

EL PODER LOCAL Y LA PARTICIPACION DE LOS CIUDADANOS

Por ANTONIO REBORDÃO MONTALVO

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN AL TEMA.—II. LAS AUTARQUÍAS LOCALES Y EL «ESTADO NUEVO».—III. EL PODER LOCAL EN EL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO: 1. *Del 25 de abril de 1974 a las elecciones locales de 1976.* 2. *El nuevo marco jurídico-constitucional.*—IV. EL PROBLEMA DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS: 1. *La expansión de la actividad administrativa.* 2. *El marco jurídico de la participación.* 3. *Algunas entidades públicas de defensa de los ciudadanos y que posibilíten la relación entre éstos y la Administración.* 4. *Medios de participación y la relación entre la Administración y los ciudadanos.*

I. INTRODUCCION AL TEMA

Anteriores a la organización del propio Estado, los municipios portugueses son, históricamente, la expresión más genuina de la participación de la nación en la consolidación del poder político central y el reflejo más fiel de la esencia de los regímenes políticos vigentes. De tal forma que quien quiera conocer el sistema político institucional portugués ha de comenzar por detenerse en las líneas dominantes de la organización municipal, para a con-

N. DE LA T.—La palabra en el original portugués «freguesia» se traduce en la versión española siguiendo la terminología consagrada en el artículo 45 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (Ley 7/1985, de 2 de abril), en el cual se enumera una serie de posibles denominaciones de las entidades de ámbito territorial inferior al municipio, entre ellas las de caseríos, parroquias, aldeas, barrios, anteiglesias, concejos, pedanías, lugares anejos.

En la versión española se han utilizado indistintamente los términos aldeas, pedanías y, en algunas ocasiones, parroquias.

En suma, a excepción de las juntas de pedanía, carentes de significativo relieve político-administrativo, todos los demás órganos autárquicos se constituían no mediante elecciones directas, sino sobre la base de un proceso de representatividad orgánica ascendente.

B) Este proceso consagraba así un sistema de acumulación de mandatos y una situación que podríamos denominar de ubicuidad funcional, propia de la interdependencia institucional existente entre las distintas autarquías: miembros de las juntas de pedanía tenían asiento en los Consejos municipales y miembros de los órganos municipales formaban parte de los Consejos de distrito.

Varios son todavía los aspectos que caracterizan la confusión entre los distintos niveles autárquicos y entre éstos y el Gobierno.

A nivel de cada aldea, el regidor era el delegado del alcalde, siendo por éste nombrado. Le correspondía velar por el cumplimiento de los acuerdos municipales, comunicar al alcalde las irregularidades de los órganos parroquiales y ejercer las funciones que el alcalde le hubiera concedido.

Y, presuponiendo la estrecha relación funcional entre las aldeas y los delegados del alcalde, el Código postulaba que el funcionamiento de las regidurías debía estar asegurado por los escribanos de las juntas de pedanía...

A nivel municipal, el alcalde era un agente del Gobierno, uniéndose en su persona las funciones anteriormente atribuidas a la alcaldía elegida por sufragio popular y al administrador del Consejo nombrado por el Gobierno. Le correspondía la tutela sobre las aldeas, inspeccionar su actividad, directamente y a través del regidor, declarar la exclusión y pérdida del mandato de los vocales de las juntas de pedanía. Simultáneamente, informaba al gobernador civil de todos los asuntos de interés público, velaba por el cumplimiento de los reglamentos de distrito, recibía instrucciones del Gobierno y del gobernador civil y ejercía las funciones policiales por éste delegadas.

No obstante la ausencia de base democrática de estos órganos y el sistema de su constitución, se hace de ellos los brazos locales de la Administración central, aunque a decir verdad a su frente se encontraban en muchas autarquías hombres íntegros y honestos, políticamente indiferentes, que en esos cargos procuraban servir los intereses y el progreso de su pueblo, merced a su prestigio personal o a algunas influencias en los niveles de decisión, y casi siempre en la incómoda y poco dignificante posición de pedigüños a la que el poder central los sometía con su política de subsidios.

