

Una sinopsis del sistema regional portugués

*Nação porque reincarnaste,
Povo porque ressuscitou
Ou tu, ou o de que eras a haste-
Assim se Portugal formou.*
(Fernando Pessoa, *Viriato, de Mensagem*)

*«No es verdad. El viaje no acaba nunca. Sólo los viajeros acaban.
E incluso éstos pueden prolongarse en memoria, en recuerdo, en relatos [...].
Hay que volver a los pasos ya dados,
para repetirlos y para trazar caminos nuevos a su lado.
Hay que comenzar de nuevo el viaje. Siempre.
El viajero vuelve al camino»*
(José Saramago, *Viaje a Portugal*)

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA EN LA CONSTITUCIÓN PORTUGUESA DE 1976.—II. EVOLUCIÓN Y CLASES DE AUTONOMÍA.—2.1. Cronología del proceso: de 1976 a 2004.—2.1.1. Caracteres generales del régimen político-administrativo.—2.1.2. Estatutos.—2.1.3. Poderes y competencias de las regiones autónomas.—2.1.4. Límites de los poderes.—2.1.5. Cooperación de los órganos de soberanía y los regionales.—2.1.6. Representación de la soberanía de la República.—2.1.7. Órganos de autogobierno; las instituciones regionales.—2.1.8. Competencia de la Asamblea Legislativa regional.—2.1.9. Firma y veto del Ministro de la República.—2.1.10. Disolución (y suspensión) de los órganos regionales.—2.2. Descentralización política y regionalización administrativa. Las diferencias entre los archipiélagos y el Continente.—III. CONCLUSIONES Y OBSERVACIONES FINALES.

★ Director de Informática y Tecnología; Letrado de la Asamblea de Madrid.

I. INTRODUCCIÓN. EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA EN LA CONSTITUCIÓN PORTUGUESA DE 1976

Distinto del Estado unitario centralizado, «aquel en el que toda actividad pública emana del centro y converge hacia él», el Estado unitario descentralizado, diferenciable del federal dentro de los tipos ideales en sentido weberiano, así como de las Confederaciones de Estados, «es aquel en el que ciertas entidades territoriales —prescindimos aquí de la descentralización por servicios— tienen una esfera de competencia que les es propia y que ejercen a través de órganos propios expresión de su voluntad y no a través de agentes del poder central»¹. Esta sucinta pero exacta definición del Maestro García-Pelayo nos sirve de punto de partida para intentar el anclaje del sistema territorial de la República Portuguesa en la misma, con todas las precisiones y matizaciones que resulten necesarias.

A las peculiaridades de la formación histórica del Estado portugués se ha referido, entre nosotros, López Mira: «nos referimos a una realidad estatal que, posiblemente, sea la más antigua de Europa [...] 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 hasta nuestros días»². Sin embargo, es una realidad contrastada que «salvo en Estados de reducido tamaño territorial y con unas connotaciones muy específicas [...], no existen Estados unitarios altamente centralizados, y con un alto nivel de concentración de poderes, pues aún [*sic*] los más marcadamente unitarios han estado sujetos a una cierta descentralización aunque ésta sólo fuera de raíz local»³.

Al repasar los problemas fundamentales de la Historia del constitucionalismo portugués, Gomes Canotilho constata cómo la misma «refleja también el choque de la ideología de la soberanía nacional con ciertos poderes periféricos que ya habían ofrecido resistencia a la centralización del poder real. Uno de ellos es el problema del poder local o poder administrativo municipal»⁴. En la misma dirección, López Mira sintetiza esa Historia «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

¹ García-Pelayo, *Derecho constitucional comparado*, Alianza, Madrid, 1999, p. 242.

² López Mira, «La regionalización en Portugal», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 53, segundo trimestre 2001, p. 112.

³ Núñez Rivero (coord.), Goig Martínez y Núñez Martínez, *Derecho Constitucional Comparado y Derecho Político Iberoamericano*, 1.ª ed., UNED-Editorial Universitas, Madrid, 2002, p. 65. Estos autores caracterizan a Portugal como un Estado regional con un grado territorialmente parcial de descentralización, enmarcándolo dentro de aquellos países que, partiendo de regímenes autoritarios, introdujeron la regionalización en sus procesos de transición política (*ibidem*, pp. 68-69).

⁴ Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª ed., Livraria Almedina, Coimbra, 2003, pp. 119-120. Las citas incluidas de la bibliografía en lengua portuguesa han sido vertidas libre y directamente por el autor de este artículo.

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»⁵.

Así, según el Profesor de Coimbra, la nueva organización administrativa implantada por el Decreto de 16 de mayo de 1832 —la legislación de Mouzinho da Silveira— vendría luego a demostrar que «la dialéctica del binomio territorio-Estado, unitaria y centralizadamente concebido, tendría que enfrentarse con esquemas de descentralización, íntimamente ligados a problemas nucleares del poder político. El *septembrismo*⁶, por ejemplo, exigirá la descentralización local —“el poder administrativo es popular y no del trono”—, y lo mismo hará el movimiento republicano y la Revolución del 25 de abril de 1974». Coincidiendo con lo ya señalado por el Profesor de la Universidad de Vigo, destaca que, a lo largo de esa Historia, tanto en los esquemas constitucionales y políticos como en el plano de la legislación ordinaria y administrativa, la descentralización acompañará las fases o momentos democráticos, mientras que la centralización marcará los momentos de involución autoritaria. Además, menciona, «como problema de *invención del territorio*, pero ya en un contexto diferente», la *cuestión ibérica*, esto es, el movimiento favorable a una unión con España (1850-1870)⁷.

El siguiente paso importante vino dado con la Constitución republicana de 21 de agosto de 1911. «Uno de los credos republicanos, en la versión jacobina, era el de la “República una e indivisible”. El carácter unitario e indivisible de la República iba, de este modo, ligado a la idea de la soberanía popular, a la de participación directa de los ciudadanos y a la del centralismo administrativo. No sorprende que los *republicanos representativos* considerasen la República una e indivisible como “una dictadura permanente, ejecutada en nombre de la multitud por los jefes de su elección”, y defendiesen, como forma de organización de la República, una *federación democrática*, la *república democrática federativa*», destacándose que «el *republicanismo federativo* era también una manifestación de la corriente republicano-socialista que, encauzando la ideología proudhoniana, vinculaba el republicanismo con el reformismo social»⁸. Entre los principios del texto de 1911 figura el de la República descentralizada: este texto consagraba el carácter unitario de la Repúbli-

⁵ *Ibidem*, p. 127.

⁶ Movimiento liberal que cuajó en la Revolución de septiembre de 1836, dando lugar a la Constitución moderada de 1838. *Vid.* Núñez Rivero (coord.), Goig Martínez y Núñez Martínez, *op. cit.*, pp. 153-154.

⁷ Gomes Canotilho, *op. cit.*, p. 120. Un juicio bastante negativo sobre el iberismo, desde la perspectiva española, es el proporcionado por De la Torre Gómez y Sánchez Cervelló, *Portugal en la Edad Contemporánea (1807-2000). Historia y documentos*, UNED, Madrid, 2000, pp. 203-205; en pp. 278-281 dan cuenta del iberismo republicano surgido en abril de 1931, fecha en la que coincidieron la proclamación de la II República Española y la revuelta acaecida en los archipiélagos de Madeira y las Azores y en Guinea-Bissau contra la dictadura ya instaurada en Portugal.

⁸ *Ibidem*, pp. 166-167.

ca portuguesa, pero estableció las bases a las que debía obedecer la organización de la vida local.

El propio Gomes Canotilho, siguiendo en este punto a Fernando Catroga, señala que «el propio rechazo, por la Constituyente, de la fórmula *República democrática*, en favor de *Estado unitario*, radicó en la necesidad de negar acogida a la idea federalista», para a continuación enumerar los principios en que se plasma aquel intento de descentralización, en su artículo 66: prohibición de injerencia del Ejecutivo en la vida de los cuerpos administrativos, anulación contenciosa de los actos ilegales de éstos, distinción de los poderes municipales en deliberativo y ejecutivo, representación de las minorías, consagración del referéndum y autonomía financiera de esos mismos cuerpos administrativos⁹.

En cuanto a la experiencia histórica concreta de las regiones insulares, de las que nos ocuparemos con un mayor grado de detalle, cabe destacar que «ni los mismos [los precedentes jurídicos] ni los vigentes Estatutos de Autonomía son fruto del azar. Antes al contrario, su fundamento posee hondas raíces, especialmente en el caso azoriano. Su condición de periferia estuvo secularmente 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 [...] provocarían 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»¹⁰.

Ya en la dictadura (1926-1974), el carácter férreamente centralizado del *Estado Novo* no obstó a la existencia de regiones objeto de planificación en el territorio portugués, de acuerdo con las tendencias de intervención del Estado en la economía entonces en boga, que el régimen de Salazar pudo tomar de su vecino peninsular, pero que siguieron reflejándose claramente en el texto de 1976. Asimismo, Caetano suscribió un proyecto de federalización del Imperio portugués en febrero de 1962, en un documento que, curiosamente, cita como ejemplos a los EEUU, Suiza y Brasil¹¹.

Llegados ya al actual Estado democrático, un dato esencial del que el mismo parte, que rebasa la dimensión puramente territorial, y que conviene recordar, es que la Revolución de los Claveles de abril de 1974 surgió como una reacción de las Fuerzas Armadas portuguesas a los altos costes humanos y materiales de las guerras coloniales, siendo así que el origen de la actual democracia portuguesa trae causa de una liberación de la metrópoli, ligada a la independencia de los países colonizados. Tras más de cuarenta años de

⁹ *Ibidem*, pp. 167 y 174. Se ciñe al ámbito local, sin que pueda hablarse de regionalización.

¹⁰ López Mira, *op. cit.*, pp. 133-134.

¹¹ *Vid.* De la Torre Gómez y Sánchez Cervelló, *op. cit.*, pp. 459-461. Sin embargo, como bien señala Fernando Amâncio Ferreira, no podían considerarse dotadas de descentralización política las «regiones autónomas» en que se convirtieron las «provincias ultramarinas» con motivo de la última reforma de la Constitución de 1933, por la Ley de 16 de agosto de 1971 (*As Regiões Autónomas na Constituição Portuguesa*, Livraria Almedina, Coimbra, 1980, p. 45).

experiencia autoritaria bajo la República Unitaria Corporativa de António de Oliveira Salazar y Marcelo Caetano¹², en el Programa del *Movimento das Forças Armadas* «se ponía de manifiesto el deseo de poner término al *Estado Novo* y de institucionalizar un nuevo sistema político de corte esencialmente diferente del hasta entonces vigente»¹³, lo que no podía dejar de afectar a la organización territorial.

De Vergottini sitúa el caso portugués entre aquellos en los que ha tenido lugar un «procedimiento constituyente provisional»; esto es, «preceden a la nueva Constitución hechos y actos encaminados a desarrollar un papel limitado en el tiempo, en cuanto momentos terminales» de tales procedimientos; dentro de estos supuestos, es un ejemplo de los que «implican un hecho revolucionario que ponga fin al ordenamiento constitucional precedente [...]». En todos estos casos *la naturaleza constituyente del acontecimiento se aprecia en la afirmación de una concepción del derecho y del Estado inconciliable con la anteriormente vigente que lleva a la introducción de un fundamento diverso sobre la validez del ordenamiento positivo*. Dada esta definición, puede establecerse la sucesión de hechos que, tras la revolución pacífica de los capitanes de abril, desemboca en el texto constitucional: Programa del MFA (abril de 1974); «Plataforma de acuerdo constitucional con los partidos políticos» (abril de 1975); y una segunda «Plataforma», de febrero de 1976, cuya diferencia con los anteriores actos radica en su naturaleza bilateral¹⁴.

En consonancia con ello, el Preámbulo de la Constitución de 2 de abril de 1976 reza, en su segundo párrafo: «*Liberar Portugal de la dictadura, la opresión y el colonialismo representó una transformación revolucionaria y el inicio de un giro histórico de la sociedad portuguesa.*» Según Gomes Canotilho, «la Constitución de 1976 es un texto profundamente original en el plano comparado. La especificidad de la Revolución del 25 de abril de 1974 y sus desarrollos ulteriores corroborarán soluciones desgarradamente innovadoras en el texto constitucional, en relación con los textos constitucionales extranjeros»¹⁵. Esta norma fundamental representa una *discontinuidad* más dentro del constitucionalismo luso; en ella, a las dos influencias alemana —en el sistema de los derechos fundamentales— y francesa —en la configuración y organización del poder político— se une, en el asunto que aquí vamos a tratar, la de la Cons-

¹² Para un breve esbozo de la influencia del fascismo italiano en el franquismo y el salazarismo, *vid.* De Vergottini, *op. cit.*, pp. 866-867: «ambos ordenamientos se caracterizaron por el fortalecimiento del concepto de Estado, por la tendencial concentración del poder en el Ejecutivo monocrático con la correspondiente marginación de las asambleas y del Poder Judicial, por el partido único y por la introducción de instituciones corporativas», si bien señala asimismo las diferencias con los modelos fascista y nacionalsocialista y, en relación con el régimen portugués, la que le separa del español: una Constitución formal, la de 11 de abril de 1933, frente a las siete Leyes Fundamentales aprobadas entre 1938 y 1967.

¹³ Núñez Rivero (coord.), Goig Martínez y Núñez Martínez, *op. cit.*, p. 157. Un relato del movimiento revolucionario, de abril de 1974 a finales de 1975, incluyendo documentos relevantes, puede verse en De la Torre Gómez y Sánchez Cervelló, *op. cit.*, pp. 367-381 y 501-522.

¹⁴ De Vergottini, *Derecho Constitucional Comparado*, 1.ª ed., trad. Claudia Herrera, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM-Segretariato Europeo per le Pubblicazioni Scientifiche, México, 2004, pp. 146-147.

¹⁵ *Op. cit.*, p. 199.

titución italiana de 27 de diciembre de 1947: los Estatutos de las regiones autónomas vendrían a ser un trasunto de los *Estatutos especiales* del texto transalpino¹⁶.

En lo que respecta a los archipiélagos atlánticos, «las reivindicaciones azorianas, que estallaron tras el triunfo de la Revolución de los Claveles [...], 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, en paralelo a claras solicitudes de autonomía política, como las del amplio, política y socialmente, Movimiento para la Autonomía del Pueblo Azoriano [...]. 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»¹⁷.

Así pues, estamos ante «una de las más profundas innovaciones del ordenamiento jurídico constitucional portugués. El tema, por tanto, asume una relevancia política innegable y un interés jurídico que la doctrina no ha dejado de destacar»¹⁸. No tiene exactamente la misma visión Gómez Fortes, para quien «el contexto revolucionario fue aprovechado por las elites de ambos archipiélagos levantando el fantasma de la independencia, sobre todo en las Azores. El poder central cedió a dichas aspiraciones y se vacunó ante la previsible creación de partidos políticos separatistas prohibiendo la formación de partidos de ámbito regional [...]. La preocupación por los movimientos independentistas de las Azores se puede observar en la declaración de voto del Partido Socialista en la Asamblea Constituyente que saludaba la constitucionalización del Estado unitario porque “representaba una forma extremadamente positiva de consolidar, en este momento, la unidad nacional en relación a las Azores y Madeira”»¹⁹, lo que explica,

¹⁶ *Ibidem*, p. 199, coincidiendo en esta apreciación Gómez Fortes, «La Constitución contorsionista de Portugal», en Barreto, Gómez Fortes y Magalhães (dirs.), *Portugal: democracia y sistema político*, Siglo XXI de España Editores, Madrid, mayo 2003, pp. 57-58. Para Gomes Canotilho, pueden enumerarse las siguientes características formales de la Constitución de 1976: constante de un solo texto; rígida, con el sentido de garantizar la identidad de la Constitución sin impedir el desarrollo constitucional; larga, como resultado de una comprensión de la misma como Ley material fundamental de un Estado supervisor de una sociedad pluralista y compleja; programática, por la presencia de lo que denomina *normas-tarea* y *normas-fin*; y de compromisos entre principios ideológicos contrapuestos, de los que aquí nos interesa el que concilia unidad y autonomía regional y local (*op. cit.*, pp. 215-219).

¹⁷ López Mira, *op. cit.*, p. 134. En p. 135 señala este autor los antecedentes de la descentralización administrativa de estas islas bajo el régimen salazarista, siempre bajo el férreo control del Gobierno de Lisboa, a través de la figura de los Gobernadores Civiles de los Distritos Autónomos. *Vid.* asimismo F. A. Ferreira, *op. cit.*, pp. 46-49, donde se ahonda en los precedentes normativos, remotos e inmediatos, y pp. 49-52, en las que se aborda la discusión de la cuestión en la Asamblea Constituyente.

¹⁸ M. S. d'Oliveira Martins, «La división de competencias y la resolución de conflictos entre el poder central y las regiones autónomas», *REP*, núm. 60-61 (nueva época), abril-septiembre 1988, p. 891.

¹⁹ «La Constitución...», en Barreto, Gómez Fortes y Magalhães (dirs.), *op. cit.*, p. 61. Sobre el concepto de *autonomía progresiva* puede leerse el discurso de inauguración de la nueva sede de la Asamblea

según veremos, la asimetría de la solución descentralizadora adoptada en la norma constitucional.

