

Los niveles competenciales e institucionales en Portugal

Gabriel Moreno González

Profesor de Derecho Constitucional
de la Universidad de Extremadura
gabrielmg@unex.es

Marinéz de Oliveira Xavier

Profesora titular del Instituto
Politécnico de Beja. Beja-Alentejo
marinez.xavier@ipbeja.pt

José Francisco Xavier dos Santos

Profesor titular del Instituto
Politécnico de Beja-Alentejo
jose.xavier@ipbeja.pt

1 Portugal, país unitario sin descentralización política. Las Comisiones Regionales

Portugal comprende el territorio históricamente definido en la península ibérica y en los archipiélagos de las Azores y de Madeira. El Estado se constituye como unitario (modelo francés, donde el poder desciende desde el centro hasta la periferia) y respeta en su organización y funcionamiento el régimen autonómico insular y los principios de subsidiaridad, autonomía de los entes locales (*autarquías locais*) y de la descentralización (*rectius*, desconcentración) democrática de la adminis-

tración pública. A través del proceso de desconcentración, la administración central del Estado traslada algunas competencias a las administraciones regionales (solamente de las Azores y de Madeira) y locales (en el resto de Portugal) con la pretensión de atender mejor las necesidades fundamentales de la población, como la atención primaria en la salud o la gestión de las áreas de ocio, por ejemplo.

Así, Portugal está dividido en dos Regiones Autónomas insulares (Azores y Madeira) y 18 distritos en el continente. Estas divisiones engloban 308 municipios que se subdividen en 4257 *freguesias* (parroquias). Al margen

de las islas en Portugal no existe, por tanto, una estructura política de carácter regional, si bien desde un punto de vista práctico sí se identifican determinadas “regiones históricas”, como el Algarve, el Alentejo, la zona Centro o el Norte. Éstas pueden servir de referencia estadística (NUTS) y existen en ellas estructuras administrativas de desconcentración que representan los intereses de la región y tienen encomendadas determinadas funciones por la legislación estatal. La principal figura al respecto, que no puede ser equiparada en ningún momento a las Comunidades Autónomas por carecer de autonomía política en el marco de un Estado centralista y unitario, son las **Comisiones de Coordinación y Desarrollo Regional** (*Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional*, CCDR), creadas en 2003 por el Decreto-Ley 104/2003, de 23 de mayo. Actualmente hay cinco CCDR:

- CCDR Norte, con sede en Porto.
- CCDR Centro, con sede en Coimbra.
- CCDR Lisboa e Vale de Tejo, con sede en Lisboa.
- CCDR Alentejo, con sede en Évora.
- CCDR Algarve, con sede en Faro.

Las que interesan de cara a la cooperación transfronteriza con Extremadura, por ser lindantes con esta Comunidad Autónoma española, son las de Centro y Alentejo, precisamente las contrapartes portuguesa de la Euroregión EUROACE.

Estas CCDR son servicios desconcentrados del Ministerio portugués de ordenación del territorio. Sus principales funciones, indicadas en el artículo 4 del De-

creto-ley referido, consisten en la coordinación de las políticas locales y estatales en la región histórica respectiva, elaborando para ello un Plan de Desarrollo Regional (PDR), el cual sirve de conexión entre las necesidades específicas del territorio y la planificación de los recursos llevada a cabo por el Estado central. Una cuestión clave, también para la cooperación transfronteriza con Extremadura, es la atribución que, en ocasiones, se les encomienda para gestionar y ejecutar programas operativos de fondos europeos, a su vez complementados por aportes financieros de la propia administración portuguesa. Así, por ejemplo, existe la Estrategia Alentejo 2020 (<http://www.alentejo.portugal2020.pt>), dotada con más de mil millones de euros, y cuya autoridad de gestión es la CCDR del Alentejo y su Presidente. De ahí la relevancia del conocimiento de esta institución de cara a la cooperación con Extremadura y a su integración en la EUROACE, pues son las CCDR de Alentejo y Centro las que, como ya hemos indicado, participan junto a la Junta de Extremadura en la conformación de la Euroregión, a pesar de la asimetría competencial y administrativa. Hemos de recordar que las CCDR no tienen autonomía política, por lo que no desempeñan función legislativa o ejecutiva alguna ni tienen capacidad presupuestaria más allá de las partidas asignadas para su funcionamiento interno o para la ejecución de los proyectos que se le encomienden.

Los órganos de las CCDR, sin autonomía política plena y formados por elección indirecta, son:

1. **El Presidente** (art. 10): hasta octubre de 2020 era elegido por el Gobierno central directamente, de

entre una terna elevada por el Consejo Regional. No obstante, a partir del Decreto-Lei 27/2020, el Presidente de cada una de las CCDR es elegido por el conjunto de representantes municipales de toda la región (elección indirecta). Participan en su elección, mediante voto secreto, los presidentes de las Cámaras municipales, los *vereadores* que conforman las mismas y los miembros de las Asambleas municipales (incluidos los presidentes de las *Juntas de Freguesia* y los presidentes de las propias Asambleas). El mandato es de 4 años, aunque pueden ser cesados antes por el Gobierno nacional si se considera que no han cumplido correctamente sus obligaciones, incluidas las relativas a la ejecución presupuestaria. Es ayudado y asistido en sus tareas por dos vicepresidentes, de igual mandato. Es quien, de acuerdo con las competencias recogidas en el art. 11, representa a la CCDR, sirve de conexión entre los entes locales de la región y el Gobierno central, y dirige y coordina las labores administrativas de toda la Comisión.