C) La falta de autonomía financiera de las autarquías caracterizaba también el marco jurídico de entonces. Las aldeas eran financiadas por los municipios y éstos lo eran, en gran medida, por el Gobierno.

Una parte importante de las rentas de las pedanías estaba constituida por

subsídios de los municipios. El reducido volumen del rendimiento de los bienes propios o de cementerios y mercados por ellas administrados no permitía a las aldeas prescindir del apoyo de los municipios, atribuido casi siempre para la financiación de inversiones que, previamente, merecieran la aprobación de los municipios.

Por otro lado, la escasez de los recursos de los municipios, prácticamente limitados al impuesto de comercio e industria, a los adicionales a las contribuciones urbanas, progresivamente desvalorizadas por la falta de actualización de los catastros, y, en algunos municipios a partir de los años sesenta, a través del impuesto de turismo, obligaba a los ayuntamientos a recurrir regularmente a los subsidios del Gobierno.

Señalaba el Código que competía a los ayuntamientos «requerir la ayuda financiera del Estado para la realización de las mejoras urbanas y rurales, las obras de traída de aguas y los saneamientos».

Pero, también en este dominio, la dependencia frente al Gobierno era la regla general. Sin ningún criterio objetivo de concesión de las ayudas, deliberadamente no fijado nunca, el Gobierno distribuía los subsidios de modo discrecional.

Puede así decirse que la dependencia financiera de las pedanías frente a los municipios y la de éstos frente al Estado, en la medida en que presuponia una valoración sobre la finalidad a la que la financiación era destinada, afectaba a la propia autonomía administrativa de esas autarquías.

D) Por último, el régimen de tutela caracterizaba también el marco jurídico de las autarquías de entonces.

Más allá de un amplio conjunto de deliberaciones cuya ejecutoriedad dependía de la aprobación del Gobierno y de la facultad que a éste correspondía de transmitir a los órganos autárquicos «instrucciones destinadas a uniformizar la ejecución de las leyes», el Gobierno tenía también el poder de declarar el régimen de tutela, no sólo como efecto de la imposibilidad de constitución de los órganos autárquicos, sino también como efecto necesario de la disolución de tales órganos. Al abrigo de este régimen la gestión de la autarquía quedaba confiada a una comisión administrativa nombrada por el Gobierno, que se mantenía en funciones hasta el final del cuatrienio del órgano sustituido. Durante el período de tutela la competencia del Consejo municipal o de distrito era ejercida por el gobernador civil, cuya instancia superior era el ministro del Interior.

Era ésta, en rasgos generales, la situación jurídico-institucional de las autarquías locales durante el régimen del llamado «Estado nuevo». Como ya se ha dicho, el estatuto de las autarquías locales portuguesas reflejó siempre la posición que a estas instituciones les era reconocida en el conjunto del orde-

namiento jurídico y el grado de intervención autónoma que el Estado les permite y confía en un determinado momento histórico. Es en esta perspectiva como debe ser valorado el Código de 1936-40: un texto ni bueno ni malo en sí mismo, pero sí un riguroso instrumento jurídico de control de la tradicional autonomía municipal y coherente producto ideológico del régimen de entonces.

III. EL PODER LOCAL EN EL REGIMEN DEMOCRATICO

1. *Del 25 de abril de 1974 a las elecciones locales de 1976*

Los impactos del movimiento revolucionario del 25 de abril de 1974 en la Administración pública portuguesa fueron, a excepción de unos cuantos saneamientos personales que en nada contribuyeron a alteraciones estructurales, extremadamente atenuados en el plano de la Administración central. Fue sobre todo en el nivel de la Administración local donde se proyectaron los efectos inmediatos de la ruptura con el régimen anterior y con la maquinaria administrativa en que éste se apoyaba.