En el presente estudio nos limitaremos a un examen del régimen de autonomía de estos archipiélagos y las diferencias entre el mismo y el potestativo de las regiones administrativas del Portugal continental, haciendo tan sólo puntuales alusiones al sistema local y municipal, que de por sí merecería un artículo aparte²⁰. Conviene destacar que las divisiones territoriales en entidades supramunicipales no dotadas de autonomía política no han tenido, en nuestro país vecino, una trayectoria muy afortunada, «ya que el talante centralizador del poder no les permitió nunca desarrollar todas sus potencialidades, hasta el punto de conseguir atrofiarlas»²¹.

Sin embargo, no cabe afirmar lo mismo de los municipios: «anteriores a la organización del propio Estado, [...] son, históricamente, la expresión más genuina de la participación de la nación en la consolidación del poder político central y el reflejo más fiel de la esencia de los regímenes políticos vigentes»²², lo que, sin duda, puede anudarse a un vínculo en el que no dejaremos de insistir: el existente entre el principio democrático y el de autonomía en su versión tanto de autogobierno como de participación ciudadana: «El curso de la historia constitucional portuguesa revela que el régimen jurídico de las autarquías locales tradicionales —los municipios y, en un plano accesorio, las aldeas o pedanías— tradujo la posición que a estas instituciones le es reconocida en el conjunto del ordenamiento jurídico-administrativo y el grado de intervención que el Estado les confía en un determinado período histórico. La participación de los ciudadanos en la vida local se desarrolló en directa relación con el grado de autonomía de las autarquías frente al Estado, tanto si esa autonomía se manifestaba en la forma de designación de los órganos autárquicos como en su mayor o menor capacidad administrativa»²³.

La primera plasmación efectiva de la decisión constitucional básica sobre el régimen de la **autonomía** en Portugal figura en el artículo 6.1 de la Constitución de 1976, en cuya virtud el Estado es unitario y respeta, en su organización, los principios de autonomía de las autarquías locales y de **descentralización democrática** de la Administración pública.

Resaltamos esa expresión por su originalidad, al suponer que un mayor grado de descentralización comporta una mayor profundización en el prin-

madeirense, pronunciado por el Presidente de la Región, Alberto João Jardim, el 3 de diciembre de 1987 (vid. De la Torre Gómez y Sánchez Cervelló, *op. cit.*, pp. 544-545).

²⁰ Para mayor profundización, cfr. Freitas do Amaral, *Curso de Direito administrativo*, Almedina, Coimbra, 2002, pp. 417-520; López Mira, *op. cit.*, p. 129; M. S. d'Oliveira Martins, «El principio de subsidiariedad y la organización administrativa», en *Documentação Administrativa*, núm. 257-258, mayo-diciembre 2000, *Tendências actuais do Direito administrativo em Portugal*, pp. 77-93.

²¹ López Mira, *op. cit.*, p. 128, con cita expresa de Ramires Fernandes, *A problemática da Regionalização*, Livraria Almedina, Coimbra, 1996, pp. 14-15.

²² Rebordão Montalvo, «El poder local y la participación de los ciudadanos», *REP*, núm. 60-61 (nueva época), abril-septiembre 1988, p. 431. Vid. también López Mira, *op. cit.*, p. 150.

²³ *Ibidem*, p. 432. El marco jurídico de la participación en el ámbito local está definido, siguiendo a este autor, en los artículos 267 y 268 de la Constitución de 1976, relativos, respectivamente, a la estructura de la Administración y los derechos y garantías de los administrados.

cipio democrático, ligándolo además al funcionamiento de la Administración. La reforma de 1997, además de introducir la mención al régimen autonómico insular, vinculó el respeto de estos principios y de dicho régimen no sólo a la organización, sino también al funcionamiento del Estado, añadiendo a todo ello un principio tomado del Derecho de la Unión Europea: el de **subsidiariedad**²⁴, con lo que el texto portugués se adelantaba, en cierto modo, a las Leyes de reforma de la Constitución italiana, que también lo incorporaron a ésta²⁵. Según M. S. D'Oliveira Martins, «se trata, sin duda, de una alteración original en el contexto del Derecho constitucional portugués y, posiblemente, en el Derecho constitucional comparado», si bien desliga el principio de su homónimo comunitario: «por haber pasado a figurar en la Constitución, y en esa óptica poder asumirse también como una subsidiariedad interna, se posiciona en el ámbito del reparto vertical de poderes (que se distingue de la división de poderes, considerada horizontal) entre el Estado y otros entes distintos a él, creados o existentes en su seno, pero en el marco de un Estado unitario»²⁶.

Gomes Canotilho vincula ambos principios, el de descentralización democrática y el de subsidiariedad, caracterizando este último como principio *relacional y de preferencia*²⁷. Para el mismo autor, el de unidad es un «principio estructurante del Estado [...]». Se trata de un principio ordenador fundamentalmente orientado a la vertebración organizatorio-territorial del poder del Estado. La Constitución no define el Estado unitario, pero teniendo en cuenta los elementos históricos y de Derecho comparado así como la unidad sistemática de la ley fundamental, podemos caracterizar como Estado unitario aquel que, en un determinado territorio y para la población que en él vive, tiene un soporte único para la *estatalidad*», lo que se traduce en la existencia de una sola organización política y jurídica a la que se imputa de manera exclusiva la totalidad de las competencias estatales; la existencia de una sola *soberanía* interna y externa; la *inmediatez* de las relaciones jurídicas entre el poder central y los ciudadanos; y la *indivisibilidad* territorial²⁸, aludida en el artículo 3 de la Constitución.

El artículo 6.2 es esencial para la comprensión de dicha autonomía, al disponer que los archipiélagos de las Azores y Madeira constituyen regiones

²⁴ Introducido en el artículo 7.6, a su vez incorporado en la reforma de 1992, en punto a la posición del Estado portugués en las relaciones internacionales, y en el ámbito de la UE en particular. Sobre la vertiente supraestatal de la eventual regionalización del Continente portugués, su impacto sobre la relación con Galicia y el llamado Eje Atlántico, *vid.* López Mira, *op. cit.*, pp. 179-182.

²⁵ En concreto la Ley Constitucional 3/2001, de 19 de octubre, modificativa del Título II de la Parte V de la Constitución, en la redacción que dio a sus artículos 118 y 120. Curiosamente, el llamado *debate territorial* en España rara vez pasa por la discusión sobre el alcance y significado de este principio; menos aún trata su aplicación real y efectiva, lo que debemos atribuir, sin temor a equivocarnos, a que ello obligaría a entrar en escena a la autonomía local, dotándola de un protagonismo compartido con la *política* de las Comunidades Autónomas, que, no lo olvidemos, no es la única con relevancia constitucional, aunque ésta pueda considerarse superior a la que se predica de aquélla.

²⁶ «El principio de subsidiariedad...», *op. cit.*, p. 78.

²⁷ *Op. cit.*, p. 361.

²⁸ *Ibidem*, p. 359.

autónomas dotadas de Estatutos político-administrativos propios; el artículo 161.b), ya en la Parte III, atribuye su aprobación a la Asamblea de la República. En la reforma de 1982 se añadió un inciso a dicho artículo 6.2, reconociendo que las regiones estarían también dotadas de sus propios órganos de Gobierno.

Según el propio Gomes Canotilho, «la suma de todas las características apuntadas del modelo de Estado unitario condujo a la identificación [...] con el *Estado centralizado* sin apertura política a formas de autonomía regional y de descentralización territorial. La Constitución Portuguesa avanzó en sentido contrario: el carácter unitario del Estado es compatible con la autonomía regional y la descentralización territorial, debiendo considerarse estas dimensiones como elementos constitucionales de la organización y funcionamiento del propio Estado unitario». Ello hasta el punto, continúa, de que el régimen de autonomía político-administrativa de los archipiélagos constituye uno de los límites materiales a la revisión de la Constitución [art. 288.o)], configurándose como una cláusula de intangibilidad: «existe un núcleo estable e irreformable fundamentalmente reconocido a la autonomía político-administrativa; un régimen jurídico-autonómico insular entendido como un complejo normativo contenido en la Constitución, en los Estatutos regionales y en el bloque de legalidad regional, y específicamente atinente a la organización, competencias y funcionamiento de los órganos de autogobierno de las regiones autónomas»²⁹.

Además, «el régimen autonómico insular engloba varias *autonomías*: autonomía como expresión de autonomía política y existencia de órganos de autogobierno de las Regiones Autónomas [...]; autonomía como autonomía normativa, es decir, competencia legislativa y reglamentaria para dotarse de un ordenamiento jurídico autónomo [...]; autonomía de administración [...], traducida en un abanico de competencias y funciones distintas de las de la Administración central; [...] autonomía económica y financiera [...], lo que implica la garantía de los recursos financieros suficientes para la prosecución de las tareas autónomas indicadas en la Constitución y en los Estatutos; autonomía como libertad de decisión dentro del abanico de competencias constitucional y estatutariamente definidas sin ninguna tutela o control de los órganos del Gobierno central», lo que, en síntesis, supone un fuerte *componente regional* en la organización unitaria del Estado. Se ha señalado esta paradoja como característica del sistema luso: en «el Estado más centralizado y centralista de Europa occidental en la actualidad» pervive un régimen de autonomías singulares, «lo que, realmente, apenas tiene parangón en el contexto europeo [...], ni siquiera en los modelos federales»³⁰.

²⁹ *Ibidem*, p. 360. *Vid.* también pp. 779-780. El intérprete de la Constitución debe armonizar dicha cláusula con otras presentes en el mismo precepto, similar, por otra parte, a los artículos 89 de la Constitución de la V República Francesa, de 4 de octubre de 1958, o 139 de la italiana de 1947; en concreto en las letras a), b) y n) del citado artículo 288: la independencia nacional y la unidad del Estado; la forma republicana de Gobierno; y la autonomía de las autarquías locales.

³⁰ López Mira, *op. cit.*, pp. 112-113.

Así pues, se desecha la definición del Estado como regional o federal y se opta por su carácter unitario³¹, bien que corregido por los otros principios que se mencionan. «Se trata, sin embargo, de un régimen autonómico con carácter de excepción, que en ningún modo justifica la caracterización del Estado unitario portugués como *Estado regional* o como *Estado unitario regional*»³². Una clara manifestación del principio es la ausencia de un Senado como Cámara territorial asimilable al que sobre el papel configura el artículo 69 de la CE, con lo que el texto luso de 1976 se aparta de buena parte de su propia tradición constitucional, si bien conviene recalcar que en esa Historia la segunda Cámara era más bien de carácter corporativo³³.

Sin embargo, no ha sido ésta cuestión pacífica entre la doctrina lusa: «El Estado unitario portugués ha sido calificado por unos como Estado unitario regional, en función de la alteración cualitativa introducida en la propia estructura del Estado, mientras otros rechazan tal calificación por entender que la regionalización política abarca solamente una pequeña parte del territorio nacional»³⁴.

Por su parte, M. S. D'Oliveira Martins opina que la subsidiariedad interna del artículo 6.1 no es aplicable a las regiones autónomas sino a título, valga la redundancia, meramente subsidiario: «tratándose de entes infra-estatales resultantes de un fenómeno de descentralización política del Estado que se traduce en la atribución de una autonomía político-administrativa acentuada, sucede que el régimen de esa autonomía está configurado por la Constitución de tal forma que uno de sus poderes más relevantes —el

³¹ En 1976 no podía preverse la aparición de formas de descentralización que dieran lugar a otras clases de Estado que enriquecieran esta tipología; nos referimos al Estado compuesto español, con el régimen de autonomías territoriales que nace de la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978, esencialmente de sus artículos 2 y 137, de su Título VIII y de las normas que conforman el *bloque de constitucionalidad*, y que el constituyente portugués, en las diversas ocasiones en que ha ejercido su poder, ha tenido como modelo vecino. No nos es dado entrar, por ahora, en las razones históricas, políticas, jurídicas o de otra índole por las que el sistema español no ha sido, al cabo, *exportado* en sus términos a Portugal, si bien intuitivamente cabe apuntar a la superficie del país luso, comparable a la de alguna de las CCAA españolas más extensas; la inexistencia de hechos diferenciales que lo justificaran, salvo los insulares; y una tradición republicana unitaria en la que difícilmente arraiga una paulatina *federalización* como la experimentada en España, ya más próxima a los sistemas alemán o austriaco que al *Estado integral* de la II República Española o al Estado regional de la Constitución italiana de 1947.

Cf. González Encinar, *El Estado unitario-federal*, Tecnos, Madrid, 1985; Ferrando Badía, *El Estado unitario, el federal y el Estado regional*, 2.ª ed., Tecnos, Madrid, 1986; Aja Fernández, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, 2.ª ed., Alianza, Madrid, 2003; Blanco Valdés, *Nacionalidades históricas y regiones sin historia. A propósito de la obsesión «unitaria»*, Alianza, Madrid, 2005.

³² Gomes Canotilho, *op. cit.*, pp. 360-361.

³³ *Ibidem*, pp. 631-632. Ello concuerda con el carácter parcial de la descentralización territorial portuguesa, circunscrita exclusivamente a los archipiélagos. Para M. S. d'Oliveira Martins la no participación formal y directa de las regiones en el ejercicio del poder constituyente ni en las revisiones constitucionales no es óbice para reafirmar su autonomía, ni se deduce de ello que ésta «esté sujeta al poder constituido en manos de los órganos centrales del poder político» («La división de competencias...», *op. cit.*, p. 897).

³⁴ *Ibidem*, p. 893. Para esta autora puede hablarse de una síntesis entre unidad y autonomía: «la eventual conflictividad entre dos principios antitéticos opuestos [...] se resolvió en el sentido de que el segundo no afecta ni cuestiona al primero, pero también en el sentido de que el primero no destruye al segundo» (*ibidem*, p. 897).

poder legislativo regional— está medido de forma minuciosa y ponderada por la Constitución, alejando así la aplicación de un criterio de medida flexible y casuística no definido por la Constitución como el principio de subsidiariedad»³⁵. Sin embargo, cabría efectuar alguna corrección de esta afirmación a la vista de la reforma de esa potestad legislativa, en la que ha desaparecido la guía que suministraba la noción de *interés específico regional*, según veremos.

En conclusión, aunque *prima facie* pudiera sostenerse que las diversas facetas del principio de autonomía lo configuran de manera semejante a la CE de 1978, de manera que la diferencia entre las CCAA y las regiones portuguesas sería de grado, puede descartarse esta consideración, dado que en modo alguno el artículo 2 de la CE ni su Título VIII, ni, sobre todo, el desarrollo que ha alcanzado el Estado autonómico, autorizan a defender hoy que España sea un Estado unitario, ya que el principio de unidad se halla imbricado con el de autonomía y el de solidaridad como resultante dialéctica de ambos, por lo que el primero no es el único rector de la estructura del Estado.

Además de esta delimitación del principio de autonomía, un aspecto esencial que queremos resaltar en este primer apartado es su claro vínculo con otro que preside el régimen constitucional portugués: la **participación democrática**, o el Estado democrático en su consideración más amplia. «La democracia participativa es esencial en el nuevo Estado que derivó de la revolución de 25 de abril. De este modo la Constitución portuguesa se preocupa de citar entre las misiones fundamentales del Estado la de asegurar y estimular la participación democrática de los ciudadanos en la resolución de los problemas nacionales»³⁶ [art. 9.c)].

Con carácter general, aparte de la consagración del primado del Estado democrático de Derecho en el Preámbulo, el artículo 1 proclama que «*Portugal es una República soberana, basada en la dignidad de la persona humana y en la voluntad popular, y empeñada en la construcción de una sociedad libre, justa y solidaria*», añadiendo el artículo 2: «*La República Portuguesa es un Estado de Derecho democrático, basado en la soberanía popular, en el pluralismo de expresión y organización política democráticas, en el respeto y la garantía de la efectividad de los derechos y libertades fundamentales y en la separación e interdependencia de poderes, persiguiendo la realización de la democracia económica, social y cultural y la profundización de la democracia participativa.*» En estos dos preceptos capitales se condensa la esencia del sistema político del país vecino, siendo así que, de la misma forma que los dos primeros preceptos de la CE de 1978 despliegan su conteni-

³⁵ «El principio de subsidiariedad...», *op. cit.*, p. 79.

³⁶ Sarmiento Méndez, «La técnica legislativa y XXV años de Derecho constitucional: un análisis comparativo en Portugal», en *Direito. Revista Jurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, vol. 13, núm. 1, 2004, pp. 319-320, donde destaca la importancia del artículo 114 de la Constitución a estos efectos. El artículo constituye un interesante estudio sobre el desarrollo, en Portugal, de principios como los enunciados en el artículo 9.3 de la CE: legalidad, jerarquía normativa, seguridad jurídica, publicidad de las normas... así como de la experiencia portuguesa en punto a la evaluación legislativa.

do a lo largo de todo el resto del texto, podemos examinar cómo ocurre lo propio con aquéllos en la Constitución de 1976.

