

# LA REGIONALIZACIÓN EN PORTUGAL

ÁLVARO XOSÉ LÓPEZ MIRA (\*)

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. - CAPÍTULO I. REGIONALIZACIÓN POLÍTICA Y REGIONALIZACIÓN ADMINISTRATIVA. ESTADO DE LA CUESTIÓN. 1. *Planteamiento clásico*. 2. *Regiones y regionalismos finiseculares*. - CAPÍTULO II. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO EN PORTUGAL. 1. *Breve historia*. 2. *La Constitución de 1976*. 3. *La experiencia de las Regiones Autónomas portuguesas*. - CAPÍTULO III. EL LARGO CAMINO HACIA LA REGIONALIZACIÓN ADMINISTRATIVA. 1. *Introducción*. 2. *Las regiones administrativas en el texto constitucional*. 3. *Legislación de desarrollo y reforma de la Constitución*. 4. *El Portugal continental. Propuestas de división*. 5. *La vertiente supraestatal de la regionalización portuguesa. Europa y Galicia*. - CAPÍTULO IV. DESPUÉS DEL REFERENDO. MUTACIÓN CONSTITUCIONAL POPULAR. 1. *Los resultados*. 2. *Interpretación y causas*. 3. *Las consecuencias*. BIBLIOGRAFÍA.

---

(\*) Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración.

## I. INTRODUCCIÓN

Indudablemente, el tema de las regiones está de plena actualidad o, si se prefiere, de moda, pero no en el sentido volátil, pasajero, que en nuestro vigente campo semántico se le suele atribuir ya que, en nuestro entorno político, está de moda aproximadamente desde la década de los setenta. Es por ello que al abordar la cuestión desde el prisma científico, no cabe hablar de mero oportunismo. Aún iríamos más lejos; cuanto más se trata, más parece percibirse la necesidad de profundizar en él. Cada cabeza de Medusa que se corta analíticamente, genera no una sino múltiples posibilidades de trabajo y, de manera particular, para el estudioso de la Ciencia de la Política.

El caso portugués ofrece numerosas peculiaridades características de este país. En primer lugar, nos referimos a una realidad estatal que, posiblemente, sea la más antigua de Europa; lejos de nuestra intención afirmar que la definición de Portugal como Estado se adelantó en varios siglos a las teorizaciones de Bodino, Hobbes, Locke o Montesquieu, pero sí que es hecho olvidado con frecuencia que, en algunos rasgos prototípicos de los *modernos* Estados-nación, el caso portugués es anterior a las unitaristas Francia, Inglaterra o España del siglo XV; concretamente el trazado fronterizo que permite delimitar el ejercicio de la noción de soberanía resulta ya manifiesto en pleno siglo XII, continuando de forma ininterrumpida prácticamente los mismos límites hasta nuestros días.

En segundo término, a Portugal probablemente le corresponde el dudoso honor de ser el Estado más centralizado y centralista de Europa oc-

cidental en la actualidad, es decir, aquel que conserva con mayor pureza los rasgos ínsitos de la clásica definición estatal, nacida bajo el paraguas del unitarismo: un solo pueblo, un solo territorio, un solo Derecho, un solo poder, una soberanía única. Empero, por contraste, alberga tras la Constitución de 1976 en ese seno dos regiones autónomas, las insulares de Azores y Madeira, que gozan de algunas –numerosas la primera– competencias de carácter internacional lo que, realmente, apenas tiene parangón en el contexto europeo antes citado, ni siquiera en los modelos federales.

Por fin, en tercer lugar, la vigente Carta Magna portuguesa estipula una doble tipología regionalizadora: la ya citada de las regiones autónomas insulares y la de las regiones administrativas previstas para su territorio continental. Estas últimas, veinticinco años después, todavía no se han instaurado y, además, son en estos momentos, centro de un apasionado debate político, académico e incluso institucional que, por lo pronto, ya ha propiciado una reforma de la Constitución con el objeto de consultar mediante referéndum al pueblo portugués acerca del establecimiento o no de las subsodichas regiones administrativas.

No nos ha parecido inoportuno intentar ofrecer algunas aportaciones al respecto, dada la viva actualidad del tema, máxime teniendo en cuenta el hecho de que no son pocas las referencias que en el curso de la polémica regionalización portuguesa se han realizado respecto al modelo autonómico por lo que, tal vez, la aportación desde la perspectiva de la experiencia española no resulte completamente inútil.

## CAPÍTULO I. REGIONALIZACIÓN POLÍTICA Y REGIONALIZACIÓN ADMINISTRATIVA. ESTADO DE LA CUESTIÓN

### 1. *Planteamiento clásico*

Los esfuerzos efectuados para proporcionar una adecuada definición conceptual de la regionalización no siempre se han visto coronados por el éxito. Los riesgos de simplificación, precisamente al intentar conseguir el máximo rigor conceptual, son evidentes. Quizás haya que decantarse por el hecho de que la regionalización es polisémica, y no sólo a nivel terminológico, sino que lo es porque en cada país, en cada contexto estatal, posee rasgos diferenciados.

Parece obvio que no cabe conformarse con el clasicismo doctrinal que distingue dos formas básicas de organización territorial del poder estatal, Estado unitario y Estado federal, añadiéndole simplemente un tercer género mixto, el denominado Estado regional. Como señala De Blas, «no es tarea fácil trazar hoy una frontera entre los Estados regionales y autónomos y los Estados federales» (1), máxime cuando partimos de la base de que en cualquiera de los prototipos la unidad es nota clave para otorgar carácter de Estado (2). Otra cosa es que estén más o menos descentralizados o que contengan en su seno entidades autónomas.

Pero tampoco resulta sencillo delimitar con nitidez el término región. No ya sólo por ser precisos aportes de distintas disciplinas para aproximarse al mismo, Derecho, Sociología, Ciencia Política o Geografía, sino también porque su alcance se diversifica en función de los diferentes contextos sociales y estatales, e incluso las connotaciones de la palabra pueden hacer variar su sentido. Piénsese en lo acontecido con los vocablos región-nacionalidad en el momento constituyente español y los ríos de tinta que, todavía hoy, sigue haciendo manar (3). No pocas veces, además, la expresión regionalismo provoca que nazcan sesgadas referencias hacia el fenómeno nacionalista; o, si se prefiere, se mixtura con las aspiraciones nacionalistas de pequeñas naciones (¿regiones?) sin Estado, lo que acarrea nuevos problemas y confusionismos (4). Un ejemplo de triste actua-

---

(1) Ramón COTARELO-Andrés DE BLAS GUERRERO: *Teoría del Estado y sistemas políticos (I)*, Madrid, UNED, 1987, p. 229.

(2) Unidad de los elementos materiales o formales del mismo, pero, sobre todo, unidad de soberanía. Obsérvese como aún cuando el artículo 3 de la Constitución helvética señala que los cantones son soberanos, reduce esta potencialidad al añadir «en cuanto su soberanía no esté limitada por la Constitución federal».

(3) Vid. la obra de Xacobe BASTIDA: *La nación española y el nacionalismo constitucional*, Barcelona, Ariel, 1998.

(4) En opinión de Luis MORENO «la identidad regional no implica el mismo grado de compromiso afectivo que la que genera el nacionalismo. Una región producto de una reestructuración del poder territorial estatal no suscita el mismo nivel de alianza social y autoadscripción entre sus ciudadanos que el de una nación. Ello, no obstante, puede variar a resultas de los procesos de socialización subsiguientes. Cuando los sentimientos regionalistas se sostienen en un basamento étnico propio (etnorregionalismo), su categorización diferencial con respecto a los lazos afectivos nacionalistas (etnonacionalismo) se convierte en una tarea compleja para el científico social. Ello se ilustra con la autotransformación de los partidos políticos regionalistas en nacionalistas». Luis MORENO: *La federalización de España*, Madrid, Siglo Veintiuno, 1997, p. 28.

lidad servirá de ilustración: en la *provincia autónoma* (5) de Kosovo se está librando una guerra por la independencia ¿de qué?, ¿de una nación? ¿de una región?; ¿de quién?, ¿de una nación?, ¿de una federación?; ¿por qué?, ¿por la autonomía regional?, ¿por la autodeterminación?, ¿por la anexión a otro Estado limítrofe?. Las dudas, como las preguntas, campan por doquier.

En este sentido, y podemos ya adelantarlo, parece extremadamente útil la diferenciación previa que establece la Constitución de la República Portuguesa entre regiones autónomas y regiones administrativas (6), pese a que ello no exima de la necesidad de tratar de aproximarse a un concepto de región, más o menos unívoco, aunque sólo sea por razones metodológicas y de claridad expositiva.

Con todas las salvedades efectuadas, tal vez convendría aferrarse –sin diseccionarla en demasía– a la definición dada (resolución 67) por la Conferencia de poderes locales y regionales de Europa: «una comunidad humana localizada sobre el territorio, caracterizada por una homogeneidad de orden histórico, cultural, geográfico y económico, que confiere a la población una cohesión en la consecución de objetivos y de intereses comunes».

Apuntábamos que sin diseccionarla demasiado porque esta definición, o cualquier otra de carácter genérico (7), no resistiría con éxito un análisis minucioso. No pocos condados ingleses o comarcas (*kreise*) ale-

---

(5) Una *contradictio in terminis* que va más allá de la mera etimología.

(6) Pensemos en los problemas suscitados en España e Italia por la falta de claridad en el doble modelo de regiones que establecen sus respectivos textos constitucionales.

(7) RUPERT B. Vance la define como una zona homogénea con unas características físicas y culturales distintas a las de las zonas vecinas, con una unidad suficiente para tener conciencia de sus costumbres e ideales y, por lo tanto, de su identidad propia diferenciada del resto del país (cfr. voz «Región» en *Enciclopedia de las Ciencias Sociales*, Madrid, Aguilar, 1979, p. 161). FERRANDO BADÍA la considera como «un hecho geográfico, etnográfico, económico, histórico y cultural vivido en común» (*El Estado unitario, el federal y el Estado regional*, Madrid, Tecnos, 1978, p. 146). ROJO SALGADO habla de «área homogénea caracterizada por una experiencia histórica que la singulariza y determina diferencias identificables, por su patrimonio cultural colectivo, por una estructura social y económica determinada, por una conciencia de tener intereses en común, etc.» (Argimiro ROJO SALGADO: *La Regionalización del Estado en la Europa Comunitaria*, Santiago de Compostela, Fundación Galicia-Europa, 1991, p. 44).

manas encajarían perfectamente en la misma. Incluso sería dable adaptarla a alguna provincia de la centralista Francia. Y, en función de la parte final, la mayor o menor profundidad de la conciencia regional puede hacer que se aproxime a una definición de nación.

Tal vez no resulte impertinente la aportación de Yann Fouéré, cuando habla de regiones de primera y segunda categoría; unas serían identidades nacionales históricas, identidades culturales o ambas a la vez, que tuvieron antaño rango de Estado o han pugnado por conseguirlo; otras serían todas las demás, aunque cabría una subdivisión, según ostenten competencias políticas o atribuciones meramente administrativas (8).

Con afán simplemente descriptivo tampoco nos parece inoportuno añadir alguna otra definición, como la del Instituto Internacional para los Derechos de los Grupos Étnicos y del Regionalismo de Munich:

«Se entiende por Región un territorio que forma, desde el punto de vista geográfico, una entidad neta o un conjunto similar de territorios en los que la población posee elementos comunes y desea salvaguardar la especificidad resultante y desarrollarla con el fin de estimular el progreso cultural, social y económico».

O la del grupo de trabajo n.º 3 de la II Conferencia Parlamento Europeo-Regiones de la Comunidad, celebrada en Estrasburgo en noviembre de 1991:

«La institución regional es una comunidad establecida sobre un territorio claramente definido unido por intereses comunes y caracterizado por experiencias históricas, usos, costumbres y tradiciones que definen su inimitable originalidad».

El Comité de Asuntos Regionales del Consejo de Europa nos proporciona la siguiente:

«Región es la unidad territorial más extensa del interior de cada nación (situada inmediatamente a nivel inferior del gobierno central), dotada o no de personalidad jurídica».

---

(8) YANN FOUÉRÉ: «La participation régionale considérée en tant que moyen de résoudre les tensions infra et inter étatiques», en *La Participation régionale*. Actes du Colloque International de Saint-Vicent, 1981, Presses d'Europe, París, 1982, pp. 54 y ss.).

El nivel de imprecisión de ésta, podría completarse con la definición de la Asamblea de Regiones de Europa (ARE), añadiéndole un rasgo que no existe en todos los casos aunque se esté generalizando cada vez más, la representatividad política:

«Son Regiones las entidades situadas inmediatamente por debajo del nivel del Estado central, dotadas de representatividad política, asegurada por la existencia de un Consejo Regional elegido, o en su defecto, por una asociación o un organismo constituido a nivel regional por las colectividades de nivel inmediatamente inferior» (9).

Podrían completarse los aspectos descriptivos haciendo alusión a los distintos enfoques de carácter sectorial que pueden adoptar las regiones: región natural, económica, sociológica o administrativa con sus respectivas definiciones, pero su utilidad resulta únicamente parcial.

Ni siquiera los factores de orden jurídico permiten roturar colmadamente la espesura más que *a posteriori*. Si un Estado regional es un Estado unitario descentralizado políticamente, no resulta apenas diferenciable del supuesto de hecho de un modelo federal; aún más, si observamos el alcance de las competencias, tampoco obtenemos un criterio delimitador perfecto si, por ejemplo, comparamos la Cataluña española, la Sicilia italiana o el Schleswig-Holstein alemán, por no citar el atípico caso de Escocia –incluso antes de la reciente *Devolution*-. A mayores, definir los modelos de Estado regional sin allegarse a las experiencias vividas en la práctica, supone un tal alejamiento de la realidad que no resulta viable en un estudio mínimamente riguroso (10).

Para acabar de complejizar la cuestión, resulta empíricamente observable cómo la tendencia hacia el federalismo cooperativo que existe en los clásicos modelos federales, concurre con la existente en algunos prototipos *regionales* como el español o el belga, en camino ambos de ahondar más y más en los intangibles límites de la autonomía política. Incluso los

---

(9) Fuente: Santiago PETSCHEN: *La Europa de las regiones*, Barcelona, Generalitat de Catalunya-Institut d'Estudis Autònoms, 1992, pp. 26-28.

(10) No es extraño, por tanto, que todos los teóricos que han tratado el tema ocupen buena parte de sus exposiciones narrando los casos concretos para intentar proporcionar rasgos de carácter general.

criterios meramente formales (11), tal vez los más claros para distinguir entre Estado regional y Estado federal, caminan hacia una progresiva disminución. Detengámonos por un instante en esta cuestión:

1.º Si bien es cierto que las regiones no tienen poder constituyente y los entes federados sí, aunque constituido y limitado (12), no lo es menos que en nuestro contexto son más agudas las tensiones centrífugas en algunas regiones (Flandes, País Vasco...), que en Estados federados tan caracterizados como Baviera o el Tirol austríaco.

2.º El hecho de que las cartas de autonomía regionales requieran la aprobación del legislativo estatal (central), no empece a una realidad en la que son determinantes las voluntades de los colectivos regionales para que aquel hecho se materialice; incluso, en función del sistema de partidos de cada país, puede ser más sencillo reformar la Constitución de un Estado miembro de una Federación que un Estatuto regional.

3.º Por fin, en la formación de la voluntad política estatal (con independencia de los mecanismos jurídico-constitucionales existentes), puede ser más determinante –también en combinación con el sistema de partidos– el peso específico de una región que, inclusive, la ordinaria actuación de la Cámara de representación territorial de las Federaciones.

Pese a lo apuntado, ninguno de los señalados factores se pueden eludir como posibles líneas diferenciadoras, máxime aportando la combinación de todas ellas, pero siempre habrá que prestar atención a las particularidades de cada caso concreto.

Conviene, por todo lo expuesto, inocular altas dosis de empirismo politológico y encarnarnos de frente con la evidencia de que, olvidando inviables mónadas teóricas, el modelo de organización territorial regional está experimentando imparables avances en nuestro entorno geopolítico, tanto en la estructura no arrumbada de los viejos Estados-nación, como en la estructura supraestatal de la Unión Europea.

---

(11) Aunque puedan estar plenos de carga política.

(12) Cfr. Antonio TORRES DEL MORAL: *Estado de Derecho y democracia de partidos*, Madrid, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1991, p. 330.

Múltiples son las razones que avalan tal eclosión y no resulta posible detenerse en todas ellas. Indudablemente, no son pocos los casos en los cuales existen razones histórico-políticas de gran calado, como pueden ser los de las nacionalidades o naciones sin Estado. Pero, fuera de ellos –o en relación con ellos–, la expansión de las tendencias regionalistas obedece a causas de índole diversa, desde la macrocefalia originada por el asfixiante intervencionismo estatal y sus manifiestas incapacidades para atender a unas demandas sociales cada día más complejas, hasta la necesidad de topar referentes de identidad acompañados por un sentimiento de profundización participativa, encumbrando la democracia local. Pero también incluso motivaciones de talante meramente económico, como cabe inducir de los, mentados hasta la saciedad, desequilibrios interregionales y, asimismo, como no, de eficiencia en la aplicación de ciertas políticas, demostrada sobradamente la superior eficacia de las políticas públicas regionales en determinados órdenes competenciales; lance atribuible, al menos en parte, a la mayor proximidad entre el gestor de la política pública y su receptor o, si se prefiere, entre el depositario del poder y el ciudadano. Algo más habremos de aportar en relación con estas cuestiones al referirnos al concreto caso portugués.

Una última disyuntiva debe cerrar el espacio del presente apartado. Justamente aquella que le da título y, quizás, la más fácil de elucidar, aunque no siempre. En un imaginario *continuum* de grados de descentralización estatal, la regionalización administrativa ocuparía un peldaño inferior a la regionalización política. La primera no se aleja demasiado, salvo por el ámbito territorial, de una mera desconcentración de la gestión del poder unitario, una delegación en la que a determinadas entidades territoriales se les reconoce la capacidad de administrarse mediante sus propios órganos nombrados por ellas; pueden ser parroquias, municipios, provincias, departamentos, etcétera, o regiones; claro está que una delegación siempre es revocable, por lo que una auténtica descentralización debe reconocer la titularidad de las competencias y correspondientes mecanismos de defensa por parte de los entes territoriales destinatarios de las mismas. Normalmente, al referirse a la regionalización administrativa, se hace en términos de descentralización, no de mera desconcentración funcional, aunque admite también distintos grados según los supuestos (13).

---

(13) Como cabría observar, por poner un caso, entre las regiones de Estatuto ordinario italiano y las francesas, poco diferenciadas jurídicamente de los municipios de este último país.

En cuanto a la regionalización política podemos decir que subsume a la administrativa (14), pero da un paso más en el camino de la descentralización estatal ya que implica la aparición del concepto de autonomía (15). Como señala Biscaretti, sería la potestad de una persona jurídico-pública de emanar normas jurídicas que entran a formar parte del ordenamiento jurídico estatal, y ello implica el reconocimiento de capacidad de decisión política y legislativa en un concreto ámbito territorial de ese Estado. La propia Constitución de éste reconoce esa autonomía (que no tiene por que ser generalizable a todo el territorio estatal) y establece el reparto de competencias entre los órganos centrales y los regionales, un órgano arbitral para dirimir los conflictos entre ellos, la integración de la normativa regional en el ordenamiento jurídico estatal y una cierta participación (normalmente, mayor en las Federaciones) en los órganos de producción de la voluntad estatal (16). Por tanto, varios centros de impulsión política y una estructura institucional (y normativa) compleja.

Cabría observar cómo numerosos de estos elementos se muestran impenitentemente cercanos a los propios de los modelos federalés, pero ya ha quedado señalada la dificultad de una precisa línea de deslinde, al margen del estudio y análisis interdisciplinar del caso concreto, por lo que preferimos eludir repeticiones. Estado compuesto, tensión dialéctica entre la unidad y la variedad, relaciones jurídicas complejas, subsunción del principio de autonomía en el de unidad (una soberanía; no varias), superioridad de la Constitución sobre los Estatutos regionales... En fin, un poder limitado a la gestión de los respectivos intereses, en el respectivo territorio y dentro del marco, más o menos amplio, de las respectivas competencias.

---

(14) Aunque quién puede ignorar que la descentralización administrativa, por sí sola, ya contiene elementos de descentralización política.

(15) Cuya utilización, en numerosas ocasiones, también se tergiversa. Cuando el Tribunal Constitucional o los administrativistas españoles intentan diferenciar entre la *autonomía política* de las Comunidades Autónomas y la *autonomía administrativa* de los municipios y provincias, olvidan que los órganos de gobierno y administración de estas entidades locales poseen un cariz eminentemente político-democrático; además, el sentido etimológico y de uso corriente de la palabra autonomía implica una capacidad de darse normas (de carácter legislativo), un autogobierno, suficiencia económica y una capacidad de dirección política de la que están bastante alejados los entes locales españoles, salvo a niveles dialécticos.

(16) Cfr. Ramón COTARELO y Juan Luis PANIAGUA SOTO (comps.): *Introducción a la Ciencia Política*, Madrid, UNED, 1988, 2.ª ed., p. 248.

## 2. *Regiones y regionalismos finiseculares*

La evidente disolución de la trinitaria división de poderes en los Estados Sociales de finales de este siglo, la tendencia a la concentración en los ejecutivos que obtienen cómodas mayorías parlamentarias, puede encontrar un cierto contrapeso en la dispersión territorial del poder, como ya habían intuido los Padres Fundadores del constitucionalismo norteamericano. Es más, tal vez hoy en día esa diseminación se manifieste más necesaria y perentoria que nunca a la vista del creciente intervencionismo estatal o supraestatal y la desmesurada utilización de la cláusula justificativa del interés general o nacional que implica ignorar o despreciar los intereses de los agregados locales, los más inmediatos para una ciudadanía que puede considerar la nacionalidad como una cuestión de principio importante, pero precisa, sobre todo, que le resuelvan necesidades más próximas, lo que está llevando a los poderes públicos a alejarse de esas demandas y, en definitiva, a generar descontento social, algo siempre indeseable en sistemas políticos que se proclaman como democráticos, que quieren seguir siendo democráticos.

Esa democracia más real y atenta a las demandas, individuales y grupales, que reclaman los denominados nuevos movimientos sociales, que trasciende el mero ritual electoral encuentra, nítidamente, uno de sus senderos en la articulación de un nuevo localismo, el de la autonomía regional, tan necesaria para paliar —y hasta superar— la frustración y el desencanto que se observa en la contemporaneidad de los sistemas políticos democráticos. Como señala Bertrand Russell, nada es tan desalentador ni tan deprimente para la iniciativa como el que un proyecto cuidadosamente preparado reciba el veto de una autoridad central, que casi nada sabe de él, y que además no siente simpatía por sus fines. Recuperar la noción de *local self-government*, permitir incluso el derecho a equivocarse dentro de la propia esfera de decisión de las entidades local-regionales, incrementar tanto los niveles de responsabilidad política como los de satisfacción participativa. El ideal democrático ya no se ubica en una cumbre inalcanzable (y jacobina), sino que se siente cercano, se vuelve real y realista, se hace día a día, y los peligros que lo amenazan se transforman en solucionables y tienden a desvanecerse.