Esta situación se explica fundamentalmente por la circunstancia de que los ciudadanos sienten la Administración local como la expresión del Estado más próxima a ellos, la cual, por encontrarse más próxima y ser más familiar, fue muy vulnerable a la reacción social posterior al 25 de abril.

La dimisión de todos los ayuntamientos del país, lejos de asumir el carácter punitivo de los saneamientos llevados a cabo en la Administración central, permitió dar expresión a la contestación a las estructuras del régimen depuesto y abrir camino a la intervención de los partidos marxistas, que en ese momento llenaban íntegramente el abanico político-partidista portugués.

Sin embargo, la informalidad que acompañó a la designación de las Comisiones administrativas municipales, inmediatamente criticadas por las fuerzas partidistas nacidas después del 25 de abril, la ausencia de base democrática en la designación de esos órganos, la oposición por ellos desencadenada a la leyes de la Administración local heredadas del régimen anterior, especialmente el Código administrativo, contribuyó a la creación de una situación de vacío de poder legítimo a nivel de la Administración local.

Esta situación se mantuvo hasta la aprobación de la Constitución de 1976 (reformada en 1982), que contiene las bases de la organización del nuevo poder local.

Sin embargo, fueron las primeras elecciones de los órganos autárquicos, realizadas el 12 de diciembre de ese año, las que marcaron el inicio de la

primera fase de vida de la Administración local después de la instauración de la tercera República, marcada por la transición de los municipios de estructuras tentaculares y auxiliares de la Administración central hacia el modelo de verdaderas autarquías locales.

2. *El nuevo marco jurídico-constitucional*

El nuevo marco jurídico-constitucional del poder local democrático se asienta sobre unos principios fundamentales que se enumeran a continuación:

A) La organización de la Administración local se encuentra estructurada en el continente en tres niveles (pedanías, municipios y regiones administrativas, aún no creadas) y en las regiones autónomas de Azores y Madeira en dos niveles (pedanías y municipios).

Prevé también la Constitución de la República que, en las grandes áreas urbanas, la ley pueda establecer otras formas de organización territorial autárquica, de acuerdo con sus condiciones específicas. En este ámbito fueron elaborados en los últimos años varios proyectos legislativos, algunos ya presentados en el Parlamento, tendentes a la creación de las áreas metropolitanas de Lisboa y de Oporto, pero todavía no aprobados.

En lo que concierne a la reorganización de la autarquía supramunicipal —que desde 1959 es el distrito—, la Constitución establece que la división distrital se mantendrá en tanto no estén establecidas las regiones administrativas.

B) Para cada nivel autárquico, la Constitución definió dos estructuras orgánicas, constituidas por un órgano colegial deliberante (Asamblea de la pedanía, Asamblea municipal y Asamblea regional) y por un órgano colegial ejecutivo (junta de pedanía, ayuntamiento y junta regional, respectivamente), siendo éste responsable ante aquél.

En el ámbito de la composición de los órganos de las pedanías o aldeas y de los municipios se ha producido una progresiva disminución del número de sus miembros. En nombre de una expresiva representatividad política, el primitivo texto legal que, en 1976, reguló la materia estableció una numerosísima composición de aquellos órganos. La intención de dinamizar y hacer más eficaz su funcionamiento llevó al legislador parlamentario a reducir sucesivamente el número de sus miembros en las revisiones del régimen jurídico de los órganos autárquicos, realizadas en 1977 y en 1984.

C) La Constitución determinó también el modo de designación de los órganos de las diferentes autarquías, postulando que los órganos deliberantes, así como el órgano ejecutivo municipal, son elegidos por sufragio universal directo y secreto de los ciudadanos residentes en el municipio, según

el sistema de representación proporcional. (Este principio se conjuga con otras normas constitucionales que prevén la participación en las Asambleas municipales y regionales de miembros de los órganos de las pedanías y del municipio, respectivamente, en número inferior a los miembros directamente elegidos.)