En principio, podría bastarnos con poner énfasis en el *principio republicano*, sin desmerecer las modernas versiones del mismo que, más allá de su configuración como promotor de una determinada forma de Estado basada en la presidencia del mismo por una Magistratura electiva, unipersonal o colegiada, provista de determinados poderes y funciones, activos y pasivos, trata de recuperar viejas pero actualizadas corrientes de pensamiento, que se remontan a la Antigüedad clásica pero que reviven en el Renacimiento italiano, la Revolución parlamentaria inglesa o los antecedentes directos del constitucionalismo norteamericano³⁷. En el constitucionalismo portugués, «en primer lugar, la *República* significa una comunidad política, una “unidad colectiva” de individuos que se *autodetermina* políticamente a través de la creación y conservación de instituciones políticas propias asentadas en la decisión y participación de los ciudadanos en el Gobierno de los mismos (*self-government*). No interesa saber si los principios de autodeterminación y autogobierno de la comunidad política se configuran como *pre-condiciones* [...], como bases procesales o como momentos de un consenso fundador de la República. Basta destacar que la República sólo es soberana [...] cuando sea autodeterminada y autogobernada. Para que exista un autogobierno [...] republicano se impone la observancia de tres reglas: (1) una *representación territorial*; (2) un *procedimiento justo* de selección de los representantes; (3) una *deliberación* mayoritaria de los representantes limitada por el reconocimiento previo de derechos y libertades de los ciudadanos»³⁸.

Enlazando con esta dimensión, la concepción del Estado constitucional portugués se desdobra en dos nociones estrechamente ligadas entre sí, cuales son las de Estado de Derecho y Estado democrático: éste en sus dos vertientes *representativa* y *directa o participativa*, siendo así que la autonomía es una de sus manifestaciones privilegiadas y que no es planteable, al menos en el campo que aquí cultivamos, un conflicto entre democracia y constitucionalismo, ya que «el Estado constitucional sólo es constitucional si es democrático»³⁹; aquél en sus dimensiones formales y materiales de juridicidad, constitucionalidad, sistema de derechos fundamentales, división de poderes y, en lo que

³⁷ Como observa Gomes Canotilho, *op. cit.*, p. 223. Para una síntesis apretada de tales doctrinas de la filosofía política *vid.* la «Introducción. La alternativa republicana», de F. Ovejero, J. L. Martí y R. Gargarella, *Nuevas ideas republicanas. Autogobierno y libertad*, Paidós, Barcelona, 2004, pp. 11-73, citándose al final una completa bibliografía.

³⁸ Gomes Canotilho, *op. cit.*, p. 224; a renglón seguido relaciona el principio republicano a la soberanía popular y a la noción habermasiana de democracia deliberativa. En pp. 225-227 lo refiere a la dignidad de la persona y a sus libertades básicas en un claro sentido rawlsiano, y en pp. 228-230 desarrolla la «densificación de la forma republicana de Gobierno».

³⁹ *Ibidem*, p. 231. Cuestión distinta es que el conflicto se suscite en el plano teórico o especulativo. Nos remitimos a obras como las de E. W. Böckenförde, *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, trad. Rafael de Agapito Serrano, Trotta, Madrid, 2000; Elías Díaz, *Estado de Derecho y sociedad democrática*, 8.ª ed. (revisada, 6.ª reimpr.), Taurus, Madrid, 1988; Aragón Reyes, *Constitución y democracia*, Madrid, Tecnos, 1989; Prieto Sanchis, «Constitución y democracia», en *Justicia constitucional y derechos fundamentales*, Trotta, Madrid, 2003, pp. 137-174.

importa al objeto del presente artículo, garantía de la Administración autónoma local⁴⁰. Nuestra intención será simplemente ir desgranando algunos de los más importantes preceptos del texto de 1976, en su versión actual, donde se proyecta el principio democrático, en especial si también guardan relación con el de autonomía y, desde luego, sin perder de vista el relativo al imperio del Estado de Derecho.

En primer lugar, el artículo 51 de la Constitución portuguesa es acaso el más prolijo, en el Derecho comparado europeo, en la regulación de los **partidos políticos**, siendo ésta acaso una de sus novedades más reseñadas⁴¹. Más allá de reglas generales similares a las del artículo 6 de la CE de 1978, y de otras que es raro encontrar en otros textos constitucionales, el apartado 4 interesa muy especialmente a nuestro asunto, al ser fiel proyección de los principios de la República, pues prohíbe la constitución de partidos que, por su denominación u objetivos programáticos, tengan índole o ámbito regional. Concuerda con el artículo 10.2 de la propia Constitución: «*Los partidos políticos concurren a la organización y expresión de la voluntad popular, dentro del respeto a los principios de independencia nacional, unidad del Estado y democracia política.*»

La prohibición contrasta muy vivamente con el sistema español y es reflejo del unitarismo que, al cabo, impregna la organización territorial del Estado portugués. Entre los derechos de los partidos debemos subrayar los reconocidos en el artículo 40, que corresponden a los partidos representados en las Asambleas Legislativas en el ámbito de la respectiva región: se trata de la disposición de *tiempos de antena* en el servicio público de radio y TV, de acuerdo con su representatividad, así como el derecho de respuesta o réplica política a las declaraciones políticas del Gobierno, de duración y relevancia iguales a las de los tiempos de antena y las declaraciones del Gobierno, recogiendo idéntico *derecho de antena* para el período electoral.

En el ámbito de los mecanismos de **democracia directa**, el artículo 52.1 reconoce a los ciudadanos, muy ampliamente, el derecho de petición individual o colectiva, pudiendo los mismos ejercitarlo, entre otras instituciones, ante los órganos de autogobierno de las regiones autónomas, que examinaremos *infra*; el artículo 52.2 remite a la ley la fijación de las condiciones en que las peticiones presentadas colectivamente a la Asamblea de la República y a las Asambleas Legislativas de las regiones autónomas son apreciadas en sesión plenaria.

En lo que hace a la disciplina del referéndum, el artículo 115.4 contiene restricciones objetivas que se imponen a su eventual convocatoria y celebra-

⁴⁰ Gomes Canotilho, *op. cit.*, pp. 243-254; en pp. 287-291 desarrolla el principio democrático en todas sus facetas, partiendo de su complejidad hasta su caracterización como informador del Estado y de la sociedad, organizador de la titularidad y ejercicio del poder y orientador de la función de los derechos fundamentales. En pp. 293-301 *vid.* los apartados acerca de la democracia representativa y semidirecta en la Constitución portuguesa; y en pp. 301-328 sobre el derecho de sufragio, el sistema electoral, los partidos políticos y el *derecho de oposición*, remitiéndonos a las mismas.

⁴¹ Cfr. García-Pelayo, *El Estado de partidos*, en *Obras completas. II*, Madrid, CEC, 1991, pp. 1991 y 1996-1999.

ción: se excluyen de su ámbito las alteraciones de la Constitución, lo que supone una garantía del principio de autonomía y, en lo que aquí nos interesa, las materias previstas en los artículos 161 y 164, con algunas excepciones, de manera que no pueden ser sometidas a referéndum las más importantes cuestiones objeto de la competencia política y legislativa de la Asamblea de la República, muchas de ellas, como los Estatutos de autonomía o el régimen electoral propio, concernientes a las regiones autónomas. Una segunda especie de restricciones viene dada por las temporales, *ex* artículo 115.7: se excluye la convocatoria y efectividad de los referendos entre la fecha de convocatoria y la de realización de elecciones a los órganos de soberanía, de autogobierno de las regiones autónomas y del poder local, así como de los Diputados al Parlamento Europeo.

En punto a las reglas de la **democracia representativa**, conviene que nos detengamos en el artículo 113, que contiene los principios generales del Derecho electoral: en concreto, en sus dos primeros apartados. Según el apartado 1, el sufragio directo, secreto y periódico constituye la regla general de designación de los titulares de los órganos electivos de soberanía, de las regiones autónomas y del poder local; el apartado 2 declara obligatorio, permanente y único el censo electoral para todas las elecciones por sufragio directo y universal, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 15.4 y 5 —capacidad electoral activa y pasiva de los ciudadanos extranjeros y comunitarios residentes en Portugal para las elecciones locales y al Parlamento Europeo— y 121.2 —derecho de sufragio de los portugueses en el extranjero, debiendo tenerse en cuenta la existencia de lazos de vinculación efectiva con la comunidad nacional—. Los principios relativos a las notas que ha de reunir el sufragio, así como el sistema electoral de representación proporcional, se erigen en cláusulas materiales de intangibilidad [art. 288.h)].

Por otra parte, el apartado 6 del mismo artículo 113 impone una importante limitación a una de las potestades del Presidente de la República, ya que establece que, en el acto de disolución de los órganos colegiales basados en el sufragio directo, ha de ser señalada la fecha de las nuevas elecciones, que se realizará en los sesenta días siguientes y por la Ley electoral vigente al tiempo de la disolución, so pena de inexistencia jurídica de aquel acto. La fecha de las elecciones a las Asambleas Legislativas de las regiones autónomas es fijada por el Presidente de la República, de acuerdo con la Ley electoral [art. 133.b)].

Por su originalidad en el Derecho comparado y por su gran importancia para la plena y efectiva realización de los principios del Estado democrático, nos permitimos reproducir, en su integridad, el artículo 114:

«1. Los partidos políticos participan en los órganos basados en el sufragio universal y directo, de acuerdo con su representatividad electoral. 2. Se reconoce a las minorías el derecho de oposición democrática, en los términos de la Constitución y la ley. 3. Los partidos políticos representados en la Asamblea de la República que no formen parte del Gobierno gozan, señaladamente, del derecho de ser informados regular y directamente por el Gobierno sobre la marcha de los principa-

les asuntos de interés público, gozando de igual derecho los partidos políticos representados en las Asambleas Legislativas de las regiones autónomas y en cualesquiera otras asambleas elegidas por elección directa con respecto a los correspondientes ejecutivos de los que no formen parte.»

Por otra parte, el artículo 116.1 proclama el principio general de publicidad de las sesiones de los órganos de las Asambleas que funcionen como órganos de soberanía, de las regiones autónomas o del poder local; y el artículo 118 el de renovación de los cargos políticos. Distinta de aquélla es la publicidad de los actos normativos y resoluciones (art. 119.1), entre los que se incluyen, prácticamente, todos los tipos imaginables de aquéllos que emanan de los órganos regionales, y que iremos analizando, así como las decisiones del Tribunal Constitucional y los resultados de elecciones y referendos de cualesquiera ámbitos; *ex* artículo 119.2, la sanción de la falta de publicidad, a salvo este último supuesto, es la ineficacia jurídica.

II. EVOLUCIÓN Y CLASES DE AUTONOMÍA

2.1. Cronología del proceso: de 1976 a 2004

El estudio de la materialización de la autonomía en las regiones portuguesas ha de partir de un dato fundamental: la Constitución de 1976, aun siendo escrita y de carácter rígido según la tradicional clasificación de Bryce, ha sufrido al menos cinco revisiones relevantes en el tiempo que lleva vigente, merced al curioso sistema de reforma que se incluía ya en los artículos 286 y ss. del texto original⁴². Esta peculiaridad, unida a la extensión del mismo —siempre en torno a los 300 artículos—, que lo aproxima a las Constituciones iberoamericanas en este rasgo formal, más a que a las de sus vecinos europeos; a los cambios de numeración de los artículos, que se verifican en cada reforma; y a la variedad de influencias recibidas cada vez que se acomete una revisión, pone al jurista ante un reto un tanto engorroso, pero también ante la Constitución más dinámica de los Estados de la Unión Europea, en constante adaptación a nuevas realidades.

Así pues, se impone un análisis que tenga en cuenta esta perspectiva diacrónica, que marque los hitos que se han ido sucediendo con cada Ley Cons-

⁴² El artículo 286.1 atribuía poderes de revisión constitucional a la Asamblea de la República en su II Legislatura, configurando así la previsión de un poder constituyente constituido de obligado ejercicio, que se realizó con la primera revisión, de 1982. A continuación, el artículo 287.1 autorizaba la reforma transcurridos cinco años desde la fecha de publicación de la última ley de revisión, si bien el artículo 287.2, inmediatamente, posibilitaba la auto-atribución del poder de reforma por la propia Asamblea en cualquier momento, por mayoría de 4/5 de los Diputados en plenitud de funciones. Cabe apuntar, junto a todo ello, los límites materiales o cláusulas de intangibilidad del artículo 290, y los circunstanciales del artículo 291. Este régimen se ha mantenido, en lo sustancial y con ligeros cambios de numeración en los preceptos, hasta el momento actual. *Vid.* De Vergottini, *op. cit.*, pp. 164-165; Gómez Fortes, «La Constitución...», en Barreto, Gómez Fortes y Magalhães (dirs.), *op. cit.*, pp. 56-57.

titucional de revisión, y que nos sirva asimismo para examinar la evolución de los Estatutos de las regiones autónomas, así como el intento de regionalización del Portugal peninsular, que abordaremos en el siguiente epígrafe. En éste observaremos el discurrir del proceso de autonomía justo hasta la penúltima de las reformas, verificada por la Ley Constitucional núm. 1/2004, de 24 de julio, la cual ha supuesto una profundización en la autonomía político-administrativa de las respectivas regiones; dicha circunstancia y su carácter reciente justifican aquí la remisión al próximo subapartado, donde trataremos asimismo de esbozar alguna perspectiva de futuro de dicha autonomía.

Como proemio a todo ello conviene recordar que la Constitución de 1976 reflejaba opciones políticas e ideológicas derivadas del período revolucionario que siguió a la ruptura con el anterior régimen autoritario, consagrando la transición al socialismo, resuelto en la nacionalización de los principales medios de producción y manteniendo la participación del *Movimento das Forças Armadas* en el ejercicio del poder político, a través del Consejo de la Revolución⁴³, el cual era considerado, en el texto original, como uno de los órganos de soberanía. Al establecer una tipología de gobiernos militares, De Vergottini sitúa este caso entre los de «gobierno militar directo en sectores de intervención reservados [...]», de modo que se establece una *competencia reservada militar* [...]. Los órganos constitucionales civiles y los órganos constitucionales militares son *separados pero coordinados* entre sí por otro órgano (el jefe del Estado); así pues, la Constitución «reconocía a un órgano militar (el Consejo de la Revolución) una reserva de competencia en las materias relativas a la seguridad, estructurándolo de modo que se vincule directamente al jefe del Estado que lo preside. Existían, pues, en esta Constitución dos estructuras paralelas: una encabezada por el Gobierno y otra por el Consejo de la Revolución, entre ambas [*sic*] coordinadas por el Presidente de la República»⁴⁴. Por su parte, Richard Gunther habla de un proceso discontinuo que envolvió una doble transición: «el régimen semidemocrático que nació con la promulgación de una nueva Constitución en abril de 1976 se hizo posible gracias al contragolpe de noviembre de 1975, llevado a cabo por oficiales del ala más moderada del Movimiento de las Fuerzas Armadas»⁴⁵.

La primera y más importante Ley Constitucional, la núm. 1/1982, de 30 de septiembre, procuró disminuir esa carga ideológica de la Constitución, flexibilizar el sistema económico y redefinir las estructuras de ejercicio del

⁴³ Las observaciones efectuadas sobre la Constitución y sus reformas están tomadas del sitio web de la Asamblea de la República, <http://www.parlamento.pt/constitucionalismo/estadodemocratico/index.html#1> bajo la rúbrica *A Constituição de 1976 e as Leis de revisão*. Las mismas han sido objeto de traducción libre por el autor y no tienen otra finalidad que la de caracterización general de las diferentes fases por las que el constitucionalismo portugués ha atravesado en los últimos treinta años.

⁴⁴ *Op. cit.*, pp. 888-889 y 892-897. António de Araújo apunta una concepción triádica de sus funciones en esa primera etapa: Jefe de Estado, Presidente del Consejo de la Revolución y Jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, añadiendo la presencia, en la máxima magistratura del Estado, de tres legitimidades: electoral, castrense e histórica [«El Presidente de la República en la evolución del sistema político de Portugal», en Barreto, Gómez Fortes y Magalhães (dirs.), *op. cit.*, p. 85].

⁴⁵ «La democracia portuguesa en perspectiva comparada», en Barreto, Gómez Fortes y Magalhães (dirs.), *ibidem*, pp. 11-12.

poder político, con la desaparición del Consejo de la Revolución y la creación del Tribunal Constitucional. Por su parte, con la Ley Constitucional núm. 1/1989, de 8 de julio, se dio mayor apertura al sistema económico, señaladamente poniendo término al principio de la irreversibilidad de las nacionalizaciones directamente efectuadas después del 25 de abril de 1974.

A continuación, merced a las Leyes Constitucionales núm. 1/1992, de 25 de noviembre, y núm. 1/1997, de 20 de septiembre, se adaptó el texto constitucional a los principios de los sucesivos Tratados comunitarios de Maastricht y Amsterdam, consagrando igualmente otras alteraciones referentes, sobre todo, a la capacidad electoral de los ciudadanos extranjeros, la posibilidad de creación de distritos uninominales y el derecho de iniciativa legislativa de los ciudadanos, y reforzando asimismo los poderes legislativos exclusivos de la Asamblea de la República. En la reforma de 1997, «las regiones autónomas obtuvieron más poder, más presupuesto, consolidaron su participación directa en las distintas instituciones de la Unión Europea y aunque no consiguieron la desaparición de los Ministros de la República [...], sí que lograron reducir sus poderes. A todo ello hay que añadir también la abertura [sic] de una línea directa entre el Presidente y las regiones autónomas»⁴⁶.

Finalmente, por la Ley Constitucional núm. 1/2001, de 12 de diciembre, se permitió que Portugal ratificase el Estatuto de Roma, por el que se crea la Corte Penal Internacional, de 17 de julio de 1998, lo que supuso la reforma de las reglas de la extradición⁴⁷.

En síntesis y como conclusión, reproducimos las palabras del sociólogo antes citado: «no podemos decir que subsistan herencias fácilmente identificables de la revolución portuguesa en las instituciones políticas centrales del actual régimen. Las instituciones que examinamos evolucionaron sustancialmente con el paso de los años y Portugal se colocó al mismo nivel de las democracias consolidadas del Occidente europeo, a pesar de la naturaleza profundamente atípica de la transformación política del país»⁴⁸.