2. El Consejo administrativo (art. 13): es el órgano deliberativo en materia financiera y patrimonial del la CCDR, presidido por el Presidente de ésta. Tiene como principal función la de preparar y aprobar los proyectos de presupuesto de la CCDR.
3. La Comisión de fiscalización (art. 14): como su propio nombre indica, es la encargada de la supervisión de las cuentas y de la ejecución presupuestaria de la CCDR. Está compuesta por un presidente y dos vocales, todos nombrados por el



Gobierno central, si bien uno de ellos ha de ser necesariamente un auditor de cuentas.

4. **El Consejo Regional** (art. 15): es el órgano más relevante de la CCDR, puesto que es el que representa a todas las entidades locales comprendidas en el área de la región, si bien tiene funciones eminentemente consultivas y propositivas. Está compuesta por los alcaldes (*presidentes*) de todos los municipios (*Câmaras Municipais*) de la región, por dos representantes de todas las parroquias (*freguesias*) elegidos por la *Associação Nacional de Freguesias* (especie de FEMP portuguesa), y representantes de las universidades, institutos politécnicos y ONG radicadas en la región, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 15.2 del Decreto-ley. Para mejorar la coordinación entre administraciones, pueden acudir al Consejo Regional miembros y representantes de todos los ministerios del Gobierno central que tengan presencia en la región, sin derecho a voto. De manera ordinaria el Consejo se reúne cada tres meses, generalmente en la sede de la CCDR.

Una vez aclarado el papel que desempeñan las CCDR, a continuación analizaremos uno a uno los niveles competenciales e institucionales que se corresponden con la división territorial portuguesa, es decir, los distritos y los entes locales. No vamos a analizar las Regiones Autónomas (Azores y Madeira), que sí podrían tener alguna equivalencia mayor con las Comunidades Autónomas españolas, pues no presentan ni pueden pre-

sentar relación alguna de cooperación transfronteriza con Extremadura.

2 Los distritos

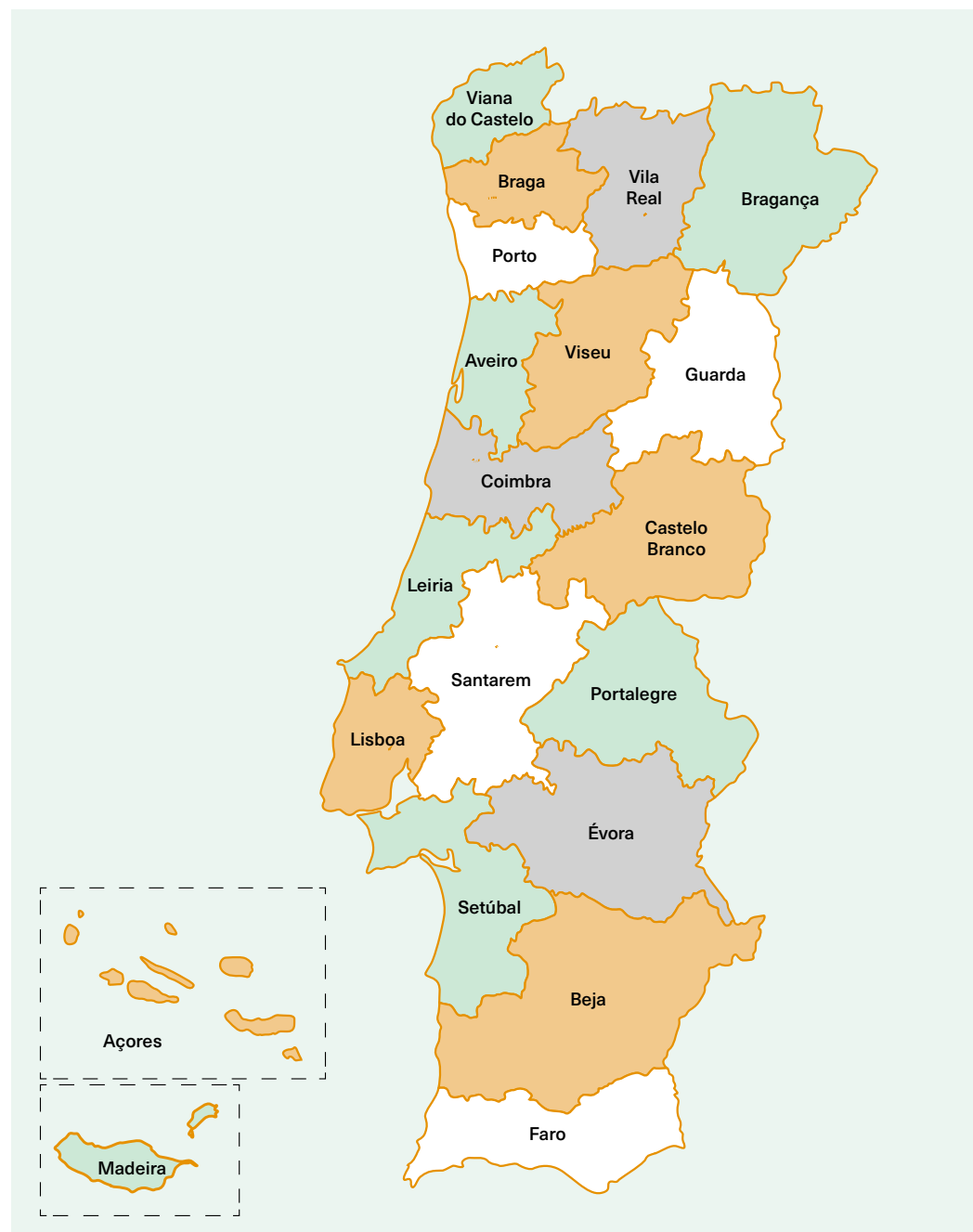
Los distritos, en cuanto forma de organización territorial y administrativa en Portugal, existen desde 1835 (casi coincidiendo con la división provincial española de Javier de Burgos, de 1833). Esta división territorial dividió el Portugal continental en 18 entes, cada uno de los cuales con una capital distrital para atraer y agregar a la misma, en torno a la administración pública estatal desconcentrada, los variados servicios públicos, como la seguridad, la salud, la educación o la protección civil. Se seguía así, por ende, el modelo francés de departamentos, en el que el Gobierno central nombra a un prefecto que es el que se encarga, desde la capital departamental o distrital, de coordinar toda la administración sin autonomía política y bajo las órdenes, continuas y permanentes, del poder central.