Se produce, por tanto, el reconocimiento por el legislador constituyente del estatuto especialmente relevante que el municipio asumió siempre en la organización de la Administración local portuguesa: con excepción de la designación de los demás órganos ejecutivos mediante elección indirecta de sus respectivos órganos deliberantes, la Constitución establece la elección directa de los ayuntamientos, confiriendo al municipio la dignidad y el peso político inherentes a esa forma de designación de sus dos órganos.

D) En el ámbito de la autonomía administrativa y financiera de las autarquías locales, la norma constitucional definió las bases generales, que la ley ordinaria habría de desarrollar.

De acuerdo con el sentido del refuerzo de la autonomía administrativa local, la Constitución estableció que la reglamentación de las atribuciones de los municipios y de la competencia de sus órganos debería obedecer al principio de descentralización administrativa.

Al definir como atribución de las autarquías todo lo que haga referencia a los intereses de sus respectivas poblaciones, la Ley núm. 79/77, de 25 de octubre, abrió a tales órganos un amplio campo de acción, que en algunos ámbitos coincidió con la acción de los órganos de la Administración central. La indefinición y la difícil precisión de las áreas de acción de las autarquías y del Estado hizo necesaria la aprobación de una disposición sobre la delimitación de las inversiones de las Administraciones central y local (Decreto-ley núm. 77/84).

Complementariamente, el legislador constituyente definió un conjunto de principios tendentes a garantizar la autonomía financiera de las autarquías, a corregir las desigualdades existentes entre autarquías del mismo nivel y a eliminar los subsidios del Gobierno.

La principal novedad del nuevo régimen de rentas municipales, definido por la Ley núm. 1/79, de 1 de enero, consistió en la participación de los municipios en el llamado cuadro de equilibrio financiero, que corresponde al total, anualmente fijado, como transferencia del presupuesto del Estado para los municipios y destinado a atenuar la diferencia que separa los municipios más pobres de los más ricos.

Menos positiva ha sido la evolución del régimen financiero de las pedanías, que continúan confinadas en un estatuto de subalternidad frente a los municipios y en dependencia de los subsidios que éstos les atribuyen. La

diferencia fundamental reside en la autonomía de las pedanías en la administración de estos subsidios, los cuales dejan de ser atribuidos a título de liberalidad de los municipios para serlo por imperativo legal: actualmente los municipios han de destinar a las pedanías un montante correspondiente al 10 por 100 de sus presupuestos (esta cantidad correspondió al 5 por 100 de los presupuestos municipales desde 1979 a 1986).

También el instituto de la tutela administrativa acompañó la evolución inspirada en el reforzamiento de la autonomía local.

No es posible actualmente al Gobierno orientar la actividad de las autarquías locales, valorar políticamente el mérito o demérito de su respectiva gestión o juzgar la oportunidad de sus respectivos actos.

La intervención del Gobierno en la Administración local se circunscribe a una tutela de mera legalidad y tiene exclusivamente por objetivo averiguar si se cumplen las obligaciones impuestas por la ley.

Por otra parte, la disolución de los órganos de las autarquías sólo puede ser ordenada por el Gobierno siempre que se den ciertos ilícitos tipificados en la ley y conocido el parecer de la Asamblea distrital.

La comprobación contenciosa de los presupuestos de la disolución está garantizada mediante recurso de cualquiera de los miembros del órgano disuelto ante el Tribunal Supremo Administrativo.

El hecho de que en los últimos doce años apenas se ha disuelto ningún órgano autárquico, salvo la junta de una pequeña pedanía, revela claramente la orientación que el Gobierno parece dar a los actos de disolución.

E) Por último, la Constitución consagró otro principio, tal vez el de mayor relevancia política en sede de organización del poder local, y que se traduce en su independencia institucional frente al Gobierno. El Gobierno vio cortada su migazón político-normativa con las autarquías, pasando el Parlamento a ser titular de una reserva de competencia legislativa en orden a la organización de la Administración local y la definición del respectivo marco jurídico.

