ob. cit.*”, pág. 441.

administrativo comenzó siendo, en el S. XIX, un contencioso meramente municipal, ya que, con relación al poder central, se juzgaba suficiente garantía a los particulares la responsabilidad política del Gobierno y de sus miembros ante el Parlamento.

Por último, en lo relativo a la *doctrina*, resulta innegable que es en el nivel municipal que se juega y se pone a prueba la concepción del Estado, de la democracia y del poder, vigente en determinado momento en una sociedad: centralización o descentralización, predominio del poder central o afirmación de un auténtico poder local, estatismo o regionalismo, monolitismo o pluralismo político, prioridad al desarrollo de la capital o al de la provincia y el interior, etc.

4.1- La naturaleza jurídica del municipio

El municipio posee una naturaleza jurídica que deriva del derecho natural mismo, a partir del momento en que el Estado se compromete a respetar las diversas formas de pluralismo social que existan con suficiente consistencia en cada época en una sociedad dada. No deviene del derecho natural, por tanto, ni la obligación de adoptar determinada fórmula organizativa en el contexto de la estructuración administrativa de un país, ni mucho menos el deber de considerar intangibles la denominación, las dimensiones y los límites territoriales de cada circunscripción administrativa o de cada municipio. El legislador es libre de alterar todos esos aspectos según entienda.

Sin embargo, es indudable que existen en las instituciones municipales ciertos aspectos que se imponen por sí mismos al poder central, como realidad sociológica imposible de desconocer o menospreciar, al menos en un régimen pluralista y democrático. El estado y el legislador tienen la obligación de respetar en cada época y en cada sociedad las diferentes formas de pluralismo social existentes. Y el municipio es sin duda una de ellas. Sólo así y con este alcance se podrá aceptar hoy en día que el municipio pueda ser considerado como una institución del derecho natural²⁹.

4.2 – El régimen jurídico del municipio

La Constitución le dedica seis artículos (del artículo 249.º al 254.º).

²⁹ Para mayor desarrollo del tema, *vide* FREITAS DO AMARAL: “*ob. cit.*”, págs. 454 y ss.

El art. 249º comienza por estipular que la creación o extinción de municipios, así como la alteración de sus respectivas superficies, se establece por ley, luego de consultar los órganos de los municipios afectados.

Teniendo en cuenta lo estipulado en el art. 164º línea n), de la CRP, resulta claro que la creación y la extinción de los municipios sólo puede realizarse por medio de una ley emanada del Parlamento.

El Parlamento por su parte, al apreciar las iniciativas legislativas, debe tener presente la voluntad de las poblaciones afectadas, expresada a través de los órganos locales representativos. Así, es necesario el parecer favorable de las asambleas de feligresía que integrarán el nuevo municipio y de los municipios en que se encuentran esas feligresías, invocando razones de orden histórico y cultural, factores geográficos, demográficos, económicos, sociales, culturales y administrativos, además de otras razones de naturaleza nacional, regional o local que puedan existir³⁰.

Los órganos representativos del municipio son la asamblea municipal y la cámara municipal (artículo 250.º de la CRP y artículo 2.º, n.º 2, de la Ley n.º 169/99, del 11 de enero).

La asamblea municipal es el órgano deliberativo del municipio y se compone de los miembros elegidos directamente en número superior al de los presidentes de junta de feligresía que también la integren. Ello significa que los miembros de este órgano no son todos elegidos directamente, ya que también lo integran los presidentes de las juntas de feligresía.

A su vez, el número de miembros directamente elegidos no podrá ser inferior al triple del número de miembros de la respectiva cámara municipal (artículo 42.º, n.º 2, de la Ley n.º 169 /99, del 11 de enero).

La cámara municipal es el órgano ejecutivo del ayuntamiento (artículo 252.º de la CRP y artículo 56.º, n.º 1, de la Ley n.º 169/99), electa por votación directa de la población del municipio (artículo 56.º, n.º 1, de la Ley n.º 169/99). La elección de la cámara municipal se realiza en simultáneo con la de la asamblea municipal (artículo 56.º, n.º 2, de la Ley n.º 169/99).

El presidente de la cámara municipal es el primer candidato de la lista más votada (artículo 57.º, n.º 1, de la Ley n.º 169/99). Además del presidente, la cámara municipal se compone de (artículo 57.º, n.º 1, líneas a), b), c), d), e) e f), de la Ley n.º 169/99):

³⁰ MARIA JOSÉ L. CASTANHEIRA NEVES: “*ob. cit.*”, pág. 56.