La Constitución portuguesa en vigor, en sus disposiciones transitorias, en concreto en el art. 291.1 y 2, prevé la creación de “regiones administrativas” con autonomía política que vendrían a sustituir a los distritos, desapareciendo éstos cuando aquellas se completen. Sin embargo, a día de hoy, ese proceso de regionalización o de descentralización política no se ha llevado a cabo y la previsión constitucional está en desuso, y más después de 1998, cuando se celebró un referéndum nacional para implementar tales regiones y el resultado fue negativo, por amplio margen. El proyecto, respaldado por el Partido Socialista entonces en el poder, fue rechazado por el

pueblo portugués, aun cuando consistía en el cumplimiento mismo de la previsión constitucional. Por tanto, y mientras esas regiones administrativas no estén instituidas, subsistirá como ahora la división territorial en 18 distritos, denominados por el nombre de la capital que sirve de referencia y donde se concentran los servicios administrativos principales. Además, los distritos son también la circunscripción electoral para las elecciones nacionales.

En cada distrito hay una **Asamblea Distrital** (*Assembleia Distrital*) con funciones deliberativas. Componen dicha Asamblea: 1/ Los alcaldes (presidentes) de los municipios (cámaras municipales) del distrito, o los *vereadores* (concejales) que los sustituyan; 2/ Dos miembros de cada una de las asambleas municipales de dichos municipios. No hay que confundir esta Asamblea con el Consejo Regional de las CCDR, pues las regiones históricas portuguesas se componen de varios distritos. Así, el Alentejo y su Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional se corresponde con la unión de los distritos de Portalegre, Évora, Beja y Setúbal, cada uno de los cuales tiene su propia Asamblea.

En la primera reunión de la Asamblea, después de las elecciones municipales, los miembros de aquella eligen una mesa permanente compuesta por un Presidente, un secretario primero y un secretario segundo, de entre sus propios miembros y por votación secreta. La mesa es quien dirige las reuniones ordinarias y extraordinarias de la Asamblea Distrital y es elegida por el mismo periodo que los mandatos locales (4 años), pudiendo ser sus miembros destituidos por la Asamblea, en cualquier momento, por mayoría absoluta.



La administración de funciones atribuidas al Distrito corre a cargo de esta Asamblea Distrital, y es dirigida por el Presidente de la mesa. La Asamblea se reúne cuando dicho Presidente o un tercio al menos de sus miembros lo solicite. Cada Asamblea aprueba su propio reglamento de funcionamiento, donde se establecen los pormenores de su funcionamiento y hasta el lugar de celebración, que suele ser en uno de los edificios municipales de la capital distrital.

El Presidente de la Asamblea Distrital es quien dirige los trabajos de sus sesiones, fiscaliza el cumplimiento de los acuerdos, ejerce los poderes que le confiere la ley y representa políticamente al distrito. Sus decisiones, y las de sus dos secretarios (en los que puede delegar funciones) son siempre recurribles ante el plenario de la Asamblea Distrital.

2.1 La figura ya extinta del Gobernador civil

El origen de la figura político-administrativa del Gobernador Civil en Portugal se remonta a la de la propia división distrital de 1835. El Gobierno Civil, suprimido en 2011 durante las reformas administrativas que se produjeron al calor de la crisis económica internacional, era el órgano que representaba al Gobierno de la República Portuguesa en cada distrito, siendo equivalente a los Delegados del Gobierno españoles, aunque con más poderes y competencias al no haber en Portugal descentralización política.

El nombramiento del Gobernador Civil estaba a cargo del Consejo de Ministros, quedando subordinados

en su actuación ulterior al Ministerio de Administración Interna. La duración del mandato estaba vinculada al tiempo de la legislatura, aunque podían ser sustituidos libremente por el Gobierno nacional en cualquier momento.

Sus funciones habían venido reduciéndose hasta el momento de su eliminación, y giraban en torno a la coordinación de todos los servicios del Estado localizados en su distrito, y la dirección directa de la seguridad pública o la protección civil.

El artículo 291.3 de la Constitución de la República habla aún de la figura jurídica del Gobernador Civil, a pesar de que haya sido eliminado mediante el Decreto-ley 114 de 30 de noviembre de 2011. Sus competencias han sido transferidas a otras entidades periféricas de la Administración Pública, liquidando su patrimonio y transfiriendo también sus funcionarios al resto de administraciones, que siguen teniendo figuras de desconcentración distrital. Así, por ejemplo, el Instituto de la Seguridad Social está dividido en Centros Distritales, uno por cada distrito, que tienen a su vez presencia en los municipios con mayor población. Al frente está un Director, nombrado por el respectivo Ministerio desde Lisboa.