IV. EL PROBLEMA DE LA PARTICIPACION DE LOS CIUDADANOS

1. *La expansión de la actividad administrativa*

De acuerdo con las doctrinas dominantes en la Europa de entonces, el siglo XIX portugués aparece marcado por el triunfo de las tesis individualistas y por la afirmación de la primacía de la libertad de todo hombre.

La primera Constitución portuguesa, aprobada en 1822 como consecuencia de la Revolución liberal de 1820, dedicó sus primeros dieciocho artícu-

los a la enumeración de los derechos fundamentales de los portugueses, encabezados por la libertad, la seguridad personal y la propiedad. Los deberes de los ciudadanos se limitaban al sintético artículo 19.

Al cabo de casi un siglo, la misma orientación se dio a la Constitución de 1911, salida de la Revolución republicana de 1910. A lo largo de treinta y ocho números, el artículo 3 anunciaba no solamente los derechos y garantías consagrados en las Constituciones del siglo XIX, sino también los principios de la ideología republicana, como el de igualdad social y el de laicismo.

Las funciones del Estado, constitucionalmente previstas, se circunscribían casi exclusivamente al ámbito de las actividades de contenido jurídico (creación de la ley y aplicación por los tribunales); una relación más directa entre el Estado y la sociedad sólo se concretaba por la vía de la realización de algunos derechos sociales, como el derecho a la asistencia, la enseñanza primaria gratuita o la garantía de ayudas públicas.

En el plano de las funciones de la Administración local, los Códigos administrativos del siglo pasado reservaban a los municipios un limitado campo de intervención, circunscrito sobre todo a una acción de naturaleza burocrática y a la realización de pequeñas mejoras locales.

La evolución doctrinal que inspiró la afirmación jurídica de los derechos sociales contribuiría, sin embargo, a hacer posible un progresivo cambio en el sentido de una mayor intervención del Estado en la vida colectiva. A la par de un amplio abanico de derechos individuales posteriormente restringidos, la Constitución de 1933 definió con no menor relieve los derechos de «las células básicas de la sociedad» (la familia, las autarquías locales y los organismos corporativos), comprometiéndose el Estado a garantizar estos derechos y asociando su realización a los propios fines del Estado.

En todo este período, pero de una manera más clara a partir de la década de los cincuenta, la enseñanza y el abastecimiento público, las obras públicas fueron, entre otros, ámbitos privilegiados de la función administrativa del Estado y de las autarquías. «La preocupación dominante del Gobierno fue administrativa, sobre la base de la idea de que era necesario dotar al país de los medios que le permitiesen progresar y que este progreso había de conseguirse a través de la educación y de la creación y consolidación de infraestructuras económicas y sociales» (M. Caetano).

La evolución de la experiencia político-administrativa portuguesa conducirá al refuerzo de la vocación intervencionista del Estado consagrada en la Constitución de 1976.

La debilidad económica de un amplio extracto de la población, las grandes asimetrías de desarrollo entre la zona litoral y el interior del país, el escaso nivel de satisfacción de las necesidades públicas esenciales, así como las

preocupaciones de mayor igualdad y justicia social y de democratización del acceso a bienes y servicios de utilidad colectiva, contribuyeron a la ampliación del conjunto de los derechos sociales y al reforzamiento del papel de la Administración central y, con mayor intensidad si cabe, de la Administración local.

En lo que a ésta concierne, los últimos diez años aparecen marcados por un notable afán emprendedor en los ámbitos de realización de las infraestructuras y equipamientos colectivos y de la prestación de servicios a las comunidades.

Este hecho es resultado de un conjunto de factores objetivos y subjetivos que ha enmarcado la actividad de nuestras autarquías y en los que se integran múltiples circunstancias: enormes carencias y problemas de todo tipo respecto al nivel de satisfacción de las necesidades colectivas fundamentales; la presión ejercida por la población, a quien el poder local le fue anunciado como el remedio de todos sus males; la necesidad de los representantes locales de llenar de modo intenso sus cortos mandatos (de tres años hasta 1985 y de cuatro años actualmente) y justificar una futura reelección. Pero es la capacidad de iniciativa de las autarquías locales lo que ha llevado a muchos observadores a considerar el poder local como la mayor realización del régimen democrático.