- Dieciséis concejales en Lisboa;
- doce concejales en Oporto;
- diez concejales en los municipios con 100.000 o más electores;
- ocho concejales en los municipios con más de 50.000 y menos de 100.000 electores;
- seis concejales en los municipios con más de 10.000 y hasta 50.000 electores;
- cuatro concejales en los municipios con 10.000 electores o menos.

La existencia de un número fijo de concejales, independientemente del número de electores, en Lisboa y Oporto ha sido bastante criticada.

En efecto, la razón para un mayor número de concejales en esos municipios se debía no sólo a su propia importancia, sedes de dos grandes zonas metropolitanas, sino también a su número de electores, que era superior al de los restantes municipios.

Pero esta relación se ha ido alterando y actualmente hay municipios con mayor número de electores que Oporto, por ejemplo.

Debemos preguntarnos entonces si la ley debe seguir teniendo un criterio diferenciado para el número de concejales en los municipios de Lisboa y Oporto o si, al contrario, se debe adoptar un criterio único para todos los municipios portugueses, basado en el número de electores³¹.

En virtud de todo lo aquí expuesto, ¿qué se puede decir del sistema municipal portugués?

Las relaciones entre el órgano deliberativo (asamblea municipal) y el órgano ejecutivo (cámara municipal) reflejan el modelo parlamentario de las democracias occidentales, donde existe una separación de poderes que se traduce en una colaboración funcional y en una independencia orgánica³².

En lo funcional, la asamblea y el órgano ejecutivo comparten el poder estatutario.

Desde una perspectiva orgánica, la asamblea no puede obligar al ejecutivo a renunciar, así como el ejecutivo no puede disolver la asamblea, pese a que la CRP establece la responsabilidad del ejecutivo ante la asamblea, sin especificar (cosa que tampoco hace la Ley de los Poderes Locales) de qué modo se materializa esa responsabilidad. Tanto la Constitución como la Ley han preferido omitir esa cuestión.

³¹ MARIA JOSÉ L. CASTANHEIRA NEVES: “*ob. cit.*”, pág. 92.

³² EDGAR VALLES: “*ob. cit.*”, págs. 86/87.

No obstante, según la ley portuguesa, la asamblea tiene, entre otros poderes, el de aprobar o rechazar la propuesta del presupuesto anual presentada por la cámara y de aprobar mociones de censura al ejecutivo, además de tener una competencia genérica de fiscalización de las actividades del ejecutivo.

Estas circunstancias sugieren alguna superioridad de la asamblea con respecto al ejecutivo. Sin embargo, la realidad ha demostrado que la “parlamentarización” de las relaciones institucionales entre el órgano deliberativo y el ejecutivo expresa, no tanto una dependencia del ejecutivo con relación a la asamblea, sino más bien la búsqueda de un funcionamiento equilibrado, en que la lógica de poderes separados procura evitar situaciones de bloqueo.

A todo esto no es extraño el hecho de que las elecciones para las asambleas de feligresía, las asambleas municipales y cámaras municipales se realicen al mismo tiempo y que no pocas veces la fuerza partidaria mayoritaria sea común a los tres órganos municipales.

Siendo así, las elecciones municipales con frecuencia dan origen a ejecutivos estables por el período del respectivo mandato (cuatro años), con asambleas igualmente estables.

Bibliografía*

AMARAL, DIOGO FREITAS DO – *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, 2.^a edição, Almedina, Coimbra, 1994.

CAETANO, MARCELLO – *Manual de Direito Administrativo*, Volume I, 10.^a edição, Almedina, Coimbra, 1984.

- *Manual de Direito Administrativo*, Volume II, 10.^a edição, Almedina, Coimbra, 1983.

CANOTILHO, J. J. GOMES e MOREIRA, VITAL – *Constituição da República Portuguesa, anotada*, 3.^a edição, Coimbra Editora, 1993.

LIMA, A. P. PIRES DE – *Autarquia local*, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Volume I.

NEVES, MARIA JOSÉ L. CASTANHEIRA – *Governo e Administração Local*, Coimbra Editora, Coimbra, 2004.

OLIVEIRA, CÂNDIDO DE – *Direito das Autarquias Locais*, Coimbra Editora, Coimbra, 1993.

PINTO, AIRES FERREIRA – *Freguesia*, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Volume IV.

QUEIRÓ, JOSÉ G. – *Autarquia local*, in *Dicionário “Polis”*, Col. 472 e segs., Volume I.

VALLES, EDGAR – *Guia do Autarca*, 2.^a edição, Almedina, Coimbra, 2005

* Sólo se indican las obras utilizadas directamente en la elaboración de este trabajo, omitiendo aquellas utilizadas de forma indirecta.