2.2 Distritos de Portugal fronterizos con la Comunidad Autónoma de Extremadura

Existen cuatro grandes distritos portugueses que hacen frontera con Extremadura: Castelo Branco, Portalegre, Évora y Beja. Las poblaciones de los referidos distritos, que desarrollan una relación constante de cooperación

con los municipios españoles, cuentan con aproximadamente, y en total, 660.000 habitantes. El distrito de Portalegre tiene 117.000 habitantes; Castelo Branco, 225.000; Évora, 170.000, y Beja, 152.000. Hay que destacar los distritos de Castelo Branco y Portalegre, pues son los que contienen los municipios con una identificación cultural más próxima con Extremadura y donde las relaciones transfronterizas están más arraigadas. Sirva como ejemplo Elvas, ciudad Patrimonio de la Humanidad, del distrito de Portalegre, y que con una población de 18.000 habitantes, mantiene un fuerte vínculo con Extremadura, tanto por la actividad comercial transfronteriza como por la laboral.

Campo Maior, municipio de Portalegre con más de 8500 habitantes, también mantiene una relación transfronteriza intensa con Extremadura, ya que cuenta con una importante industria de transformación y comercialización del café con vínculos a ambos lados de la Raya. Y siguiendo en el distrito de Portalegre, se puede destacar el municipio de Marvão, que por su posición geográfica y por el importante componente turístico que reviste, conserva también una fuerte relación transfronteriza, con una importante identificación cultural y una constante tradición de actividades comerciales y laborales con sus vecinos de la Valencia de Alcántara extremeña. Marvão tiene actualmente una población de aproximadamente 3.500 habitantes.

3 Las Comunidades Intermunicipales

La Ley nº 75 de 12 de septiembre de 2013 aprueba el estatuto de las comunidades intermunicipales (CCII) y

establece el régimen jurídico de transferencia de competencias del Estado para los municipios y tales entidades. Por encima de los municipios, base del poder político territorial en Portugal, la ley da cobertura jurídica para la asociación libre de los mismos en Comunidades Intermunicipales parecidas o equiparables a las mancomunidades o comarcas españolas. Aunque la composición de sus directivos o representantes es por elección indirecta, como veremos, también son denominadas “autarquías”. La tendencia actual, tanto jurídica como política, es a ir dotando de más competencias y recursos a estas Comunidades para mejorar la gestión y administración de las inversiones a una escala superior a la municipal, por ser esta demasiado reducida territorialmente. De esta forma las Comunidades Intermunicipales se presentan como un cauce para que el Gobierno central siga transfiriendo competencias al poder local, muchas de las cuales se derivan de la extinción de los antiguos Gobiernos civiles, a la que ya nos hemos referido.

Así, el 29 de noviembre de 2018, fue publicado en el Diario de la República el Decreto-ley 102, que entró en vigor el 1 de enero de 2019. Esta norma tiene por objeto la transferencia de competencias desde la administración central del Estado a las Comunidades Intermunicipales, e incluye un catálogo cuya implementación se está aún produciendo. De este modo, y de manera muy resumida, estas entidades pasan a tener competencias en:

1. Gestión y ejecución de proyectos financiados por fondos europeos y programas de captación de

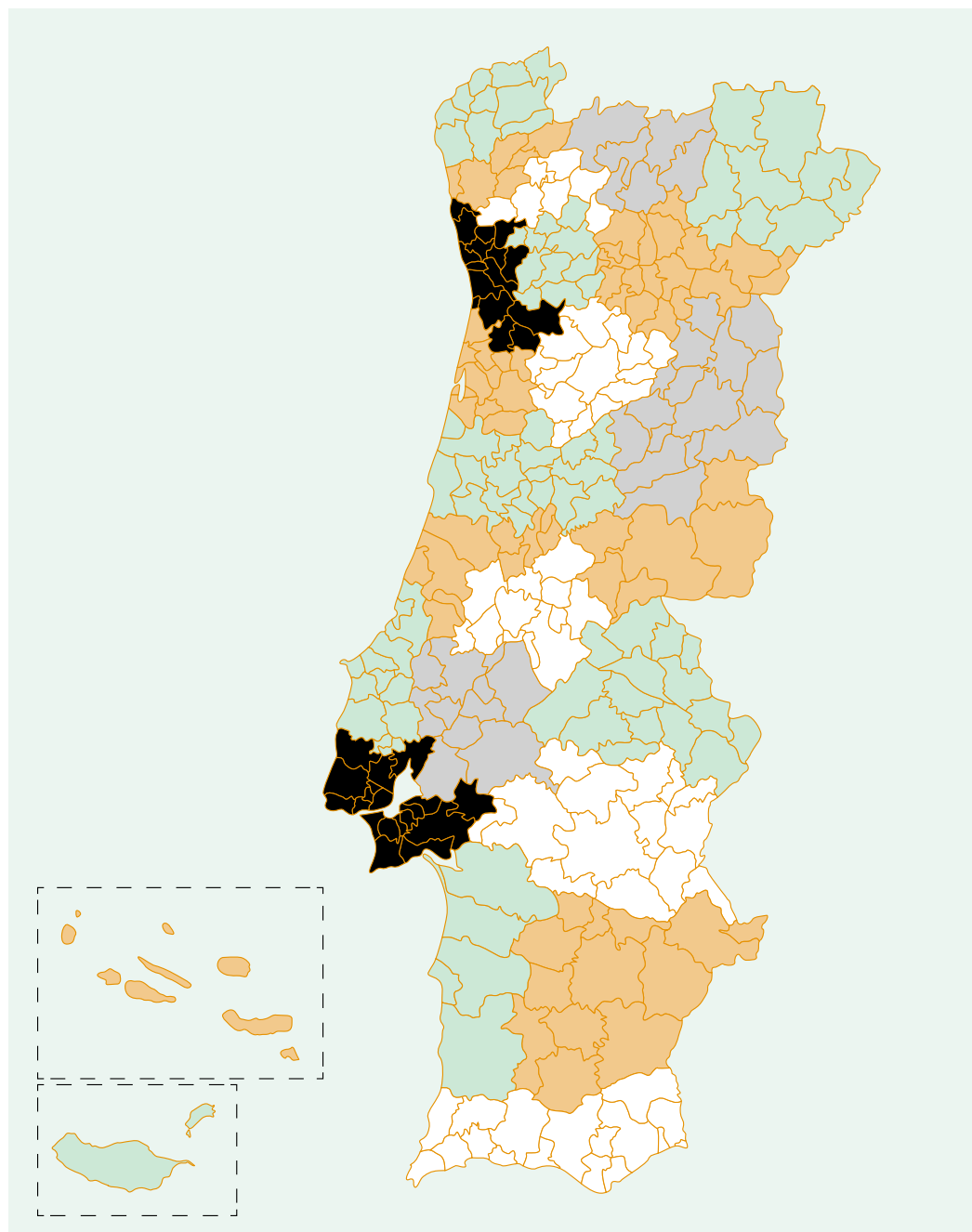
inversiones; asistidas en estas funciones por las CCDR.