Este súbito aumento de la actividad administrativa de la Administración local alteró cualitativamente la naturaleza de la relación entre ella y los ciudadanos.

A medida que el desarrollo social y económico se produce, aumenta la complejidad social y con ella la diversificación de las categorías sociales como nuevas áreas de intereses y necesidades de los particulares. Se genera así, a nivel social, una creciente dependencia hacia la Administración.

Esta situación tiende, por otro lado, a desvalorizar en cierto sentido la esfera individual de cada individuo, no sólo en lo que concierne a la reducción de su contenido, sino también respecto a oscurecimiento de la posición del particular frente a la Administración. Se diría que para la generalidad de los ciudadanos la esfera personal de los derechos y deberes queda en segundo plano y se produce una mezcla de los intereses públicos y privados.

Es en el marco de esta nueva situación donde el ciudadano acaba por entender que no puede defender sus derechos individuales en contraposición a los intereses de orden social, sino que la defensa de sus derechos sólo puede realizarse a la par de la realización y en la medida en que se realicen los intereses sociales. La participación de los ciudadanos en la vida pública y en la gestión de los intereses colectivos tiene aquí su razón de ser.

A la par de la posición social o cultural alcanzada por el individuo se

desarrolla en el marco de la nueva Administración local la definición de la base jurídica y de los canales institucionales que han de posibilitar su relación con los ciudadanos y la participación de éstos en la vida pública.

La participación de los ciudadanos constituye un elemento nuevo en la gestión y realización de la acción administrativa cotidiana; los ciudadanos quieren ejercerla y la Administración no debe prescindir de ella. En una época en que los múltiples intereses, necesidades y reivindicaciones sociales estimulan la función administrativa, más que los principios del Estado de Derecho que conforman la actividad de la Administración, la participación de los ciudadanos constituye el margen de mediación entre los intereses colectivos y los valores individuales, es decir, el tiempo que necesita cada ciudadano para hacer suyo el interés social y para que la Administración lo realice sin violar los derechos individuales.

2. *El marco jurídico de la participación*

Los principios definidores del marco de relaciones entre la Administración pública portuguesa y los ciudadanos se encuentran expresos en la Constitución política.

Se transcriben a continuación los artículos 267 y 268:

«Artículo 267 (estructura de la Administración).

1. La Administración pública se estructurará de modo a evitar la burocratización, a aproximar los servicios a las comunidades y a asegurar la participación de los interesados en su gestión efectiva, fundamentalmente a través de asociaciones políticas, organizaciones populares de base u otras formas de representación democrática.

2. A efectos de lo dispuesto en el número anterior, la ley establecerá adecuadas formas de descentralización y desconcentración administrativa, sin perjuicio de la necesaria eficacia y unidad de acción y de los poderes de dirección del Gobierno.

3. Las asociaciones políticas sólo podrán constituirse para la satisfacción de necesidades específicas, no pudiendo ejercer funciones propias de los sindicatos, y su organización interna estará basada en el respeto a los derechos de sus miembros y la constitución democrática de sus órganos.

4. Los procedimientos de actuación de la Administración serán objeto de una ley especial, que asegurará la racionalización de los medios a utilizar por los servicios y la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones o deliberaciones que les afecten.»

«Artículo 268 (derechos y garantías de los administrados).

1. Los ciudadanos tienen derecho a ser informados por la Administración, siempre que lo requieran, sobre el desarrollo de los procedimientos en que estén directamente interesados, así como a conocer las resoluciones definitivas que sobre ellos se tomen.

2. Los actos administrativos de eficacia externa están sujetos a notificación a los interesados, en cuanto no hayan sido oficialmente publicados, y carecen de fundamentación expresa cuando afecten a derechos o intereses legalmente protegidos de los ciudadanos.