La erosión que en la democracia representativa están generando fenómenos como la partitocracia, la personalización del poder, el impacto de

los medios audiovisuales, las exigencias de la mercadotecnia política o la acción de poderosos y diversificados grupos de presión en los procesos de toma de decisión política, así como los centros de decisión de esta índole ubicados allende las fronteras estatales, están coadyuvando a quebrar el pluralismo real. Como afirma Jean-Pierre Raffarin (17), el discurso político estatal aparece en general como algo prefabricado, rutinario, lejano y excesivamente tecnocrático, capaz en la mayoría de los casos de precisar los problemas, pero terminando casi siempre por globalizar y uniformar las soluciones. Esta generalidad y abstracción hacen que el discurso político se muestre como algo vacío, inútil e incluso manipulador y engañoso, lo que, sin duda, afecta a la credibilidad del sistema democrático.

Por el contrario, como señala Rojo Salgado, el discurso político regional puede ayudar a revitalizar el modelo democrático, ya que no puede ser mecánico, ni general o abstracto, sino concreto y cercano. «En el marco regional los proyectos y las realizaciones son más fácilmente identificables por todos. Las informaciones son espontáneamente verificadas, y los grandes temas son suficientemente precisos y concretos para que la población pueda hacerse un juicio claro sobre ellas. En definitiva, a este nivel regional los procesos políticos son más transparentes, por lo que tanto el discurso político como el propio sistema democrático en general alcanzan una mayor credibilidad». Es por ello que, para superar el manifiesto estado de languidez y postración democrática, pueden resultar altamente eficaces y operativos. «La regionalización y la autonomía aproximan, ciertamente, los centros de decisión a la población, favorecen una participación más amplia e intensa, estimulan la fiscalización y el control popular, contribuyendo así a la creación de hábitos participativos y actitudes comprometidas con la realidad política» (18).

Resulta obvio que no pretendemos agotar un tema tan profundo en este contexto. Sirvan como refuerzo algunas otras argumentaciones. Petschen señala, entre otras, la motivación antropológica de la regionalización, «en un mundo que se estandariza, el hombre tiene necesidad de situarse en un entorno concreto, bien conocido por él, para poderse desenvolver y conectar con sus semejantes», en este sentido, la región

---

(17) *Nous sommes tous des Regionaux*, Poitiers, Proyects Editions, 1988, p. 94.

(18) Argimiro ROJO SALGADO: *El significado y las posibilidades de la autonomía y de la regionalización política*, Sada (A Coruña), do Castro, 1992, pp. 63-64.

viene a ser un mundo de referencias manejable y concreto. Incluso, en el contexto europeo, en la búsqueda de una nueva identidad, la región posibilita que «el hombre se encuentre en un ambiente más humano, con instituciones más cercanas a la persona». Este autor aporta otras motivaciones como la valoración de lo tradicional, las exigencias de la economía, la aparición de nuevas áreas geográficas por las modernas posibilidades de movilidad, la humanización de la política y la incidencia, cada vez mayor, del principio de subsidiariedad (19).

No podemos dejar de apuntar los argumentos del profesor Rojo Salgado, sin entrar en su desarrollo y justificación, tales como el de que la regionalización y la descentralización política constituyen un eficaz remedio y antídoto contra la insolidaridad y el individualismo; que el autogobierno regional garantiza el derecho que tienen ciertos pueblos al reconocimiento y cultivo de sus peculiaridades históricas, culturales y lingüísticas; su utilidad como canal legal dentro del sistema para integrar las tendencias autonomistas, e incluso secesionistas, de algunas zonas del territorio nacional; que la autonomía y la regionalización política brindan la oportunidad para abrir cauces de cooperación transfronteriza interregional; que la regionalización subestatal complementa y refuerza la integración supraestatal; etcétera (20).

La erosión de la territorialidad y la relativa permeabilidad de las fronteras, la pulverización de la soberanía por una serie de autonomías encadenadas subsidiariamente, lo cual puede constituir una garantía de la unidad e integridad estatal o la sustitución del monismo unitarista por un pluralismo realista, son algunas de las principales vertientes de la propuesta regionalista para la reestructuración del Estado contemporáneo. Subyacente al regionalismo se encuentra un modelo de sociedad y un modelo de Estado innovadores y alternativos a aquellos que, desde el prólogo de la modernidad, han imperado sobre las concepciones sociales y políticas de Occidente. Es un modelo que se propone superar el unitarismo artificial y la igualdad racional y abstracta de la modernidad, adoptando, simultáneamente, una perspectiva realista en la lectura que realiza del tejido social. El paradigma unitario y uniformizador de la modernidad se ve

---

(19) Cfr. Santiago PETSCHEN: *La Europa de las regiones*, op. cit., pp. 43 y ss.

(20) Cfr. Argimiro ROJO SALGADO: *El significado...*, op. cit., pp. 65 y ss.

sustituido por una concepción pluralista, marcada por la separación y por la distribución del poder político por parte de cada una de las unidades regionales que, en su conjunto orgánico, constituyen la nación y el Estado.

El objetivo final del proyecto regionalista es la construcción de un tipo de Estado innovador y radicalmente diferente de aquel que se impone con la modernidad. Por ello también se identifica con la propia democracia o, por lo menos, con una forma nueva y más eficaz de vivencia democrática. A partir de una distribución horizontal del poder entre las unidades territoriales que componen el Estado, paralela a la vertical más tradicional de división del poder en ejecutivo, legislativo y judicial, el regionalismo pretende ser el instrumento de renovación sustancial de la democracia, a partir de la aproximación que asegura entre la base social y las jerarquías del poder, por un lado, y de la participación de la primera en el ejercicio del segundo, por otro.

La propuesta regionalista se inserta en el contexto de la manifiesta crisis del paradigma representativo de la experiencia democrática. Apunta hacia la sustitución de un sistema pasivo de representación abstracta de los ciudadanos entendidos racional y atomísticamente, todos perfectamente idénticos entre sí, por un sistema activo de participación material en el ejercicio ordinario del poder. En la reestructuración del Estado que se preconiza a través de la pulverización del monopolio del poder del Estado, de la soberanía, y de la institucionalización de una nueva distribución en unidades más pequeñas, manejables y potenciadoras de la acción política –directa e indirecta– de los ciudadanos, el regionalismo constituye un medio de superar uno de los grandes dilemas de las sociedades contemporáneas ante la opción imposible entre la sumisión al autoritarismo –democrático o no– y el conformismo o la renuncia. La reforma regional del Estado proporciona a los ciudadanos espacios y mecanismos para una democracia participativa, en cuyo ámbito las regiones desempeñan un papel determinante en la conducción de la vida política.

Aunque, por supuesto, no se pierda de vista la posibilidad de que el regionalismo, por sí solo, no es sinónimo de democracia; las tiranías regionales son perfectamente posibles, bien que más difíciles, si no se respetan los derechos del hombre, las libertades y garantías fundamentales y los derechos de las minorías. Resulta obvio que no cabe identificar, simplícidamente, democracia con autonomía. Numerosos son los supues-

tos en nuestro contexto en que determinados dirigentes locales, remediando a las ciudades-estado sin ninguna de las virtudes de la *polis*, obstaculizan, de manera flagrante, el correcto funcionamiento institucional en modelos democráticos. Como más adelante analizaremos con detalle, los argumentos contrarios a un incremento de los poderes locales, descontextualizados, pueden llegar a poseer cierta solidez científica.

Michael Keating ha señalado la circunstancia de que mientras a los Estados cada vez les cuesta más dirigir sus territorios, política y económicamente, el territorio ha vuelto a aparecer como elemento importante de la vida política; factores como la necesidad de adaptación económica ante la globalización, el renacimiento de culturas y lenguas minoritarias, los nuevos movimientos sociales que, frecuentemente, poseen una base local o regional, la influencia de los regímenes territoriales e, incluso, la propia política ha girado de modo creciente en torno al territorio, entre otros factores, por la decadencia de las antiguas alineaciones basadas en la clase social, lo que ha permitido que los problemas territoriales aflorasen a la superficie, bien por medio de partidos territoriales o de divisiones de la misma índole en el seno de los partidos nacionales.

Esta *reinención del territorio*, de la que nos habla Keating, «en algunos casos se ha concentrado en lugares poseedores de una marcada identidad histórica, pero sin volver a formas premodernas de identidad territorial» (21), pero no se limita a este tipo de regiones aunque, alguna de ellas, pueda considerarse la avanzadilla de un movimiento más amplio: «Regions are not a given fact of life, or a historic relic, but a social construction, constantly being made and remade» (22). De hecho, «across Europe, regionalism thus moved from a movement of territorial defence, through a strategy for economic modernization, to a movement for constitutional change and transformation of the state» (23); «the new regionalism is transforming the state» (24).

---

(21) Michael KEATING: *Naciones contra el Estado. El nacionalismo de Cataluña, Quebec y Escocia*, Barcelona, Ariel, 1996, pp. 96 y ss.)

(22) Michael KEATING: *The New Regionalism in Western Europe. Territorial restructuring and political change*, Cheltenham (UK), Northampton (MA, USA), Edward Elgar Publishing Limited, 1998, p. 109.

(23) *Ibid.*, p. 71.

(24) *Ibid.*, p. 187.

De todas formas, Keating distingue tres posibles tipologías englobables en la descripción: nacionalidades históricas, con un fuerte sentido de la cultura e identidad, sus propias instituciones y, a menudo, una economía regional propia y diferenciada (Cataluña, Escocia, Flandes...); una subcategoría de este primer grupo abarcaría regiones con una identidad lingüística y/o histórica pero sin pretensiones de reivindicación nacional (Sicilia, Comunidad Valenciana, Baviera...). La segunda incluiría regiones definidas primariamente por poseer instituciones propias, las cuales utilizan para construir un espacio político y un sistema de acción efectivo (Emilia-Romana, los *länder* del oeste alemán...). El tercer grupo sería el referido a las regiones meramente administrativas que no han avanzado en demasía en el cultivo de su identidad en el citado sentido fuerte del regionalismo (la mayor parte de las regiones francesas, las holandesas...).

Otra interesante clasificación de este nuevo regionalismo, es la realizada por el profesor portugués Carlos Eduardo Pacheco Amaral (25). Distingue este autor entre un regionalismo que se encuadra más en el ámbito de la regionalización que del regionalismo propiamente dicho, en el cual las regiones serían entidades dependientes de los órganos centrales del Estado, creadas por éste para potenciar la descentralización administrativa y el desarrollo económico. Un segundo modelo sería el regionalismo de inspiración protonacionalista, anti-estatal o de alternativa al Estado en el que se encuadran y de inspiración federalista. El tercero cabría catalogarlo como reformista, autonomista y de afirmación estatal.

Finalizaremos este capítulo retornando a la cuestión irresoluta de dónde encontrar la frontera de la autonomía regional con otros modelos, cuando —como hemos visto— el propio regionalismo propone varios. Tal vez debamos quedarnos, superando gordianamente esa ansiada línea demarcatoria, con la opinión de Guy Héraud relativa a que la verdadera y completa autonomía no se acomoda ni se corresponde con ningún tipo de regionalización. «Para alcanzar una auténtica autonomía, es necesario eliminar el control gubernamental y mantener únicamente un simple control jurisdiccional, el cual por su misma naturaleza es un control de legalidad y no de oportunidad [política]» (26).

---

(25) *Regionalismo e Estado das Autonomias*, Ponta Delgada, Universidade dos Açores, 1997, pp. 174-175. Tesis Doctoral, inédita.

(26) Prólogo al libro de Argimiro ROJO SALGADO: *El significado y las posibilidades...*, *op. cit.*, p. 14.

## CAPÍTULO II. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO EN PORTUGAL

1. *Breve historia*

Engañoso título, tal vez, porque no se trata de remontarse en la noche de los tiempos de la historia portuguesa, aunque se podrían aportar datos tan interesantes como la pervivencia casi incólume (con reconocimiento constitucional incluido) de la vieja división del territorio en parroquias o feligresías civiles que proviene de las *Parochiale Suevum*, redactadas entre los años 572 y 592.

Ciñéndonos a la historia político-constitucional, desde el triunfo de la Revolución Liberal en 1820 y la Constitución de 1822, hasta 1976, cabría, acaso, sintetizarla subrayando, de un lado, la constante presencia de una fuerte impronta uniformista, de inspiración napoleónica, lógica hasta cierto punto en un Estado relativamente pequeño, sin apenas fracturas étnicas y/o lingüísticas y siempre temeroso de las intenciones expansionistas de su poderoso vecino peninsular; de otro, ese uniformismo estuvo casi siempre acompañado de una clara centralización en su organización territorial. Aunque, a este respecto, cabría añadir que, en relación con sus entidades locales, existió un auténtico movimiento pendular en los sucesivos períodos históricos, ora más centralizadores, ora más descentralizadores. Veámoslo con brevedad.

Tres son las clásicas divisiones de la Administración local portuguesa: la parroquia, el municipio y el distrito. Esta última fue sustituida durante breves lapsos de tiempo (1826, 1914, 1933) por la provincia. Si bien es cierto que en la mayor parte de la historia político-constitucional portuguesa el distrito solamente poseyó el carácter de mera división territorial para el desarrollo de las acciones del Estado central a través de su agente el Gobernador Civil, en otros momentos se configuró como entidad local intermedia entre el Estado y *sus* Municipios, con órganos de gobierno y administración propios, democráticamente elegidos por su base poblacional, y cierta autonomía, como durante la vigencia de los Códigos Administrativos de 1836 y de 1878 y las Leyes de la República implantada en 1910.

En realidad, y como resumen, se puede decir que esta entidad supra-municipal siempre tuvo una vida atribulada como entidad local, en pala-

bras del profesor Macedo de Oliveira (27), e incluso hoy en día subsisten de forma lánguidamente provisional en el territorio continental, en tanto en cuanto no se instituyeren las regiones administrativas (28); si bien es cierto que cabría añadir con Ramires Fernandes el factor de que desde un principio se procuró organizar el territorio portugués en unidades administrativas supramunicipales cuyo número no varió demasiado a lo largo de los años y de los diferentes regímenes políticos, las cuales sólo tuvieron carácter propio de entidad local en los períodos descentralizadores, causa principal, según este autor, de que no se consiguieran asentar en la organización administrativa portuguesa, ya que el talante centralizador del poder no les permitió nunca desarrollar todas sus potencialidades, hasta el punto de conseguir atrofiarlas (29).

Una última mención antes de finalizar este breve recorrido merece hacerse en relación a la curiosidad histórica de cómo en momentos pletóricos del salazarismo –1939–, fue aprobado un Estatuto de los Distritos Autónomos de las islas adyacentes que establecía una cierta autonomía administrativa y financiera para los Distritos insulares (30), siempre dentro de los parámetros de un régimen político centralista a ultranza, el cual incluso otorgó a los Gobernadores Civiles de los archipiélagos categoría de Ministros de Estado, con atribuciones que superaban a las de sus homólogos del territorio continental (31), en un remedo de antiguos Virreinos. También en pleno auge del *Estado Novo*, aunque tras la retirada de Salazar, en 1969 se procedió a una división regional con simples efectos de planificación económica, es decir, *regiões* meramente tecnocráticas y simples órganos desconcentrados del Estado central; de ellas derivarían las posteriores Regiones-plano de la Constitución aprobada en 1976.

---

(27) Cfr. António CÂNDIDO DE OLIVEIRA: *Direito das Autarquias Locais*, Coimbra, Coimbra Editora, 1993, p. 48.

(28) Artículo 82.1 de la Ley n.º 79/77, de 25 de octubre.

(29) Cfr. Manuel RAMIRES FERNANDES: *A problemática da Regionalização*, Coimbra, Livraria Almedina, 1996, pp. 14-15.

(30) En realidad ya había existido un antecedente remoto de autonomía para algunos territorios insulares en el Decreto de 2 de marzo de 1895, modificado por la Ley de 12 de junio de 1901. Cfr. Amancio FERREIRA: *As Regiões autónomas na Constituição portuguesa*, Coimbra, Livraria Almedina, 1980, p. 46.

(31) Cfr. Argimiro ROJO SALGADO: *La Regionalización...*, *op. cit.*, p. 184.

## 2. *La Constitución de 1976*

Con matices, la democrática y ya duradera Constitución de la República Portuguesa de 1976 da un paso adelante en relación a sus precedentes en la senda de la descentralización, tanto local como regional. Y decimos con matices con cierta generosidad, porque el hecho es que tras más de veinticinco años de vigencia de la Constitución, Portugal continúa siendo uno de los Estados más centralizados de Europa occidental, sino el que más, algo en buena medida motivado por la inaplicación de los preceptos constitucionales relativos a la regionalización.

Dejaremos de lado el tratamiento en detalle de los aspectos referidos a las *autarquias* locales (municipios y parroquias, fundamentalmente), que poseen problemas comunes a la totalidad de los países del sur de Europa (entre ellos España) que siguieron el modelo de régimen administrativo francés, como serían el exceso numérico de entidades y su pérdida de peso específico como fuente de decisiones políticas y macroeconómicas; la inadaptación de un modelo unívoco para grandes áreas metropolitanas y pequeños núcleos municipales o parroquiales en franca regresión poblacional; las enormes dependencias financieras que tienen respecto de Administraciones más poderosas que implican, de consuno, que las proclamas de autonomía local sean palabras huecas en la mayor parte de los casos y, sin embargo, por contraste, las mayores exigencias que los ciudadanos reclaman de sus gobernantes locales, elegidos democráticamente y necesitados cada vez de más recursos que ellos mismos no pueden recaudar, lo que origina una cierta cultura política de la subvención (indeseable siempre en democracia) y unas dependencias que generan no sólo ineficiencias sino graves riesgos de discriminación en el reparto de recursos en función de afinidades político-partidarias; el mantenimiento de los inútiles distritos (32) y, sobre todo y más preocupante, la absoluta falta de voluntad política de reformar en profundidad el régimen local, a pesar del generalizado reconocimiento de su urgente necesidad; *mutatis mutandis*, lo mismo que acontece en el caso español.

Aunque más adelante tendremos ocasión de recuperar algunos de tales problemas, nos centraremos ahora, brevemente, en el tratamiento cons-

---

(32) Al menos en Portugal está prevista su desaparición en cuanto se instauren las regiones administrativas, cosa que no ha sucedido en España con las provincias al implantarse las Comunidades Autónomas, con la excepción de las uniprovinciales.

titucional de la regionalización. El elemento diferenciador más interesante de la Constitución portuguesa es la distinción que establece entre dos tipos de regiones: las Regiones autónomas, reguladas en el Título VII (artículos 225 a 234), y las Regiones administrativas, entidades locales distintas del municipio y la feligresía o *freguesia*, reguladas en el capítulo IV del Título VIII (artículos 255 a 262) relativo al Poder Local. La mera ubicación física en la Carta Magna ya comienza a marcar la distinción entre ambas clases de regiones.

El diseño de las primeras está exclusivamente pensado para los actuales territorios insulares bajo soberanía portuguesa, es decir, los archipiélagos de Madeira y de las Azores. Los artículos 225 y 226 especifican que se trata de una autonomía político-administrativa, que se hará efectiva a través de unos Estatutos de igual carácter elaborados por las respectivas Asambleas regionales, democráticamente elegidas, y aprobados por la Asamblea de la República como órgano de soberanía. Las competencias se encuentran configuradas en la Constitución (art. 227), así como los órganos de gobierno propios de las Regiones (Asamblea regional y Gobierno regional), en forma de sistemas de gobierno parlamentarios. Finalmente, la República se halla representada en cada Región autónoma por un Ministro de la República, nombrado por el Presidente a propuesta del Gobierno y oído el Consejo de Estado. El mismo es miembro del Consejo de Ministros y le competen todas las funciones del Estado en la región, amén de coordinar las actividades de los servicios centrales con las propias de la región. Además, ejerce misiones características de un Jefe de Estado de una República parlamentaria en el ámbito regional, tales como el nombramiento del Presidente regional teniendo en cuenta los resultados electorales, el nombramiento de los restantes miembros del Gobierno regional a propuesta de su Presidente, la firma y publicación de los decretos legislativos regionales e, incluso, la posible interposición de veto sobre éstos, etcétera.

Por su parte, las Regiones administrativas se configuran en la Constitución como unos peculiares entes locales, previstos para implantar simultáneamente en la totalidad del territorio continental portugués, carentes de autonomía política en el sentido de capacidad legislativa, pero dotadas de órganos de gobierno (ejecutivos, más que de dirección política) y representación propios (Asamblea regional, Junta regional y Consejo regional) elegidos democráticamente, por lo que, en realidad, sí habría

que hablar de organizaciones políticas, de órganos políticos, como habremos de comentar con más detenimiento posteriormente. De todas formas, la regulación constitucional sobre las mismas, amén de escueta hasta la austeridad, queda completamente abierta en sus diversas disposiciones para completarla a través de legislación de desarrollo, como así ha sido, al menos parcialmente.

Una cierta fiebre planificadora-regional que se vivió en los años finales del salazarismo, también fue recogida por el aura de utopía socialista que envolvía la Constitución de 1976. Es por ello que su artículo 95 preveía la existencia de un tercer tipo de región, la llamada Región-plano, con la siguiente definición textual:

«El país será dividido en regiones Plano con base en las potencialidades y en las características geográficas, naturales, sociales y humanas del territorio nacional, con vista a su desarrollo equilibrado y teniendo en cuenta las carencias y los intereses de las poblaciones».

Este precepto, desaparecido con la reforma constitucional de 1989, nunca fue aplicado, a pesar de algunos esfuerzos en tal sentido, como el realizado por el Partido Socialista Portugués en 1979 en sede parlamentaria, para dividir el territorio continental en siete Regiones plano: Norte Litoral, Norte Interior, Beira Litoral, Beira Interior, Estremadura e Val do Tejo, Alentejo y Algarve, dotadas de un Consejo regional de planificación con representantes de las autarquías locales de su ámbito, del Estado y de las organizaciones económicas, sociales, culturales y profesionales de relevancia en el área regional (33).

Su cariz marcadamente tecnocrático y la existencia de las Comisiones de Coordinación Regional (CCR), creadas mediante Decreto Ley de 21 de diciembre de 1979, de idéntico carácter, seguramente propiciaron su fracaso para evitar solapamientos (34) entre ambos entes. Las CCR, en realidad, sustituyeron a las antiguas Comisiones de Planificación Regional que se habían constituido entre finales de los años sesenta y principios de los setenta. Pese a su sustancia, meramente planificadora, y a su aséptica

---

(33) Cfr. *Diário da Assembleia da República*, II Serie, número 43 de mayo de 1979.

(34) Ello sin contar con el hecho de que las catarsis reformistas de 1982 y 1989 del texto constitucional, tenían muy claro el propósito de orillar definitivamente cualquier residuo de dialéctica marxista con posibilidades de ser aplicada que pudiera contener la Constitución.

denominación de encuadramiento geográfico (salvo en el sur del país) en que se divide el territorio continental, el hecho cierto es que las cinco CCR (Norte, Centro, Lisboa e Val do Tejo, Alentejo y Algarve) han tenido un papel notablemente activo (habiendo sido incluso así reconocido por los organismos comunitarios europeos), el cual, en ausencia de regiones con gobierno propio, ha servido para imprimir una cierta dinámica regional en la acción pública (35), por más que no sean sino simples órganos de desconcentración de la Administración central del Estado.

Tienen como finalidad básica el desarrollo de los respectivos espacios regionales y para ello realizarán estudios y proyectos, trabajos de planificación, apoyo a los municipios, articulación con las universidades y asociaciones empresariales; pero, además de eso, poseen capacidad de intervenir en algunas políticas sectoriales en coordinación con las distintas Administraciones centrales, concretamente en lo relativo a la ordenación territorial, donde tienen funciones específicas de carácter ejecutivo. También desarrollan trabajos de coordinación y apoyo a los municipios de su ámbito, llevan a efecto las acciones necesarias para la selección y presentación de proyectos financiados por los fondos estructurales comunitarios, etc. (36).