Las sucesivas reformas del texto constitucional, o, mejor dicho, la frecuencia y periodicidad con que se producen, pueden atribuirse, según Gómez Fortes, a factores de diversa índole: «es una Constitución de compromiso, inicialmente entre las fuerzas militares revolucionarias de abril y los partidos políticos y en las posteriores revisiones constitucionales entre los principales grupos políticos portugueses [...]. Las *decisiones políticas condicionantes* que habían influido tanto en la forma en que se organizaron los pode-

⁴⁶ Gómez Fortes, «La Constitución...», en Barreto, Gómez Fortes y Magalhães (dirs.), *ibidem*, p. 73. La revisión de 2004 sí ha supuesto la sustitución de los Ministros por los Representantes de la República, aunque con competencias muy desdibujadas, según veremos.

⁴⁷ A propósito de esta reforma hace Gómez Fortes una interesante comparación entre lo que denomina la *cultura revisionista* o *contorsionista* portuguesa y la *inmutabilidad* de la CE de 1978; sin obviar las prácticas políticas viciadas a que conduce la primera, cree existente en ella, para Portugal, «una virtud fundamental para su consolidación democrática: el debate no produce miedo y no se teme que las reglas del juego democrático puedan ser quebradas con una simple revisión constitucional» [«La Constitución...», en Barreto, Gómez Fortes y Magalhães (dirs.), *ibidem*, p. 77].

⁴⁸ Richard Gunther, «La democracia...», en Barreto, Gómez Fortes y Magalhães (dirs.), *ibidem*, p. 24. *Vid.* asimismo la «Introducción», pp. 1-9.

res políticos como en el tema económico provenían de acuerdos políticos extraparlamentarios entre el Movimiento de las Fuerzas Armadas y los partidos políticos [...]. Uno de los factores explicativos más potentes [...] se encuentra en este momento fundador cuando la Asamblea llevaba a cabo sus trabajos condicionada por un órgano externo, el Consejo de la Revolución»⁴⁹. En suma, estos elementos, presentes al inicio de la vida de la Constitución de 1976, explicarían su posterior adaptación a cánones democráticos homologables a las de los Estados vecinos, una vez superadas las circunstancias históricas en que la misma nació. Para este autor y en el tema que nos ocupa aquí, «los organismos autónomos de Madeira y Azores aprovechan cada apertura del proceso de reforma para aumentar su poder con relación al continente»⁵⁰, de manera que otra posibilidad de estudio, que aquí desecharnos en principio, consistiría en examinar el acompasamiento de las revisiones de la Constitución y las sucesivas reformas de los Estatutos de Autonomía; por el contrario, preferimos un examen separado de ambos extremos o, si se quiere, bloques normativos.

Amén de la proclamación del carácter único e indivisible de la soberanía, que reside en el pueblo, en el artículo 3.1⁵¹, la primera referencia, bien que indirecta, a la autonomía en el texto de 1976, se encuentra en su artículo 5, que propiamente regula el territorio de la República. Según este precepto⁵², Portugal comprende el territorio históricamente definido en el continente europeo y los archipiélagos de las Azores y Madeira; el Estado no puede enajenar ninguna parte del territorio portugués, o de los derechos de soberanía que ejerce sobre él, sin perjuicio de la rectificación de fronteras. Se remite a la ley la definición de la extensión y límite de las aguas territoriales, la zona económica exclusiva y los derechos de Portugal sobre los fondos marinos contiguos⁵³. Finalmente, hasta la reforma de 1989 el último apartado de este precepto establecía que el territorio de Macao, bajo Administración portuguesa,

⁴⁹ «La Constitución...», en Barreto, Gómez Fortes y Magalhães (dirs.), *ibidem*, pp. 48-49; con cita de Rubio Llorente, *La forma del poder*, CEPC, Madrid, 1997, p. 16. En pp. 57-58 profundiza en las características de la Constitución: «su longitud y su pretendido barroquismo no se deben tanto a razones histórico-culturales, como la tradición positivista del constitucionalismo portugués o la inspiración de los pensamientos utópicos todavía sin disolver desde mayo del 68, sino a una búsqueda consciente de un compromiso, con límites e imposiciones, que no impiden calificar a la Constitución portuguesa como una Constitución *compromisoria*». A similar resultado se llegó en el proceso español: «ningún partido logró imponer su proyecto de Constitución, ni ningún partido dejó de aportar parte de su ideario a la misma». El autor profundiza posteriormente en lo que llama «la querella constitucional» portuguesa o las dificultades para un mantenimiento del consenso inicial (pp. 64-75).

⁵⁰ *Ibidem*, p. 61.

⁵¹ De manera semejante a lo que hace el artículo 1.2 de la CE de 1978. El apartado 3 de este artículo 3, incluido en la reforma de 1982, con la finalidad de reafirmar el carácter normativo de la Constitución, dispone que la validez de las leyes del Estado, de las regiones autónomas y del poder local, así como de cualesquiera otras entidades públicas, depende de su conformidad con aquélla.

⁵² Ciertamente prolijo y detallado respecto de lo que suele ser habitual en el Derecho comparado. Por ejemplo, el elemento territorial del Estado está presente en la CE de 1978, pero no existe un artículo ni siquiera similar al aquí citado.

⁵³ No es baladí esta disposición cuando las regiones autónomas portuguesas son insulares; es más, las mismas tienen reconocido un poder de participación en la definición de las políticas concernientes a estas materias [actual art. 227.1.s) de la Constitución].

se regiría por un Estatuto adecuado a su situación especial, el cual, según el antiguo artículo 164.c), correspondía aprobar a la Asamblea de la República ⁵⁴.

Aquí conviene hacer hincapié en ese carácter insular de las dos regiones autónomas portuguesas, que constituyen archipiélagos según la definición del artículo 46.b) de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, hecha en Montego Bay el 10 de diciembre de 1982: «*un grupo de islas, incluidas partes de islas, las aguas que las conectan y otros elementos naturales, que estén tan estrechamente relacionados entre sí que tales islas, aguas y elementos naturales formen una entidad geográfica, económica y política intrínseca o que históricamente hayan sido considerados como tal*». Ovejero Puente ha criticado que, en este importante Tratado internacional, «el tratamiento de los estados archipelágicos no se reconoce de forma expresa a las Islas o archipiélagos que forman parte dependiente de Estados. En estos casos, carentes de regulación específica, parece aplicarse el mismo régimen que a las islas aisladas, que no forman archipiélagos [...]. Por lo tanto, siguiendo el tenor literal de la Convención, los archipiélagos de Madeira, Azores, o las Islas Canarias no tienen automáticamente reconocido como parte de su territorio las aguas archipelágicas, porque no constituyen —a la luz de la Convención— un Estado-Archipielágico independiente» ⁵⁵.

La propia autora constata que ello no ha impedido que algunos Estados, y es el caso de Portugal, hayan aplicado el régimen de «aguas interiores archipelágicas», incorporándolo a su Derecho interno ⁵⁶, sin que ello haya provocado conflicto internacional alguno. «En conclusión, en virtud de la Constitución Portuguesa y los Estatutos de las Regiones Autónomas de Madeira y Azores, estas regiones Autónomas [*sic*] ejercen su autonomía política, administrativa sobre las aguas interinsulares consideradas como aguas territoriales, aplicando las reglas de la Convención del mar. De este modo, se hace extensiva a este caso la consideración de “mar territorial” como espacio donde se aplica el Ordenamiento Jurídico del Estado portugués, en virtud de la distribución de competencias que la propia Constitución tiene diseñado [*sic*], haciendo viable, como mantiene Pizzorusso, la confluencia en el mismo espacio físico (mar territorial) de distintas actuaciones jurídico-públicas provenientes de los distintos poderes públicos con competencias de Gobierno, que operan en diferentes dimensiones (dimensión autonómica regional, estatal o internacional)» ⁵⁷.

⁵⁴ Los caracteres fundamentales de este Estatuto han figurado, desde esa reforma, en el artículo 292, el cual ha sido suprimido por el artículo 43.1 de la Ley Constitucional 1/2004.

⁵⁵ «Notas en torno a la problemática del mar territorial en archipiélagos dependientes de Estados compuestos», en *Cuadernos de Derecho Público*, 21, enero-abril 2004, pp. 168-169.

⁵⁶ *Ibidem*, pp. 170-171: en la UE, además de las Islas Feroe, bajo soberanía danesa, los dos archipiélagos portugueses, que se benefician de este tratamiento, «gozan de estatutos constitucionales específicos que les reconocen un alto nivel de autonomía o algún grado de derecho al autogobierno». El Derecho portugués en la materia «define expresamente las aguas interinsulares como aguas territoriales de sus archipiélagos y, por tanto, bajo la soberanía portuguesa».

⁵⁷ *Ibidem*, p. 172. El tema no puede pasarse por alto, supuesto que la posición geoestratégica de los archipiélagos atlánticos portugueses resulta difícil de exagerar. Cfr. Carlos Gaspar, «Portugal y la Unión Europea», en Barreto, Gómez Fortes y Magalhães (dirs.), *op. cit.*, pp. 231-246.

Al margen de las previsiones de los Tratados comunitarios sobre las islas y archipiélagos, en preceptos concretos que tratan de las políticas públicas que les conciernen, cuestión distinta es la consideración, por parte de la Unión Europea, de las Azores y Madeira como regiones ultraperiféricas⁵⁸, conteniéndose este régimen específico, en lo esencial, en el artículo 299.2 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Roma el 25 de marzo de 1957, en su versión consolidada tras la adopción y ratificación, por los Estados miembros, del Tratado de Niza de 26 de febrero de 2001:

«Las disposiciones del presente Tratado se aplicarán a los departamentos franceses de Ultramar, las Azores, Madeira y las islas Canarias.

No obstante, teniendo en cuenta la situación estructural social y económica de los departamentos franceses de Ultramar, las Azores, Madeira y las islas Canarias, caracterizada por su gran lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y clima adversos y dependencia económica de un reducido número de productos, factores cuya persistencia y combinación perjudican gravemente a su desarrollo, el Consejo, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará medidas específicas orientadas, en particular, a fijar las condiciones para la aplicación del presente Tratado en dichas regiones, incluidas las políticas comunes.

El Consejo, al adoptar las medidas pertinentes contempladas en el segundo párrafo, tendrá en cuenta ámbitos tales como las políticas aduanera y comercial, la política fiscal, las zonas francas, las políticas agrícola y pesquera, las condiciones de abastecimiento de materias primas y de bienes de consumo esenciales, las ayudas públicas y las condiciones de acceso a los fondos estructurales y a los programas horizontales comunitarios.

El Consejo adoptará las medidas contempladas en el segundo párrafo teniendo en cuenta las características y exigencias especiales de las regiones ultraperiféricas, sin poner en peligro la integridad y coherencia del ordenamiento jurídico comunitario, incluido el mercado interior y las políticas comunes.»

La misma consideración recibían estas regiones en el artículo III-424⁵⁹ del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, firmado en Roma el 29 de octubre de 2004 y, en el momento en que se escriben estas líneas, sumido en un incierto proceso de ratificaciones por los Estados miembros; sin embargo, nos permitimos la transcripción del precepto:

«Teniendo en cuenta la situación social y económica estructural de Guadalupe, la Guayana Francesa, Martinica, la Reunión, las Azores, Madeira y las Islas Canarias, agravada por su lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y clima adversos y dependencia económica respecto de un reducido número de productos, fac-

⁵⁸ Puede consultarse el siguiente enlace, para extraer más información sobre estas regiones: http://es.wikipedia.org/wiki/Regiones_Ultraperiféricas.

⁵⁹ Se trata de la primera de las *Disposiciones comunes* contenidas en el Título VII de la Parte III del Tratado.

tores cuya persistencia y combinación perjudican gravemente su desarrollo, el Consejo adoptará, a propuesta de la Comisión, leyes, leyes marco, reglamentos y decisiones europeos orientados, en particular, a fijar las condiciones para la aplicación de la Constitución en dichas regiones, incluidas las políticas comunes. Se pronunciará previa consulta al Parlamento Europeo.

Los actos contemplados en el primer párrafo abarcarán, en particular, las políticas aduanera y comercial, la política fiscal, las zonas francas, las políticas agrícola y pesquera, las condiciones de abastecimiento de materias primas y bienes de consumo esenciales, las ayudas públicas y las condiciones de acceso a los fondos con finalidad estructural y a los programas horizontales de la Unión.

El Consejo adoptará los actos contemplados en el primer párrafo teniendo en cuenta las características y exigencias particulares de las regiones ultraperiféricas, sin menoscabar la integridad y coherencia del ordenamiento jurídico de la Unión, incluidos el mercado interior y las políticas comunes.»

En este contexto puede anotarse, asimismo, la pertenencia de las Azores y Madeira a la Conferencia de Regiones Marítimas y Periféricas de Europa, encuadrada dentro del fenómeno de la asociación interregional de ámbito europeo, el cual, a su vez, es consecuencia de que «los entes regionales se han percatado de que la defensa de sus puntos de vista no sólo debía depender de su asunción por parte de las respectivas autoridades estatales, sino que la fuerza que da la asociación de entes regionales iba a permitir un camino alternativo, representado por su fuerte capacidad de influencia global en cuanto que entes asociados en una colectividad representativa de un grupo»⁶⁰. Los objetivos de estos foros «consisten en actuar como grupo de presión a los efectos de conseguir el reconocimiento de la realidad diferenciada y la problemática específica que se da en diversas entidades regionales y, por tanto, la defensa coordinada de los intereses de aquéllas, sobre todo con vistas al proceso de construcción europea, habida cuenta de la insuficiencia de los mecanismos institucionales previstos de representación de los puntos de vista regionales»⁶¹.

En la actualidad, esta Conferencia está integrada por 150 regiones, pertenecientes a 25 Estados, en las que habitan más de 170 millones de personas. Sus tres objetivos esenciales son: abordar las desventajas con las que tropieza la periferia europea, promover la dimensión marítima europea, y explotar los beneficios de la proximidad a los ciudadanos europeos; y sus seis principales actividades se centran en los siguientes ámbitos: cohesión territorial; competitividad equilibrada; asuntos marítimos; gobernanza; desarrollo sostenible y cooperación exterior; y política de vecindad. Funcionalmente, se divide en seis Comisiones geográficas, formando parte las dos regiones portuguesas, junto con las dos CCAA insulares españolas, de la Comisión de Islas.

⁶⁰ Navarro Méndez, *La acción exterior de la Comunidad Autónoma de Canarias. Marco teórico y praxis*, Tirant lo Blanch-Parlamento de Canarias, Valencia, 2003, p. 216.

⁶¹ *Ibidem*, p. 216.

Ésta «fue creada por la CRPM en el año 1980 en el transcurso de una Conferencia celebrada en Nuoro (Cerdeña), siendo la más antigua de las Comisiones geográficas que integran aquella organización. La causa que provocó su constitución fue la evidencia de la existencia de temas específicos de las islas dentro del contexto global de las regiones marítimas y periféricas, de manera que se creyó conveniente crear este foro al margen de la Asamblea General de la CRMP, que, no obstante, debe ratificar los acuerdos tomados por la Comisión de Islas [...]. Sus objetivos fundamentales son dos: por un lado, conseguir el reconocimiento de la situación especial de las islas por parte de las autoridades nacionales y, muy especialmente, por las autoridades e instituciones comunitarias, mediante la puesta en marcha de políticas que se adapten a las dificultades que impone el hecho insular y a la situación especial de las islas; por otro lado, promover la cooperación interregional entre las regiones insulares de la Unión Europea, a través de redes de carácter científico y técnico [...]. A través de su actividad se persigue que en el proceso de construcción europea no se olviden los intereses específicos de las regiones insulares, de manera que en la práctica aquella Comisión actúa como *lobby*, lo cual implica que el éxito de sus planteamientos va a depender de la capacidad de influencia que sus miembros puedan tener respecto de las autoridades comunitarias»⁶², de manera que su relación, formal e informal, con las instituciones de la Unión, es todo lo estrecha que exige la persecución de sus objetivos, siendo así que la Conferencia y la Comisión de Islas han cumplido con creces el papel que se habían asignado a sí mismas. En un punto posterior mencionaremos las competencias de las Azores y Madeira en relación con las cuestiones comunitarias europeas.

Además del antes comentado artículo 6, ya en la Parte III de la Constitución de la República Portuguesa, que regula la organización del poder político, el artículo 111.2, después de la proclamación de los principios de soberanía e interdependencia de los poderes públicos en el apartado 1 del precepto, dispone: «*Ningún órgano de soberanía, de región autónoma o de poder local puede delegar sus poderes en otros órganos, salvo en los casos y en los términos expresamente previstos en la Constitución y en la ley.*» Así pues, a la distribución horizontal del poder entre los órganos de soberanía enumerados en la propia Constitución se suma la vertical o territorial⁶³, que incluye una dimensión negativa al prohibir cualquier forma de cesión de competencias a otros órganos, con la lógica excepción final, la cual, a su vez, comprende una remisión expresa no sólo al mismo texto constitucional, sino también a las Leyes. Esta observación es importante en el momento de delimitar las fuentes del régi-

⁶² *Ibidem*, pp. 217-219. Puede obtenerse información más amplia en el sitio web de esta Conferencia: <http://www.crpm.org/index.php>.