2. Elaborar la estrategia global de las subregiones, que incluye identificar las necesidades y oportunidades existentes en el territorio de la Comunidad Intermunicipal.
3. Llevar a cabo las acciones necesarias, dentro de la legislación vigente, para impulsar esa estrategia global.

Se pretende así valorizar las subregiones, sobre todo en lo que a la administración de los fondos europeos y estatales se refiere, desconcentrando las funciones de las CCDR y acercando al territorio la priorización de las políticas de gasto, contando en todo momento, con la participación de los municipios que componen la Comunidad.

Junto a las citadas Comunidades Intermunicipales (CCII), la legislación portuguesa prevé la existencia de Áreas metropolitanas, de similar naturaleza jurídica y de parecidos cometidos, que actúa como forma de organización administrativa en zonas de alta concentración poblacional y donde convergen municipios pequeños con ciudades muy populosas (núcleo urbano principal). En Portugal, de momento, solo hay dos áreas metropolitanas, las de Lisboa y Oporto.

Mapa de las Comunidades Intermunicipales portuguesas. En negro las áreas metropolitanas de Lisboa y Oporto.



Las CCII colindantes con Extremadura, y por tanto con mayor posibilidad de cooperación transfronteriza con la parte española, son las correspondientes a las regiones de Centro y Alentejo (de norte a sur): *Beira Baixa* (CIMBB), con sede en Castelo Branco; *Alto Alentejo* (CIMAA), con sede en Portalegre; *Alentejo Central* (CIMAC), con sede en Évora; y la *Comunidade Intermunicipal do Baixo Alentejo* (CIMBAL), con sede en Beja.

3.1 Funcionamiento, órganos y competencias de las Comunidades Intermunicipales

Los órganos que componen las CCII son: la Asamblea (*Assembleia*) Intermunicipal, el Consejo (*Conselho*) Intermunicipal, el Secretariado Ejecutivo (*Executivo*) Intermunicipal y el Consejo Estratégico para el Desarrollo (*Conselho Estratégico para o Desenvolvimento*) Intermunicipal.

La **Asamblea Intermunicipal** está constituida por miembros de cada una de las asambleas de los respectivos municipios que conforman la Comunidad, de la siguiente forma: dos miembros en los municipios hasta 10.000 electores (la mayoría de los municipios de la Raya); cuatro, entre los 10.000 y 50.000 electores; seis en los municipios entre 50.000 y 100.000 y ocho en los que tengan más de 100.000 electores. La elección de los miembros corresponde a cada Asamblea municipal tras las elecciones.

La Asamblea Intermunicipal se reúne dos veces al año y extraordinariamente cuando fuera convocada de acuerdo con los términos establecidos en los estatutos de la Comunidad.

El Consejo Intermunicipal está constituido por los presidentes de las Cámaras Municipales de los municipios que integran la Comunidad. El Consejo tiene un presidente y dos vicepresidentes, elegidos de entre sus miembros. Se reúne cada mes y es el verdadero órgano de gobierno de la Comunidad Intermunicipal.

El Secretariado Ejecutivo Intermunicipal está constituido por un Secretario Primero y, mediante decisión unánime del Consejo Intermunicipal, por hasta dos secretarios adjuntos. El Secretariado Ejecutivo es elegido por la Asamblea Intermunicipal a propuesta del Consejo. Es quien realiza las tareas de coordinación de la Comunidad y quien dota de estabilidad y permanencia institucional al desarrollo de sus competencias, representándola política y jurídicamente.

En cuanto a las competencias, éstas dependen en gran medida de la atribución que le hagan los municipios que constituyen la Comunidad mediante el estatuto fundacional, si bien, de acuerdo con la legislación, lo previsto es que las CCII aprueben “Planes de acción”, en materia de ordenación del territorio, gestión ambiental o equipamientos de salud y educación, que contemplen las acciones conjuntas de todos los municipios en dichos ámbitos. La idea es que, como en el caso de las Diputaciones Provinciales españolas, las Comunidades puedan llevar a cabo inversiones y actuaciones supramunicipales y complementar con sus recursos y acciones el ejercicio de las competencias que poseen las Cámaras, pudiendo auxiliarlas cuando sea preciso.

Asimismo, las CCII sirven de interlocutoras entre la administración central del Estado, incluido el Gobier-

no, y los intereses intermunicipales zonificados, coordinándose en todo momento con las CCDR respectivas en función de la región a la que pertenezcan. Como hemos comentado, la intención política y legislativa en Portugal es dotar a las Comunidades cada vez de mayor protagonismo y funciones, sobre todo en cuanto a la gestión de fondos e inversiones territorializadas, tanto estatales como europeos, se refiere.