Para todo ello cuentan con distintos órganos como el Presidente de la Región (nombrado para un mandato de tres años por el Primer Ministro a propuesta del Ministro de Planificación y de Administración del Territorio), el Consejo de Coordinación (con representación de los Ministerios afectados por las políticas sectoriales a llevar a cabo en la región), el Consejo Consultivo Regional (compuesto por los Presidentes de los Municipios de su ámbito) y diversos Gabinetes de apoyo técnico.

Las valoraciones que ha suscitado la actuación de estas Comisiones de Coordinación Regional en el país vecino no pueden ser más diferentes. Desde aquellas de quienes piensan que son las culpables de que no se hayan implantado todavía las regiones administrativas y excusa para seguir actuando en las regiones portuguesas de manera centralista y poco de-

---

(35) Cfr. Armando PEREIRA: «O processo de regionalização em Portugal», en *Revista da Escola Galega de Administración Pública* n.º 9, Santiago de Compostela, Escola Galega de Administración Pública, 1995, p. 214.

(36) Cfr. *Ibid.*

mocrática, hasta las de los que opinan que las CCR han exorbitado en sus actuaciones su ámbito competencial, extralimitando su activismo regional de manera peligrosa.

Lo cierto es que, salvo en algunos aspectos parciales relativos a la ordenación territorial, su intervención no puede considerarse como excesivamente relevante, ya que no son más que organismos periféricos de un determinado Ministerio, sin que la coordinación entre las distintas Administraciones interactuantes en el área regional suponga tampoco un milagro de eficacia. Además, no han conseguido uno de sus objetivos básicos salvo en el Algarve (37), sin duda, la región más homogénea de las cinco, como es la elaboración del Plan Regional de Ordenación del Territorio (PROT). Finalmente, en ocasiones, han suscitado alguna animadversión por las funciones que se les han asignado de control sobre la actividad urbanística de los municipios, siendo órganos meramente tecnocráticos que actúan, en este y en otros campos, como ente superior a los democráticos. De todas formas, resulta innegable que también han tenido aspectos positivos y, no en vano, una de las previsible propuestas del mapa de la regionalización administrativa lusa (la del Partido Social Demócrata) se basará en las cinco Comisiones de Coordinación Regional.

### 3. *La experiencia de las Regiones Autónomas portuguesas*

No caeremos en la tentación de intentar agotar el tema. Únicamente abordaremos algunos aspectos de perfil, tales como los antecedentes históricos, la regulación de los Estatutos de Autonomía portugueses y las experiencias aportadas por éstos a la vida política de la actual República.

Citados ya algunos de sus remotos precedentes jurídicos, cabe añadir ahora que ni los mismos ni los vigentes Estatutos de Autonomía son fruto del azar. Antes al contrario, su fundamento posee hondas raigambres, especialmente en el caso azoriano. Su condición de periferia estuvo se-

---

(37) Cfr. Andreas HILDEBRAND SCHEID: *Política de ordenación del territorio en Europa*, Sevilla, Universidad de Sevilla-Consejería de Obras Públicas y Transportes, 1996, p. 121.

cularmente más marcada que la mayoría de las posesiones y conquistas posteriores, aquellas que formarían parte del Imperio colonial portugués. Su insularidad y escasa importancia económica, más que su lejanía o el peculiar dialecto azoriano, su ninguneo, si se prefiere, por parte de la metrópoli, provocaron situaciones esperpénticas, como el dominio sobre Madeira en varias ocasiones, a principios del siglo XIX, por parte del tradicional aliado inglés, o dramáticas, como la sangría humana que sufrieron con la emigración unos azorianos abocados a la miseria en su propia tierra, fenómeno sólo comparable en volumen porcentual –y, como se sabe, en circunstancias políticas bien distintas– a lo acontecido en Irlanda tras el brutal expolio británico (38).

Las reivindicaciones azorianas, que estallaron tras el triunfo de la Revolución de los Claveles (*Revolução dos Cravos*) de abril de 1974, venían incubándose –y manifestándose– desde hacía tiempo, y no puede sorprender que alguna de ellas adoptara tonos maximalistas, como la petición de independencia reclamada por el Frente de Liberación de las Azores en 1975 (39), en paralelo a claras solicitudes de autonomía política, como las del amplio, política e socialmente, Movimiento para la Autonomía del Pueblo Azoriano. Expresivo resulta el lema del escudo oficial del archipiélago: «Antes morir libres que en paz sometidos».

Para el caso de Madeira se pueden reproducir idénticas argumentaciones, pero de manera menos traumática: menor lejanía del continente, menor atraso económico e, incluso, menor dispersión de sus islas (también con un número más reducido y sin discusión en lo tocante a cuál es la más importante) en el Atlántico. Además, las reivindicaciones autonomistas también contaban con un menor apoyo social.

---

(38) Se calcula que la cifra total de emigrantes azorianos y madeireses supera a la actual de residentes. Es más, el archipiélago de Azores tenía en 1978 una población residente inferior a la de un siglo antes.

(39) La idea separatista tuvo sus más apasionados defensores en núcleos de la emigración azoriana en Estados Unidos, fundamentalmente en la costa este. En 1975 Jesse Helms, senador republicano por Carolina del Norte, defendió en el Capitolio de Washington la independencia de las Azores. Ya antes, en 1918, se le planteó al Secretario de Marina norteamericano, Franklin D. Roosevelt, la opción de una posible absorción del archipiélago por parte de los Estados Unidos. Cfr. Álvaro MONJARDINO: «Sobre os Limites da Autonomia», en Varios: *Estudos de Direito Regional*, Lisboa, LEX, 1997, p. 661.

No es de extrañar que el paternalismo salazarista, ultracentralista pero más preocupado por evitar o bajar el diapasón en conflictos políticos o sociales, hubiera aprobado una especie de descentralización para Azores y Madeira mediante el denominado Estatuto de los Distritos Autónomos de las Islas Adyacentes, aprobado por el Decreto-Ley n.º 30214, de 22 de diciembre de 1939, y nuevamente publicado, con algunos retoques, en el Decreto-Ley n.º 36453, de 4 de agosto de 1947. De hecho, el preámbulo del primero de los citados señalaba (y causa cierto asombro en aquel contexto histórico) como «es difícil, en verdad, adoptar otra solución [distinta de la autonomía] en el momento presente. Si en 1895 ya se reclamaba para los Distritos insulares cierta libertad para administrarse, mucho más pesan ahora las razones de entonces, así como otras nuevas que se le pueden añadir».

Podemos considerar la figura de estos Distritos Autónomos como una simple descentralización administrativa ya que, aunque gozaban de algunas competencias (fomento agrario y forestal, educación y cultura, salud pública, coordinación económica, obras públicas, etc.), sus órganos propios, las llamadas Juntas Generales, en realidad simplemente suplían en esos aspectos la labor de los Ministerios lisboetas y, además, estaban bajo la férula de los Gobernadores Civiles de los Distritos Autónomos (con rango de Ministros de Estado), quienes incluso tenían la facultad de elaborar reglamentos legislativos sobre materias no reguladas por ley o por decreto del Gobierno Central (40).

Es por ello que no será hasta la aprobación de la Constitución democrática de 1976 (41) cuando se establezca para los archipiélagos una auténtica autonomía política, hecho que, a pesar de seguir enmarcado en un Estado unitario, supone una de las más profundas innovaciones en su organización político-territorial, en opinión de los profesores Gomes Canotilho y Vital Moreira (42), ya que se dota a los órganos regionales de

---

(40) Cfr. Mário DE BRITO: «Competência legislativa das Regiões Autónomas», en *Scientia Iuridica* n.º 247/249, tomo XLIII, Braga, Universidade do Minho, 1994, pp. 15-16.

(41) Concretamente, el artículo 6.2 indica como «Os arquipélagos dos Açores e da Madeira constiuem regiões autónomas dotadas de estatutos político-administrativos e de órgãos de governo próprio».

(42) Vid. *Constituição da República Portuguesa. Anotada*, Coimbra, Coimbra Editora, Limitada, 1978, nota II al artículo 227.

poderes legislativos (aunque limitados), característica típica del régimen de autonomía político-administrativa (43).

Regulada exclusivamente para los archipiélagos de Azores y Madeira, este régimen político-administrativo, que excepciona el general del resto del Estado, «se fundamenta en sus características geográficas, económicas, sociales y culturales y en las históricas aspiraciones autonomistas de las poblaciones insulares» (art. 225.1). Se pretende con esta autonomía asegurar «la participación democrática de los ciudadanos, el desarrollo económico-social y la promoción y defensa de los intereses regionales, tanto como el refuerzo de la unidad nacional y de los lazos de solidaridad entre todos los portugueses» (art. 225.2). Dicha autonomía no afecta a la integridad de la soberanía del Estado y se debe ejercer dentro del marco constitucional (cfr. art. 225.3). Su concreta aplicación se determinará a través de unos Estatutos político-administrativos elaborados por las Asambleas Regionales y aprobados por la Asamblea de la República (cfr. art. 226).

Sus competencias, que definirán sus respectivos Estatutos, versarán, según el artículo 227, entre otras, sobre:

- a) Legislar, respetando la Constitución y las leyes generales de la República, en materias de interés específico para las regiones que no estén reservadas a la competencia propia de los órganos de soberanía.
- b) Elaborar los reglamentos de la legislación regional y de las leyes generales que no reserven para los órganos de soberanía el poder reglamentario.
- c) Ejercer la iniciativa legislativa ante la Asamblea de la República.
- d) Ejercer su propio poder ejecutivo.
- e) Administrar y disponer de su patrimonio.
- f) Ejercer poder tributario propio, en los términos que marque la ley.
- g) Ejercer las competencias sobre el régimen local en los términos que marque la ley.
- h) Dirigir los servicios, institutos públicos y empresas públicas y nacionalizadas que ejerzan su actividad exclusiva o predominantemente en la región, o en otros casos en que lo justifique el interés regional.

---

(43) Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO: *Direito Constitucional*, Coimbra, Livraria Almedina, 1995, 6.ª ed., p. 885.

- i) Aprobar el plan económico regional, el presupuesto regional y las cuentas de la región y participar en la elaboración del plan regional.
- j) Participar en la definición y ejecución de las políticas fiscal, monetaria, financiera y de cambio.
- k) Participar en la definición de políticas relativas a aguas territoriales, zona económica exclusiva y fondos marinos contiguos.
- l) Participar en las negociaciones de tratados y acuerdos internacionales que directamente les afecten, así como en los beneficios que de ellos se deriven.

Gran parte de estas competencias se reservan en exclusiva a la respectiva Asamblea regional, uno de los órganos de gobierno propios de la región, que deberá ser elegida por sufragio universal, directo y secreto, de acuerdo con el principio de representación proporcional. El otro es el Gobierno regional, políticamente responsable ante la Asamblea. Por su parte, la soberanía de la República estará especialmente representada en cada región por un Ministro de la República, cuyos amplios poderes referimos en páginas anteriores y que incluyen el derecho de veto sobre la legislación emanada de la Asamblea regional que deberá ser levantado por la mayoría absoluta de ésta, pese a lo cual también tiene la potestad de acudir al Tribunal Constitucional para que éste ejerza el control preventivo de constitucionalidad de la norma regional previsto en los artículos 278 y 279 de la Constitución.

Por otro lado, junto con las relaciones de cooperación entre los órganos de soberanía y los regionales que establece el artículo 229, los poderes de las regiones están limitados en varios aspectos:

- a) restricción de los derechos legalmente reconocidos a los trabajadores.
- b) restricción al tránsito de personas y bienes entre las regiones y el resto del territorio nacional.
- c) reserva del ejercicio de cualquier profesión o del acceso a cualquier cargo público a los naturales o residentes en la región.

Finalmente, el artículo 234 establece que el Presidente de la República podrá disolver los órganos de las Regiones Autónomas por actos contrarios a la Constitución, oídos la Asamblea de la República y el Consejo de Estado, quedando en tal caso el gobierno de la región en manos

del Ministro de la República en ella (es de suponer que de forma provisional).

La reforma de la Constitución portuguesa (Decreto Constitucional n.º 1/97) aprobada en sesión plenaria de la Asamblea de la República el 3 de septiembre, ha modificado, parcialmente, la regulación relativa a las Regiones Autónomas, y no sólo cambiando su ubicación en el texto (Título VII; arts. 225-234), sino también en algunos aspectos medulares; de forma esquemática:

1. En cuanto a sus poderes, desaparece su capacidad de iniciativa legislativa ante la Asamblea de la República. Además, desde la reforma, precisan autorización de este último órgano para legislar en materias de interés específico para la región. Finalmente, se les abre la puerta para «participar en el proceso de construcción europea mediante representación en las respectivas instituciones regionales y en las delegaciones implicadas en procesos de decisión comunitaria cuando estén en discusión materias de su interés específico».
2. El nuevo artículo 228 establece un listado de materias de interés específico de las Regiones autónomas sobre las que pueden legislar. Esta relación resulta muy limitada, tanto por el número como por el contenido de las materias en ella incluidas (patrimonio, medio ambiente, agricultura y pesca, recursos hídricos, urbanismo y ordenación del territorio, infraestructuras y transportes, turismo y deportes..., y poco más), pero contiene un cajón de sastre final («otras materias que afecten exclusivamente a la respectiva región o que en ella adopten una peculiar configuración») que, acaso, pueda permitir que las necesarias reformas estatutarias que deberá implicar esta revisión constitucional no resulte demasiado traumática en el camino de vuelta de la autonomía anteriormente ostentada.
3. Respecto al Ministro de la República, ya no representa a la soberanía sino al Estado (44).

---

(44) La doctrina portuguesa distingue, dentro de los órganos constitucionales, entre órganos del Estado y órganos de soberanía: «La idea de órganos constitucionales de soberanía significa que a ellos pertenece el ejercicio del poder (*auctoritas, maiestas*) superior del Estado, bien en su dimensión externa (respecto a otros Estados y poderes soberanos) bien en su dimensión interna (frente a otros “centros de poder” internos) ». *Ibid.*, p. 696.

4. Por último, se faculta a la Asamblea Regional para presentar propuestas de referendo regional, aunque la convocatoria del mismo siempre dependerá de la decisión (vinculante) última del Presidente de la República.

### 3.1. Azores

El Estatuto de Autonomía definitivo de las Azores se aprobó en 1980 (el provisional era de abril de 1976), siendo reformado en agosto de 1986 y rectificada esta reforma en algunos aspectos en 1987 (45). Los Principios Generales (Título I) reproducen, básicamente, las disposiciones constitucionales, incluyendo en el territorio de la Región autónoma de las Azores (46) el mar circundante y sus fondos, definidos como aguas territoriales y zona económica exclusiva en los términos de la ley.

En lo relativo a los órganos regionales, son los siguientes:

A) *Asamblea Regional*. Compuesta por diputados, cuya sede fija se ubicará en la ciudad de Horta, sin perjuicio de que se realicen sesiones plenarios o de comisión en otros lugares de la región. Cada isla constituirá un distrito electoral, además de la existencia de otros dos distritos, uno para los azorianos residentes en otros lugares del territorio portugués y otro para los residentes en el extranjero. La fórmula electoral será la de Hondt. La legislatura durará cuatro años, salvo disolución anticipada. El estatuto de los diputados regionales es el habitual en todos los modelos democráticos parlamentarios, al igual que el funcionamiento interno de la Cámara.

---

(45) Ley n.º 9, de 26 de marzo. El motivo fundamental fue el malestar que provocó en el seno de las fuerzas armadas la igualación de honores entre los símbolos regionales (bandera e himno) y los nacionales. Regulación que fue vetada por el Presidente de la República y, posteriormente, rectificada al restablecerse la prelación de los símbolos nacionales. En estos momentos se encuentra en tramitación parlamentaria en la Asamblea de la República una proposición de ley (n.º 163/VII) de reforma estatutaria presentada por la Asamblea Regional.

(46) Archipiélago compuesto por las islas de Santa María, San Miguel, Terceira, Graciosa, San Jorge, Pico, Faial, Flores, Corvo, y también por los islotes adyacentes. Su población residente es de unos 300.000 habitantes.

Su ámbito de funciones y competencias (poderes en la lengua original) es muy amplio y no permite que nos detengamos en ellas. Mencionar tan solo la capacidad de votar mociones de confianza y de censura al Gobierno Regional, acudir al Tribunal Constitucional en caso de conflictos de competencias con los órganos de soberanía, reforma estatutaria y legislar en materias de interés específico para la Región no reservadas a la competencia de los órganos de soberanía.

Estas materias se contemplan en el artículo 33 del Estatuto hasta un total de treinta y cinco, que sobrepasan ampliamente la relación constitucional antes descrita, aprovechando sus vacíos y lagunas y dándole mayor concreción a las reguladas genéricamente. Resulta imposible detenerse en todas ellas y únicamente destacaríamos algunas que se diferencian del ámbito competencial habitual en las Comunidades Autónomas españolas, tales como el comercio exterior, la orientación y control de importaciones y exportaciones, la inversión extranjera, el control y administración de los medios de pago internacionales en circulación en la Región, la concesión de beneficios fiscales, la utilización de las remesas y ahorros de los emigrantes, la adaptación del sistema fiscal a la realidad económica regional, etc.

B) *Gobierno Regional*. Formado por el Presidente, los Secretarios regionales y los Subsecretarios regionales si los hubiera. Sus departamentos tienen tres sedes: Angra do Heroísmo, Horta y Ponta Delgada. El Presidente es nombrado por el Ministro de la República, teniendo en cuenta los resultados electorales habidos para la Asamblea Regional; los Secretarios y Subsecretarios son nombrados y cesados por el Ministro de la República a propuesta del Presidente del Gobierno Regional. Este Gobierno es políticamente responsable ante la Asamblea y, de hecho, su programa gubernamental deberá presentarse en la misma en un plazo máximo de quince días tras la toma de posesión, debiendo ser aprobado por la mayoría absoluta de los diputados; de no lograrse, el Gobierno tendrá que dimitir. También existe el voto de confianza que podrá solicitar el Gobierno cuando lo desee; la derrota por mayoría simple implica, asimismo, la dimisión. Por el contrario, la moción de censura supone su presentación por, al menos, una cuarta parte de los diputados y precisa mayoría absoluta, aunque no es constructiva. Finalmente, queremos destacar como en caso de vacancia del cargo de Presidente del Gobierno Regional, será sustituido por el Presidente de la Asamblea Regional.

Observamos, pues, que existe una clara tendencia hacia un sistema de gobierno de tipo parlamentario e incluso, en buena medida, se puede hablar de un especial ejecutivo bicéfalo. Especial no tanto por las funciones que competen al Ministro de la República en relación con la Región (abrir la primera sesión de cada legislatura y dirigir mensajes a la Asamblea Regional; firmar y mandar publicar en el *Diário da República* los decretos legislativos y los reglamentos regionales; nombrar al Presidente del Gobierno Regional, sus Secretarios y Subsecretarios, etc.), sino, sobre todo, por el hecho de que combina estas funciones con las de delegado del poder central en la Región (coordinar las actividades de los servicios centrales en ella, dirigir la estructura administrativa del Estado en la Región y coordinarla con las ejercidas por la propia Región, etc.); y hasta puede llegar a asumir plenos poderes (incluidos los legislativos y ejecutivos de la Región) en el caso extraordinario de disolución de los órganos regionales; pero, al mismo tiempo, para su nombramiento por el Presidente de la República (a propuesta del Gobierno y oído el Consejo de Estado) se habrá de escuchar a la Asamblea Regional y consultar al Gobierno Regional.

Posee, por consiguiente, esta figura un cierto carácter híbrido, distinto de otros representantes de los poderes centrales en modelos regionales como el español, italiano o francés. Como señala el profesor Jorge Miranda, «la novedad de la figura del Ministro de la República radica exactamente en esa mezcla y unión de funciones de representante del Presidente de la República, de Ministro y de órgano regional. Y, por esto mismo, no puede aceptarse una pura y simple reconducción a la categoría de miembro del Gobierno, de Ministro como cualquier otro, sujeto a todo el régimen jurídico de los miembros del Gobierno». Todo ello hace recomendable «que los Ministros de la República no sean simples representantes del Gobierno y sí, preferentemente, representantes del Presidente de la República, órgano que mejor simboliza la independencia nacional y la unidad del Estado» (47).

Retornando al Gobierno Regional propiamente dicho, cabría añadir que, dentro de sus amplias funciones (*competências*), le corresponderían las eje-

---

(47) Jorge MIRANDA: «Os Ministros da República para as Regiões autónomas», en *Diário e Justiça*, Revista de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Católica de Lisboa, vol. I, núm. 1, 1980, pp. 118-119.

cutivas y de dirección administrativa (capacidad reglamentaria) y también las de dirección política (compartidas con la Asamblea). De este modo, como ya sabemos, elabora el programa de gobierno y, asimismo, ha de conducir la política de la Región defendiendo la legalidad democrática. Además, posee iniciativa legislativa en la Asamblea, elabora el plan y el presupuesto de la Región que han de aprobar los diputados, puede pronunciarse –por iniciativa propia o previa consulta de los órganos de soberanía– acerca de las cuestiones de competencia que afecten a la Región y, por último, habría que destacar su capacidad de «participar en las negociaciones de tratados y acuerdos internacionales referidos directamente a la Región, así como el seguimiento de la respectiva ejecución» (art. 56.q del Estatuto). Un precepto posterior, el artículo 75, señala como constituyen materias de Derecho internacional que afectan a la Región las siguientes:

- a) Utilización del territorio regional por entidades extranjeras, en especial, para bases militares.
- b) Protocolos celebrados con la OTAN y otras organizaciones internacionales, en especial sobre instalaciones de naturaleza militar o paramilitar.
- c) Adhesión de Portugal a la Comunidad Económica Europea.
- d) Ley del mar.
- e) Utilización de la zona económica exclusiva.
- f) Plataforma continental.
- g) Contaminación marina.
- h) Conservación y explotación de especies vivas.
- i) Navegación aérea.
- j) Explotación del espacio aéreo controlado.

El estatuto de los miembros del Gobierno y su funcionamiento (en Consejo) es el habitual, aunque habría que subrayar cómo este Consejo con su Presidente a la cabeza habrá de reunirse, por lo menos una vez al año, en cada una de las islas de la Región. Abundando en esta cuestión habría que referirse a las peculiaridades de la Administración regional que esta-

blece el Estatuto de Autonomía, concretamente a la institucionalización de una nueva entidad administrativa (la insular) entre la Región y sus entidades locales, municipios y parroquias (48).

En este sentido, señala el artículo 77 estatutario como «la realidad geográfica, económica, social y cultural que cada isla constituye se reflejará progresivamente en la organización administrativa del archipiélago mediante la aglutinación de funciones destinadas a prestar un mejor servicio a las respectivas poblaciones y, simultáneamente, a incentivar la unidad del pueblo azoriano». Para ello, en las islas donde exista más de un municipio, «se promoverán formas institucionalizadas de cooperación intermunicipal para asegurar una visión global de los problemas de la isla, así como la satisfacción de necesidades e intereses comunes». De esta manera, el artículo 79 establece que en las islas donde haya más de un municipio se creará un órgano *de naturaleza consultiva*, denominado Consejo de Isla, el cual estará constituido por los Presidentes de las Asambleas (49) y de las Cámaras (50) municipales y por un Presidente de Junta de Feligresía (51); además, los diputados elegidos por el distrito electoral de la isla respectiva podrán participar en las reuniones del Consejo de Isla sin derecho a voto. Las funciones de este organismo serán:

- a) Formular recomendaciones a los órganos locales y emitir las opiniones que le sean solicitadas por el Gobierno Regional sobre cualesquiera materias de interés para la isla.
- b) Ejercer los demás poderes que le sean conferidos por un decreto regional.