3. Se garantiza a los interesados recurso contencioso, con fundamento en ilegalidad, contra cualquier acto administrativo definitivo o ejecutivo, con independencia de su forma, así como obtener el reconocimiento de un derecho o interés legalmente protegido.»

Se encuentra así fijado constitucionalmente un cierto número de principios orientadores de la política de organización de la Administración y de su relación institucional con los ciudadanos, entre los cuales pueden destacarse los principios de gestión participada, de desconcentración y descentralización administrativa y de racionalización (art. 267), juntamente con los derechos de información y de recurso contencioso reconocidos a los ciudadanos (art. 268).

Desarrollando este marco de principios constitucionales, varias leyes regulan, en campos específicos, la relación entre la Administración y los ciudadanos.

Es el caso del Decreto-ley núm. 100/84, de 29 de marzo, que regula la actividad de las autarquías locales y cuyo artículo 83 dispone que «las decisiones o deliberaciones que denieguen peticiones de particulares estarán fundamentadas en los términos de la ley general», ley general que es el Decreto-ley núm. 256-a/77, de 17 de junio. Según su artículo 1,

«además de los casos en que por ley se exija especialmente, deben ser fundamentados los actos administrativos que total o parcialmente:

- a) denieguen, restrinjan o de cualquier otra manera afecten derechos o impongan deberes, obligaciones o sanciones;
- b) afecten, de igual modo y en el uso de poderes discrecionales, intereses legalmente protegidos;
- c) decidan reclamaciones o recursos;
- d) decidan contra pretensiones u oposición formulada por interesado, o informe o propuesta oficial;

- e) decidan de manera diferente a la práctica seguida habitualmente en la resolución de casos semejantes o en la interpretación y aplicación de los mismos preceptos legales;
- f) impliquen revocación, modificación o suspensión de un acto administrativo anterior.»

Por otro lado, el artículo 84 del mismo Decreto-ley núm. 100/84, orientado a garantizar la publicidad de los actos de la Administración local, establece la obligatoriedad de la publicación de los actos administrativos de eficacia externa.

3. Algunas entidades públicas de defensa de los ciudadanos y que posibiliten la relación entre éstos y la Administración

Como complemento y ejecución de los principios de orden jurídico-político definidos en el plano legal y constitucional, y además de la constitución por los ciudadanos de múltiples asociaciones orientadas a la representación de sus intereses ante la Administración, el Estado ha establecido algunos departamentos y servicios públicos de distinta naturaleza, cuyo objetivo común es la defensa de los derechos de los ciudadanos ante la Administración y la salvaguardia de los intereses de carácter general mediante la participación y la cooperación de los ciudadanos en la actividad administrativa.

A continuación se enunciarán algunas de estas entidades, instituidas en el conjunto de los servicios del Estado entre 1977 y nuestros días:

Entidad: Defensor del Pueblo.

Dependencia institucional: es nombrado por la Asamblea de la República y es independiente.

Funciones: recibe las quejas de los particulares, dirigiendo a los órganos competentes las recomendaciones necesarias para prevenir y reparar injusticias.

Pone de manifiesto las deficiencias de la legislación que comprueben, formulando recomendaciones en orden a su interpretación, alteración o revocación o sugerencias en orden a la elaboración de una nueva legislación.

Promueven la divulgación del contenido y del significado de cada uno de los derechos y libertades fundamentales, así como de la propia finalidad del servicio del Defensor del Pueblo, de sus medios de acción y de los mecanismos a través de los cuales puede recurrirse a él.

Solicitan al Tribunal Constitucional la declaración de inconstitucionalidad de las normas legales.

Entidad: Alta Autoridad contra la corrupción.

Dependencia institucional: es nombrada por la Asamblea de la República y es independiente.

Funciones: averiguar, a petición de cualquier miembro del Gobierno, o por propia iniciativa, siempre que lleguen a su conocimiento noticias o indicios que justifiquen sospechas de actos de corrupción o de fraudes, de ejercicio abusivo de funciones públicas o de actividades lesivas al interés público.