4 Los municipios portugueses: la Câmara Municipal y la Assembleia Municipal

Las llamadas *autarquías locales* son, en Portugal, los entes territoriales que, dotados de órganos de representación directa y de autonomía, velan por los intereses de sus poblaciones respectivas (artículo 235 de la Constitución). Es el poder local, el único dotado de esa representación directa junta con el Estado central (Asamblea de la República y Presidente de la República) y, por tanto, dotado de legitimidad electoral. Lo constituyen las *freguesias* (parroquias), los municipios y las regiones administrativas; aunque, como hemos visto, éstas últimas no han sido instituidas finalmente a pesar de la previsión constitucional.

Los **municipios** son los entes locales que actúan en el territorio de un “concejo” (*concelho*), similar al término municipal español, aunque generalmente mucho más amplio. Sus órganos representativos son la *Assembleia Municipal* (Asamblea Municipal, órgano deliberativo) y la *Câmara Municipal* (órgano ejecutivo). La autoridad máxima de la autarquía, del municipio, es el *Presidente da Câmara*, similar al alcalde español.

Las competencias y el régimen jurídico de funcionamiento de estos órganos vienen contemplados en la Ley 75/2013, de 12 de septiembre, y en la Ley 169/1999, de 18 de septiembre, modificada sustancialmente por la primera. Actualmente existen en Portugal 308 municipios, 278 en el continente, 19 en la Región Autónoma de las Azores y 11 en la de Madeira.

4.1 Composición de los órganos municipales: Asamblea Municipal, Câmara, Presidente

La **Asamblea Municipal** es el órgano decisor y soberano del municipio, equiparable a un órgano “legislativo” al ser el competente tanto para la aprobación de las normas locales como para la fiscalización y control del ejecutivo municipal (la *Câmara*). Está compuesta por un número variable de miembros que depende de la población, elegidos cada cuatro años en las elecciones autárquicas (municipales), y por los presidentes de las *Juntas de Freguesia* (parroquias) que componen el municipio. Tiene su propio presidente y dos secretarios (Mesa de la Asamblea), elegidos los tres por la propia Asamblea de entre sus miembros en la primera sesión. Sus miembros son denominados “vocales” o “diputados municipales”, y en los municipios más pequeños, como son la práctica totalidad de los que integran la Raya, no reciben retribución alguna, excepto las dietas por asistir a las reuniones. Los miembros de la Mesa, con su Presidente a la cabeza, presiden las reuniones, las convocan y velan por su correcto funcionamiento. La Asamblea se reúne ordinariamente cinco veces al año,

y extraordinariamente si la convoca el Presidente de la Cámara, un tercio de los miembros de la propia Asamblea, o una parte de la población mediante firmas. El Presidente de la Cámara está presente en las reuniones de la Asamblea, representando a aquella, pero sin derecho de voto. También pueden acudir los *vereadores*, sin derecho de voto igualmente. Asimismo, **no existe la posibilidad de que el Presidente de la Cámara sea destituido por la Asamblea Municipal**, como sí puede ocurrir en el sistema español en la relación Pleno-Alcalde del Ayuntamiento.

Y es que hemos de tener en cuenta, nuevamente, que **la Asamblea no es equivalente al Pleno de estos Ayuntamientos españoles**, pues este es el órgano soberano del municipio que elige de entre sus miembros al equipo de gobierno, incluido al Alcalde-Presidente. En Portugal, como vemos a continuación, el gobierno municipal es independiente de la Asamblea y no es elegida por ésta, aunque deba rendir cuentas ante ella.

Compete a la Asamblea la fiscalización y control de la labor ejecutiva de la Cámara y de todos los servicios administrativos del Municipio, solicitar información, aprobar los reglamentos, autorizar gastos y modificaciones impositivas, así como la integración del municipio en la Comunidad Intermunicipal respectiva. Además, es la que ha de dar el visto bueno a la Cámara para la apertura de concursos públicos y la que ha de aprobar el **proyecto de presupuesto municipal** (*orçamento*) que también la Cámara elabora y presenta.

La **Cámara Municipal, órgano ejecutivo del municipio, está formada por un número siempre impar de miembros (entre 5 y 17, según la población**. 17 solo tiene Lisboa, por ejemplo), elegidos también por sufragio universal cada cuatro años y al mismo tiempo que la Asamblea (y en listas distintas), siendo Presidente el que encabece la lista más votada. Los miembros de la Cámara reciben el nombre de *vereadores* (concejales), y pueden ser o no liberados y con retribución asignada. Uno de los vereadores es, a su vez, el vicepresidente de la Cámara, que asiste al Presidente y que lo sustituye en caso de ausencia. Su nombramiento corresponde al Presidente. La Cámara, como órgano colegiado, se reúne ordinariamente una vez a la semana, y extraordinariamente cuando así lo requiere su Presidente. **Las reuniones son públicas** y pueden acudir a las mismas los ciudadanos que lo deseen, con turno de ruegos y preguntas abierto al público. En dichas reuniones el Presidente de la Cámara informa a los *vereadores* de las actuaciones realizadas y de los proyectos en curso, sometiéndose a las preguntas y solicitudes de información de los mismos.

Hay que hacer constar que, a diferencia del equipo de gobierno municipal en España, este órgano ejecutivo colegiado de los municipios portugueses está integrado por miembros de diferentes partidos políticos. Si bien quien lo preside y el vicepresidente, por nombramiento del primero, son del partido ganador de las elecciones, el resto de *vereadores* se reparten entre el conjunto de partidos de manera proporcional y siguiendo el sistema D'Hondt. No es extraño, de hecho, que en

una Cámara de 5 vereadores la distribución sea 2-2-1, lo que hace que la lista más votada, la que preside la Cámara, no tenga mayoría absoluta y tenga que negociar, también desde el seno del ejecutivo, las decisiones. Por supuesto, el resultado en la Asamblea Municipal puede también no arrojar una mayoría para el partido que preside la Cámara, por lo que la gobernabilidad, de darse ambos casos a la vez, se complicaría en extremo; y más teniendo en cuenta que el proyecto de presupuestos lo elabora la Cámara pero lo aprueba, o rechaza, la Asamblea.