Además en cada isla, siempre que las circunstancias lo aconsejen, podrá nombrarse un Delegado del Gobierno Regional, que lo representará y ejercerá las competencias que se le encomienden mediante ley o regla-

---

(48) Concretamente en el archipiélago existen 19 municipios y 149 parroquias. Curiosamente, en la isla de Corvo no hay feligresías, por lo que el Estatuto prevé que las competencias propias de estas entidades locales, previstas en la Constitución y en la ley, pasen a engrosar las del municipio en ella existente.

(49) Órgano electivo municipal.

(50) Órgano ejecutivo colegiado del Municipio.

(51) Órgano ejecutivo de la misma.

mento. También coordinará la acción de las Delegaciones de las Secretarías Regionales que se puedan crear en cada isla.

Finalmente, por acotar esta ya larga exposición, cabe señalar la existencia de un poder financiero propio de la Región, así como su participación en la definición y ejecución de las políticas estatales en los aspectos financieros y monetarios, siempre que afecten a los intereses económico-sociales de la Región. Asimismo, el Tribunal de Cuentas del Estado tendrá una sección regional en el archipiélago. En cuanto al control abstracto, preventivo o competencial del Tribunal Constitucional, es el habitual en los países que cuentan con este tipo de organismo de jurisdicción constitucional concentrada.

### 3.2. Madeira

Mencionando con sumaria el caso de la Región Autónoma de Madeira (52), cabría señalar como su Estatuto provisional fue aprobado el mismo día que el azoriano (Decreto-Ley n.º 318-D/76, de 30 de abril), siendo el definitivo Estatuto político-administrativo aprobado por la Ley n.º 13/91, de 5 de junio, pero únicamente relataremos las pequeñas variaciones que posee con respecto a su homónimo de Azores.

En primer lugar, se trata de un texto menos depurado técnicamente. En segundo término, es mucho más breve (68 artículos frente a 106) y abarca un régimen competencial sustancialmente inferior. En tercer lugar, las grandes diferencias entre la isla mayor y más poblada del archipiélago (Madeira) y las demás que lo integran, facilita una concentración del poder regional no paragonable con las ya estudiadas peculiaridades azorianas. Por lo demás, la configuración del sistema político parlamentario resulta, en lo básico, idéntica, así como las funciones del Ministro de la República y las relaciones con los órganos de soberanía, el sistema electoral, los órganos regionales o los límites establecidos a los poderes de los mismos.

---

(52) Archipiélago compuesto por las islas de Madeira, Porto Santo, Desertas y Selvagens, integrándose en él 11 municipios y 54 parroquias. El total de su población residente es de unos 260.000 habitantes.

### 3.3. La experiencia política

Refiriéndonos, brevemente, a la experiencia política de las Regiones Autónomas en el sistema político portugués, habría que hablar, en primer lugar, de su inexorabilidad, no ya tanto por el triunfo de la democracia en 1974 y las ansias de descentralización que la acompañaban (53), sino por lo insostenible de la situación de los archipiélagos tras la experiencia de la dictadura y, de manera especial, del caso azoriano y sus tendencias separatistas.

En cuanto a la dinámica política, a pesar de la expresa prohibición constitucional de crear partidos regionalistas (54), lo cierto es que en ambas regiones han surgido unos fuertes lideratos regionales que han capitalizado la mayoría de los sufragios de sus electores, no ya sólo para las confrontaciones de índole regional, sino también para las elecciones de ámbito nacional (55). Los sucesivos triunfos electorales encarnados en personas concretas (e incluso peculiares, como es el caso del Presidente de Madeira), difíciles de evitar en regiones realmente pequeñas y que sólo poco a poco van perdiendo su secular aislamiento, han servido de argumento antirregionalizador al identificar, simplificada e interesadamente, la autonomía regional con el reverdecer de un nuevo caciquismo o clientelismo

---

(53) Como señala ROJO SALGADO «en los proyectos de Constitución, presentados por los distintos partidos políticos en una primera fase, era escasa la atención dedicada al tema regional, salvo en el proyecto presentado por el Partido Popular Democrático donde se le dedicaba un amplio apartado. Quizás debido a ello, se creó más tarde la octava Comisión para que se ocupase exclusivamente de los dos archipiélagos. A partir de entonces las fuerzas políticas presentan nuevas propuestas, mucho más extensas y elaboradas que las primeras, que servirán a la Comisión para elaborar todo el articulado relativo a la autonomía político-administrativa de Madeira y Azores». Argimiro ROJO SALGADO: *La Regionalización..., op. cit.*, p. 186.

(54) Concretamente, el artículo 51.4 señala que «no se pueden constituir partidos que, por su denominación o por sus objetivos programáticos, tengan índole o ámbito regional».

(55) Obsérvense como ejemplo la diferencia de resultados entre los dos partidos más votados en los archipiélagos, junto con la relativa homogeneidad de los datos que consi-guen ambos, en las elecciones legislativas de 1987 y las de 1991:

	PSD (87)	PS (87)	PSD (91)	PS (91)
Azores	62.871	18.851	64.962	26.178
Madeira	77.963	19.259	77.946	25.219

La candidatura constante del Dr. Alberto JOÃO JARDIM (PSD) en Madeira suele superar el 60% de los sufragios emitidos.

democrático que no puede augurar nada bueno para la regionalización que se pretende llevar a cabo en el continente.

La escasa solidez de la referida argumentación no puede, por otro lado, empañar el relativo éxito de algunas políticas regionales, eso sí, contando con fuertes inyecciones económicas tanto del Estado portugués como de los diversos fondos europeos; y no nos referimos únicamente a políticas sectoriales, sino al hecho contrastado de que se haya frenado, e incluso transmutado, la histórica tendencia al decaimiento, al subdesarrollo, económico, político y social, al incremento del desequilibrio entre las islas y el continente. De ahí el relativo grado de satisfacción que ha mostrado la ciudadanía insular con la regionalización (56). En la reputada opinión de Álvaro Monjardino los índices de progreso y bienestar que se han logrado en ambos archipiélagos desde 1976 no tienen parangón en su historia (57).

Es obvio que ello ha ayudado a reducir las posibles tensiones centrífugas que se habían generado años atrás, sobre todo en las Azores. Además, las sucesivas reformas constitucionales y la actuación recentralizadora del Tribunal Constitucional portugués (organismo que no existía en la primera redacción de la Constitución), han transformado notablemente el nivel de autonomía legislativa de las Regiones. De esta manera, como señala el profesor Gomes Canotilho, «no existe una *competencia exclusiva* en favor de las regiones. La Constitución portuguesa no adoptó el criterio de la *enumeración taxativa* de materias en relación a las cuales los órganos de gobierno regional tendrían una competencia legislativa exclusiva *primaria* o *plena*. No hay *reserva de leyes regionales*, ni siquiera para las materias de interés específico de las regiones; lo que significa, lógicamente, que no hay dominios materiales completamente sustraídos a las leyes generales de la República» (58). De tal modo, la capacidad le-

---

(56) Véase la encuesta realizada entre los cargos públicos electos de las distintas regiones en Walter C. APELL, Jr.: «Portuguese Regionalism in the Transition from the *Estado Novo* to the Single Market», en Robert LEONARDI (editor): *The Regions and the European Community. The Regional Response to the Single Market in the Underdeveloped Areas*, London, Frank Cass & CO.LTD., 1993, pp. 175-176. Todavía en 1980 el PIB per cápita era de 1400 dólares en Azores frente a los 2600 de la media portuguesa.

(57) Cfr. Álvaro MONJARDINO: «Raízes da Autonomia Constitucional», en *Estudos de Direito Regional*, op. cit., p. 781.

(58) J. J. GOMES CANOTILHO: *Direito Constitucional*, op. cit., p. 886.

gislativa autonómica (que no puede desaparecer), siempre se podrá ver subordinada a lo que establezca la legislación emanada de los órganos de soberanía; serían como una especie de leyes de bases (en sentido material) que marcarían los límites, más o menos angostos, de la legislación regional. Lúcia Amaral ha escrito como «el legislador de la segunda revisión constitucional fue, en materia de competencias regionales, tributario absoluto de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional» (59).

Pero el Tribunal Constitucional todavía ha ido más allá. En su acuerdo número 133, de 19 de abril de 1990, estableció la prevalencia de una ley general de la República que fuese producida con posterioridad a un decreto legislativo regional sobre la misma materia, no invocando el principio de *lex posterior legi priori derogat*, sino alegando la ilegalidad sobreenvenida de la norma regional. Decía este acuerdo que «compete al juez constitucional fiscalizar el respecto al equilibrio de las competencias legislativas entre los órganos legislativos centrales y los órganos legislativos regionales creados por la Constitución». Poco comentario necesita esta decisión del Alto Tribunal (cuyos miembros son designados en exclusiva por los poderes centrales), en cuanto a que prácticamente capacita a los órganos de soberanía no ya para subordinar, sino incluso para hacer desaparecer el carácter distintivo de la autonomía regional trazada por la Constitución portuguesa para Azores y Madeira. Será la prudencia política, no la norma jurídica, quien haya de mantener viva tal situación. La reciente reforma de la Constitución de la República Portuguesa ha seguido, una vez más, en buena medida, las huellas trazadas previamente por el Tribunal Constitucional en el tema que estamos tratando.

Si ya partíamos de la base de regiones pequeñas, con pocos habitantes y peso económico y, además, ultraperiféricas, y de una autonomía político-administrativa bastante limitada en relación con otros Estados regionales (60), el Tribunal Constitucional y las sucesivas reformas constitucionales cuyo sesgo ha marcado este organismo, no han conseguido

---

(59) Maria LÚCIA AMARAL: «Questões regionais e jurisprudência constitucional: para o estudo de uma actividade conformadora do Tribunal Constitucional», en *Estudos de Direito Regional*, op. cit., p. 295.

(60) Cfr. FRANCK MODERNE: «Les Régions Autonomes dan la jurisprudence constitutionnelle du Portugal», en Varios: *La Justice constitutionnelle au Portugal*, París, 1989, p. 346.

sino apuntillar una nueva concepción autonómica bastante diferente de la prevista por el constituyente en 1976.

### CAPÍTULO III. EL LARGO CAMINO HACIA LA REGIONALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

#### 1. *Introducción*

Con un carácter, en principio, netamente diferente, aparecen configuradas en la Constitución portuguesa las regiones administrativas. Previstas para el territorio continental como peculiares entidades locales supramunicipales, son, en gran parte, fruto de la fiebre regionalizadora que invadió la controversia, tanto técnica como política, suscitada en la escena pública portuguesa entre finales de los años setenta y mediados de la década de los ochenta. Tras la caída del régimen salazarista, la creación de regiones administrativas era considerada como una necesaria descentralización y paralela reforma administrativa que incentivaría la democratización de las instituciones. Como señala Armando Pereira, «todo esto se contemplaba, además, en el contexto más general del desarrollo económico y social del país y de la reducción de las asimetrías regionales existentes a nivel territorial» (61).

Añade este autor que la falta de tradición regionalista en Portugal provocó que la implementación de este objetivo hiciese preciso atravesar una larga etapa de preparación, información y debate. Debate que apasionó e interesó a todo el país. Esta «*animación regional*» motivó que, durante la vigencia de gobiernos minoritarios apoyados por diferentes fuerzas partidarias o a veces gobernando en coalición, llegaran a aprobarse algunos textos legales que definían el proceso de regionalización, establecían un calendario para la misma, etcétera (62).

«Tal euforia regionalista tem entretanto sofrido diversos reveses» (63), hasta el punto de que todavía hoy no se ha conseguido concluir el proceso como más adelante estudiaremos con detalle.

---

(61) Armando PEREIRA: *O processo de regionalização...*, op. cit., p.204.

(62) Resolución n.º 231/81 (*Diário da República* n.º 264, de 16 de noviembre de 1981) y Resolución n.º 1/82 (*Diário da República* n.º 2, de 4 de enero de 1982).

(63) Armando PEREIRA: *O processo...*, op. cit., p. 205.

## 2. *Las regiones administrativas en el texto constitucional*

El fruto más directo de los acontecimientos anteriormente relatados fue la aparición en el texto constitucional de 1976 de una auténtica novedad en la tradición organizativa local portuguesa: la región administrativa.

Aunque prescindiremos en este contexto de referirnos a los debates que en la Asamblea constituyente suscitó la cuestión de la autonomía local (64), diremos que el mismo distó mucho de ser pacífico. Sin embargo, al fin y a la postre, la Constitución consagró el principio de autonomía local en lugar preferente (entre sus «Principios Fundamentales») al establecer que «el Estado es unitario y respeta en su organización los principios de la autonomía de las autarquías (65) locales y de la descentralización democrática de la administración pública». Este principio constituye, además, un límite material de reforma constitucional (art. 288.n), y se encuentra desarrollado en el Título VIII («Poder Local») de la Parte III («Organización del Poder Político»), localizándose dispersos a lo largo del texto constitucional otros preceptos que hacen referencia al tema.

No vamos, tampoco, a realizar una exégesis sistemática del sentido de la autonomía local en la Constitución portuguesa, tarea ya realizada con provecho por especialistas del país vecino (66); aunque sí quisiéramos mencionar la interpretación realizada por el diputado constituyente y catedrático de Derecho Constitucional, Jorge Miranda, cuando afirmaba, en sesión de la Asamblea, que la garantía constitucional del poder local le conferiría al Estado un «carácter pluralista», puesto que implica que el poder político no se agota en los órganos del Estado, con remisión a las autarquías locales para la mera organización administrativa; por lo tanto, hay que entender el poder político «como que comprende soberanía e poder local», operándose una limitación recíproca (67).

---

(64) Vid. António CÂNDIDO DE OLIVEIRA: *Direito das Autarquias locais*, op. cit., pp. 198-211.

(65) Esta expresión es un auténtico pleonasma, por lo que nosotros emplearemos indiferenciadamente las palabras autonomía y/o autarquía.

(66) Vid. António CÂNDIDO DE OLIVEIRA: *Direito das Autarquias...*, op. cit., pp. 223-232.

(67) Fuente: *Diário da Assembleia Constituinte* de 15 de enero de 1976, p. 3369.

La Constitución portuguesa acoge plenamente la idea tocquevilliana de que sin autonomía local no puede haber auténtica democracia, y así lo expresa el primer artículo relativo al Poder Local: La organización democrática del Estado comprende la existencia de autarquías locales; personas colectivas territoriales dotadas de órganos representativos que tienen como meta buscar y defender los intereses propios de las respectivas poblaciones. Aún más, de todas las Constituciones de su entorno, es la que trata el tema con mayor amplitud y detalle, descendiendo en su nivel organizativo hasta los modos más básicos de articular la convivencia local, como son las «freguesias» o parroquias o, incluso, poblaciones más reducidas, ni siquiera articuladas como feligresías, a través de las denominadas organizaciones de moradores (68), agrupaciones de vecinos, dotadas de su propio estatus organizativo, que se puedan establecer en núcleos poblacionales o grupos de población zonalmente inferiores a las propias parroquias y hasta dentro de ellas.

Lo cierto es que, según nuestra personal interpretación, en la tradición organizativo-territorial portuguesa, las entidades locales siempre supusieron una suerte de contrapeso al intenso centralismo estatal o, mejor, una válvula de escape a sus posibles efectos asfixiantes, ya no sólo por el establecimiento de los municipios populares de raíz francesa (69), sino sobre todo por la pervivencia, casi inmutable e inalterada, a lo largo del tiempo de la histórica institución parroquial (en algunos casos funcionando en régimen de asamblea o parroquia abierta), muy anterior al nacimiento del Estado portugués y que se mantuvo incólume incluso con la implantación del modelo de administración local napoleónico. Pero es en la vigente Carta Magna donde la consagración democrática local alcanza auténtico acomodo (70). Concretamente, con tres entidades (amén de las citadas organizaciones de moradores), cada una regulada en un capítulo: la «freguesia», el municipio y la región administrativa. En esta última centraremos inmediatamente nuestra atención.

---

(68) Antes de la revisión (reforma) constitucional de 1989 denominadas organizaciones populares de base territorial.

(69) Aunque en número bastante reducido y de amplio radio, a diferencia de Francia, España o Italia. Actualmente en el territorio continental hay 275 municipalidades y 4018 parroquias.

(70) No sólo a través de órganos ampliamente representativos en todas y cada una de las entidades, sino mediante fórmulas de democracia directa como el referendo local –consagrado constitucionalmente– o el concejo abierto.

Reguladas en el Capítulo IV (arts. 255 a 262) del Título dedicado al Poder Local, poseen una característica peculiarmente determinante respecto a las otras entidades locales contempladas en la Constitución, y es el hecho de que, a diferencia de municipios y parroquias, no existían con anterioridad a la Carta Magna, se encuentran increadas. Por ello, el primer acto necesario, y primer precepto constitucional destinado a las regiones habla justamente de esta cuestión. En concreto, el artículo 255 señala que «las regiones son [*sic*] creadas simultáneamente, oídas las asambleas municipales, pudiendo la ley establecer diferencias en cuanto al régimen aplicable a cada una de ellas».

A la vista de este precepto puede, con facilidad, inferirse que el resto de la regulación constitucional referida al tema ha de ser, necesariamente, bastante genérica ya que no indeterminada. En efecto, en lo tocante a sus atribuciones, señala el artículo 257 que, además de la participación en la elaboración y ejecución del plan regional (71), le serán concedidas a las regiones, señaladamente, tareas de coordinación y apoyo a la acción de los municipios, sin limitación de los respectivos poderes, así como de dirección de servicios públicos. Cumple tener presente a este respecto el hecho de que el texto constitucional exige que la institución concreta de cada región dependerá del voto favorable de la mayoría de las asambleas municipales (72) que representen la mayor parte de la población de cada área regional (art. 256.3).

Los órganos representativos de cada región serán:

1. *Asamblea Regional*. La cual comprenderá, además de los representantes elegidos directamente por los ciudadanos, miembros elegidos por las asambleas municipales en número inferior a aquéllos.
2. *Junta Regional*. Órgano colegiado ejecutivo de la región, que será elegido, mediante voto secreto, por la asamblea regional de entre sus miembros.
3. *Consejo Regional*. Un típico órgano de representación corporativa o de intereses. Tendrá carácter consultivo y su composición será

---

(71) Hay que tener en cuenta como el artículo 256.1 establece que los territorios de las regiones administrativas y de las regiones-plano (desaparecidas, como ya sabemos, con la reforma constitucional de 1989) deben ser coincidentes.

(72) Órganos representativos de los municipios.

definida por ley, de tal forma que se garantice la adecuada representación de las organizaciones culturales, sociales, económicas y profesionales existentes en cada área regional, sin mayores concreciones. Este organismo sería suprimido en la reforma constitucional de 1989.

Finalmente, la regulación constitucional prevé que en cada región habrá un representante del Gobierno, nombrado en Consejo de Ministros, cuya misión será la mera tutela sobre el cumplimiento de la legalidad de todas las autarquías del área regional.

Rala regulación, por consiguiente, si no vaga e inconcreta, lo cual, sin duda, ha facilitado que, tras la ruptura del consenso constitucional y aún siendo tema recurrente hasta la fecha, todavía hoy no se hayan institucionalizado en Portugal las regiones administrativas previstas en la Constitución (73).

Las explicaciones son numerosas y en algunas de ellas profundizaremos más adelante. Digamos ahora, simplemente, que la novedad de esta institución precisa de un amplio acuerdo que, sobre todo en la configuración territorial de cada región, no existió –ni existe– en ningún momento entre las fuerzas políticas, salvo para el caso del Algarve. A mayores, en nuestra opinión, es también absolutamente necesario el consenso con las entidades locales ya efectivas, lo que hace necesario un concierto partidario de alcance.

Además, habría que invocar la falta de voluntad política de la inmensa mayoría de los sucesivos Gobiernos portugueses, como ha señalado el profesor Macedo de Oliveira, buen conocedor del tema, «a regionalização é uma bandeira da oposição, mas só enquanto oposição» (74). Por fin, es evidente que la propia Constitución impone una fuerte traba a la creación de regiones administrativas al exigir la simultaneidad. Esta disposición es-

---

(73) Tanto más criticable cuanto el texto constitucional portugués es normativa directamente aplicable, hecho que ha merecido no pocas –y justificadas– críticas. *Vid.* Álvaro Xosé LÓPEZ MIRA: «A Rexionalización en Portugal e o Estado Autónomico español: unha comparación interesada», en *Scientia Iuridica. Revista de Direito comparado português e brasileiro* n.º 268/270, tomo XLVI, Braga, Universidade do Minho, 1997, pp. 221 y ss.

(74) *Direito das Autarquias...*, *op. cit.*, p. 352.

tablece que se ha de proceder a una prevista división de todo el territorio continental en regiones antes de proceder a su instauración, impidiendo, de esta manera, que se cree, por poner un caso, una región bien definida como es el Algarve y que se constituyan después, aprovechando los resultados de esta experiencia, las otras, de forma bien articulada (75). Todavía más, los defectos que se puedan observar serán, posteriormente, muy difícilmente erradicables, una vez asentada la totalidad del mapa regional.

La reciente reforma constitucional también ha afectado la normativa que estamos tratando. Concretamente, el Poder Local ha cambiado su numeración en el articulado constitucional (Título VIII; artículos 235-265), y, aparte de un ramillete de mejoras formales y de redacción, ha producido algunas novedades resaltables, tales como la posibilidad de que presenten candidaturas a los órganos de las autarquías locales los ciudadanos y no, única y exclusivamente, los partidos políticos (un cambio importante en el sistema político portugués), o la posibilidad de que, por ley, los electores tengan derecho de iniciativa de referendo local.

Pero los mayores cambios aparecen, justamente, en la regulación relativa a las regiones administrativas. En concreto, destacaríamos:

- a) Se apela al voto favorable, expreso y directo, de los ciudadanos para la constitución, en última instancia, de las regiones: La institución en concreto de las regiones administrativas, con la aprobación de la ley de institución de cada una de ellas, dependerá de la ley de creación simultánea, ya comentada, y del voto favorable expreso de la mayoría de los ciudadanos electores mediante referendo, de alcance nacional y referida a cada área regional. Además, cuando la mayoría de participantes en dicha consulta no se pronunciasen favorablemente en la pregunta de alcance nacional sobre la institución de las regiones, las respuestas a las preguntas formuladas en relación a cada región no producirían efectos.
- b) En lo atinente a los órganos regionales, se modifica la regulación de la asamblea regional, pasando a tener la siguiente redacción: «La asamblea regional es el órgano deliberativo de la región y está

---

(75) *Ibid.*, p. 353.

constituido por miembros elegidos directamente y por miembros, en número inferior al de aquéllos, elegidos por el sistema de representación proporcional y el método de la media más alta de Hondt, por el colegio electoral formado por los miembros de las asambleas municipales de la misma área designados por elección directa».