⁶³ «Con prevalencia del primero [principio de reparto horizontal o diferenciación de funciones], dada la estructura unitaria (cfr. art. 6.1) del Estado portugués» (Gomes Canotilho, *op. cit.*, p. 556). Sobre el principio de separación de poderes se pregunta este autor si no habrá un *núcleo esencial* caracterizador del mismo y absolutamente protegido por la Constitución, respondiendo que «en general, se afirma que a ningún órgano le pueden ser atribuidas funciones de las que resulte el vaciamiento de las funciones materiales especialmente atribuidas a otro» (*ibidem*, p. 559).

men por el que las regiones portuguesas gozan de la autonomía estatutariamente prevista.

Más adelante trataremos sucintamente el procedimiento de aprobación de los Estatutos de las regiones; por ahora quede subrayado que el reparto vertical de funciones emerge como una de las manifestaciones modernas del principio de separación e interdependencia de poderes, a la vez que del pluralismo jurídico y del fenómeno de la *descentralización regulativa*, «y se conecta con los problemas del federalismo, la autonomía regional y la autonomía local [...], asumen decisiva relevancia las estructuras *autónomas regionales* y las estructuras *autónomas locales* (art. 6.2) que, dejando de ser, por un lado, simples “instituciones de auxilio técnico del Estado”, y, por otro, meras instituciones anti-estatales, societariamente fundadas, han pasado a disfrutar de una legitimidad pública y democrática para ejercer funciones normativas y administrativas (y también legislativas, como en el caso de las regiones) separadas y autónomas de los órganos centrales de soberanía. La autonomía local y regional es, pues, hoy una expresión importante del principio de separación de poderes»⁶⁴.

Siguiendo en la Parte III, cabe subrayar los poderes del Presidente de la República en su relación con otros órganos. Como ha destacado entre nosotros Sarmiento Méndez, «la unidad del Estado portugués se refleja también de forma clara en la configuración de su ordenamiento jurídico-constitucional. El hecho de que Portugal se proclame como “una República soberana” en el artículo 1.º de la Constitución no es sino el antecedente clave de la plasmación de la unidad del Estado que se simboliza en la figura del presidente de la República»⁶⁵, como muestra el artículo 120 de la misma al definir una Jefatura del Estado que, en lo que aquí nos interesa, tiene asignado un rol muy semejante a las de los Estados de nuestro contexto cultural-jurídico, así monárquicas como republicanas: «*El Presidente de la República representa a la República Portuguesa, garantiza la independencia nacional, la unidad del Estado y el regular funcionamiento de las instituciones democráticas y es, con carácter inherente, el Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas.*»

El artículo 136 contemplaba tres de esas funciones en sus letras i), j) y l): disolver o suspender los órganos de las regiones autónomas, oído el Consejo de la Revolución, y con pronunciamiento de la Asamblea de la República, *ex* artículo 166.c); nombrar al Presidente de la Comisión Consultiva para los asuntos de las regiones autónomas, dos de cuyos miembros eran designados por la Asamblea [art. 166.d)]; y nombrar a los representantes del Estado en las mismas. Con la reforma de 1982 desapareció esta Comisión Consultiva⁶⁶,

⁶⁴ *Ibidem*, pp. 561 y 703-704.

⁶⁵ *Op. cit.*, pp. 314-315.

⁶⁶ Regulada en el artículo 236 del texto original de 1976, se trataba de un órgano cercano al Presidente de la República, compuesto por un ciudadano de reconocido mérito, designado por el mismo y que la presidía; y cuatro ciudadanos de reconocido mérito y comprobada competencia jurídica, siendo dos designados por la Asamblea de la República y uno por cada Asamblea Legislativa regional (apartado 2). El apartado 1 enunciaba sus competencias, esencialmente consultivas, sobre la legalidad de los *diplomas* emanados de los órganos regionales a petición del Ministro de la República, y acerca de la con-

pero también el Consejo de la Revolución, que hasta ese momento fue uno de los órganos de soberanía⁶⁷, de manera que la facultad de disolución —ya no de suspensión—, a la que también volveremos a referirnos en detalle, pasaba a serlo del Presidente, por iniciativa propia o a propuesta del Gobierno, oídos la Asamblea de la República y el Consejo de Estado [arts. 145.a) y 163.g)]. A este mismo órgano⁶⁸ se le atribuía idéntica facultad de audiencia previa al nombramiento y cese de los Ministros de la República para las regiones autónomas [art. 145.c)]. Con la revisión de 1997, el ahora artículo 133 desarrolla estas funciones del Presidente y, además, en su letra d), menciona la de dirigir mensajes a las Asambleas Legislativas regionales.

A su vez, éstas son titulares de la iniciativa legislativa en lo que afecta a las regiones autónomas, según establece el artículo 167.1, con las limitaciones indicadas en el artículo 167.2 y con la caducidad de la proposición de ley al término de la Legislatura respectiva⁶⁹, si bien el artículo 170.2, introducido en la misma reforma, confiere a esas Asambleas un poder de iniciativa para que la Asamblea de la República declare de urgencia la tramitación de una proposición de ley que hayan presentado. Asimismo, el artículo 176.4, tras la reforma de 1997, dispone que las Asambleas Legislativas regionales pueden solicitar prioridad para asuntos de interés regional de resolución urgente; por su parte, según el artículo 178.7, en las reuniones de las Comisiones parlamentarias en las que se discutan proposiciones de ley regionales pueden participar representantes de la Asamblea proponente, en los términos del Reglamento.

Además de estas disposiciones, es interesante observar la evolución del Título VII de la misma Parte III, específicamente dedicado a las regiones autónomas, a lo largo de las sucesivas revisiones de la Constitución de 1976; el análisis de cuestiones puntuales que afectan a la autonomía de las mismas, como las finanzas públicas, su control por el Tribunal de Cuentas, la planificación económica y, sobre todo, el papel de las regiones en relación con el Tribunal Constitucional, se ceñirá exclusivamente al actual texto, resultante de las reformas adoptadas por las Leyes Constitucionales núm. 1/2004, de 24 de julio, y núm. 1/2005, de 12 de agosto; si bien conviene incidir en que ésta última se limita a agregar un artículo, el 295, que posibilita la convocatoria y celebración de un Tratado que tenga como fin la construcción y la profun-

formidad de las Leyes, de los reglamentos y de otros actos de los órganos soberanía con los derechos de las regiones, consagrados en los Estatutos, en este caso a solicitud de los Presidentes de las Asambleas regionales.

⁶⁷ Teniendo en cuenta que venía a cumplir un papel *sui generis* de garante de la Constitución, el artículo 229.2 de la Constitución de 1976, previamente a la reforma de 1982, establecía una facultad de las Asambleas regionales, consistente en solicitar del Consejo de la Revolución la declaración de inconstitucionalidad de normas jurídicas emanadas de los demás órganos de soberanía, por violación de sus derechos consagrados en la Constitución.

⁶⁸ Del cual forman parte los Presidentes de los Gobiernos de las regiones autónomas, desde la revisión de 1982 [actual art. 142.e)].

⁶⁹ Caducan al término de la Legislatura de la Asamblea de la República sólo aquellas que hayan sido objeto de aprobación de totalidad, según inciso introducido en el artículo 170.7 —actual art. 167.7— por la reforma de 1989.

dización de la Unión Europea⁷⁰, de modo que para esos puntos concretos nos centraremos en el texto que trae causa de la primera de dichas Leyes de revisión.

Así pues, aquí nos ocuparemos de los cambios y alteraciones que el Título VII⁷¹ ha ido experimentando al menos hasta la reforma de 2001, remitiéndonos al siguiente epígrafe para hacer una contemplación general de la situación de las regiones autónomas tras la de 2004. Para ello y con un propósito de claridad expositiva —esperemos que conseguido—, dividiremos nuestro examen en los principales aspectos que engloba el régimen de autonomía.

2.1.1. *Caracteres generales del régimen político-administrativo*

El artículo 227 de la Constitución —actual art. 225— fundamenta tal régimen en su apartado 1, respecto de los archipiélagos de las Azores y Madeira, en los condicionamientos geográficos, económicos y sociales y en las históricas aspiraciones autonomistas de las poblaciones insulares. La reforma de 1982 cambió el término *condicionamientos* por *características*, y añadió las culturales.

En punto a estas bases, en presencia de un régimen de descentralización política, ya en los comienzos de la actual etapa constitucional se afirmaba que «los fundamentos tendrán, necesariamente, que ser más profundos y envolventes» que con la existente bajo el *Estado Novo*. «Habrà que buscar en la esencia de las realidades azoriana y madeirense, descubrir las razones de su atraso económico y social, evaluar los contratiempos derivados de la insularidad, indagar en las dificultades de las comunicaciones entre las islas que constituyen los archipiélagos y entre ellas y el continente y la forma de vencerlas, escrutar las posibilidades de arraigo de las personas en la tierra donde nacieron y considerar la creación de atractivos que desincentiven a partir a los elementos de sus comunidades técnicamente más preparados para la gestión de los negocios públicos y privados», incidiéndose especialmente en el principio de solidaridad como objetivo de la autonomía y comparándose la redacción del texto con la de la CE de 1978⁷².

⁷⁰ Sin perder de vista que la aprobación de la Ley Constitucional se ha producido en un contexto de cierta paralización del proceso constitucional europeo, se entiende el circunloquio que emplea este nuevo precepto, sólo indirectamente alusivo al II Tratado de Roma. La bibliografía sobre el particular es ingente y su proximidad temporal nos exime de cualquier cita individualizada.

⁷¹ Título VI en el texto resultante de la reforma de 1982, al desaparecer el Consejo de la Revolución y no existir aún una regulación detallada del Tribunal Constitucional, que pasa a ser objeto del Título VI sólo a partir de la revisión de 1989. Además, el Título I de la Parte IV se dedica a la *fiscalización de la constitucionalidad* como garantía de la Constitución, mediante la más importante función del Tribunal en la configuración del ordenamiento portugués. No podemos detenernos en un examen detallado de este órgano de soberanía, siendo una vez más el referente Gomes Canotilho, *op. cit.*, pp. 883-1053.

⁷² F.A. Ferreira, *op. cit.*, pp. 55-57.

Mientras que en dicho apartado se establece la base u origen fáctico del régimen de autonomía, el siguiente adquiere una naturaleza menos descriptiva y más propiamente normativa, al proclamar la finalidad de este régimen, que viene a suponer una realización, a escala regional, de los principios de la Constitución portuguesa. Según el apartado 2 del precepto, la autonomía de las regiones persigue la participación democrática de los ciudadanos, el desarrollo económico y social y la promoción y defensa de los intereses regionales, así como el refuerzo de la unidad nacional y de los lazos de solidaridad entre todos los portugueses. Si aquí se engarzan el principio de autonomía y el democrático, ligándose además el primero a unos objetivos que, a su vez, enlazan con las bases de dicha autonomía, la relación dialéctica que se intuye entre ésta, la unidad y la solidaridad no puede dejar de recordarnos al artículo 2⁷³ de la CE de 1978, en el que estos mismos principios se proclaman como marco de reconocimiento y ejercicio del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que conforman España. En consonancia con todo ello, el apartado 3 del artículo dispone que la autonomía político-administrativa regional no afecta a la integridad de la soberanía del Estado y se ejerce en el marco de la Constitución.

Se ha subrayado la relevancia de este carácter merced a la naturaleza no originaria, sino derivada de los poderes de las regiones autónomas: «desde este presupuesto, la autonomía se configura en toda su extensión, y en particular en lo que a su vertiente legislativa hace referencia, en la exacta medida de los preceptos constitucionales [...], no teniendo más límite o restricciones que las que se deriven de la ley fundamental»⁷⁴, sin que el *interés nacional* sea una cláusula o título válido para jugar como limitación genérica de dicha autonomía, con arreglo al principio de oportunidad. Veremos después cómo la Ley Constitucional 1/2004 ha potenciado y avanzado en la profundización del autogobierno de las regiones insulares.

2.1.2. *Estatutos*

Sobre la naturaleza de estas normas se ha señalado que «son la dimensión normativa de un proceso dinámico anclado en un principio abierto: el principio de autonomía regional. [...] si las regiones autónomas fueron creadas en 1976 por la Constitución, los marcos normativos de la autonomía político-administrativa no fueron condensados en la Ley Fundamental, dejándose un amplio margen a los Estatutos para la concreción del régimen político-administrativo propio de los archipiélagos de las Azores y Madeira. Ya por aquí puede intuirse la importancia político-constitucional de la llamada **función estatutaria**, pues a los Estatutos compete la definición de los esque-

⁷³ «La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.»

⁷⁴ M. S. d'Oliveira Martins, «La división de competencias...», *op. cit.*, p. 897.

mas organizatorios fundamentales de las regiones autónomas, así como la regulación jurídica del ejercicio de los poderes regionales [...]. No se trata, ciertamente, de un auténtico “poder constituyente” ni de una “fase estatutario-constituyente” como, en ocasiones, se dice en alguna doctrina iusregionalista, pues las Regiones son “entes constituidos”»⁷⁵.

Siguiendo todo el paralelismo posible con el Título VIII de la CE de 1978, el artículo 226 —anterior art. 228— se ocupa de estas normas rectoras de la autonomía, señalando su apartado 1 que los proyectos de Estatutos político-administrativos serán elaborados por las Asambleas regionales y enviados para su discusión y aprobación a la Asamblea de la República. Se trata, pues, de un procedimiento bifásico⁷⁶ en el que la iniciativa se restringe a unos órganos preexistentes, de tal suerte que éstos aparecen como estatuyentes⁷⁷ y no sólo como instituciones de autogobierno que traen causa de los Estatutos⁷⁸, a diferencia de lo que sucedía en España en el momento pre-autonómico, en el que el ejercicio de la autonomía nacía del llamado *principio dispositivo* para el acceso a la misma, cuya vigencia, según se ha visto, descarta Gomes Canotilho para las regiones insulares portuguesas.

Este autor considera las dos tesis hábiles para explicar los poderes de la Asamblea de la República en el procedimiento, inspirándose, a pesar de lo antes señalado, en la doctrina española: *libertad de conformación* o existencia de un *poder estatutario autonómico*, reconociendo que, si bien el Parlamento nacional puede aprobar los Estatutos o sus reformas, rechazar los mismos o introducir enmiendas, tiene que existir algún límite de ese poder estatutario: «la Constitución no lo dice, pero parece que la idea de autonomía regional presupone que, al menos en sus dimensiones esenciales, la Asamblea de la República no puede introducir alteraciones al proyecto de Estatuto manifiestamente rechazadas por una determinada región autónoma. La competencia legislativa de la Asamblea de la República se extiende a la conformación intrínseca del Estatuto, pues el Estatuto es una ley de la República y no de la región autónoma, además de producir efectos irradiantes para toda la comunidad nacional. [...] Una vía aproximativa para el abordaje del problema

⁷⁵ Gomes Canotilho, *op. cit.*, p. 774. En igual sentido, *vid.* Afonso d'Oliveira Martins, «La descentralización territorial y la regionalización administrativa en Portugal», en *Documentación Administrativa*, 257-258, mayo-diciembre 2000, *Tendencias actuales del Derecho administrativo en Portugal*, pp. 97-98.

⁷⁶ En el que el citado autor distingue dos momentos: el *impulsivo* y el *deliberativo* (*ibidem*, p. 775), teniendo las Regiones autónomas, por medio de sus Asambleas, una *reserva de iniciativa legislativa*, pero sin que pueda hablarse de autonomía estatutaria de las mismas (*ibidem*, p. 780).

⁷⁷ Desde la revisión de 1982, el apartado 4 del precepto declara aplicable este régimen a las reformas de los Estatutos, lo que marca otra diferencia con el sistema español, integrado por los arts. 147.3 y 152.2 de la CE, donde la regla de remisión a los propios Estatutos sólo tiene como límites la necesaria aprobación por Ley Orgánica y, en el caso de los elaborados siguiendo el procedimiento del artículo 151, la celebración de referéndum, siendo así que los Estatutos adquieren una rigidez, en algunos casos, superior a la de la Constitución, sin que nos sea dado detenernos en las disparidades en la iniciativa de reforma y en los poderes de los Parlamentos autonómicos en el curso de su tramitación en las Cortes Generales.

⁷⁸ Si bien debe tenerse en cuenta la existencia de Estatutos *provisorios*, lo que contrasta con la existencia de los órganos asamblearios que elaboraron los proyectos de los Estatutos de Autonomía ex artículos 146 y 151.2 de la CE

podría ser ésta: *el derecho de elaboración de los Estatutos y el derecho a la alteración de los Estatutos son una dimensión nuclear de la autonomía regional*. Esta autonomía regional comprende un poder estatutario, esto es, un poder para que las regiones autónomas “hagan” sus propios Estatutos. Utilizaremos aquí las expresivas [palabras] de T. Martines/A. Ruggeri diciendo que los Estatutos son el “primer producto de la situación jurídica activa” constitucionalmente reconocida a las regiones», y esto sobre una doble perspectiva: jurídico-formal y axiológico-política⁷⁹. Con todo, «la densificación material del Estatuto goza de un espacio de discrecionalidad limitado por las siguientes dimensiones materiales»⁸⁰: el «*favor*» *regionalis* y el «*favor*» *republicano*, esto es, la libertad de conformación del legislador regional futuro y la capacidad de intervención del legislador estatal.