Promover la realización de investigaciones, tendentes a averiguar la legalidad de determinados actos o procedimientos administrativos, en el ámbito de las relaciones entre la Administración y los particulares.

Fiscalizar la licitud y la corrección administrativas de actos que engloben intereses patrimoniales.

Proponer al Gobierno medidas legislativas y administrativas tendentes a mejorar el funcionamiento de los servicios y el respeto por la legalidad administrativa.

Entidad: Inspección General de la Administración del Territorio.

Dependencia institucional: Ministerio de Planificación y de la Administración del Territorio.

Funciones: averiguar, por propia iniciativa o mediante queja fundamentada de los ciudadanos o de otras entidades, el cumplimiento de las obligaciones impuestas por la ley a las autarquías locales.

Remitir al ministerio fiscal las ilegalidades que determinen responsabilidad civil o criminal de los órganos o de los representantes locales.

Ejercer en términos generales la tutela sobre la Administración local.

4. *Medios de participación y de relación entre la Administración y los ciudadanos*

Sobre todo en los últimos años, la Administración pública portuguesa ha institucionalizado un conjunto de mecanismos de relación con los ciudadanos, considerando esta relación como una atribución complementaria de las que la ley expresamente le impone. Esta actitud más activa de la Administración corresponde no sólo a los principios de orden legal y constitucional, ya referidos, sino también al reconocimiento de una mayor expectativa y exigencia de los ciudadanos en la satisfacción de su derecho a la información.

A nivel de la Administración local es posible constatar realmente una más estrecha relación entre los ciudadanos y los órganos de las autarquías locales de lo que ocurre en el plano de la Administración central.

La relación entre los ciudadanos y la Administración local tienden a fomentarla aspectos de tipo legal y de tipo organizativo que a continuación analizaremos.

Antes de nada, conviene hacer referencia al ejercicio del derecho de sufragio pasivo por los ciudadanos en algunas elecciones locales, sin ligazón a las candidaturas de los partidos políticos. La ley consagra efectivamente la facultad de que grupos de ciudadanos presenten listas independientes para las elecciones de los órganos de las pedanías. Y a nivel parlamentario comienza a ser analizada la posibilidad de que esa intervención se haga extensiva a la elección de los órganos municipales.

En los términos de la ley reguladora de la actividad de los órganos de las autarquías, deberán ser publicadas todas las reuniones de los órganos deliberantes, así como las reuniones que los órganos ejecutivos realicen mensualmente (una de ellas). Las reuniones públicas son un local y un medio privilegiado de relación de la Administración local con los ciudadanos de sus respectivas áreas.

La ley contiene también normas que impiden que la Administración pueda negarse a dialogar con los ciudadanos, obligando a los órganos de las autarquías a deliberar sobre las peticiones o asuntos de su competencia, planteados por los particulares, a más tardar en la primera reunión que tenga lugar después de la recepción de los requerimientos.

Otro factor propiciador de la relación de la Administración local con los ciudadanos se traduce en la facultad que tienen los órganos de las autarquías locales de organizar referéndum sobre la resolución de problemas relativos a su competencia, llamando a la población a participar en la formación de decisiones de gran importancia para la vida local.

Además de las cuatro formas legalmente previstas de intervención en el proceso de relación Administración/ciudadanos, otras dos vías están instituidas y puestas en práctica en la Administración local.

Efectivamente, muchas son ya las autarquías que publican boletines informativos, en los cuales se da a conocer su actividad, las iniciativas y los proyectos a realizar y a través de los cuales se da a los ciudadanos informaciones de tipo práctico sobre la resolución de problemas dependientes de la intervención de los órganos de la autarquía.

Finalmente, es todavía necesario hacer referencia a la existencia de los servicios de relaciones públicas en un considerable número de municipios, los cuales prestan a los interesados la atención e informaciones necesarias sobre asuntos o actos administrativo de competencia municipal.

(Traducción de TERESA QUINTELA.)