Si esta última es una modificación menor, casi una simple mejora formal, la primera implica una alteración notable en lo relativo a la creación de las regiones en el continente. Quizás por la incapacidad de los partidos políticos para llegar a un acuerdo sobre el tema, se le transfiere la responsabilidad del mismo al pueblo portugués, lo que en el fondo nos parece una falta de responsabilidad por parte de la clase política lusa, siempre protagonista absoluta, por no decir exclusiva, en el país vecino; y, además, con la limitación de su alcance nacional sin haber reformado, al mismo tiempo, el precepto referido a la simultaneidad de creación, que hubiera sido lo más lógico. Teniendo en cuenta, a mayores, la nula tradición portuguesa en materia de consultas directas [de hecho, la ley del referendo es de abril de 1998, Ley Orgánica del Régimen del Referendo n.º 15-A/98, de 3 de abril, y sólo se ha utilizado en una ocasión (76)]. Además, con esta disposición, se prescinde de los órganos representativos de los municipios que son los principales afectados por la aparición de la nueva entidad y que, asimismo, gozan de una amplia representación en la asamblea regional, lo que traslada el centro de gravedad del debate a la esfera nacional y, por descontado, a los partidos, lo que nos parece, como mínimo, un circunloquio inapropiado, que dilata la cuestión medular.

### 3. *Legislación de desarrollo y reforma de la Constitución*

Narrar lo acontecido a lo largo de casi veinticinco años de incumplimiento de esta parte del texto constitucional superaría en mucho los límites permisibles en este trabajo. El mismo desarrollo de los acontecimientos *justificadores* de que hoy no tengan estatus jurídico-administrativo las regiones del continente portugués sólo podrá aquí ser contemplado a vue-

---

(76) Con motivo de la ampliación de los supuestos de interrupción del embarazo y que contó con una baja participación popular pese a la enconada polémica suscitada entre las fuerzas políticas.

lapluma. La propia celebración de un referendo nacional sobre el tema el 8 de noviembre de 1998 estuvo marcada por la polémica previa a cómo se iban a interpretar los resultados, lo cual resulta expresivo como declaración de intenciones.

Puede observarse, pues, que no son pocas las limitaciones que encontramos en el instante que estábamos escribiendo estas líneas. Efectuadas dichas reservas, hemos de decir como el largo compás de espera hasta la institucionalización de las regiones administrativas ha estado salpicado de altibajos y, en parte, íntimamente imbricado con los albures políticos sucedidos en Portugal desde la Revolución, lo que sugiere la gran importancia de la cuestión pese al sesgo de manipulación política que siempre la ha rodeado.

De este modo, durante el período inicial de fiebre regionalizadora del que hablábamos, los poderes locales ya establecidos, especialmente los municipios, adoptaron una postura de recelo ante la creación de unas regiones que podrían menoscabar la autonomía recientemente adquirida. Tales suspicacias irían disminuyendo a lo largo de la década de los ochenta, hasta transformarse en su segunda mitad en una clara posición de apoyo a la creación de las regiones administrativas, como se trasluce de los diversos documentos emanados por la importante Associação Nacional dos Municípios Portugueses, aunque con la escasa fortuna de coincidir temporalmente este cambio de postura con otro en la esfera del Gobierno central, si no opuesto, sí al menos indiferente con respecto a la cuestión regional.

Sin embargo, que la misma siempre estuvo gravitando en el ambiente, pese a que los esfuerzos de los sucesivos Gabinetes del Primer Ministro Cavaco Silva se centraron —en lo que toca a las regiones del continente— en el mayor aprovechamiento posible de los recursos estructurales de la Comunidad Europea, lo prueba el hecho de que, pocos meses antes de las elecciones legislativas de 1991, fue aprobada la Lei Quadro das Regiões Administrativas (Ley n.º 56/91, de 13 de agosto), obteniendo la unanimidad parlamentaria. Esta norma desarrolla los preceptos constitucionales sobre la materia y abre el camino para la aprobación de una ley que cree las regiones administrativas en el continente, amén de iniciar, también por ley, el procedimiento de la institución de cada región administrativa.

En realidad, la misma no aporta grandes novedades respecto de la regulación constitucional. Sus trazos fundamentales son excesivamente generalistas e, incluso, tal vez, indeterminados desde un prisma estrictamente jurídico. De este modo, el artículo 1 se limita a hablar de autonomía administrativa (poder reglamentario) y financiera (sin especificación de medios) de las regiones, amén de no atender a la economía jurídica cuando estipula que estarán dotadas de órganos representativos, iterando los términos de la Constitución al respecto en el articulado que sigue. Aquéllas tendrán la ambiciosa misión (vacía desde el punto de vista jurídico, una vez más) de lograr los intereses propios de las poblaciones respectivas como factor de cohesión nacional. Habría que preguntarse qué acontecería caso de transformarse los dos términos del binomio en contradictorios.

Otras aportaciones en referencia al texto constitucional, también excesivamente inconcretas y vagas, son la instauración (art. 4) del principio de subsidiariedad en relación al Estado y a los municipios (77), con la apostilla «y en la organización unitaria del Estado» (78), de un lado, y la administración abierta del artículo 9, de otro. Este último precepto es un magnífico ejemplo de bella exposición de principios que únicamente sirven de florido ornato literario en un texto de Derecho positivo, con el inconveniente añadido de que ocupa espacio en los diarios oficiales:

«Los órganos y agentes de las regiones administrativas deben promover una estrecha colaboración con los ciudadanos, estimulando sus iniciativas, en orden al refuerzo de las relaciones entre la Administración y los administrados, los cuales tienen el derecho de ser informados sobre los procedimientos en los que están directamente interesados, así

---

(77) En opinión del profesor FREITAS DO AMARAL, «no que toca á prioridade do Estado sobre a região, é uma ideia errada, e o preceito que a consagra é, quanto a nós, ilegal e inconstitucional (...). A regionalização do país só pode ser útil e necessária se tiver por objetivo *descentralizar o Estado* e, por conseguinte, fazer um número maior ou menor (mas significativo) de transferências para baixo, ou seja, do Estado para a região: se não for para isto, a regionalização será um contrassenso». Diogo FREITAS DO AMARAL: *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, Coimbra, Livraria Almedina, 1994, 2.ª ed., pp. 535-536.

(78) Expresar tanta insistencia revela temores inconscientes sin demasiado fundamento. No será necesario recordar el *utilitarista* y nimio papel que las cláusulas de intangibilidad deben desempeñar en las auténticas democracias: el acuerdo social, seguido por o simultaneado con el político, ha de poder eliminarlas o despreciarlas.

como el derecho de acceso a los archivos y registros administrativos, en los términos de la ley» (79).

En lo tocante a las competencias o, más estrictamente, áreas de actuación, hallamos en el artículo 17 que son bastante limitadas pero interesantes, especialmente las relativas al desarrollo económico y social; ordenación del territorio; medio ambiente, conservación de la naturaleza y recursos hídricos; equipamiento social y vías de comunicación; educación y formación profesional; turismo; apoyo a las acciones de los municipios de su ámbito, etc. Aunque mayores determinaciones se posponen hasta el momento en que se aprueben las respectivas leyes de creación de cada región administrativa.

Pero, para llegar a este punto, será preciso seguir un arduo procedimiento:

1. En primer lugar, será necesaria una ley de la Asamblea de la República que señale para todo el territorio del continente cuáles serán las regiones administrativas, especificando sus ámbitos territoriales y régimen aplicable a cada una, pudiendo esa ley establecer «estatutos» diferentes para todas, algunas o alguna de ellas, dentro de las directrices de la Ley Quadro o Marco.
2. Únicamente en ese caso, podrá ser instituida en concreto una región administrativa, siendo necesario a tal efecto obtener previamente el voto favorable de la mayoría de las Asambleas Municipales que representen la mayor parte de la población del área regional y publicar, con posterioridad, una ley de la Asamblea de la República instituyendo la región en cuestión. Sólo luego se elegirán los miembros de la Asamblea Regional.
3. De no obtenerse el voto favorable de dichas Asambleas Municipales, la Asamblea de la República promoverá una segunda consulta

---

(79) Ignoramos si tales elevadas prebendas sólo afectarán a los ciudadanos en cuanto lo sean de una región administrativa o si también les serán aplicables en tanto que ciudadanos del Estado portugués, de alguna otra de las autarquías locales o de las Regiones autónomas. La mera denominación de *administrados* ya denota implícitamente una minusvaloración de los incluidos en su campo semántico.

transcurrido el plazo de un año y, de fracasar nuevamente, se procederá a efectuar otras sólo en los períodos posteriores a la celebración de elecciones locales y, por consiguiente, de renovación de los órganos representativos de este carácter.

Parece obvio que la complejidad de dicho procedimiento más aparenta encaje de bolillos legislativo para obstaculizar, sino impedir, la regionalización que pretender su eficaz instauración. Además, como señala Macedo de Oliveira, podría suceder que existiesen durante años regiones administrativas en funcionamiento pleno y otras todavía por instituir, a pesar de la obligatoriedad constitucional de la creación simultánea (80).

Cabría también resaltar de esta Ley cómo, en lo relativo a las relaciones entre Asamblea y Junta Regional, se regula la moción de censura por mayoría absoluta, pero no el voto de confianza. La Junta, compuesta por un Presidente y seis o cuatro vocales según la población regional, será elegida conjuntamente por representación mayoritaria (81), escrutinio secreto y listas plurinominales, por la Asamblea Regional y de entre sus miembros.

Las Asambleas estarán constituidas por 46 o 61 diputados regionales, de conformidad con el número de electores de la región, siendo la cifra delimitadora de millón y medio. En las regiones de menos de millón y medio de electores, 31 diputados serán elegidos directamente por los ciudadanos censados del área de la respectiva región, y los restantes 15 serán escogidos por las Asambleas Municipales integradas en ella. En las regiones con más de millón y medio de electores, 41 diputados serán elegidos directamente y 20 escogidos indirectamente por las Asambleas Municipales. Cabe anotar la exigencia de dos tercios de diputados elegidos de forma directa. Los representantes que han de designar los Municipios serán elegidos por votación secreta y simultánea de un colegio electoral compuesto por los miembros de las Asambleas Municipales del área de la región que hubieran sido elegidos directamente en su momento por los electores.

---

(80) Cfr. *Direito das Autarquias...*, *op. cit.*, p. 356.

(81) Contrariamente a la tradición portuguesa que prefiere el sistema electoral proporcional.

Cabría subrayar en este punto el hecho de que la denominación de regiones administrativas no se corresponde en puridad con el carácter de órganos políticos de las Asambleas y Juntas Regionales, a pesar de haberse dado esta última denominación con la clara intención de evitar el término Gobierno Regional, además de configurarse como meros ejecutivos y no, propiamente y en principio, como órganos de dirección política. Está claro que el modelo posee una clara impronta política, como se desprende, por ejemplo, del hecho de que la moción de censura implica un control no de legalidad sino de oportunidad y ello en combinación con el modelo parlamentarista que, de manera parcial, se pergeña (aunque, tal vez, combinado con un predominio de la Asamblea o sistema convencional; dependerá de la práctica el balance favorable a uno u otro sistema de gobierno), por no referirnos al procedimiento electoral democrático. En supuestos como el presente, por más que se hable de autonomía administrativa, no cabe posibilidad de eludir el cariz político que la embarga.

Por fin, el representante del Gobierno será el Gobernador civil regional, quien podrá contar con un aparato de Vicegobernadores civiles regionales, y gozará de amplias atribuciones, especialmente de tutela y policía. En referencia a esta figura, no deja de resultar sorprendente para quien esto escribe –también originario de un Estado receloso de la autonomía local que, sin embargo, proclama– como la gran *protección* existente en Portugal sobre las entidades locales por parte del Gobierno central (Ley n.º 87/89, de 9 de septiembre), se extiende, asimismo, a las regiones administrativas. La consideración de las entidades locales como menores de edad por parte de los Estados centralistas parece ser un rasgo común a todos ellos en su afán paternalista, aunque se descentralicen. De ahí que no quepa llamarse a engaño sobre las posibilidades de autonomía que pueda conceder un padre celoso y protector que traspasa, sin el más mínimo rubor, el ordenamiento civil decimonónico a la esfera jurídico-pública, responsablemente participativa y democrática, de las puertas del siglo XXI.

Pero la mayor de las contradicciones, más propia de la fértil imaginación de Odiseo que de representantes elegidos democráticamente, la encontramos tras la última reforma de la Constitución de la República Portuguesa que, en ese interminable tejer y destejer legislativo sobre la regionalización, arrumba, en buena medida, las disposiciones de la Ley Marco de 1991 que acabamos de comentar, singularmente por mor del preceptivo y ya relatado referendo de ámbito nacional.

#### 4. *El Portugal continental. Propuestas de división*

##### 4.1. Introducción: los argumentos

Desbrozar la maraña dialéctica que se vislumbra como telón de fondo de tantas idas y vueltas legiferantes no resulta tarea sencilla. Probablemente, tras esa intrincada espesura, laten, en realidad, posturas radicalmente opuestas acerca de la concepción del Estado. Comprobaremos así que los diferentes posicionamientos sobre la regionalización administrativa no coinciden en plenitud con la adscripción partidaria, lo que no hace sino incrementar la complejidad de nuestro tratamiento.

Los principales considerandos que se han esgrimido para *justificar* el incumplimiento de las cláusulas constitucionales relativas a la regionalización administrativa son una buena muestra de que, lo que en el fondo ocultan, es un inconfeso deseo de reformar la Constitución en este punto, sin atreverse a manifestarlo con claridad, y de continuar operando con el modelo centralista pre-constitucional en los niveles organizativos de la Administración. Curiosamente, los que se han invocado con más fuerza y frecuencia son, en nuestra opinión, los menos sólidos, tales como la posible ruptura de la unidad nacional o el hipotético empeoramiento de los ya existentes desequilibrios económicos y sociales entre las diversas zonas del país. De todas formas, intentaremos sintetizar la totalidad de los aportados glosando al profesor Cândido de Oliveira:

1.º *La quiebra de la unidad nacional portuguesa.* La regionalización, por su propia naturaleza, dividirá el país creando tensiones como en otros Estados de Europa. Los ejemplos más frecuentes que al respecto se aducen son los del País Vasco en España y la disgregación de la antigua Yugoslavia. La mezquindad argumental resulta palmaria; no sólo por cotejar churras con merinas en clave de profecía escatológica, sino por la ironía que supone que una de las motivaciones principales de la definitiva independencia portuguesa en 1640 fue el *acérrimo* centralismo de Felipe IV.

No obstante, comentarios cáusticos aparte, ese temor espectral se desvanece por sí solo ante la evidencia de hechos como la ausencia de tensiones centrípetas; la clara unicidad cultural y lingüística portuguesa; la obviedad de que estamos refiriéndonos a una descentralización adminis-

trativa no legislativa, en aras, justamente, de reforzar la cohesión nacional, mejorando la eficacia y maximizando el aprovechamiento de unos recursos públicos siempre escasos, etcétera. Todavía más, contemplando el asunto por el envés, cuantas más regiones se creen menor será su dimensión territorial y poblacional y, por tanto, menor será, en principio, el peligro de tentaciones separatistas (82). Y convendría no olvidar que las mayores tensiones divisionarias del país no han provenido de ninguna región en concreto, sino de su —etérea, sin definidos trazados— zona norte, con la ciudad de Oporto a la cabeza, precisamente invocando el centralismo lisboeta; no es extraño que la mayor amenaza, en tiempos recientes, para la unidad nacional portuguesa haya acontecido en 1975, en un país centralizado, entre Norte y Sur, y no aduciendo precisamente razones étnicas o de diferencialismo, sino la palpable discriminación fruto del centralismo, a la postre en este caso, más separatista que unionista.

2.º *La falta de tradición regional.* Una verdad de Perogrullo, motivada precisamente por el predominio de los regímenes centralistas en la historia política portuguesa, situación que se quiso subvertir con la Constitución democrática de 1976, por lo que este argumento se vuelve en contra de sus defensores. Justamente lo anómalo es que todavía no se hayan instaurado las regiones administrativas tras esa fecha.

3.º *Dificultad de la división territorial.* Esa misma falta de tradición avala esta circunstancia, por lo que no existe una división natural o histórica que merezca consenso, en vista de lo cual la partición del país en regiones siempre tendría un cierto cariz artificial. Contraargumentemos con Cândido de Oliveira: «No olvidemos que todas las divisiones —como todas las uniones— tienen mucho de artificial. La división entre el Miño y Galicia es, a muchos títulos artificial (...). Artificial fue también la división del país en municipios realizada en 1835 en un período de gran inestabilidad política, suprimiéndose entonces más de cuatrocientos concejos y, sin embargo, hoy todos alaban la división municipal que tenemos. Se ataca a la región en nombre de un municipalismo que es un producto de esa todavía reciente reforma.

---

(82) Fuera de la consideración de que si éstas se diesen y tuvieran un aplastante apoyo social, la ausencia o existencia de una estructura administrativa regional no iba a suponer un factor determinante para la consumación del hecho. Siempre hablando, por supuesto, del empleo de mecanismos democráticos.

A la postre cualquier división territorial es siempre un artificio (y artificio es, según una de las definiciones de los diccionarios, un producto del arte) que debe ser hecha con la finalidad de servir mejor a la administración del país.

La adecuada división territorial acaba por ser aquella que salga beneficiada en la balanza de las ventajas y desventajas que resultan de cualquier organización del territorio. En cierto modo podemos decir, ciertamente para extrañeza de los que defienden la centralización, que –felizmente– no tenemos divisiones naturales resultantes por ejemplo de la lengua o de montañas difícilmente franqueables que *faciliten* la división regional» (83).

4.º *El riesgo de una mayor burocratización*, incrementando un número ya excesivo de funcionarios. Si esta fuera una consecuencia ineluctable de la regionalización, este argumento sí tendría fundamento. Pero, en realidad, la regionalización administrativa debería aprovecharse para, justamente, redistribuir adecuadamente el personal al servicio de la Administración pública, numeroso y no por casualidad, debido al intenso centralismo estatal y, sobre ser excesivo, poco eficiente precisamente por su mal encaje, al menos parcialmente. Superponer unas nuevas estructuras administrativas sobre otras ya existentes no tiene el menor sentido (84); utilizar mejor los recursos que se tienen es necesario y debería considerarse una prioridad.

5.º *El incremento de la cifra de cargos públicos políticos*. Lo que aumentaría, de consuno, los gastos de un país ya saturado en este aspecto. Además, se dice, conllevaría el riesgo de aparición de líderes políticos que crearían feudos regionales que serían tanto o más opresores que los del Terreiro do Paço (85). Se ejemplifica el argumento con el caso de Madeira.

---

(83) António CÂNDIDO DE OLIVEIRA: «A Regionalização: um caminho aberto», en *Scientia Iuridica* n.º 256/258, tomo XLIV, Braga, Universidade do Minho, 1995, p. 306.

(84) El caso español resulta tristemente ilustrativo en este aspecto. Crear Administraciones autonómicas sin eliminar órganos periféricos del Estado o el estrato provincial no puede provocar sino críticas desde el punto de vista técnico.

(85) Sede del Gobierno portugués.

Una vez más es cuestión de perspectiva: argumentar que la democracia es cara suele esconder inconfesables motivaciones. Aventurar riesgos de neocaciquismo o manipulación de las masas regionales por parte de líderes megalómanos implica tanto como argüir la absoluta falta de madurez política de la sociedad portuguesa, obviando que, normalmente, la corrupción, los excesos burocráticos y el clientelismo son fruto directo del alejamiento de los gestores públicos y la ciudadanía, algo que se dificulta ora con el acercamiento entre Administración y ciudadanos que de suyo lleva la regionalización, ora con la mayor dispersión del poder político que la misma implica. Además, aún en el caso extremo de crear el máximo número de regiones propuesto, la cifra total de nuevos diputados regionales (que no contarían con salario fijo) rondaría aproximadamente los cuatrocientos, siendo un tercio de ellos ya cargos públicos electos municipales. Y en cuanto al *prototipo* de Madeira, todavía se encuentra muy distanciado de los más de cuarenta años de sucesivas mayorías parlamentarias de la CSU bávara, sin que a nadie se le haya ocurrido comentar que este importante Estado federado alemán es un auténtico reducto de caciques; dígase otro tanto, *mutatis mutandis*, para el caso catalán. A la postre, permanece la sensación de que lo que realmente molesta es la voluntad popular expresada a través del voto cuando no coincide con la propia.

6.º *La pequeñez territorial del Estado portugués*, lo que convierte su división en regiones en un contrasentido; Portugal mismo sería una sola región comparando su dimensión con la de ciertos Estados europeos. La realidad de otros países de nuestro entorno en iguales circunstancias desbarata, por sí sola, este parecer; Bélgica, Irlanda, Dinamarca o incluso Grecia, con sus respectivas estructuras intermedias de poder local, por no referirse al Estado federal austríaco o al modelo suizo, son muestra de que, precisamente Portugal, es la excepción en este sentido.

7.º *Se agravarían los problemas económicos y sociales del país*, propiciando un desequilibrio interregional todavía mayor que el actualmente existente al favorecer a las regiones más ricas. Afirmación que, desde luego, está por demostrar, cosa que no sucede con lo acontecido con el modelo centralista, el cual ha conseguido escindir Portugal en dos franjas de desarrollo económico que, cada día más, se están bipolarizando extremadamente: la litoral y el resto del país. Por otro lado, datos estadísticos recientes de la propia experiencia regional europea muestran que, difícilmente, se consiguen paliar los desequilibrios interregionales, a pesar de

las cuantiosas inversiones de fondos públicos de compensación que se destinan a las regiones más pobres, sin promover el desenvolvimiento endógeno y la cooperación de las iniciativas particulares combinadas con las públicas. Y ello con total independencia del modelo político-territorial adoptado por cada Estado.

Sobre estar prevista la regionalización en la Constitución portuguesa, y oportunidades ha habido para anularla en las cuatro importantes reformas experimentadas hasta la fecha en la misma, parecen también más sólidos los argumentos proclives a su implantación. Quizás, para empezar, habría que delimitar someramente de qué estamos hablando cuando lo hacemos sobre una regionalización administrativa. Y, en este sentido, el texto constitucional se expresa con bastante claridad al establecer la doble tipología que ya hemos comentado en páginas anteriores.

Resulta innegable que algunas semejanzas existen entre unas y otras: son personas colectivas de Derecho público de carácter territorial; son elementos descentralizadores del Estado; ambas disponen de poder reglamentario y de autonomía administrativa y financiera, etc. Pero, glosando al profesor Freitas do Amaral, tal vez sean más las diferencias:

1. Las regiones continentales son autarquías locales, las regiones autónomas insulares son verdaderas regiones político-administrativas.
2. Las regiones continentales se rigen por el Derecho estatal, las insulares por sus propios Estatutos elaborados por ellas mismas, aunque respetando las directrices constitucionales.
3. Las regiones continentales tienen poderes administrativos, reglamentarios; las autónomas también pero además poderes legislativos y participan, parcialmente, en el ejercicio de la función política del Estado.
4. Las continentales apenas intervienen en la elaboración del plan regional; las autónomas lo elaboran ellas mismas sin apenas interferencias.
5. La disolución de los órganos regionales en el continente compete al Gobierno; la de los órganos de las regiones insulares al Presidente

de la República, oídos la Asamblea de la República y el Consejo de Estado (86).

Podrían apuntarse otros matices menores, pero los señalados son los más importantes.