El carácter concertado del procedimiento queda resaltado en el apartado 2, en el que se confiere al Parlamento nacional una capacidad de veto o enmienda a los proyectos, cuya consecuencia jurídica se cifra en la devolución a la respectiva Asamblea Legislativa regional para su apreciación y la emisión de su parecer, elaborado el cual, dice el apartado 3, la Asamblea de la República procederá a su discusión y deliberación final, expresión que desde 1982 sustituye a la original *tomará la decisión final*. Por tanto, se establece un reparto de papeles, entre el órgano regional y la Asamblea de la República, que guarda ciertas semejanzas con el sistema español, si bien en éste puede subrayarse, sin que podamos extendernos en tales diferencias, no sólo la existencia de diversos procedimientos de reforma estatutaria en función de cuál fue el de acceso a la autonomía y aprobación del Estatuto, sino incluso singularidades predicables de algunas Comunidades Autónomas, que condicionan la regulación de tal reforma.

Por lo que hace a su posición en el sistema de fuentes, sin que exista en Portugal una noción reconocible de *bloque de constitucionalidad*, sí es cierto que los Estatutos «ocupan una posición jerárquica privilegiada [...]. Aunque no tengan valor constitucional, deben considerarse como *leyes reforzadas* con valor paramétrico en relación con los *diplomas* legislativos regionales (Decretos legislativos regionales y Decretos reglamentarios regionales) y las restantes Leyes de la República [...]. En este sentido, se les ha denominado “la más reforzada de las leyes ordinarias reforzadas” (Paulo Otero)»⁸¹.

En cuanto a la reforma de los Estatutos, «puede ser impuesta, como fue el caso entre nosotros, por la necesidad de adaptar Estatutos provisionales pre-constitucionales a las normas de una Constitución posterior o de compatibilizar normas estatutarias con revisiones constitucionales posteriores. Los Estatutos pueden contener, así, esquemas normativos en disconformidad con la Ley fundamental, imponiéndose su supresión o compatibilización a través de la vía de la alteración estatutaria [...]. Como se ve, la rigidez estatutaria que, al fin y al cabo, podría funcionar como garantía de autonomía, coloca, en esta

⁷⁹ *Ibidem*, p. 776.

⁸⁰ *Ibidem*, p. 779.

⁸¹ *Ibidem*, p. 781.

hipótesis, el *amending process* de los Estatutos en la disponibilidad de las Asambleas legislativas regionales. La *prohibición de modificabilidad unilateral* vale también ante las regiones», planteándose aquí el problema de la *inercia regional* o la *inercia parlamentaria*, de la Asamblea de la República, muy diferente a los que se dan en España y en el que no nos es dado entrar.

2.1.3. *Poderes y competencias de las regiones autónomas*

El artículo 229.1 —actual art. 227.1— define a las regiones autónomas como personas jurídicas, lo que no presenta ninguna particularidad dentro del reconocimiento de tal capacidad a las Administraciones, si bien cabe matizar que, hasta la reforma de 1997, se las calificaba de *personas jurídicas de Derecho público*, pasando entonces a ser *personas jurídicas territoriales*; ello apuntaría acaso a la diferente naturaleza de uno u otro tipo de personalidad, más próxima a la Administración institucional o instrumental en el primer caso, lo que habría dado paso a su condición de entes políticos primarios⁸² por mor de dicha reforma.

Sin embargo, se descarta tal hipótesis por parte de F. A. Ferreira, quien califica a las regiones autónomas de entes dotados de personalidad jurídica, carácter público, territoriales y dotados de autonomía legislativa: «ninguna duda subsistiría acerca del tipo de personificación jurídica de las regiones, a la vista de los poderes que les han sido atribuidos, como sujetos autónomos operando en el ordenamiento jurídico, con objetivos específicos y órganos propios»⁸³, con lo que no sirven a los intereses de una entidad principal de la que dependen y con la que guardarían una relación o vínculo instrumental o vicarial, sino que son portadoras de intereses propios, suyos.

En cuanto a esos «poderes que se les atribuyen», el precepto citado efectúa una enumeración ciertamente prolija y prácticamente exhaustiva, sin que vayamos a parar aquí en el análisis de cada función, sino a destacar tres aspectos: primero, se remite la definición de los poderes a los respectivos Estatutos, por lo que se ha dado en llamar *reserva de estatuto regional*⁸⁴; segundo, a las regiones no se les asignan competencias de diferente categoría o alcance cuyo objeto sea una materia determinada, sino más bien potestades públicas que se concretan en el ejercicio de ciertas competencias o funciones, lo que parece *a priori* un método jurídicamente más seguro y apropiado; tercero, cada revisión constitucional ha implicado la progresiva incorporación de nuevos poderes, con el consiguiente aumento del listado que vienen a conformar⁸⁵. Aunque no sea difícil discernirla, prescindiremos de la tipología de los pode-

⁸² Expresión utilizada en España a partir de Santamaría Pastor. *Vid. sus Principios de Derecho Administrativo*, vol. I, 3.ª ed., CEURA, Madrid, septiembre 2000, pp. 371-373.

⁸³ *Op. cit.*, pp. 52-53.

⁸⁴ Según el Acuerdo del TC 162/1999, de 10 de marzo.

⁸⁵ De las once letras que integraban el apartado 1 en el texto de 1976 se pasó a las veintiuna en el resultante de la reforma de 2001, sin perjuicio de que aludamos más adelante a la de 2004.

res regionales propuesta por algunos autores, quienes los clasifican en propios político-normativos y administrativos, por un lado, y de participación en actos de competencia del Estado, por otro, añadiendo a ellos los denominados poderes de garantía de las regiones, que se concretan en las diferentes modalidades de legitimación de sus órganos ante el Tribunal Constitucional⁸⁶.

Para Gomes Canotilho las competencias de las regiones constituyen un ejemplo de *competencias constitucionales*, concurrentes con las estatales, frente a las de configuración legal, de tal suerte que se predicen de ellas dos principios, su indisponibilidad y su tipicidad: «serán, en regla, sólo las expresamente enumeradas en la Constitución; [...] no pueden ser transferidas a órganos diferentes de aquellos a los que la Constitución se las ha atribuido. Estos principios justifican la prohibición de alteración de las reglas constitucionales de competencia de los órganos de soberanía (y de autogobierno de las regiones autónomas), incluso en el caso de *excepción constitucional* (art. 19.7)»⁸⁷.

De entre los mismos, uno se ha mantenido casi incólume desde el texto original hasta la reciente reforma de 2004, figurando en la primera letra de este apartado: legislar, con respeto a la Constitución —mención que desapareció con la reforma de 1997— y a las leyes generales de la República —con respeto por sus principios fundamentales, desde dicha reforma—, en materias de interés específico para las regiones que no estén reservadas a la competencia propia de los órganos de soberanía; y, desde la revisión de 1989, legislar, con autorización de la Asamblea de la República, sobre esas mismas materias. Así pues, el interés regional y la inexistencia de competencia estatal eran los dos elementos que, con carácter general, definían la potestad legislativa de las regiones⁸⁸, en el primer supuesto con unos límites ciertos y en el segundo con una fórmula en la que cabía detectar algún lejano eco del artículo 150.2 de la CE de 1978, pero también del esquema bases-desarrollo sobre el que se articula buena parte del reparto de competencias legislativas en España. Sobre esta base se ha hablado de un *poder legislativo primario* de las Asambleas regionales, limitado positiva y negativamente por el juego de los principios de jerarquía y competencia⁸⁹; y de un *poder legislativo autorizado* pero con límites específicos⁹⁰.

⁸⁶ M. S. d'Oliveira Martins, «La división de competencias...», *op. cit.*, pp. 893-896, con cita expresa de Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, tomo III, Coimbra, 1983, pp. 229 y ss., y Gomes Canotilho y Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa. Anotada*, 2.ª ed., vol. 2, Coimbra, 1985, p. 357.

⁸⁷ *Op. cit.*, pp. 546-547.

⁸⁸ Sobre este particular conviene resaltar la siguiente definición: «La ley regional consiste en el acto proveniente de la Asamblea regional que, asumiendo forma de decreto legislativo regional, incide en materias de interés específico para la región y es aplicable en el ámbito de esa misma región» (M. S. d'Oliveira Martins, «La división de competencias...», *op. cit.*, p. 898), sin que este acto normativo, por adoptar dicha forma, pueda confundirse con los siguientes, en especial con los Decretos Legislativos regionales que precisan autorización de la Asamblea de la República.

⁸⁹ Gomes Canotilho, *op. cit.*, pp. 805-806; en pp. 809-810 explica la noción de *interés específico regional*, citando jurisprudencia constitucional.

⁹⁰ *Ibidem*, pp. 812-813.

Tales Asambleas son, pues, «titulares de una competencia legislativa reservada, no usurpable por los órganos de poder legislativo de la República»⁹¹, y que las regiones autónomas «disponen, así, de más que de una simple autonomía reglamentaria y administrativa típica de las autarquías locales. Gozan de verdaderos poderes legislativos, aunque no posean poderes constituyentes, como se verifica en los *Estados miembros* de un *Estado federal*»⁹².

Con todo, dicho esquema bases-desarrollo ha aflorado *stricto sensu* en la letra c) del apartado desde la misma reforma de 1989, con igual acotación objetiva que las dos anteriores y con remisión, además, a las materias previstas en algunas de las letras del artículo 165.1. El concepto de *bases*, a salvo lo que señalaremos tras la reforma de 2004, es semejante al español, si bien presupuesto que se trata de normas con rango de ley, de actos legislativos, lo que anularía la polémica sobre su naturaleza material o formal: «las leyes de bases son leyes consagradoras de principios vectores o bases generales de un régimen jurídico, dejando a cargo del Ejecutivo [en este caso, a los órganos regionales] el desarrollo de esos principios o bases»; si bien en ocasiones «sólo se sugieren los fines, dejando entera libertad [...] para escoger los medios», supuesto en el que se aproximan a las leyes de autorización o delegación legislativa⁹³.

El actual artículo 227.2 señala que las proposiciones de ley de autorización deben ser acompañadas del anteproyecto de Decreto Legislativo regional a autorizar, aplicándose a las Leyes de autorización lo dispuesto en el artículo 165.2 y 3⁹⁴. Salvo interpretación más acertada, ello debe entenderse referido a las materias objeto de competencia legislativa de las regiones previa autorización de la Asamblea de la República, articulándose un mecanismo *sui generis* de delegación inversa, en el que el órgano *delegado* remite el anteproyecto del texto ya elaborado al *delegante* o autorizante, empleando para ello su poder de iniciativa legislativa. «Las leyes de autorización tienen un carácter *normativo material*. No se trata, pues, de simples “normas sobre producción jurídica” o de normas “organizatorio-competenciales” [...]. Por otro lado, el carácter de materialidad de las leyes de autorización se conecta

⁹¹ *Ibidem*, p. 899. Esta autora exponía su opinión doctrinal en 1988, momento en el que la definición de la competencia de las regiones se fundaba en la noción de *interés específico*, quedando limitada por las leyes generales de la República, sin que existiera entonces un clausulado de materias sobre las que pudieran legislar con base en su Estatuto. Ello explica su discrepancia, total o parcial, con los autores que cita, con respecto a la posición de la ley regional en el sistema de fuentes del Derecho portugués.

⁹² Gomes Canotilho, *op. cit.*, p. 805.

⁹³ *Ibidem*, pp. 752-753. Para las diferencias entre leyes de autorización y leyes de bases, *vid.* p. 764.

⁹⁴ Se trata de normas que recuerdan la regulación de la legislación delegada *ex* artículo 82 de la CE, siendo en este caso de ámbito territorial distinto los órganos delegante y delegado, además de tratarse éste de un órgano parlamentario y no ejecutivo. Así, las Leyes de autorización legislativa deben definir el objeto, sentido, extensión y duración de la autorización, la cual puede ser prorrogada; y las autorizaciones no pueden ser utilizadas más de una vez, sin perjuicio de su ejecución parcial, cesando con su utilización por el órgano destinatario de la delegación o por caducidad, y siendo dudoso si cabe una revocación, explícita o implícita, de la autorización por parte del delegante. Gomes Canotilho denomina *cláusula da junção* —unión— a esta obligación de acompañamiento de las proposiciones de ley (*ibidem*, p. 813).

con sus *efectos externos*, pues la autorización legislativa debe volver previsibles y transparentes para el ciudadano las hipótesis en las que el Gobierno o la Asamblea Legislativa regional harán uso de la autorización e incluso el contenido (objeto, sentido, extensión, alcance) que, con fundamento en la autorización, pasarán a tener las normas autorizadas»⁹⁵. Además, del ya comentado artículo 111.2, y de los principios jurídicos que rigen toda delegación, se infiere la prohibición de subdelegación legislativa en autoridades distintas de las que la propia Constitución consiente⁹⁶.

Dichas autorizaciones, continúa el artículo 227.3, caducan con el término de la Legislatura o la disolución, bien de la Asamblea de la República, bien de la Asamblea Legislativa regional a la que hubieran sido concedidas; según el artículo 227.4, los Decretos Legislativos regionales previstos en las letras *b)* y *c)* del apartado 1 deben invocar expresamente las respectivas Leyes de autorización o Leyes de bases, siendo aplicable a los primeros lo dispuesto en el artículo 169⁹⁷, con las necesarias adaptaciones.

Sin que quedase aún completamente clara la diferencia entre los dos supuestos de las letras *a)* y *b)* del artículo 227.1⁹⁸, el artículo 228, introducido por la reforma de 1997 bajo el título *Autonomía legislativa y administrativa*, establecía que para los efectos de lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 112⁹⁹ y de las letras *a)* a *c)* del apartado 1 del artículo 227, eran materias de interés específico de las regiones autónomas, señaladamente: valoración de los recursos humanos y de la calidad de vida; patrimonio y creación cultural; defensa del medio ambiente y equilibrio ecológico; protección de la naturaleza y de los recursos naturales, así como de la sanidad pública, animal y vegetal; desarrollo agrícola y piscícola; recursos hídricos, minerales y termales y energía de producción local; utilización del suelo, vivienda, urbanismo y ordenación del territorio; vías de circulación, tráfico y transportes terrestres; infraestructuras y transportes marítimos y aéreos entre las islas; desarrollo comercial e industrial; turismo, folklore y artesanía; deporte; organización de la Administración regional y de los servicios insertos en ella; y otras materias que concernieran exclusivamente a la respectiva región o que asumieran en ella una particular configuración.

⁹⁵ *Ibidem*, p. 765. *Vid.*, en p. 768, los posibles criterios de definición del sentido y extensión de la autorización.

⁹⁶ *Ibidem*, pp. 766-767.

⁹⁷ Este precepto regula la apreciación parlamentaria de actos legislativos, en concreto de los Decretos-Leyes. De hecho, puede subrayarse el paralelismo existente entre esta modalidad de la potestad legislativa de las regiones, verificada por medio de los Decretos Legislativos, y el régimen de la función legislativa del Gobierno de la República, contenido en el artículo 198 de la Constitución.

⁹⁸ Las dudas a este respecto han sido resueltas —creemos— con la reforma de 2004, según veremos. Con la redacción previa a esta revisión sólo quedaba claro que en un caso se trataba del ejercicio de una potestad legislativa directa, y en el otro delegada o previa autorización de la Asamblea de la República.

⁹⁹ «Los Decretos Legislativos regionales versan sobre materias de interés específico para las respectivas regiones y no reservadas a la Asamblea de la República o al Gobierno, no pudiendo disponer nada contra los principios fundamentales de las leyes generales de la República, sin perjuicio de lo dispuesto en la letra *b)* del apartado 1 del artículo 227».

«La inserción de un catálogo de materias de interés específico por la LC 1/1997 (art. 230) se destina a establecer una presunción a favor de la autonomía legislativa de las Regiones Autónomas en los casos de leyes de *principios* de la República, de leyes de autorización y de leyes de desarrollo. No se persigue establecer una reserva de competencia en favor de los órganos legislativos de las Regiones Autónomas»¹⁰⁰. No obstante, siendo conscientes de la profundización del autogobierno y, por ende, de esta potestad legislativa, que se ha producido como consecuencia de la reforma constitucional de 2004, la autonomía de las regiones estaba ya asentada con anterioridad a la misma: «El carácter dependiente [de estas leyes, *materialmente condicionadas*] no significa prohibición de regímenes autonómico-normativos *innovadores*. Si algún sentido tiene la vinculación apenas a *principios, autorizaciones y bases*, ése sólo puede ser el de permitir un soplo de *autonomía* legiferante a los órganos legislativos de las Regiones Autónomas. Precisamente por ello, si no hay, en rigor, un *reparto horizontal de competencias*, pues no existen campos de legiferación distintos [...], se asiste a la tendencia de creación de un bloque autonómico de legalidad»¹⁰¹.

Si a este carácter polifacético de la potestad legislativa de las regiones añadimos su poder de iniciativa ante la Asamblea de la República, llegamos a una conclusión muy semejante a la que postula la doctrina española¹⁰² en relación con el concepto de ley y la función de legislar: «el significado teórico-constitucional de la ley se compadece con un concepto de ley tendencialmente vacío en el plano material y apenas caracterizable por la forma, procedimiento y fuerza jurídica. [...] Es, en primer lugar, una forma y un procedimiento indispensables de hacer de entidades a las que se reconoce constitucionalmente competencia legislativa [...]; es una cierta competencia ejercida mediante cierta forma y de acuerdo con un determinado procedimiento el que procura un contenido constitucionalmente ajustado. [...] La ley, en el Derecho constitucional portugués, es un acto normativo intrínsecamente abierto que puede ser editado por las diversas entidades (Asamblea de la República, Gobierno, Asambleas Regionales) a las que la Constitución atribuye competencia legiferante». Además, al igual que en España, en el ordenamiento jurídico portugués «existe pluricentrismo legislativo porque existe un *centro estatal y republicano* de producción de actos legislativos y dos *centros regionales* de producción de actos legislativos (arts. 227 y 228)», de la misma forma que existe una «plurimodalidad de actos legislativos»¹⁰³, lo que

¹⁰⁰ Gomes Canotilho, *op. cit.*, p. 814.