Por extensión el término de Cámara Municipal a veces se identifica también con el conjunto institucional del municipio, o con la sede del gobierno local (*Paços do Concelho*, en la denominación tradicional), aunque no deben confundirse.

Nota importante: en las interlocuciones entre autoridades españolas y portuguesas las primeras no deben confundir la *Câmara Municipal* con la totalidad del *Município* cuando las actuaciones a que se refieran sean apoyadas por el mismo, incluida la *Assembleia Municipal*. En ese caso es preferible dirigirse al *Município* y no a la *Câmara*, pues a diferencia de los Ayuntamientos españoles, la Asamblea Municipal y la Cámara son independientes entre sí y ambas constituyen, junto a las *freguesias*, el *Município* como institución.

El presidente de la Cámara representa institucionalmente al municipio y es, por tanto, el jefe del poder ejecuti-

vo local. Compete al presidente ejecutar las decisiones de la cámara y de la Asamblea y coordinar de manera integral sus actuaciones, incluida la ejecución del presupuesto (*orçamento*) municipal. En los municipios portugueses tanto los Presidentes de las Cámaras como de las *Juntas de Freguesia*, que a continuación analizaremos, tienen una **limitación de tres mandatos consecutivos**, pasados los cuales quedan inhabilitados para poder volver a desempeñar los mismos cargos ejecutivos en los respectivos municipios de manera seguida, aunque después de una legislatura de descanso pueden presentarse nuevamente.

La Cámara dirige la administración del municipio y a sus funcionarios, dividiéndola en “**divisiones**”, al frente de las cuales hay un “jefe de división”. Las divisiones, similares a los “servicios” españoles, agrupan tareas y funciones administrativas, siendo común encontrar, en las Cámaras más pequeñas de la Raya, dos divisiones: la de funciones administrativas y de gestión financiera, y las de obras, ordenación del territorio y servicios públicos. El “**jefe de división**”, si bien ha de ser funcionario o personal laboral del municipio, es elegido para dicho puesto como cargo de libre designación por parte del Presidente de la Cámara, y es quien dirige y coordina a los empleados públicos de la institución. En los municipios portugueses no existe, por último, una figura parecida a la de Secretario habilitado nacional, por lo que no hay un funcionario independiente que vele por la legalidad de las actuaciones municipales, aunque sí hay o puede haber asesores jurídicos.

Las normas municipales se dividen en edictos (*editais*) y reglamentos (*regulamentos*). Los primeros, parecidos a los bandos y resoluciones de alcaldía españoles, son solo firmados por el Presidente de la Cámara, mientras que para la entrada en vigor y aprobación de los segundos hace falta que sean aprobados por la Asamblea Municipal. Los reglamentos municipales, incluidos los fiscales, suelen ser recopilados en un *Código Regulamentar*, debidamente publicado.

5 Las *freguesias*: Junta y Asamblea

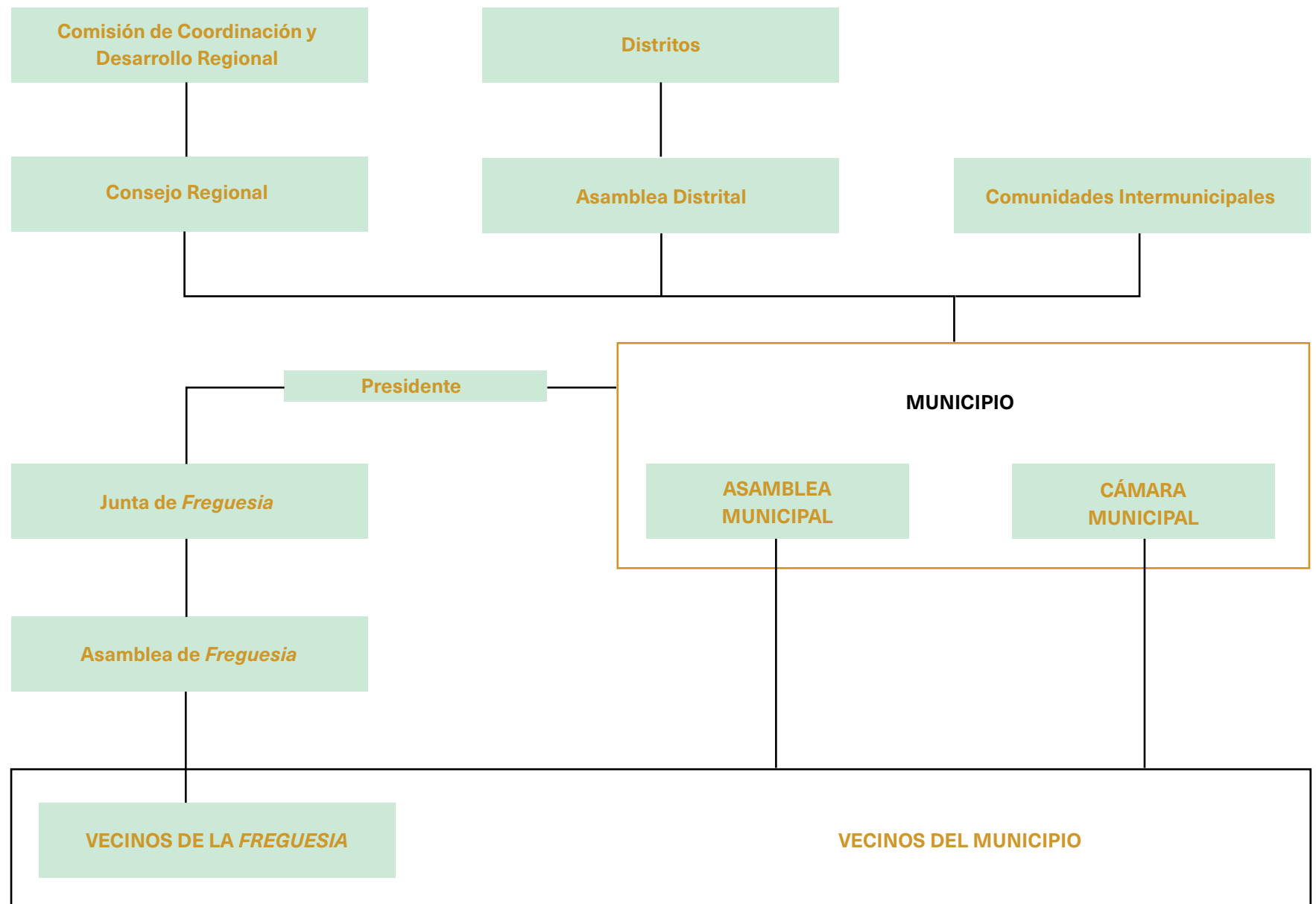
Integrando los municipios tenemos en Portugal las llamadas *freguesias*, o parroquias, que cuentan con una débil autonomía política y que se articulan en el conjunto del municipio al que pertenecen a través, como hemos visto, de la Asamblea Municipal. Desde la gran reforma de las administraciones públicas y de la planta territorial que se produjo en 2012, el número de *freguesias* se ha reducido a 3.091 en todo el territorio nacional (Lei 22/2012, de 30 de mayo). Su división responde a la antigua demarcación eclesiástica, no siendo extraño que algún núcleo urbano de relativa importancia esté dividido interiormente en varias *freguesias*. Así ocurre, por ejemplo, en el municipio de Castelo de Vide, cuyo núcleo principal está compuesto por tres *freguesias*, que esta vez corresponden con barrios de la población y no con núcleos diferenciados, como suele acontecer. Lo normal, no obstante, y más en los municipios de la Raya, es que las *freguesias* se correspondan con pedanías o núcleos