¿De qué clase de regionalización hablamos, pues, al referirnos al continente? Simplemente, de crear un nivel territorial intermedio de poder político democrático entre el Estado y las entidades locales menores (particularmente los municipios) que, atendiendo a los intereses de su ámbito, sirvan simultáneamente para descentralizar la estructura administrativa portuguesa, resolviendo los problemas regionales existentes (87). Concepción realmente alejada de la fuerte impronta de autonomía política de las Regiones Autónomas, y mucho más del alarmista cariz de entes ansiosos por independizarse que parece traslucirse de los estudiados argumentos antirregionalizadores (88).

Sin lugar a dudas, los aspectos positivos inclinan claramente el fiel de la balanza hacia la necesidad de la regionalización. Al margen de grandes cuestiones de principio, en las que no podemos detenernos, como la intensificación de la vida democrática y la mayor proximidad entre mandantes y mandatarios que implica cualquier Administración local verdaderamente democrática, se podrían aportar otras razones, si se quiere, más apegadas al puro utilitarismo.

---

(86) Cfr. Diogo FREITAS DO AMARAL: *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, Coimbra, Livraria Almedina, 1986, pp. 537-538.

(87) Cfr. António CÂNDIDO DE OLIVEIRA: «A Regionalização...», *op. cit.*, p. 303.

(88) No obstante, no se trata de reducir la esfera de «lo político» al hecho de tener o no capacidad legislativa. El hecho de que se denominen regiones administrativas no las relega a la categoría de órganos técnicos; la misma composición de sus órganos de gobierno y administración revela una fuerte impronta política. Como señala Luís SÁ «as regiões sem poderes legislativos, e as próprias autarquias locais, sejam ou não `autarquias regionais`, não deixam de ser entidades em torno das quais surgem, ou podem surgir, lutas que se situam no domínio do político. O próprio elenco das suas atribuições e competências e recursos financeiros pode ser objecto de intensas lutas políticas, como aconteceu frequentemente com os municípios (e por vezes também com as freguesias) no caso de Portugal», por lo que resultará más relevante atender a las identidades subyacentes en cada región (administrativa o no) y los lazos de pertenencia, más tenues o más fuertes, de sus habitantes. Luís SÁ-Ana SERRANO-Daniel BRANCO: *As Regiões Administrativas. Democracia e desenvolvimento*, Lisboa, Caminho, 1998, p. 33.

*Verbi gratia*, la mera existencia –palpable– de agudos problemas de administración pública de idiosincrasia nítidamente regional que es necesario resolver. Así, por poner un caso, la resolución de cuestiones de ordenación del territorio y del desarrollo regional exigen una dimensión que sobrepasa a la de los municipios (y sus posibilidades financieras) y, asimismo, una proximidad que no se compadece con un Estado que tiene su centro de toma de decisiones en una capital distante, donde confluyen y se apilan sin adecuada solución todos los problemas de esta índole del país.

Además, las cuestiones de desarrollo regional implican no sólo factores puramente económicos, sino también, en íntima relación, temas de educación, salud, medios de comunicación, etc., que precisan de una implementación a través de estructuras administrativas de radio más amplio que los municipios, pero no tan grandes que las transforme en ineficaces. De hecho, en las reformas locales experimentadas en casi toda Europa a partir de la década de los setenta (89), las tendencias –sobre todo buscando la eficiencia– han simultaneado la reducción de la cifra de entidades locales municipales, inviables por su reducido tamaño, y el refuerzo de estructuras intermedias, condados, comarcas, etc., en un aparato denominado de dos escalones o *two-tier system*.

De hecho, también el propio Gobierno portugués ha estructurado en sus más recientes reformas en los principales ministerios su Administración periférica en función de organigramas regionales. Cosa distinta es que el centralismo lisboeta las haya dotado de poderes para que sean capaces de resolver los problemas de índole regional (90).

Es evidente que quien mejor conoce sus problemas son los propios interesados en resolverlos, pero deben tener los medios adecuados para poder hacerlo. Como señala el profesor Freitas do Amaral, la regionalización significa una gran apuesta en la capacidad de los ciudadanos y de las fuerzas vivas portuguesas, porque lo hacen por su capacidad de asumir la decisión de sus particulares problemas, autoadministrándose; y añade que el decidi-

---

(89) Con la excepción de los países del sur de Europa influenciados por el centralista modelo napoleónico que, sin embargo, han compatibilizado en algunos casos con la creación de entes políticos autónomos, lo que ha acarreado no pocas incoherencias.

(90) Cfr. António CÂNDIDO DE OLIVEIRA: «A Regionalização...», *op. cit.*, pp. 310-311.

do empeño en pro de la regionalización significa que Portugal ha alcanzado un elevado grado de madurez, no sólo política, cívica o culturalmente, sino también en los planos económico, financiero y administrativo (91).

No podemos detenernos más en el desarrollo de un tema que apartaría material para varias Tesis Doctorales. Simplemente dejar, de modo gordiano, como colofón unas lúcidas palabras de Pedro Santana Lopes: «O meu argumento principal a favor da Regionalização é que não é preciso haver mais provas. Basta ver ao que esta organização administrativa nos conduziu, em termos de diferenças dentro de um país tão pequeno, para se demonstrar que o modelo está esgotado» (92).

#### 4.2. Propuestas de división

Hay una cuestión clave que hasta ahora apenas hemos mencionado, pero que cruza de parte a parte la totalidad de cualquier discurso que se pretenda efectuar sobre la regionalización en el Portugal continental. Es la circunstancia de la absoluta centralización de las estructuras político-partidarias lusas. En Portugal no existen partidos políticos regionales (como sabemos, están prohibidos por la Constitución) y las estructuras partidarias locales manifiestan una fuerte dependencia de los lideratos políticos centrales (93). «En algunos casos, es evidente la sumisión de los políticos locales a las estrategias nacionales, a las que sirven como `correas de transmisión´, incluso porque hay que pagar el tributo de la lealtad para un posible ascenso político al nivel nacional. En otras situaciones, como es el caso de políticos locales incómodos, tienden a ser, con el paso del tiempo, aplastados por la lógica de la máquina partidaria centralizada o, si alguno tiene suficiente fuerza, va permaneciendo en su puesto, “clamando en el desierto” a favor de la causa regional» (94).

Súmese a esto el factor de que la clase política portuguesa es relativamente reducida y homogénea, capitalizada en buena medida por pro-

---

(91) Cfr. Diogo FREITAS DO AMARAL: *Curso de Direito Administrativo*, op. cit., p. 543.

(92) En el lisboeta *Diário de Notícias* (6 de julio de 1998).

(93) Cfr. T.C. BRUNEAU and A. MACLEOD: *Politics in Contemporary Portugal: Parties and the Consolidation of Democracy*, Boulder (Colorado), Lynne Rienner, 1986.

(94) Armando PEREIRA: «O processo da regionalização em Portugal», op. cit., p. 208.

fesores universitarios; añádase que la Constitución de 1976 le otorgó una preponderancia prácticamente exclusiva sobre los asuntos públicos a los partidos políticos (como reacción al régimen anterior); conjúguesele que su militancia nacionalista es muy fuerte (con independencia de adscripciones ideológicas o partidarias), propia de un país relativamente pequeño y siempre temeroso de ser invadido o absorbido por su poderoso vecino, en combinación con las elevadas dosis de centralismo necesarias para alimentar el que consideran imprescindible nacionalismo luso, y se obtendrá una mezcla de elementos que proporciona una idea bastante aproximada del estado de la cuestión.

Armando Pereira resalta como otro factor relevante contrario a la institucionalización de las regiones, el peso de la inercia resultante de los intereses personales y políticos, sobre todo de dirigentes de la Administración pública, instalados en la capital, verificable en cualquier país y sistema de tendencia centralista, y que ha sido objeto de abundante literatura y estudios de la Ciencia Política y de la Administración Pública; en el caso italiano, por ejemplo, gran parte del retraso en la implantación del mapa regional se debió a los intereses del alto funcionariado del país. «El ejemplo portugués, en lo que respecta al recelo por la pérdida de privilegios político-administrativos, no rehuye la regla general. La posición jacobina –en cuanto a la inutilidad que suponen los debates políticos sobre las regiones, los fantasmas y amenazas de fraccionamiento de la nación, el derroche de energías y de la eficiencia gubernativa, así como el acrecentamiento de más centros de poder– es normalmente encubierta con la apariencia de gran legitimidad política y administrativa, aún cuando es sencillo verificar en qué medida eso resulta de los juegos de poder, de la fuerza que se tiene que no se quiere perder o de las tácticas políticas coyunturales» (95).

Mencionado ha quedado como se cambia de postura sobre el tema, con pasmosa facilidad, en función de si se está gobernando en un momento determinado o se está en la oposición. Cualquier cambio en la estructura administrativa de un país implica un riesgo, trance que es mayor para el gobierno que asume la responsabilidad, máxime si tiene en cuenta que una reforma de este calibre no se puede imponer por decreto, sino extre-

---

(95) *Ibid.*, p. 209.

madamente consensuada, aunque sólo fuera por afán de reproducción política, algo que aprendió en su propia experiencia un líder tan carismático como De Gaulle.

Otra razón claramente política que se enmascara como las otras en una especie de proclama de salvar a la patria de la peste regionalizadora, pero que apenas se explicita abiertamente es el hecho de los posibles resultados electorales que podría obtener el Partido Comunista en determinadas zonas del país. Téngase en cuenta como en el cinturón industrial de Lisboa o en el Alentejo, los ortodoxos comunistas portugueses detentan el poder en aproximadamente las dos terceras partes de las Cámaras Municipales. El nivel político intermedio regional propiciaría que obtuviesen una significativa victoria política, sin duda de mayor trascendencia que las de los concejos (96).

Las coyunturales circunstancias políticas de los intereses partidarios continúan incidiendo de forma negativa sobre la regionalización. Curiosamente, cuando la victoria del partido del recién dimitido Primer Ministro, António Guterres, permitió desbloquear el tema [una de las estrellas de su campaña (97)], la oposición que, como ya sabemos, normalmente en Portugal juega a regionalizar, se convirtió en el más furibundo adversario del proceso regionalizador, encarnado en su presidente Marcelo Rebelo de Sousa, antes ardiente defensor de la regionalización. La presión conjunta, como si de una cuestión de vida o muerte se tratara, de las fuerzas opositoras (98), importantes medios de comunicación social, algunos intelectuales (José Saramago) y destacadas figuras del propio partido que sustenta parlamentariamente al Gobierno, como el antiguo Presidente de la República Mário Soares, impusieron un considerable freno, hasta el punto, ya explicado, de elaborar una Ley Orgánica del referendo previa a la posible implantación de las regiones administrativas, norma que parece pensada exclusivamente para ello (99). Paradójico puede aparentar que

---

(96) El miedo al «cinturón comunista» ya se había manifestado años atrás en Italia en relación con las regiones de Toscana, Umbría y Emilia-Romana.

(97) En el programa electoral del Partido Socialista se puede leer como «*O PS assume a regionalização como prioridade política e como processo democrático de redistribuição territorial da iniciativa e da participação*» (el subrayado es nuestro).

(98) Algo que demuestra el hecho de que la citada Ley dedica en exclusiva todo un título, el V, al referendo relativo a las regiones administrativas.

(99) El anterior Primer Ministro, CAVACO SILVA, también había sido un gran entusiasta de la regionalización. La prometió en todas sus campañas electorales y programas gubernamentales para después arrepentirse sin haber explicado nunca por qué.

el propio Presidente de la República, Jorge Sampaio, también del mayoritario Partido Socialista (y no de la corriente social-cristiana del partido como su Primer Ministro), haya llegado a presentar recurso ante el Tribunal Constitucional por la ley regionalizadora que obtuvo la aprobación parlamentaria por la mayoría afín al Gobierno. Paradójico pero sintomático.

Todo ello nos lleva a asentar la conclusión antes narrada de que el modelo regional no es lo más importante cuando se trata de regionalizar, sino una excusa para encubrir un debate en realidad centrado sobre la concepción del Estado portugués, aunque no se diga nunca claramente. Porque, al fin y al cabo, este tipo de regionalización tiene mucha menor trascendencia para la homogeneidad del modelo que las ya existentes Regiones Autónomas. Hasta tal punto ha degenerado la situación que «hoxe hai cada vez máis xente a preguntarse se existe a vontade de instaurar en Portugal por enteiro un verdadeiro poder local, conferíndolle, mediante a elección directa polos cidadáns, lexitimidade e representatividade democrática a un poder rexional que o centralismo gobernantal mantén con outro disfraz, sen ningún control popular e, por regra xeral, de costas ós concellos» (100).

A lo largo de los años de vida constitucional, más de veinte proposiciones fueron presentadas parlamentariamente antes de llegar al enrarecido momento actual en el que han proliferado todavía más; como veremos, hasta los partidos opuestos a la regionalización tienen sus propias propuestas. Pues bien, uno de los temas clave objeto de debate y, a la vez, elemento dilatador, ha sido el relativo al número de regiones, en definitiva, a la dimensión que las mismas deberían tener. Como probablemente sea cierto el apotegma de que mejor es no regionalizar que hacer una mala regionalización, conviene que nos detengamos un momento en esta cuestión.

Las dos alternativas más frecuentes son las del modelo de gran región o el de región media. Si las regiones deben ser grandes unidades heterogéneas, espacios amplios y diversificados, pensados sobre todo para la planificación económica, el esquema más adecuado parece el de región-

---

(100) Alexandre CASTANHEIRA: «Portugal: rexionalización e democracia», en *Tempos Novos* n.º 8, Santiago de Compostela, Atlántica de Información e Comunicación de Galicia, 1998, p. 55.

comarca, como cabe observar en las actuales Comisiones de Coordinación Regional. Si se piensa que deben ser unidades homogéneas de tipo medio, auténticas comunidades naturales e incardinadas en una perspectiva regionalista, en tal caso será preferible el esquema de región-provincia. Un ejemplo claro es el referido al Norte de Portugal; ¿deberá ser una única región o será mejor dividirlo en las regiones de Minho y Trás-os-Montes, pudiendo incluso regionalizar, aparte de las dos citadas, el área metropolitana de Oporto?

El profesor Freitas do Amaral ha escrito sobre las distintas ventajas de uno u otro modelo. A favor de la región-comarca o gran región señala que:

- a) Es más favorable para la planificación económica.
- b) Compensa potencialidades y deficiencias en zonas económicamente heterogéneas.
- c) Confiere mayor peso a las decisiones y declaraciones de los órganos regionales.
- d) Supone un menor dispendio en la instauración de las regiones, una vez que se tratará de implantar cinco o seis sedes y servicios regionales en el conjunto del país, en vez de las diez u once que serían precisas para la otra modalidad.

En pro de la región-provincia o región media pueden invocarse los siguientes argumentos:

- a) La tradición histórica portuguesa es más proclive a esta tipología regional que a la anterior.
- b) Podría conseguirse una mayor polarización de los entusiasmos regionales.
- c) Las regiones de dimensión media constituyen un peligro menor para la unidad nacional que las grandes.
- d) La mayor facilidad para resolver el problema político de la división regional del Alentejo.
- e) Una mejor articulación con las áreas metropolitanas de Lisboa y Oporto.

- f) Con esta división se eliminaría, con total seguridad, el decadente distrito, lo cual no se garantizaría con únicamente cuatro o cinco regiones (101).

Abundando en este asunto, parece claro que una excesiva heterogeneidad puede generar incompatibilidades con un sentimiento social de verdadera integración (como actualmente sucede con las Comisiones de Coordinación Regional). Además, el potenciamiento endógeno de las deprimidas zonas del interior de Portugal, requiere políticas propias diferenciadas de las que pueda haber en el más desarrollado litoral. Por último, cabría aportar que unas regiones de tipo medio, como las que propone el proyecto gubernamental, poseen también capacidad de actuar sobre variables macroeconómicas, en línea con las experiencias de otras regiones europeas.

Todavía hay más. No estando bien definidos los límites de las regiones administrativas, dado que existen bastantes zonas de interferencia entre más de una, por lo tanto discutibles con criterios de racionalidad, lo que implica de suyo una decisión política (serían casos como los de Leiria, Viseu, Minho y la península de Setúbal), aún lo están menos, en algunos casos, las claras ubicaciones de las capitalidades regionales, lo que añade nuevas dificultades.

Y en el centro de la controversia, las consabidas discusiones de ingeniería electoral, en las que –se dice– que las grandes regiones (como las actuales Comisiones de Coordinación) favorecerían los intereses electorales del Partido Social Demócrata, las medias los del Partido Socialista Portugués y las pequeñas regiones naturales los del Partido Comunista Portugués.

Algo de ello puede percibirse en los distintos proyectos presentados por las fuerzas políticas a la hora de realizar la división regional del país. Veámoslo.

En el Proyecto de Ley presentado por el Grupo Parlamentario del Partido Comunista Portugués (5 de febrero de 1996), aparece una indudable

---

(101) Cfr. Diogo FREITAS DO AMARAL: *Direito Administrativo*, op. cit., pp. 544-545.

ventaja, ya que permite eludir el problema constitucional de la simultaneidad de creación de las regiones, sin imponer su institucionalización contra la voluntad de las poblaciones (municipios) implicadas, posibilitando así que, a medida que las regiones superen progresivamente sus divergencias fronterizas (siempre en casos de continuidad territorial), puedan ser implementadas de forma separada; es decir, se crean simultáneamente las regiones y no se contradice el precepto constitucional, pero se arbitra mediante una fórmula que permite implantar secuencialmente las mismas, en función del mayor o menor consenso que exista entre las poblaciones (municipios) del área afectada; este proceso parece acertado, sobre todo sabiendo lo fácil que es incitar el exacerbamiento de las pasiones en cualquier clase de disputa territorial.

Las regiones previstas en el artículo 1 de este Proyecto de Ley son las siguientes (nueve en total):

1. *Minho*, constituida por los actuales distritos de Braga y Viana do Castelo.
2. *Porto y Douro Litoral*, con el área correspondiente al actual distrito de Porto.
3. *Tras-os-Montes y Alto Douro*, constituida por los actuales distritos de Bragança y Vila Real.
4. *Beira Litoral*, constituida por los actuales distritos de Aveiro, Coimbra y Viseu.
5. *Beira Interior*, constituida por los actuales distritos de Castelo Branco y Guarda.
6. *Alta Estremadura, Oeste y Ribatejo*, constituida por los actuales distritos de Leiria y Santarém y por los municipios del distrito de Lisboa no integrados en la actual institución metropolitana.
7. *Región metropolitana de Lisboa y de la Península de Setúbal*, constituida por los municipios que integran la actual Área Metropolitana de Lisboa creada por la Ley n.º 44/91.
8. *Alentejo*, constituida por los municipios del distrito de Setúbal no integrados en la actual Área Metropolitana de Lisboa y por los distritos de Beja, Évora y Portalegre.
9. *Algarve*, constituida por el actual distrito de Faro.

El Proyecto de Ley del Partido ecologista «Os Verdes» (de 23 de abril de 1996) sigue muy de cerca el del Partido Comunista, concretamente

propone las siguientes nueve regiones: Algarve, Alentejo, Lisboa y Setúbal, Ribatejo y Oeste, Beira Interior, Beira Litoral, Tras-os Montes y Alto Douro, Porto y Minho.

El Proyecto de Ley del Partido Socialista (15 de abril de 1996) propone también nueve regiones, de las cuales únicamente en dos no existe coincidencia con la propuesta del Partido Comunista, ya que la socialista unifica en una sola región (denominada de Entre Douro e Minho) los actuales distritos de Viana do Castelo, Braga y Porto, suprimiendo así la región propuesta por el PCP denominada de Porto y Douro Litoral; en contrapartida, propone la división del Alentejo en dos regiones, una denominada Alto Alentejo (que abarca los distritos de Portalegre y Évora) y otra llamada Bajo Alentejo (que incluye el distrito de Beja y los municipios del distrito de Setúbal no incluidos en el área metropolitana de Lisboa). Puede observarse que las discrepancias entre ambas proposiciones son de un cariz menor.

El Proyecto del Partido Popular sí contiene notables diferencias, ya que divide el país en solamente seis regiones: Entre Minho y Vouga, Tras-os-Montes y Alto Douro, Beiras, Lisboa y Vale do Tejo, Alentejo y Algarve. Diferencias no exclusivamente por el menor número, sino porque prescinde de los límites trazados por los actuales distritos para proponer la división, sino las de las agrupaciones de municipios que coinciden con los NUT's de nivel III (102).

En opinión de Ramires Fernandes, esta técnica de división del territorio atendiendo a las zonas de influencia y de atracción de los municipios como cabeceras comarcales, no coincidente en ocasiones con los distritos, puede ser polémica, pero intenta proceder a una división menos artificial que las simples sumas de distritos, lo que posibilita enmendar errores o faltas de actualización en las circunstancias socioeconómicas presentes, y no en las de los tiempos de la división distrital (la última de 1959). De este modo, Aveiro queda encuadrado en la Región de Entre Minho y no en las Beiras como preconizan cualesquiera de las otras propuestas; algo bastante lógico, ya que el distrito de Aveiro se complementa perfecta-

---

(102) Es decir, los relativos a las agrupaciones de municipios según la Nomenclatura de las Unidades Territoriales Estadísticas consagradas por la Unión Europea como uno de los tres niveles de integración regional.

mente con esta región y poco tiene que ver con los distritos de Viseu o de Coimbra, aunque cabría señalar que conformaría una región muy amplia y poderosa económicamente justo en el polémico norte más desarrollado. Por ello señala este experto que este modelo debe ser ponderado, con independencia de cuál sea el modelo divisional finalmente adoptado, «ya que podrá `afinar´ la división regional a través de criterios que, en ciertos casos, son más realistas y atentos a la identidad cultural o socioeconómica que la que resulta de las propuestas de los otros partidos» (103).

Para finalizar esta exposición de las distintas sugerencias de divisionismo regional, no se puede olvidar la que se inclina por aprovechar el modelo ya existente de las Comisiones de Coordinación Regional, lo cual contaría con obvias ventajas cara a su rápida implementación. Varios dirigentes del Partido Social Demócrata han defendido esta opción, como Valente de Oliveira o Vieira de Carvalho, lo que parece indicar que, probablemente, el principal partido de la oposición respaldará esta propuesta regionalizadora, aunque por el momento no ha presentado ningún proyecto concreto a la espera de la celebración del referendo nacional sobre la regionalización, cuyos resultados, en buena medida, van a resultar determinantes para la futura postura de este —en el asunto que nos ocupa— errático partido político.

#### 4.3. El futuro. Sobre el referendo y sus expectativas inmediatas

Explorar los múltiples avatares del pasado es factor explicativo de que no resulte sencillo pronosticar el futuro; lo que va a acontecer después del referendo del ocho de noviembre es una auténtica incógnita. Antes del mismo, la mayoría parlamentaria se decantaba con claridad por su implantación, la oposición hacía bandería contra ella, la mayoría de los Presidentes de las Cámaras municipales de Portugal (más del 80%) apoyaban la regionalización (aunque con discrepancias en cuanto al número de regiones), lo cual es un síntoma de clara madurez respecto a posiciones anteriores y, por su parte, la opinión pública portuguesa no parecía estar demasiado estimulada con el acontecimiento.

---

(103) Manuel RAMIRES FERNANDES: *A problemática da Regionalização*, *op. cit.*, p. 67.