¹⁰¹ *Ibidem*, p. 815.

¹⁰² Cfr. De Otto, *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, 2.^a ed., 7.^a reimpr., Ariel, Barcelona, julio 1999, pp. 149-151 y 243-283; Rubio Llorente, «El procedimiento legislativo en España. El lugar de la ley entre las fuentes del Derecho» y «Rango de ley, fuerza de ley, valor de ley», ambos en *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, 2.^a ed., CEPC, Madrid, 1997, pp. 253-281 y 283-296; Aragón Reyes, «La función legislativa de los Parlamentos y sus problemas actuales», en *Estudios de Derecho Constitucional*, CEPC, Madrid, 1998, pp. 253-274.

¹⁰³ Gomes Canotilho, *op. cit.*, pp. 553-554 y 696-697.

remite, al cabo, a las nociones de *fuerza de ley* y *valor de ley* de los diferentes tipos normativos de los que se predicán ambas.

Por lo demás, la limitación de la facultad de delegación o autorización legislativa de la Asamblea de la República es una de las proyecciones del llamado *privilegio* o *supremacía* legislativa del Parlamento nacional portugués; ya que «la regla de parametricidad aparece sobre todo en los casos de *esquemas relacionales específicos* en los que una ley es presupuesto normativo de otras leyes (art. 112.3). Es lo que sucede con las leyes de autorización [...] y las leyes de bases [...]. El parámetro presupone, en estos casos, un esquema referencial concreto: es una ley de autorización (arts. 112.2, 165.2, 3 y 4) que autoriza [...] un determinado Decreto legislativo autorizado [art. 227.1.b)]. Es una ley de bases [...] que precisa [...] de un Decreto legislativo regional de desarrollo [art. 227.1.c)]. El *desvalor paramétrico* se traduce en una inconstitucionalidad (violación del art. 112.2) o una ilegalidad (violación de una ley con valor paramétrico)»¹⁰⁴.

Al cabo, el sistema de fuentes del Derecho portugués trae causa de la unidad del ordenamiento jurídico, la cual «se refleja en la clara enumeración de los actos legislativos: leyes, decretos-leyes y decretos legislativos regionales. Además, se describe dentro del propio texto constitucional el valor que, dentro del único ordenamiento jurídico existente, tienen esas clases de actos legislativos, con expresa prohibición a que ninguna ley pueda crear otras categorías de actos legislativos ni conferir a actos de otra naturaleza el poder de integrar e interpretar, modificar o revocar cualquiera de sus preceptos con eficacia externa»¹⁰⁵, reflejo de lo cual, en efecto, es el artículo 112 de la Constitución.

De otra parte, se atribuye a las regiones una potestad reglamentaria limitada en similares términos; iniciativa legislativa y de enmienda en el sentido ya indicado; iniciativa estatutaria, en virtud del artículo anterior, lo que hoy cabría entender referido a la reforma de los Estatutos; el ejercicio de su propia potestad ejecutiva, así como de poderes de creación, tutela y extinción de las autarquías locales; y algunas potestades administrativas esenciales, sobre el propio patrimonio y en la realización de los actos y contratos en que tengan interés.

En el plano económico-financiero, se añade a ello el ejercicio de potestad tributaria propia, así como la adaptación del sistema fiscal nacional a las especialidades regionales, en los términos de una ley-marco de la Asamblea de la República; disponer de ingresos fiscales de acuerdo con los Estatutos y con la Ley de finanzas de las regiones autónomas, así como de una participación en los ingresos tributarios del Estado, establecida de acuerdo con un principio que asegure una efectiva solidaridad nacional¹⁰⁶, y de otros que les

¹⁰⁴ *Ibidem*, pp. 635 y 698.

¹⁰⁵ Sarmiento Méndez, *op. cit.*, p. 315. En p. 317 destaca «el papel central que la Asamblea de la República ostenta en relación con la construcción del ordenamiento jurídico portugués [...]. Como vemos, la autonomía política se concibe de una forma claramente condicionada a la unidad política y jurídica de Portugal», según señala en referencia al artículo 225.2 de la Constitución.

¹⁰⁶ Inciso introducido en la reforma de 1997, que clarifica la redacción anterior.

sean atribuidos, y afectar sus propios gastos; la superintendencia de los servicios, institutos públicos y empresas públicas y nacionalizadas que ejerzan su actividad exclusiva o predominantemente en la región, y en otros casos en que el interés regional lo justifique; la aprobación del plan de desarrollo económico y social, el presupuesto regional y las cuentas de la región, participando en la elaboración de los planes nacionales, lo que sin duda trae causa del componente planificador que el texto portugués tiene desde su redacción inicial; la definición de actos ilícitos de mera ordenación social y sus respectivas sanciones; la participación en la definición y ejecución de las políticas fiscal, monetaria, financiera y cambiaria, siempre con miras al desarrollo económico y social.

En el terreno internacional, las regiones tienen reconocida la participación en las negociaciones de los Tratados y acuerdos internacionales que directamente les conciernan, así como en los beneficios de sus resultados; pueden establecer relaciones de cooperación con otras entidades regionales extranjeras y participar en organizaciones que tengan por objeto fomentar el diálogo y la cooperación interregional, de acuerdo con las orientaciones definidas por los órganos de soberanía con competencia en materia de política exterior; pronunciarse, a iniciativa propia o por consulta de los órganos de soberanía, sobre las cuestiones de competencia de éstos que se refieran a ellas, así como, en materias de su interés específico, en la definición de las posiciones del Estado Portugués en el ámbito del proceso de construcción europea, en el cual pueden participar mediante la representación en las respectivas instituciones regionales, así como en las delegaciones implicadas en los procesos de decisión comunitaria cuando estén en juego materias de su mismo interés específico ¹⁰⁷.

2.1.4. *Límites de los poderes*

Hasta la reforma de 1997 el entonces artículo 230 establecía una serie de prohibiciones dirigidas a las regiones autónomas, a las que se vedaba: restringir los derechos legalmente reconocidos a los trabajadores; establecer restricciones al tránsito de personas y bienes entre ellas y el resto del territorio nacional, salvo, en cuanto a los bienes, las dictadas por exigencias sanitarias; reservar el ejercicio de cualquier profesión o el acceso a cualquier cargo público a los naturales o residentes en la región. No extraña la supresión al tantas veces citado Gomes Canotilho, para quien el precepto «no añadía nada que no se considerase ya un corolario lógico del valor paramétrico de los

¹⁰⁷ Llama la atención la presencia del papel de las regiones autónomas en los procesos comunitarios de toma de decisiones, lo que conecta a la Constitución portuguesa con los textos europeos que también reconocen un sistema de descentralización territorial, tales como la Ley Fundamental de Bonn de 23 de mayo de 1949, o la Constitución italiana. Una vez más, en aquellos aspectos de la reforma constitucional en que la normatividad debe ya ajustarse a la normalidad, por utilizar la terminología de García-Pelayo, los juristas españoles seguimos condenados a la melancolía.

principios generales del ordenamiento republicano tal como se encuentran plasmados en la Constitución de 1976»¹⁰⁸.

2.1.5. Cooperación de los órganos de soberanía y los regionales

El anterior artículo 231 y actual artículo 229 precisa una de las finalidades esenciales de la autonomía, al establecer su apartado 1 que los órganos de soberanía aseguran, en cooperación con los órganos de Gobierno regional, el desarrollo económico y social de las regiones autónomas, persiguiendo, en especial, la corrección de las desigualdades derivadas de la insularidad. Para Sarmiento Méndez «la cooperación también limita el principio de autonomía en el plano político, puesto que son los órganos de soberanía estatal los que desarrollan las actuaciones básicas tendentes a la corrección de los problemas que pueden surgir» en ese desarrollo. Con todo, continúa, esta autonomía, «a pesar de su carácter cualitativamente inferior al español, tiene profunda presencia en la regulación sustantiva de los derechos subjetivos de los ciudadanos portugueses. Así en el momento de regularse aspectos como la acción popular o el marco constitucional del urbanismo y la vivienda el texto constitucional toma en consideración el papel de estas instituciones regionales para la efectividad de los derechos de los ciudadanos»¹⁰⁹.

Se establece, en el apartado 2, un derecho de audiencia de los órganos de gobierno regional en lo relativo a las cuestiones de competencia de las regiones autónomas. Por fin, el apartado 3, incluido en la reforma de 1997, señala que las relaciones financieras entre la República y las regiones autónomas serán reguladas a través de la Ley prevista en la letra t) del artículo 164¹¹⁰.

2.1.6. Representación de la soberanía de la República

Hasta la revisión de 1997, el artículo 232.1 disponía que «*la soberanía de la República está especialmente representada, en cada una de las regiones autónomas, por un Ministro de la República, nombrado y cesado por el Presidente de la República, a propuesta del Gobierno, oído el Consejo de Estado*» [el Consejo de la Revolución en el texto de 1976], con un mero cambio de redacción en dicha reforma, al comenzar el precepto por «*El Estado es representado, en cada una de las regiones*

¹⁰⁸ *Op. cit.*, p. 807-809, donde profundiza en esta idea y en la categoría normativa de las *leyes generales de la República* y la *densificación* de los principios contenidos en las mismas, lo que en otro contexto nos retrotrae a los Preámbulos de las Constituciones de la IV y V República francesa, de 27 de octubre de 1946 y 4 de octubre de 1958, respectivamente; aunque, como apunta el Profesor de Coimbra, en el sistema regional portugués se diferencian de los principios constitucionales *estructurantes*, y para que pueda predicarse su dimensión de *fundamentalidad* se exige su incorporación positiva a las Leyes y Decretos-Leyes.

¹⁰⁹ *Op. cit.*, pp. 321-322.

¹¹⁰ La Ley sobre el régimen de las finanzas de las regiones autónomas, comparable a nuestra Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (L.O.F.C.A.).

autónomas...». Por lo demás, concordaba con los artículos 133.l) y 145.c) de la Constitución.

El anterior artículo 232.2 ofrecía un completo perfil funcional del cargo, al disponer que le competía la coordinación de la actividad de los servicios centrales del Estado en lo tocante a los intereses de la región, disponiendo para ello de competencia ministerial y teniendo asiento en el Consejo de Ministros en las reuniones que tratasen de asuntos de interés para la respectiva región. Con ello se podía asimilar fácilmente el Ministro de la República con sus homólogos de otras Constituciones, como el Delegado del Gobierno en la CE de 1978 o el ya suprimido Comisario del Gobierno en la Constitución italiana de 1947, dentro de las figuras de neta inspiración en el Prefecto francés; sin embargo, más escuetamente se ha referido a él, desde la citada reforma, el artículo 230.3, en virtud del cual el Ministro de la República, mediante delegación del Gobierno, podía ejercer, de forma no permanente, competencias de superintendencia en los servicios del Estado en la región. El anterior artículo 232.3 le confería esas competencias de manera incondicionada —«... *supervisa las funciones administrativas ejercidas por el Estado en la región...*»—, además de atribuirle las de coordinación con las ejercidas por la propia región, que luego también desaparecieron, lo que sólo autorizaba a entenderlas tácitamente incluidas en su ámbito de funciones o a pensar que, por no encontrarse expresamente mencionadas, fueron desmembradas del mismo, habiéndose producido un debilitamiento de esta institución ¹¹¹.

Finalmente y en cuanto al *status* del cargo, el artículo 230.2 precisaba su mandato, de la misma duración que el del Presidente de la República, finalizando con la toma de posesión del nuevo Ministro de la República, siempre salvo el caso de destitución; y el artículo 230.4 señalaba que en caso de vacante del cargo, así como en los casos de ausencia o impedimento, el Ministro de la República sería sustituido por el Presidente de la Asamblea Legislativa regional.

2.1.7. Órganos de autogobierno; las instituciones regionales

La Asamblea regional es justamente la primera de las instituciones autónomas, a cuya competencia legislativa aludiremos *infra*, uniéndose a ella el Gobierno regional como órgano ejecutivo.

¹¹¹ Compárese con el artículo 154 de la CE: «Un Delegado nombrado por el Gobierno dirigirá la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma y la coordinará, cuando proceda, con la Administración propia de la Comunidad». González Escudero considera a su homólogo portugués una «figura de escasa trascendencia», fijándose en el Comisario italiano y en el Comisionado alemán como posibles referentes, al cabo descartados, de la Administración periférica del Estado en España. *Vid.* «Órganos territoriales», en *Asamblea. Especial Monográfico*, vol. II, «Gobierno y Administración del Estado (Comentarios a la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado)», junio 2004, pp. 248-250.

La regulación general de estos órganos, en el anterior artículo 233 y actual artículo 231, es fácil de resumir: elección de la Asamblea por sufragio universal, directo y secreto, de acuerdo con el principio de representación proporcional; responsabilidad política del Gobierno; nombramiento de su Presidente y de los restantes miembros del mismo por el Ministro de la República —como representante del Estado—, teniendo en cuenta los resultados electorales en el caso de aquél y a propuesta del propio Presidente en el de éstos; remisión al Estatuto político-administrativo para la regulación del estatuto de los titulares de los órganos de autogobierno; y, como novedad introducida en 1997, la declaración de la competencia exclusiva del Gobierno regional sobre la materia concerniente a su propia organización y funcionamiento, de la misma forma que el Gobierno de la República *ex* artículo 198.2.

2.1.8. Competencia de la Asamblea Legislativa regional

El actual artículo 232 —anterior art. 234— viene a recoger el contenido que en el texto de 1976 figuraba en el artículo 233.3, estableciendo una suerte de reserva de ley referida a algunas de las atribuciones mencionadas en los apartados y subapartados del precepto dedicado a las competencias, así como la aprobación del presupuesto y del plan de desarrollo económico y social regional, que han ido ampliándose con las sucesivas reformas de la Constitución: desde la de 1982, la aprobación de las cuentas de la región, y desde la de 1989, la adaptación del sistema fiscal nacional a las especialidades de la misma. A ellas se unen, obviamente, el ejercicio de la potestad legislativa en las modalidades recogidas en las tres primeras letras del actual artículo 227.1; el desarrollo de las Leyes generales emanadas de los órganos de soberanía que no reserven a éstas la respectiva potestad reglamentaria ¹¹²; el ejercicio de la iniciativa legislativa; y algunas relativas a las autarquías locales y a la potestad sancionadora.

Desde la revisión de 1997, en virtud del artículo 232.2, compete a la Asamblea Legislativa regional presentar propuestas de referendo regional, a través del cual los ciudadanos censados en el respectivo territorio puedan, por decisión del Presidente de la República, ser llamados a pronunciarse directamente, a título vinculante, acerca de cuestiones de relevante interés específico regional ¹¹³, aplicándose, con las necesarias adaptaciones, lo dispuesto en el artículo 115, que en su apartado 13 se remite a este precepto especial. El artículo 227.3 reconoce la autonomía reglamentaria de la Asamblea Legislativa, si bien la misma se contrae a los límites determinados por la Constitución y el Estatuto político-administrativo; el artículo 227.4 declara aplicable

¹¹² Una nueva facultad de desarrollo de las leyes estatales que no responde exactamente al referido a la legislación básica. Gomes Canotilho se esfuerza por distinguir el segundo del que llama *poder legislativo densificador* de las leyes generales de la República (*op. cit.*, pp. 811-812).

¹¹³ Desde el punto de vista objetivo, cabría entender circunscrito ese interés a las materias enumeradas en el artículo 228.

a la Asamblea Legislativa y a los respectivos Grupos Parlamentarios, con las necesarias adaptaciones, lo dispuesto en algunos preceptos relativos a la Asamblea de la República, que se enuncian de manera expresa, lo que también supone una cierta modulación de aquella autonomía.

2.1.9. *Firma y veto del Ministro de la República*

Según el artículo 233.1 ¹¹⁴, compete al Ministro de la República firmar y mandar publicar los Decretos Legislativos y reglamentarios regionales.

El artículo 233.2, introducido en la reforma de 1997, señala que en el plazo de quince días, contados desde la recepción de todo Decreto de la Asamblea Legislativa regional que le haya sido enviado a la firma, o de la publicación de una decisión del Tribunal Constitucional que no se pronuncie por la inconstitucionalidad de una norma que la comprenda, el Ministro de la República debe firmarlo o ejercer su derecho de veto, solicitando una nueva apreciación del *diploma* en mensaje fundado; de este modo se instituye una suerte de control de oportunidad sobre las normas regionales, a través de un mecanismo que existía en otros sistemas como el italiano, pero que se ha eliminado con las últimas reformas. Si la Asamblea Legislativa regional confirmase el voto, por mayoría absoluta de sus miembros en plenitud de sus funciones, el Ministro de la República deberá firmar el *diploma* en el plazo de ocho días, a contar desde su recepción (art. 233.3).