urbanos distantes entre sí y cuya unión conforma el municipio.

Nota aclaratoria: En ocasiones el nombre de la *Freguesia* como institución procede directamente de la denominación de la iglesia a la que debe la división administrativa. Así ocurre, por ejemplo, en Castelo de Vide, donde las tres *freguesias* de su núcleo urbano principal son denominadas como las iglesias a las que antiguamente estaban adscritas.

La *freguesia* tiene dos órganos rectores, similares a los del municipio: la *Junta da Freguesia* (equiparable a la Cámara) y la *Assembleia de Freguesia* (equiparable a la Asamblea Municipal). **La Asamblea de Freguesia** está compuesta por un número variable de miembros dependiendo de la población, llamados vocales. Lo normal en los municipios que colindan con Extremadura, de escasa densidad demográfica, es que las *freguesias* cuenten con 7 o 9 vocales, elegidos en las elecciones locales al mismo tiempo que los miembros de la Asamblea Municipal y de la Cámara, por sufragio universal de los ciudadanos representados en el área de la propia *freguesia* y mediante un sistema de representación proporcional. Esta Asamblea cuenta con su propia mesa y presidente, elegido de entre sus miembros.

A diferencia de la Asamblea Municipal, que no elige a la Cámara, en las *freguesias* la Asamblea es la que nombra, de entre sus miembros, a la **Junta da Freguesia** como órgano colegiado de gobierno de la parroquia. El Presidente de la Junta de *Freguesia* debe ser, aun así, el

**Esquema
orientativo**

que encabece la lista más votada en su demarcación, y recordemos que es miembro nato de la Asamblea Municipal. En las freguesias con menos de 5000 habitantes, que suelen ser todas las que colindan con Extremadura, la *Junta da Freguesia* está compuesta por solo dos vocales, elegidos de entre los miembros de la Asamblea de *Freguesia* y por ésta, y por un Presidente.

La Asamblea de *Freguesia* fiscaliza y controla la labor de la Junta en todo momento. Las competencias de las *freguesias* suelen ser muy reducidas y circunscritas a la gestión ordinaria de los asuntos más cercanos al ciudadano y a la conservación del patrimonio local y de servicios como el de cementerios. Además, la Cámara Municipal puede delegar en las Juntas de *Freguesia* determinadas competencias que le serían propias, como la limpieza de calles o la gestión de residuos, siempre con la autorización de la Asamblea Municipal.

Legislación de referencia

- *Constituição da República Portuguesa de 25 de Abril de 1976.*
- *Lei 13 de 5 de Junho de 1991, foi criado o Estatuto Político Administrativo da Região Autónoma da Madeira.*
- *Lei n.º 39 de 5 de agosto de 1980 Cria o Estatuto Político Administrativo da Região Autónoma dos Açores.*
- *Lei n.º 75 de 12 de Setembro de 2013, que estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais.*
- *Decreto-lei 102. De 1 de Janeiro de 2019, que regula a as competências das Entidades intermunicipais.*
- *Lei 22 de 30 de Maio de 2012, Que regula a Restruturar a divisão administrativa.*
- *Lei 36 de 26 de Junho de 2014 Regime jurídico das Assembleias Distritais.*
- *Decreto-lei 114 de 30 de Novembro de 2011. Transfere competências dos governos civis e dos governadores civis para outras entidades da Administração Pública.*