El propio Tribunal Constitucional había dado el visto bueno para la Ley regionalizadora aprobada por la mayoría parlamentaria el nueve de octubre, aunque con matices. Si bien rechazó el recurso presentado por los socialdemócratas, aceptó parcialmente el ya comentado del Presidente de la República. En concreto, estimaba el Alto Tribunal que se debía modificar la Ley en dos aspectos, uno de ellos el relativo a que las leyes de institución de cada región administrativa puedan establecer diferencias en lo tocante al régimen aplicable a cada una después de la celebración del referendo; los magistrados opinaban que el régimen específico de competencias de cada región debía estar legalmente definido antes de la consulta popular. El otro artículo declarado inconstitucional resulta más controvertido, ya que era el referido a la posibilidad de modificación, mediante ley orgánica aprobada por la Asamblea de la República, de las fronteras de las regiones inicialmente establecidas; consideraban los magistrados que ningún límite regional aprobado a través de un referendo de las respectivas poblaciones puede ser alterado sin renovar la consulta popular.

Y es que la papeleta que los ciudadanos lusos debían depositar en las urnas el día ocho de noviembre contenía una doble pregunta. De un lado, se consultaba a los electores si estaban de acuerdo en que se procediera a la división de Portugal en regiones administrativas; de otro, si estaban conformes con la división realizada en la región respectiva. Añadiendo, además, que la exigencia mínima de participación para que la consulta tuviera efecto vinculante (104), era de, al menos, la mitad de los electores legalmente censados más uno, de no ser así, poco importaría que los que votaran se decantasen masivamente por la regionalización.

Analizando mínimamente la cuestión del referendo, es un hecho que la falta de tradición en este sentido de Portugal no encuentra explicación lógica para su establecimiento motivado por la cuestión de las regiones administrativas, aún más valorando el requisito de mínima participación antedicho que, si bien puede tener cierta lógica, aparece justamente cuando se quiere decidir sobre el tema de las regiones del continente, convirtiéndose en un nuevo obstáculo. Razones de mayor peso específico existieron con las reformas constitucionales, con la adhesión a la Comunidad

---

(104) No deja de ser un tanto incongruente que se apele directamente al pueblo soberano para que resuelva si su respuesta no va a tener carácter decisorio.

Económica Europea, primero, y la ratificación del Tratado de la Unión Europea, después, con explícitas modificaciones de la soberanía, o, incluso, cuando se trató de otorgarles autonomía política a los archipiélagos de Azores y Madeira. La justificación que en tales circunstancias se aportó para evitar la consulta popular fue justamente la nula tradición histórica (105).

Todavía más. No resulta dudosa la necesidad de amplio consenso por parte de todos los partidos políticos del país para implantar una reforma administrativa tan profunda. Pues bien, la postura destructora de la oposición que logró un importante éxito político al forzar a la mayoría parlamentaria (106) a aprobar una Ley del referendo y provocar la consulta popular (a nivel nacional, no regional) sobre la regionalización, ahora mismo está manifestándose en un sentido tan contrario a su definitiva implantación que, incluso en caso de que el pueblo portugués la apoyase, no habría colaboración en su adecuada institucionalización por parte de la segunda fuerza política del país, lo cual, en la acreditada opinión de Ramires Fernandes, «no traerá ningún beneficio al país, sino que será una maniobra desmovilizadora del entusiasmo y del deseo de cuantos defienden convencidamente la descentralización administrativa» (107). De hecho, uno de los líderes del PSD, el profesor Vieira Carvalho ha confesado, casi pidiendo disculpas por la posición de su partido y la suya personal en ese momento (*Diário de Notícias* de 26 de julio de 1998), que la única razón por la que no iba a votar sí en el referendo era la de no querer abandonar su espacio en la guerra de la derecha contra la izquierda en que se transformó el referendo sobre la regionalización.

Porque imaginemos ahora que la consulta alcanzase la participación mínima requerida y que el desenlace fuese negativo en las dos cuestiones

---

(105) No trasciende, probablemente, del carácter de mera anécdota la circunstancia de que se encuentren en trámite parlamentario por parte de los cuatro principales partidos del arco parlamentario portugués, en la actualidad nada menos que cuatro proyectos de ley (dos del PSD, 1 del PCP, 1 del CDS-PP) y una proposición de ley del gobierno (PSP), relativos a la alteración de la ley orgánica del referendo y al referendo regional.

(106) Si el Partido Socialista no hubiera aceptado, el Partido Social Demócrata podría haber continuado proclamándose como defensor de la regionalización. A cambio el Gobierno de GUTERRES obtuvo el apoyo del PSD en la aprobación parlamentaria del Presupuesto General del Estado de ese año.

(107) *A problemática...*, *op. cit.*, p. 40, nota 37.

planteadas. Con su resultado vinculante nos encontraríamos con la complicada circunstancia de que el pueblo portugués se manifestaba contrario a una parte de su vigente Constitución. Las voces que se levantarían clamando por la reforma constitucional en este punto tendrían que acogerse con urgencia. El conflicto jurídico-político podría alcanzar cotas desmesuradas; hasta se podría poner en tela de juicio la legitimidad de las futuras decisiones que, respecto de la alteración de la Carta Magna, adoptasen los representantes parlamentarios del pueblo portugués, e incluso podría dudarse del mismo fundamento de la Constitución de 1976.

En otro orden de cosas, el refuerzo que se imprimiría al vigente modelo centralista resultaría determinante para posponer *sine die* la regionalización (108), con el consiguiente empobrecimiento democrático que, de consuno, atraería la no regionalización, amén de mantener intocados los enormes problemas existentes en la Administración Pública portuguesa, especialmente los relativos a las políticas públicas de las áreas regionales.

Las dos cuestiones formuladas en el referendo no son excluyentes, pero ¿qué acontecería si la negativa no es el acuerdo con la regionalización sino la discrepancia en la concreta división? ¿y qué sucedería si la negativa es únicamente en uno de los ámbitos regionales de esa proyectada división? Se sumarían nuevas incoherencias a las ya no pocas existentes. Está claro, máxime a la vista de la ya comentada resolución del Tribunal Constitucional, que tendría que recomenzarse, una vez más, el proceso de delimitación y, por supuesto, iniciar el procedimiento de una nueva consulta referendaria, una vez más de espectro nacional y así sucesivamente hasta que todas las regiones estuviesen de acuerdo (recuérdese, a mayores, la necesidad de su implantación simultánea). El cansancio al que se puede abocar al electorado portugués se manifiesta patentemente y, lo que quizás fuese más grave, la regionalización se vería aplazada de nuevo, tal vez de forma irreversible.

En este sentido, si el difuso movimiento antirregionalizador y centralista está en alza en el país vecino, parece preciso alcanzar una decisión definitiva. Si ésta se inclina por eliminar la regionalización administrati-

---

(108) En Francia el resultado negativo de un referendo semejante fue respetado durante doce años. Pasado ese tiempo, la regionalización administrativa fue establecida por ley y sin ninguna nueva consulta popular.

va, se deberá dar el previo paso de reforma constitucional y, sobre todo, expresarlo con claridad y franqueza en el juego político, aunque sólo fuese por razones de mínima honestidad ante el electorado. Los afanes de la mayoría parlamentaria por evitar la quiebra política en este asunto se demostrarían, de este modo, como esfuerzos completamente estériles, siendo dignos de mejor fin.

##### 5. *La vertiente supraestatal de la regionalización portuguesa. Europa y Galicia*

Un aspecto que hasta ahora hemos soslayado, con plena intencionalidad, es el relativo al contexto geopolítico en el que se encuadra Portugal y la posible incidencia de la regionalización administrativa al respecto que deberá enfocarse, cuando menos, por dos líneas: la referente al ámbito de la Unión Europea y la atinente a las relaciones con las regiones más próximas a sus fronteras, señaladamente con la Comunidad Autónoma de Galicia.

En la primera de ellas, no cabe la menor duda acerca de que el posible aprovechamiento de las potencialidades ofrecidas por la estructura regional de la Unión Europea es un poderoso argumento –uno más– a favor de la regionalización interna. Así, por un lado, se emplearían de forma más racional, sistemática y coherente las distintas ofertas europeas para la corrección de los desequilibrios existentes entre las diversas regiones de su ámbito, apurando los tres niveles de integración regional consagrados por la Unión, uno de los cuales (NUT's II) es, precisamente, el de las regiones administrativas.

En este momento, todo el territorio portugués está incluido en el Objetivo 1 del Reglamento de los Fondos Estructurales como una única región deficitaria (109), cuando, por poner un ejemplo de las abismales diferencias interregionales, la zona de Lisboa se aproxima a la media comunitaria per cápita, 91%, mientras que el Alentejo cuenta con un preocupante 41%; las desigualdades entre ambas se incrementaron en un 11% desde 1986 (año de la adhesión lusa) hasta 1991 (110).

---

(109) Cfr. Reglamento de los Fondos Estructurales (CEE) n.º 2052/88, de 24 de junio.

(110) Cfr. Manuel RAMIRES FERNANDES: *A problemática...*, op. cit., p. 50.

Estos datos hay que encuadrarlos dentro de un fenómeno alarmante que avanza imparablemente, como es el hecho de la enorme concentración de recursos humanos y económicos que se está produciendo en la franja litoral del país en detrimento del resto: sus veinte kilómetros de profundidad, sólo entre Viana do Castelo y Setúbal, concentran dos tercios de la población portuguesa que absorben los cuatro quintos de su producto bruto, el 80% del empleo industrial y el 75% del empleo en el sector terciario, nueve décimas partes de la producción energética, más del 90% de establecimientos de enseñanza superior y la totalidad de las autopistas del país. Esta es la auténtica división que existe hoy en día entre dos Portugales y el foso se ensancha cada vez más.

Paliar tales asimetrías debe ser misión prioritaria de la regionalización, vivificando el tejido económico-social, invirtiendo una tendencia continuada «ante la impotencia de un poder centralizante y autista. Podrá formar [la regionalización] la unidad y el catalizador de la dinamización económica y social, “constituyendo el soporte espacial más adecuado para una política de desarrollo regional eficaz, basada en el aprovechamiento de los recursos endógenos y en la programación de las políticas sectoriales” (...). También deberá contribuir para evitar la *necrosis* de lo local e impedir que todas las actividades culturales, políticas y económicas se concentren en Lisboa, apropiándose del Estado, tornándose ella misma en Estado a cambio de la desertización del resto del país» (111).

Duras palabras, pero es un trance verdadero que la concentración metropolitana alrededor de Lisboa y Oporto está originando problemas solamente salvables a través del apoyo firme a una red de ciudades policéntrica, a una malla urbana distribuida por la totalidad del territorio, potenciando las cabeceras comarcales para que se conviertan en centros abastecedores de servicios de sus contornos y dinamizando la estructura económica de su área circundante. Obviamente, su potenciación vendría asegurada de la mano de esos nuevos centros impulsores que serán las capitales regionales y la propia capacidad de decisión que adquieran sobre las competencias que se les asignen.

---

(111) *Ibid.*

Por último, no cabe olvidar el refuerzo de las estructuras –y las políticas– regionales que está afianzando la Unión Europea progresivamente; hito singular lo constituye el Comité de las Regiones creado en 1993 al amparo del Tratado de Maastrich, inmerso –téngase en cuenta– en una idea de alcance, cual es la posible institucionalización en un futuro no muy lejano de la *Europa de las Regiones*. En este contexto, Portugal, las regiones portuguesas, podrían quedar fuera de juego, automarginarse. Otorgar legitimidad a los poderes locales intermedios parece, por consiguiente, imprescindible y hasta urgente.

La segunda cuestión que, con más premura de la que merecería, querríamos abordar en la parte final de este trabajo, es la relativa a los posibles efectos que la regionalización administrativa en el país vecino podría surtir en las relaciones con las Comunidades Autónomas españolas limítrofes, de manera especial con la Comunidad Autónoma de Galicia.

Lejana ya en el tiempo la remota historia unitaria, desde la *Gallaetia* romana hasta la independencia del condado de *Portucale* del Reino de Galicia mediado el siglo XII (112), lo cierto es que la política regionalizadora europea, por un lado, y la creación de las Comunidades Autónomas en España, por otro, han revitalizado la intensidad relacional entre Galicia y Portugal, de manera más acentuada con el norte de este país.

En este sentido, cabe destacar algunos factores como la existencia, desde hace más de once años, de una Comunidad de Trabajo bilateral entre la Comunidad Autónoma gallega y la CCR del Norte de Portugal, vertebrada mediante numerosos organismos internos y dinamizada como una única Eurorregión por la Unión Europea. Otro elemento cohesionador institucional es el denominado Eje Atlántico, organismo que reúne a las principales ciudades (municipalidades) gallegas y portuguesas norteñas, que cuenta con su propia organización interna. Por fin, no cabe eludir el constante flujo socioeconómico que atraviesa cotidianamente una frontera administrativa que siempre ha sido –si cabe– más artificiosa e imaginaria que ninguna otra: comunidad o afinidad lingüística, cultural, patrimonial e incluso de *modus vivendi*, son circunstancias más intensas de lo que se pudiera pensar después de siglos de distinta adscripción estatal, lo que tal vez pueda causar perplejidad.

---

(112) Vid. nuestra obra *A Galicia irredenta*, Vigo, Xerais Universitaria, 1998.

Formulada de esta manera la cuestión, lo cierto es que si en Portugal se llegan a implantar las regiones administrativas, con su carga de *autonomía política*, esa que les otorgará la elección popular de sus órganos de representación y de gobierno, el estímulo que pueden experimentar los vínculos con Galicia serán, con probabilidad, extraordinarios. Precisamente, uno de los principales obstáculos para dicha coyuntura, es la gran dependencia centralista de la CCR Norte; la decisión política de Lisboa para la inversión de su presupuesto le impide establecer sus propias prioridades, en este como en otros campos.

Sinceramente, creemos, que la complementariedad entre ambos lados de la ficticia frontera se va a engrosar hasta conseguir borrarla. Además, la creación de dos regiones en el norte portugués (Entre Douro e Minho y Tras os Montes e Alto Douro), permitirá también definir mejor sus particulares ligámenes en las, asimismo diversas, denominadas raya seca y raya húmeda del territorio español. Todavía más, las especificidades comunes son, tal vez, mayores entre Tras os Montes y el sur de la provincia ourensana que con ella limita, que entre esa misma región portuguesa y su vecina miñota, con lo que las decisiones políticas de toda índole (inversiones, infraestructuras, vías de comunicación, transporte, etc.) tomadas por la misma región administrativa, permitirán incrementar intensamente las complementariedades que, ya como punto de partida, en la actualidad existen.

#### CAPÍTULO IV. DESPUÉS DEL REFERENDO. MUTACIÓN CONSTITUCIONAL POPULAR

Cuando el pueblo habla decide, no opina. Si se tiene en cuenta la secuencia electoral, el último acto es el decisorio aunque contradiga el anterior. Lo mismo puede acontecer con el siguiente. Los resultados del referendo portugués sobre la regionalización suscitan numerosos e interesantes problemas para el teórico de Ciencia Política y, probablemente, no menos para la práctica política lusa. En este sentido, ha supuesto el último eslabón de la cuadratura del círculo en que se ha convertido el tema de la regionalización administrativa en Portugal, tal y como hemos estudiado en anteriores páginas, por lo que no hemos considerado conveniente modificarlas ya que, como se verá, en este capítulo se refuerza la línea argumentativa en ellas expuesta.

## 1. *Los resultados*

El primer dato relevante es el de que la participación no superó, por el estrecho margen de menos de un punto, la frontera del 50% que se había establecido para otorgarle carácter vinculante al referendo. No obstante, no sería de recibo por parte de la clase política no atender la voz mayoritaria de la consulta popular, aunque jurídicamente no sea obligatorio. Se suscita de esta manera un interesante problema cuyas derivaciones nos podrían arrastrar demasiado lejos del núcleo central de este trabajo, pero quizás merezca la pena incoarlo.

El retorno a formas de democracia directa o semidirecta que, en apoyo del modelo representativo, nunca sustituyéndolo, se está produciendo en los sistemas políticos de nuestro entorno, genera, simultáneamente, chirridos en el engranaje de viejas democracias mediante representantes. Los resultados de la última consulta popular noruega sobre el ingreso en la Unión Europea, o la danesa y, en menor medida, la francesa sobre la plena adhesión a las directrices de Maastrich son buena prueba de ello. ¿Cómo es posible tanta distorsión entre representantes y representados? ¿Acaso los Parlamentos son cada vez menos *espejo* de sus electores y no reflejan los cambios de opinión del público en el transcurso de una legislatura? ¿Buscan, tal vez, unos electorados maduros contrapesar de algún modo poderes que ya no lo hacen entre sí, manifestando entre legislaturas una voluntad discrepante a la de sus gobernantes?; algo así como el equilibrio de los votantes estadounidenses al dar su apoyo a distintas opciones políticas para los poderes legislativo y ejecutivo.

En fin, puede observarse como las ramificaciones a que nos podríamos ver arrastrados para dar respuesta cabal a tales interrogantes no resulta posible afrontarlas en este contexto.

Del 49,16% de electores portugueses que participaron en el referendo, el 63,47% votó negativamente a la primera pregunta («¿Estaría de acuerdo con la creación de regiones administrativas?»), y el 64,01% a la segunda («¿Estaría de acuerdo en la creación de la región administrativa de la zona en la que está censado?»). Es decir, nada menos que casi dos de cada tres votantes se decantaron, de forma bastante pareja en las dos preguntas, por el «no» a la regionalización o, lo que es lo mismo, sobre un tercio del total de electores portugueses expresaron su rechazo a la propuesta.

Desglosando mínimamente los datos por regiones, podemos señalar que el resultado es bastante homogéneo en casi todo el territorio portugués. La excepción más destacable la constituye el Alentejo, clásico feudo electoral del Partido Comunista Portugués, donde la abstención también superó levemente el 50%, pero el «sí» obtuvo un 53,85% a favor en la primera pregunta y un 50,64% en la segunda. Otra área de tradicional influencia comunista como es Setúbal también franqueó la barrera favorable (52,34%), pero en el conjunto de la región propuesta (Lisboa y Setúbal) rigió la tónica general del país; curiosamente, el núcleo por excelencia del centralismo luso no fue de los menos favorables a la división administrativa, lo que muestra bien a las claras (lo mismo que el señalado dato del Alentejo) que la dinámica principal del referendo basculaba en torno a la mayor o menor influencia partidista de unos y otros. Algo que también manifiestan los resultados obtenidos en el norte de Portugal, donde sólo en el municipio de Oporto, con su carismático alcalde socialista Fernando Gomes, auténtico adalid de la regionalización (aunque sus intervenciones en campaña fueron mínimas), venció el «sí» por una diferencia de dos puntos, así como en su área de influencia (municipio de Matosinhos), con el 55% favorable; sin embargo, en el conjunto de la región Entre Douro e Minho, el 60% de los votantes se expresó negativamente.

En las demás regiones los resultados son contrarios, incluido el decepcionante de la bien definida región del Algarve (51,05% en la primera pregunta; 54,5% en la segunda). Cabría destacar como la artificiosa inclusión de algunos municipios en una región en lugar de otra limítrofe (falta de consultas y consenso previo con los afectados) determinó en estos concejos fronterizos abrumadoras respuestas contra el mapa planteado, especialmente entre las dos Beiras, donde se superó en algún caso la cifra del 90% contrario; casi unanimidad de los votantes. Por otro lado, cabría mencionar la anécdota de los datos que se produjeron en las Regiones Autónomas; en Azores la abstención fue del 77,8% y en Madeira del 63,6% (también fue más elevada que la media en Tras-os-Montes y el Algarve). Al margen de ello, la victoria del «no» a la regionalización continental en los dos archipiélagos fue clara; una vez más ello nos permite observar la influencia de los partidos políticos a la hora de determinar la orientación de los electores, porque es un hecho cierto que a los ciudadanos de Azores y de Madeira nunca se les preguntó si ellos deseaban que sus respectivos archipiélagos se constituyeran en Regiones Autónomas, aunque se muestren satisfechos con ellas.

## 2. Interpretación y causas

No resulta sencillo sistematizar lo que ha pasado en Portugal el ocho de noviembre de 1998. Algunos dirigentes políticos no daban crédito a lo acontecido (sobre todo por lo abrumador del resultado), aunque el Primer Ministro reaccionó con prontitud asumiendo toda la responsabilidad, al tiempo que se realizaba y publicaba una encuesta de urgencia que le otorgaba al partido por él liderado una clara mayoría en las elecciones legislativas a celebrar en el otoño de 1999, como confirmarían los hechos.

Sin embargo, las inferencias que permite realizar el estudio descrito en páginas anteriores, son bastante obvias. La regionalización fue empleada, exclusivamente y por la práctica totalidad de la elite política portuguesa, como arma arrojadiza de los diversos partidos contra el contrario. Sobradamente resaltada ha quedado la cambiante postura del Partido Social Demócrata. Pero es que esta fuerza, tras los resultados del referendo, ha pedido que se descentralice la Administración Pública del país —en una suerte de regionalización encubierta y dirigida—, al tiempo que se elimina la expresión región de toda la legislación ordinaria (113). Más agresiva ha sido la posición del Partido Popular (el cual, como ya sabemos, había presentado parlamentariamente su propia propuesta regionalizadora; es decir, también pretendía regionalizar poco antes del referendo) y de su líder Paulo Portas pidiendo la dimisión del Primer Ministro, lo que provocó la respuesta de su futuro socio electoral en la Alianza Democrática, el PSD, en el sentido de que no compartía dicha solicitud: «no debemos extrapolar los resultados, las elecciones legislativas son el próximo año», subrayó su líder Marcelo Rebelo de Sousa el día posterior a la consulta.

El Partido Comunista Portugués atribuyó el resultado a la campaña «sin escrúpulos» desarrollada por parte del PSD y del PP, que «consiguió falsamente convencer a muchos portugueses de que había riesgos reales de fragmentación con la institución de ocho pequeños estados» (114); pero

---

(113) Por ejemplo, en el «Plan de Carreteras 2000», donde se habla de carreteras regionales. Cfr. Diario *Público*, 20-11-1998.

(114) Palabras de su secretario general Carlos CARVALHAS. Cfr. *Público*, 9-11-1998. De todos modos, no se puede olvidar que el propio PCP en el período 1974-75, cuando dominaba el Gobierno y la Administración, amén de la estructura militar del país, no era proclive a la regionalización del mismo.

tampoco eludió la parte de responsabilidad que le atañía al Partido Socialista Portugués. Y lo cierto es que hay no poco de verdad en dicha afirmación. Estudiada ha quedado la vacilación y división interna de los socialistas al respecto, tanto como su errática trayectoria. Durante la campaña se insistió en que la agresividad de los socialistas contra el gobierno regional de Madeira, al que siempre han acusado de gestión pública irresponsable y la implantación de un extremo déficit democrático. Todavía más; la tibieza y/o ambigüedad del PSP, a pesar del empeño de Antonio Guterres y algún otro dirigente, se hizo evidente en todo momento, antes, durante y después de la campaña (115).

Al PSP también se le ha responsabilizado por haber cambiado el mapa regional de cinco a ocho regiones, con zonas de adscripción artificiosas. Asimismo, tanto el Gobierno como el propio partido socialista, fomentaron la idea de que se trataba de una regionalización virtual, al no definir las competencias de las juntas regionales, no clarificar los costes y distribución presupuestaria (116) y no establecer las capitales regionales, abriendo de este modo un amplísimo espacio de crítica que no desaprovecharon los antirregionalistas. El silencio, en fin, o escasa participación de conocidos regionalistas de todo el arco parlamentario, incluidos los socialistas, etc., son acontecimientos demostrativos de nuestra tesis: la regionalización como excusa para el enfrentamiento político partidario y consiguiente división del electorado en parcelas ideológicas y no en torno a la cuestión medular objeto de la consulta, y, en el fondo, las discrepancias sobre la misma existencia de las regiones a pesar de lo que diga la Constitución.

El confusionismo generado en el electorado portugués ha tenido cumplida respuesta por parte de éste. La consulta popular ha expresado el de-

---

(115) Los medios de comunicación social destacaron como, al tener la política razones que la razón desconoce, no resultaba extraña la sonrisa exhibida por destacados miembros del PSP tras los resultados del referendo. Curiosamente, el PSD no festejó los mismos tanto como los socialistas; se hablaba de derrota alegre de unos y victoria mohína de los otros. Casi todos los cronistas señalaron la circunstancia de que «os socialistas sorrían. ¿Por qué?» (cfr. *Público*, 9-11-98). Es un hecho constatable que existen causas profundas e innombradas. La actitud de la elite socialista se puede resumir con las palabras de un periodista: «Lisboa estava feliz»; ya no era ella la culpable de que Portugal no se regionalizase; lo decidió el propio pueblo portugués, incluidos los del Norte.

(116) Incurriendo incluso en episodios poco edificantes, como lo fueron las declaraciones contradictorias entre el Primer Ministro y el Ministro de Planificación.

sencanto y hasta la frustración incentivados por su clase política. No se ha hablado en serio sobre los beneficios —o los inconvenientes— de las regiones administrativas, dando pábulo al triunfo del tópico fácil, el eslogan y el lugar común. En 1858 el escritor Alexandre Herculano ya decía como «os partidos sejam quais forem as suas opiniões ou os seus interesses, ganham sempre com a centralização. Se não lhes dá maior número de probabilidades de vencimento, nas lutas do poder, concentra-se num ponto, simplifica-as, e, obtido o poder, a centralização é o grande meio de o conservarem» (117).

### 3. *Las consecuencias*

Tanto jurídica como políticamente se formulan cara al futuro próximo una serie de problemas de gran interés. A todas luces el primero de ellos es qué hacer con una regionalización prevista, preceptivamente, en la Constitución y que ha sido rechazada en consulta directa por un tercio de los electores portugueses. Reacciones ya se han producido considerando imprescindible «arrancar esa amenaza del texto constitucional» (118). Otras, más ponderadas, estiman que la desconstitucionalización podría facilitar la negociación política para evitar los actuales obstáculos que la propia Constitución establece para regionalizar el continente, como el principio de simultaneidad de creación y la obligatoriedad de consulta referendaria, lo cual crea un nudo jurídico que no favorece soluciones políticas equilibradas.

La disyuntiva resulta preocupante como problema jurídico-constitucional. La legitimidad del poder constituyente de 1976, la de los representantes de la soberanía de todo el pueblo portugués en las cuatro reformas constitucionales y las leyes regionalizadoras (recuérdese como la Ley Marco de 1991 fue aprobada por unanimidad de la Asamblea), ¿se puede ver en entredicho por el pronunciamiento expreso de un tercio de los electores portugueses para responder a dos preguntas concretas?. Parece evidente que no debe ser así. Pero la alternativa —desde luego más cons-

---

(117) Citado por Luís VALENTE DE OLIVEIRA: *Novas considerações sobre a Regionalização*, Porto, Edições Asa, 1997, p. 96.

(118) Declaraciones del portavoz del movimiento «Portugal Único» (MPU), Miguel SOUSA TAVARES. *Público*, 9-11-98.

titucional— que sería repetir el procedimiento referendario una y otra vez hasta que se consume según los dictados de la Constitución, tampoco parece la más deseable.

Como ya sabemos, no sería la primera vez que las regiones administrativas simplemente se hibernan; de ser ese el caso, y parece lo más plausible, tendríamos que hablar de una auténtica mutación constitucional (119) querida, primero, por la clase política y avalada, posteriormente, por los electores portugueses, aún no habiendo alcanzado la cifra prevista para convertirla en jurídicamente vinculante (120), con lo que, de ignorarse esta apreciación —como así ha sido (121); a nadie en Portugal se le ha pasado por la imaginación emplear este argumento—, se estaría también incumpliendo la Ley Orgánica del Referendo, aunque lo cierto es que, políticamente, con total probabilidad no pueda ser de otra manera.

Todavía cabría aportar alguna duda más sobre el sentido interpretativo de la consulta: ¿es posible que el «no» fuese estrictamente contra el mapa regionalizador propuesto?. En algunos supuestos resulta sencillo contrastar esta afirmación observando las diferencias entre los resultados de ambas preguntas; concretamente, en los concejos fronterizos, como los incluidos en la región de Beira Litoral que preferían ubicarse en la de Entre Douro e Minho. En realidad, tal vez podríamos quedarnos con la opinión que sugiere Nuno de Faria cuando habla de una triple negación: el no propiamente dicho de los antirregionalistas; el no de los *antimapistas*, que siendo regionalistas estaban contra el *mapa espacial* que fue sometido a votación; el no de los antirreferendo, que salió derrotado por la abstención superior al 50% (122).

---

(119) Es decir, la que se produce cuando el Ordenamiento constitucional sufre alguna modificación en su vigencia y aplicación práctica sin que el texto escrito haya experimentado alteración alguna. Cfr. Antonio TORRES DEL MORAL: *Estado de Derecho y democracia de partidos*, op. cit., p. 187.

(120) *A contrario sensu*, ya que esa cifra estaba sólo estipulada para el caso de voto favorable a la regionalización.

(121) Cabría preguntarse cómo se hubiera interpretado una, digamos, participación del 40% con resultado igualmente negativo; o del 30%; ¿dónde estaría el límite? Resulta palmaria la trampa que encerraba esta consulta popular. Ya hemos comentado como una victoria, simétricamente pírrica, del «sí» tampoco sería un buen punto de partida para la regionalización, lo que refuerza nuestra opinión de que este referendo era una celada para la misma con independencia del resultado, salvo que hubiese sido muy claro.

(122) Cfr. G. NUNO DE FARIA: «Portugal, o mais antigo estado-nação da Europa... assim vai continuar», en *A Nosa Terra* n.º 856, 12-11-1998, p. 17.

En cualquier caso, habrá que estar especialmente atentos a las circunstancias políticas. Ya hemos comentado como el Primer Ministro y su partido siguen gozando del apoyo de la mayoría de los electores; a pesar de la derrota, la continuidad política de los socialistas fue garantizada en 1999 (123). ¿Qué deparará esta circunstancia para la regionalización?. Por lo pronto, habría que destacar el consenso que, durante la campaña, se mostró en torno al problema de la excesiva centralización del Estado portugués y respecto al desequilibrio en el desarrollo regional. Los detractores de la regionalización exhibían una vez más como la suya era una postura de pura oposición partidista al Gobierno porque, precisamente, con las regiones se buscaba atacar ambos hechos de raíz.

Este envite fue recogido por el Presidente de la República, Jorge Sampaio, proponiendo a todos los líderes políticos con representación parlamentaria la elaboración de un Libro Blanco sobre descentralización en el plazo más breve posible (124). Justamente algo que tendría que haber sido previo a la celebración de cualquier referendo, para lograr consenso partidario amplio, en primer lugar, y para explicarle en qué consiste la regionalización al pueblo portugués, en segundo término. No se hizo ni lo uno ni lo otro, y el camino que se abre parece más escabroso que nunca para una regionalización que, de alguna manera, todos consideran necesaria.

En la reputada opinión de Jorge Miranda no sería conveniente alterar una Constitución que acaba de ser reformada, en buena medida a causa de la cuestión regional. Si acaso el resultado del referendo deberá ser útil para asentar mejor las formas de la cuestión que, en todo caso, tendrá que ser aplazada hasta el inicio de una nueva legislatura, acontecimiento que se encuentra relativamente cercano en el tiempo. En semejante sentido se decanta el profesor Vital Moreira, cuando señala que es un «no» al modelo de regionalización propuesto. «Es constitucionalmente obligado y políticamente posible, dentro de un plazo razonable, retomar la regionalización» (125). Incluso algunos dirigentes socialdemócratas, en un nue-

---

(123) Incluso su imagen salió reforzada ya que, contando con mayoría parlamentaria suficiente para regionalizar, «optou por dar voz ao pobo», en palabras de un correligionario.

(124) *Público*, 20-11-1998.

(125) *Público*, 9-11-1998.

vo alarde de incoherencia, han hablado de un proceso gradualista, en función del cual el PSD podría defender un mapa con cuatro regiones; es decir, otra vuelta de tuerca al modelo de gran región o región-comarca, parecido a las CCR que, por ahora, continuarán operando.

Ya hemos puesto de relieve el problema de los enormes desequilibrios regionales existentes en el país vecino, tanto como el exceso de centralización de la Administración Pública portuguesa, que desperdicia gran parte de sus afanes en la resolución de cuestiones menores, lo que entorpece notoriamente su eficacia. Ahora bien, ¿serían solventables mediante una reforma de la administración periférica del Estado?. La experiencia comparada manifiesta que no es fácil cambiar los engranajes de una maquinaria burocrática tan asentada como la portuguesa. Los esfuerzos de coordinación que exige una completa desconcentración administrativa resultan baldíos en numerosas ocasiones. Como todos los partidos han reconocido, esta desconcentración tendría que ser de índole regional y con órganos de este carácter designados por el poder central; por ello cabría preguntarse con Cândido de Oliveira por qué órganos nombrados por el Gobierno central para resolver problemas regionales y por qué no órganos elegidos por las poblaciones respectivas, ya que no otra sería la diferencia en una regionalización administrativa como la que estamos tratando.

La respuesta, por demás obvia, no puede ser más que la falta de voluntad política para poner en marcha una descentralización participativa, la aprensión ante una pérdida de peso específico del poder central (que, en realidad, debería dedicarse a resolver problemas de calado y coordinar livianamente los otros) y un temor, quizás, a que los ciudadanos portugueses comparen las políticas públicas una vez instaurada la regionalización, pues no se puede desatender el fenómeno del aumento de la valoración y del sentimiento sobre la propia región por parte de sus habitantes una vez que se regionalizan los Estados, como si las regiones —o los municipios (126) o las parroquias— fuesen rivales, como si no siguieran siendo Estado.

---

(126) Durante la campaña el PSD fomentó la idea del refuerzo de la autonomía municipal como alternativa a las regiones, cuando es obvio que el escaso radio y peso demográfico y económico de la mayoría de los municipios portugueses invalida dicha supuesta disyuntiva, máxime en un Estado que desconfía de la autonomía local y mucho más si se tiene en cuenta que en las ciudades más importantes del país suele ganar el Partido Socialista Portugués, aunque el PSD domine la Asamblea de la República.

En fin, existen indicios que permiten indicar que la regionalización del país vecino solamente ha experimentado un nuevo retraso para añadir al ya acumulado. Sin embargo, es muy probable que se reconsidere la opción del número de regiones en el sentido de reducirlo a únicamente cinco (una de ellas la actual CCR Norte), aunque el sendero no estará libre de obstáculos. Sea como sea habrá que aguardar, un período de incertidumbre, probablemente antes todas las fuerzas políticas expresarán sus posturas al respecto y, una vez más, será el pueblo portugués el que decida.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ALVÁREZ VÉLEZ, M.<sup>a</sup> Isabel y ALCÓN YUSLA, M.<sup>a</sup> Fuencisla: *Las Constituciones de los quince Estados de la Unión Europea. Textos y comentarios*, Madrid, Dykinson, 1996.
- ARENILLA, M.; LOUGHLIN, J. y TOONEN, T. (eds.): *La Europa de las Regiones. Una perspectiva intergubernamental*, Granada, Universidad de Granada, 1994.
- BAPTISTA MACHADO, J.: *Participação e descentralização, democratização e neutralidade na Constituição de 1976*, Coimbra, Livraria Almedina, 1982.
- BASTIDA, Xacobe: *La nación española y el nacionalismo constitucional*, Barcelona, Ariel, 1998.
- BIRMINGHAM, David: *A concise history of Portugal*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993.
- BRITO, Mário de: «Competência legislativa das Regiões Autónomas», en revista *Scientia Iuridica* n.º 247/249, tomo XLIII, Braga, Universidade do Minho, 1994.
- BRUNEAU, T. C. y MACLEOD, A.: *Politics in Contemporary Portugal: Parties and the consolidation of democracy*, Boulder (Colorado), Lynne Rienner, 1986.
- CÁNDIDO DE OLIVEIRA, António: «A Regionalização: um caminho aberto», en revista *Scientia Iuridica* n.º 256/258, tomo XLIV, Braga, Universidade do Minho, 1995.

- CÁNDIDO DE OLIVEIRA, António: *Direito das Autarquias Locais*, Coimbra, Coimbra Editora, 1993.
- *Carta Europea de la Autonomía Local*, Estrasburgo, Consejo de Europa, 1985.
- CASTANHEIRA, Alexandre: «Portugal: rexionalización e democracia», en revista *Tempos Novos* n.º 8, Santiago de Compostela, Atlántica de Información e Comunicación, 1998.
- CAVERO LATAILLADE, Íñigo y ZAMORA RODRÍGUEZ, Tomás: *Los sistemas políticos*, Madrid, Editorial Universitas, 1996.
- COLOMER, Josep María (director): *La política en Europa. Introducción a las instituciones de quince países*, Barcelona, Ariel, 1995.
- COTARELO, Ramón; MALDONADO, Juan y ROMÁN, Paloma: *Sistemas políticos de la Unión Europea. Con inclusión de Estados Unidos y Japón*, Madrid, Universitas, 1993.
- COTARELO, Ramón y DE BLAS GUERRERO, Andrés: *Teoría del Estado y sistemas políticos (I)*, Madrid, UNED, 1987.
- COTARELO, Ramón y PANIAGUA SOTO, Juan Luis (comps.): *Introducción a la Ciencia Política*, Madrid, UNED, 1988, 2.ª ed.
- DASILVA CUNHA, J. y MARQUÉS DE ALMEIDA, Carlos: *História das instituições*, 3 vol., Porto, Manuais da Universidade Portucalense,, 1994.
- FERNANDES, António José: *Impacto da integração europeia no desenvolvimento do Minho*, Braga, Universidade do Minho-Comissão Europeia, 1994.
- FERNANDES, António José: *Portugal face à política regional da Comunidade Europeia*, Lisboa, Publicações Dom Quixote, 1989.
- FERRANDO BADÍA, Juan (coordinador): *Regímenes políticos actuales*, Madrid, Tecnos, 1995, 3.ª ed.
- FERRANDO BADÍA, Juan: *El Estado unitario, el federal y el Estado regional*, Madrid, Tecnos, 1978.
- FERREIRA, Amancio: *As Regiões autónomas na Constituição portuguesa*, Coimbra, Livraria Almedina, 1980.

- FOUERÉ, Yann: «La participation régionale considérée en tant que moyen de résoudre les tensions infra et inter étatiques», en *La Participation régionale*. Actes du Colloque International de Saint-Vicent, Paris, Presses d'Europe, 1982.
- FREITAS DO AMARAL, Diogo: *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, Coimbra, Livraria Almedina, 1994, 2.<sup>a</sup> ed.
- GOMES CANOTILHO, J. J.: *Direito Constitucional*, Coimbra, Livraria Almedina, 1995, 6.<sup>a</sup> ed.
- GOMES CANOTILHO, J. J. y MOREIRA, Vital: *Constituição da República Portuguesa. Anotada*, Coimbra, Coimbra Editora, 1978.
- GÓMEZ ORFANEL, Germán (editor): *Las Constituciones de los Estados de la Unión Europea*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1996.
- *Guía Prática das Juntas e Assembleias de Freguesia*, Lisboa, Caminho, 1987.
- HILDEBRAND SCHEID, Andreas: *Política de ordenación del territorio en Europa*, Sevilla, Universidad de Sevilla-Consejería de Obras Públicas y Transportes, 1996.
- *Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en las democracias avanzadas*, Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer, 1996.
- KEATING, Michael: *Naciones contra el Estado. El nacionalismo de Cataluña, Quebec y Escocia*, Barcelona, Ariel, 1996.
- KEATING, Michael: *The new Regionalism in Western Europe. Territorial restructuring and political change*, Cheltenham (UK), Northampton (USA), Edward Elgar Publishing, 1998.
- LEONARDI, Robert (editor): *The Regions and the European Community. The regional response to the Single Market in the underdeveloped areas*, London, Frank Cass, 1993.
- *Livro Branco da Regionalização*, Lisboa, Ministério da Administração Interna, 1985.
- LÓPEZ MIRA, Álvaro Xosé: «A rexionalización en Portugal e o Estado Autónomo español: unha comparación interesada», en revista *Scientia Iuridica* n.º 268/270, tomo XLVI, Braga, Universidade do Minho, 1997.

- LÓPEZ MIRA, Álvaro Xosé: «Unha aproximación constitucionalista ó xogo interrelacional Estado-Comunidades Autónomas-Entes locais (II)», en *Revista da Escola Galega de Administración Pública* n.º 7, Santiago de Compostela, EGAP, 1994.
- LÓPEZ MIRA, Álvaro Xosé: *A Galicia irredenta*, Vigo, Xerais, 1998.
- LÚCIA AMARAL, Maria: «Questões regionais e jurisprudência constitucional: para o estudo de uma actividade conformadora do Tribunal Constitucional», en Varios: *Estudos de Direito Regional*, Lisboa, LEX, 1997.
- MARTÍNEZ PUÑAL, Antonio: «Encol das vías de incidencia das Rexións na Política Rexional da Comunidade Europea (con atención particular ás Rexións Autónomas dos Azores e da Madeira)», en Varios: *A Autonomía como fenómeno cultural e político*, Angra do Heroísmo (Açores), Instituto Açoriano de Cultura, 1987.
- MAYNTZ, Renate: *Sociología de la Administración Pública*, Madrid, Alianza, 1985.
- MIRANDA, Jorge: «Os Ministros da República para as Regiões autónomas», en revista *Direito e Justiça* n.º 1, Lisboa, Universidade Católica, 1980.
- MIRANDA, Jorge: *Manual de Direito Constitucional III*, Coimbra, Coimbra Editora, 1988.
- MODERNE, Franck: «Les Regions Autonomes dan la jurisprudence constitutionnelle du Portugal», en varios: *La Justice constitutionnelle au Portugal*, París, 1989.
- MONJARDINO, Álvaro: «Sobre os limites da Autonomia», en varios: *Estudos de Direito Regional*, Lisboa, LEX, 1997.
- MONJARDINO, Álvaro: *A Quinta Região*, Angra do Heroísmo, Comissão de Planeamento da Região dos Açores, 1973.
- MONJARDINO, Álvaro: *Os Açores no mundo de hoje*, Massachusetts (USA), Center for the Portuguese Regional dos Açores, 1980.
- MOREIRA DA MOTA, Arístides: *Autonomia Administrativa dos Açores*, Ponta Delgada, Jornal de Cultura, 1994, 2.ª ed.

- MORENO, Luis: *La federalización de España*, Madrid, Siglo Veintiuno, 1997.
- PACHECO AMARAL, Carlos Eduardo: *Regionalismo e Estado das Autonomias*, Ponta Delgada, Universidade dos Açores, 1997.
- PACHECO AMARAL, Carlos: *Roots of Azorean Autonomy and Identity*, Prince Edward Island (Canadá), Institute of Island Studies, 1992.
- *Para uma Autonomia dos Açores*, Angra do Heroísmo, Instituto Açoriano de Cultura, 1979.
- PEREIRA, Armando: «O processo de regionalização em Portugal», en *Revista da Escola Galega de Administración Pública* n.º 9, Santiago de Compostela, Escola Galega de Administración Pública, 1995.
- PÉREZ-BUSTAMANTE, Rogelio: *Los Estados de la Unión Europea. Historia política y constitucional*, Madrid, Dykinson, 1994.
- PETSCHEN, Santiago: *La Europa de las regiones*, Barcelona, Generalitat de Catalunya-Institut d'Estudis Autonòmics, 1992.
- RAFFARIN, Jean-Pierre: *Nous sommes tous des Régionaux*, Poitiers, Projets Editions, 1988.
- RAMIRES FERNANDES, Manuel: *A problemática da Regionalização*, Coimbra, Livraria Almedina, 1996.
- REIS LEITE, José Guilherme: *A Autonomia dos Açores na legislação portuguesa 1892-1947*, Horta, Assembleia Regional dos Açores, 1987.
- ROJO SALGADO, Argimiro: *El modelo federalista de integración europea: la Europa de los Estados y de las Regiones*, Madrid, Dykinson, 1996.
- ROJO SALGADO, Argimiro: *El significado y las posibilidades de la autonomía y de la regionalización política*, Sada (A Coruña), do Castro, 1992.
- ROJO SALGADO, Argimiro: *La exigencia de participación regional en la Unión Europea. De la regionalización estatal a la regionalización comunitaria*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales-Boletín Oficial del Estado, 1996.
- ROJO SALGADO, Argimiro: *La regionalización del Estado en la Europa Comunitaria*, Santiago de Compostela, Fundación Galicia-Europa, 1991.

- ROJO SALGADO, Argimiro: «Una valoración de la experiencia regional y autonómica a través de sus ventajas y posibilidades», en *Cuadernos Universitarios*, Vigo, Universidad, 1992.
- RUSSELL, Bertrand: *Autoridad e Individuo*, México, F.C.E., 1973.
- SÁ, Luís; SERRANO, Ana y BRANCO, Daniel: *As Regiões Administrativas. Democracia e desenvolvimento*, Lisboa, Caminho, 1998.
- SÁ, Luís: *Razões do Poder Local*, Lisboa, Caminho, 1991.
- SÁ, Luís: *Regiões Administrativas*, Lisboa, Caminho, 1989.
- SANTOS, J.A.: *A Regionalização portuguesa no contexto europeio*, Lisboa, Instituto Fontes Pereira de Melo, 1982.
- SANTOS, J.A.: *Regionalização. Processo Histórico*, Lisboa, Livros Horizonte, 1985.
- TEIXEIRA FERNANDES, António: *Poder autárquico e poder regional*, Porto, Brasília Editora, 1997.
- TORRES DEL MORAL, Antonio: *Estado de Derecho y democracia de partidos*, Madrid, Servicio Publicaciones Facultad de Derecho Universidad Complutense, 1991.
- VALENTE DE OLIVEIRA, Luís: *Regionalização*, Porto, Edições Asa, 1996.
- VALENTE DE OLIVEIRA, Luís: *Novas considerações sobre a Regionalização*, Porto, Edições Asa, 1997.
- VALENTE, Francisco H.: *Administrar a freguesia*, Coimbra, Autor, 1991.
- VANCE, Rupert B.: voz «región», en *Enciclopedia de las Ciencias Sociales*, Madrid, Aguilar, 1979.
- VARIOS: *A Autonomia no plano político*, vol. 5, I Centenário da Autonomia dos Açores, Ponta Delgada, Jornal de Cultura, 1995.
- VARIOS: *Açorianidade e Autonomia. Páginas escolhidas*, Ponta Delgada, Marinho Mato Brumante Editor, 1989.

VIARIOS: *The political administrative systems of the European Island Regions*, Angra do Heroísmo, Secretaria Regional da Administração Interna da Região Autónoma dos Açores, 1992.

VIARIOS: *Revista de Estudios Políticos (segunda época)* n.º 60-61. Número monográfico «El sistema político y constitucional portugués, 1974-1987», Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988.

VERGOTTINI, G.: *Derecho Constitucional comparado*, Madrid, Espasa-Calpe, 1983.