En cuanto a las normas reglamentarias, el artículo 233.4 dispone que en el plazo de veinte días, contados desde la recepción de todo Decreto del Gobierno regional que le haya sido enviado para la firma, el Ministro de la República debe firmarlo o rehusar la firma, comunicando por escrito el sentido de su rechazo al Gobierno regional, el cual podrá convertir el Decreto en proposición para su presentación ante la Asamblea Legislativa regional. Por último, el artículo 233.5 reconoce también el derecho de veto del representante del Estado, en los términos de los artículos 278 y 279. Según el artículo 278.2, los Ministros de la República pueden solicitar al Tribunal Constitucional la apreciación preventiva de constitucionalidad de toda norma constante de Decreto Legislativo regional o reglamentario de una ley general de la República que les hayan sido enviados a la firma. El artículo 279.1 le obliga, si el Tribunal Constitucional se pronunciara por la inconstitucionalidad de una norma que comprenda todo Decreto, a vetar el *diploma*, siendo el mismo devuelto al órgano que lo hubiera aprobado, el cual puede aprobarlo de nuevo o expurgar la norma declarada inconstitucional. Si volviera a ser reformulado por las mayorías indicadas en el artículo 279.2, el Ministro de la República podrá solicitar la apreciación preventiva de constitucionalidad de cualquiera de sus normas (art. 279.3), lo que sólo puede interpretarse como un reinicio del procedimiento.

¹¹⁴ La regulación de este precepto sustituye al que en el texto de 1976 era el artículo 235.

2.1.10. *Disolución (y suspensión) de los órganos regionales*

La Constitución de 1976 reconocía ambas facultades, en manos del Presidente de la República, en su artículo 234, oídos el Consejo de la Revolución y la Asamblea de la República, por la práctica de actos contrarios a la Constitución por parte de los órganos de las regiones autónomas; así pues, en ello se concretaba la coacción de los órganos centrales sobre los autónomos, propia de los sistemas federales o descentralizados, similar a la de los artículos 37 de la *Grundgesetz* alemana o 155 de la CE de 1978, con la particularidad de ser ejercitada directamente por la máxima magistratura del Estado portugués. En punto a la suspensión de los órganos regionales, el antiguo artículo 234.3 obligaba a efectuarla por plazo fijo, sin exceder de quince días y sin que pudieran verificarse más de dos suspensiones durante cada Legislatura de la Asamblea regional.

Con la revisión de 1982, se mantuvo únicamente la disolución, previa audiencia de la Asamblea de la República y del Consejo de Estado, si bien con unas consecuencias jurídicas distintas: si en el texto de 1976 ello implicaba la realización de nuevas elecciones en un plazo máximo de noventa días, rigiéndose por la Ley electoral vigente al tiempo de la disolución, bajo sanción de nulidad del respectivo Decreto, tras la mencionada reforma el artículo 236.2, luego 234.2, se limitaba a disponer que «*el Gobierno de la región es asegurado por el Ministro de la República*», lo que también figuraba en el texto original tanto para la disolución como para la suspensión.

Nos queda mencionar, en este epígrafe y a modo de cierre, algunos preceptos relevantes para determinar el perfil constitucional de las regiones autónomas portuguesas.

— En lo concerniente a la **intervención del Estado en la actividad económica**, cabe constatar la supresión de las llamadas *regiones-plano* con la revisión de 1989, no obstante lo cual aquélla no deja de tener relevancia en lo que a las regiones atañe, prueba de la cual es la subsistencia teórica del modelo de las Comisiones de Coordinación Regional.

Así, el artículo 81 de la Constitución señala, como incumbencias prioritarias del Estado en el ámbito económico y social, entre otras, las de promover la cohesión económica y social de todo el territorio nacional, orientando el desarrollo en el sentido de un crecimiento equilibrado de todos los sectores y regiones y eliminando progresivamente las diferencias económicas y sociales entre la ciudad y el campo y entre el litoral y el interior, cuestión ésta muy relevante en cuanto a la creación e institución de las regiones administrativas continentales; y promover la corrección de las desigualdades derivadas de la insularidad de las regiones autónomas e incentivar su progresiva integración en espacios económicos más vastos, en el ámbito nacional o internacional, como ha quedado consignado con anterioridad. No resulta difícil encontrar el parecido entre esta redacción y la de algunos preceptos del Título VIII de la CE de 1978, tales como los artículos 138, 139 y 158.

Además, el artículo 90 conserva buena parte de ese ingrediente planificador típico del texto constitucional portugués, con una redacción que recuer-

da algunas de las disposiciones de la llamada *Constitución económica* española, en concreto los artículos 130 y 131, que forman parte de su Título VII, seguramente inspirados en aquella norma, así como del artículo 45, situado en sede de los principios rectores de la política social y económica. Establece aquél que los planes de desarrollo económico y social tienen por objetivo promover el crecimiento económico, el desarrollo armonioso e integrado de sectores y regiones, el justo reparto individual y regional de la renta nacional, la coordinación de la política económica con las políticas social, educativa y cultural, la defensa del mundo rural, la preservación del equilibrio ecológico, la defensa del medio ambiente y de la calidad de vida del pueblo portugués. En relación con ello podemos citar, igualmente, el papel de los poderes públicos regionales en los ámbitos administrativos de la vivienda y el urbanismo [art. 65.2.b) y 4]. Por lo demás, el artículo 91.3 proclama el principio de descentralización regional y sectorial en la ejecución de los planes nacionales.

El artículo 92 prevé la participación del **Consejo Económico y Social** en la elaboración de los planes, configurándose como órgano consultivo de las grandes decisiones económicas (apartado 1). Su apartado 2 remite a la ley la fijación de su composición, imponiendo que en la misma se incluya a representantes de las regiones autónomas y autarquías locales, entre otros.

En cuanto al **patrimonio y la Hacienda Pública**, el artículo 84.2 remite a la ley la definición de cuáles son los bienes que integran el dominio público de las regiones autónomas y el de las autarquías locales, así como su régimen, condiciones de utilización y límites¹¹⁵. Por otra parte, el artículo 107.3.e), entre los informes que han de acompañar el proyecto de presupuesto estatal, preceptúa uno sobre transferencias de recursos a las regiones autónomas y autarquías locales. Entre las materias objeto de competencia legislativa absoluta de la Asamblea de la República, el artículo 164 menciona el régimen general de elaboración y organización de los presupuestos de las regiones autónomas y de las autarquías locales, así como el régimen o sistema de finanzas de las primeras, el cual habrá de conjugarse con la autonomía que en este aspecto la propia Constitución les reconoce.

Debemos citar, para terminar con la materia pública económica, la existencia de un **Tribunal de Cuentas**, al que, de manera similar al artículo 136 de la CE, el artículo 214.1 del texto portugués define como el órgano supremo de fiscalización de la legalidad del gasto público y de juicio de las cuentas que la ley ordene someterle, compitiéndole, entre otras, dar su parecer sobre las cuentas de las regiones autónomas de las Azores y Madeira. El artículo 214.3 posibilita que funcione descentralizadamente, por secciones regionales, en tanto que el artículo 214.4 ordena que en las mencionadas regiones autónomas haya secciones del Tribunal con competencia plena en razón de la materia en la respectiva región, en los términos que señale la ley.

¹¹⁵ El artículo 52.3.b) recoge la acción popular para la defensa de estos bienes.

2.2. Descentralización política y regionalización administrativa. Las diferencias entre los archipiélagos y el Continente

Como ya señalábamos con anterioridad, resulta difícil exagerar la importancia de la revisión de 2004 en la profundización de la autonomía político-administrativa de las regiones autónomas portuguesas, en un contexto europeo de profundización en la descentralización que en modo alguno puede soslayarse; a no ser por la regionalización pendiente en la Península, ello situaría a Portugal en la línea de las reformas constitucionales acometidas, en similar sentido, en un Estado progresivamente federalizado como Italia, o, por qué no, en la siempre evolutiva andadura de nuestro Estado de las autonomías.

La Ley Constitucional 1/2004, de 24 de julio, ha supuesto, sobre todo, un aumento de los poderes de las respectivas Asambleas Legislativas regionales¹¹⁶, así como la supresión del cargo del Ministro de la República, creándose el del Representante de la República; cabe añadir a ello su repercusión en los Estatutos de autonomía, cuya adaptación parece obligada, para acomodarse a las novedades que presenta el texto constitucional¹¹⁷. Otros aspectos relevantes de la reforma, que no incumben directamente a la materia aquí tratada, son los relativos a las relaciones y al Derecho internacionales, tales como la vigencia de los Tratados y normas de la Unión Europea en el ordenamiento jurídico interno; y el refuerzo de los principios de limitación de los mandatos, señaladamente de los titulares de cargos políticos ejecutivos, y de no discriminación, sobre todo la debida a la orientación sexual.

Centrándonos en el Título VII de la Parte III, que hemos examinado en las redacciones anteriores a la Ley Constitucional 1/2004, la primera reforma importante afecta al artículo 226, que pasa a situarse bajo la rúbrica **Estatutos y leyes electorales**. Según su apartado 1, los proyectos de Estatutos político-administrativos y de las leyes relativas a las elecciones de los Diputados a las Asambleas Legislativas de las regiones autónomas serán elaborados por éstas y enviados para su discusión y aprobación a la Asamblea de la República; antes de la reforma, no se incluían las leyes electorales autonómicas dentro de esta facultad de iniciativa, sino sólo los Estatutos, y en concordancia con la misma, el régimen previsto en el precepto se declara aplicable a las reformas de ambos tipos de normas.

La **potestad legislativa de las Asambleas regionales** experimenta notables cambios. El artículo 227.1.a) les atribuye la potestad de legislar, en el ámbito regional, en las materias enunciadas en el respectivo Estatuto político-administrativo y que no estén reservadas a los órganos de soberanía; debe tenerse en cuenta que el artículo 168.6.f) exige la aprobación por mayoría de 2/3 de los Diputados presentes, que a su vez superen la mayoría absoluta de

¹¹⁶ Al margen de sustituir su denominación, a lo largo de todo el articulado de la Constitución, por la de *Asambleas Legislativas de las regiones autónomas*, y su correspondiente singular.

¹¹⁷ Como muestran las Disposiciones Transitorias contenidas en los artículos 46 y 47 de la Ley Constitucional 1/2004, relativas, respectivamente, al ámbito material de la competencia legislativa de las regiones y a las reformas de las correspondientes Leyes electorales regionales.

los Diputados en efectividad de funciones, de las disposiciones de los Estatutos que enuncien las materias que integren el respectivo poder legislativo.

El artículo 227.1.b) concreta la otra modalidad, antes vista, de capacidad legislativa, al referirla a las materias de reserva relativa de la Asamblea de la República, mediante autorización de ésta, con excepción de las previstas en las letras del artículo 165.1 que se enumeran expresamente. Con ello parece mejor delimitado el alcance de tal potestad: en el primer supuesto, con la remisión a las materias estatutariamente prefijadas y la exclusión señalada; en el segundo, al diferenciar claramente aquellas sobre las que recae, ampliando su ámbito objetivo y resolviendo posibles dudas interpretativas.

En el ejercicio de sus competencias de fiscalización, compete a la Asamblea de la República, *ex* artículo 162.c), apreciar, para efecto de la cesación de su vigencia o alteración, los Decretos Legislativos regionales previstos en la letra b) del artículo 227.1.

También se produce un profundo avance en el artículo 227.1.c), al atribuir a las regiones la potestad de desarrollar, en su ámbito, los principios o las bases generales de los regímenes jurídicos contenidos en la ley a la que las mismas se circunscriban. Así pues, se deslinda este campo de los dos anteriores: se trata, «en ciertos asuntos, que precisan necesariamente de desarrollo, de limitar la competencia legislativa [...] de las Asambleas Legislativas regionales al desarrollo de un parámetro normativo fijado, básica y primariamente, por Ley de la Asamblea de la República. [...] Las normas regionales de desarrollo dependen de la iniciativa del legislador nacional o del mayor o menor grado de concreción conferido por éste a las Leyes de bases. De ahí que los Decretos legislativos de desarrollo estén subordinados a las bases, pudiendo sólo actuar, desarrollar, integrar, *secundum* o *praeter legem*, pero nunca *contra legem* [...]. El poder de desarrollo legislativo regional de las leyes de bases es, no obstante, un poder garantizado constitucionalmente, no estando permitido al legislador nacional excluirlo o admitirlo»¹¹⁸. Sin embargo, no puede escapárenos la importancia de la modificación que se ha operado en esta potestad legislativa de desarrollo: si antes se escindía en función de que la materia no estuviera reservada a la Asamblea de la República o fuera objeto de reserva relativa en favor de la misma, ahora adquiere una textura o alcance, en principio, más amplios.

La principal característica de estas modificaciones radica, pues, en la eliminación de la norma según la cual las materias sobre las que las regiones pueden legislar son las de su *interés específico* según la lista tasada o establecida en la Constitución, sustituyéndose ese requisito objetivo por un reenvío al respectivo Estatuto, lo que redundará en favor de su autonomía¹¹⁹.

Ello viene confirmado por la modificación del artículo 228, ahora titulado ***Autonomía legislativa***, la cual, según su apartado 1, incide sobre las mate-

¹¹⁸ Gomes Canotilho, *op. cit.*, p. 755 y 761.

¹¹⁹ Sin embargo, el artículo 232.2 de la Constitución no ha sido reformado en este sentido, y sigue haciendo referencia a las *cuestiones de relevante interés específico regional* como potencial objeto de referéndum.

rias enunciadas en el respectivo Estatuto político-administrativo que no estén reservadas a los órganos de soberanía; el apartado 2 consagra el principio de supletoriedad del Derecho estatal, al disponer que en ausencia de legislación regional propia sobre materia no reservada a la competencia de los órganos de soberanía, se aplican en las regiones autónomas las normas legales en vigor, que lógicamente sólo pueden ser las del Estado, con lo que se ratifica que el ordenamiento jurídico estatal reviste la condición de ordenamiento *general*, que cubre los vacíos dejados por los espacios normativos autónomos¹²⁰.

Se modifica también la letra d) del artículo 227.1, sobre la **potestad reglamentaria**, que puede ejercerse respecto de las leyes emanadas de los órganos de soberanía que no reserven para éstos dicha potestad, sin que se ciña ya a las *leyes generales*¹²¹; la letra e) se acomoda a la nueva redacción que recibe el artículo 226, al prever la iniciativa sobre la legislación electoral propia. No cambian el resto de letras de este apartado 1 del artículo 227, salvo la x), que ahora confiere a las regiones un **poder de participación en el proceso de construcción europea**, mediante la representación en las respectivas instituciones regionales y en las delegaciones implicadas en procesos de decisión de la U.E., cuando estén en juego materias que les conciernan —en lugar de aquéllas de su interés específico—, así como trasponer actos jurídicos de la Unión, en los términos del artículo 112¹²².

En el artículo 229 los cambios consisten en la sustitución, en su apartado 1, de la expresión *órganos de Gobierno regional* por **órganos de gobierno propio [o autogobierno]**, además de en la adición de un nuevo apartado 4, que prevé la posibilidad de otras fórmulas de cooperación entre el Gobierno de la República y los Gobiernos regionales: señaladamente, actos de delegación de competencias, estableciéndose en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros y los mecanismos aplicables de fiscalización¹²³.

En cuanto a la sustitución del Ministro por el **Representante de la República** para cada una de las regiones autónomas¹²⁴, el mismo es nom-

¹²⁰ *Ibidem*, p. 701.

¹²¹ Sobre esta categoría de leyes hace interesantes observaciones el mismo autor, al señalar que la reforma de 1997 había implicado la «*quiebra de la unidad legislativa de la República*», traducíendose ello en la degradación del *legislador de la República en legislador del Continente*: «por un lado, las *leyes generales de la República* serán sólo las que expresamente dispongan su extensión a las regiones autónomas (art. 112.5). [...] Las leyes regionales sólo tendrán que respetar los *principios* fundamentales de las leyes generales de la República [art. 227.1.a) y b)], que, incluso así, podrán ser derogados a través de autorización de la Asamblea de la República» (*ibidem*, p. 213).

¹²² Su apartado 8 regula la forma que asume la transposición de los actos jurídicos de la Unión Europea al Derecho interno, dentro de las categorías de actos normativos, correspondiendo aquí la de Decreto Legislativo regional en los términos del apartado 4 del mismo precepto.

¹²³ Compárese esta norma con los artículos 145.2 o 150.2 de la CE, en el bien entendido de que el primero de ellos es el único, en nuestro texto constitucional, que regula formas de cooperación horizontal entre las CCAA, la cual no figura en la Constitución portuguesa, que sí prevé, sin embargo, la cooperación de sus regiones con otras entidades e instituciones regionales extranjeras.

¹²⁴ El régimen de Derecho transitorio figura en el artículo 45 de la Ley Constitucional 1/2004, diferenciándose en él las funciones de los actuales Ministros, que pasan a ser las de los Representantes de la República, de su eventual sustitución, que sigue el régimen anterior a la citada Ley Constitucional.

brado, igualmente, por el Presidente, oído el Gobierno [arts. 133.l) y 230.1], de manera que se elimina la audiencia al Consejo de Estado, que se preveía para la designación de su antecesor. En lo demás, se mantiene el *status* del Ministro en los mismos términos, desapareciendo cualquier mención a las funciones del Representante en este precepto, lo que sólo cabe interpretar en el sentido de que dejan de tener relevancia constitucional, y de ese modo quedaría su régimen implícitamente deferido a la Ley; lo que contrasta con el perfil que presentaba hasta la fecha, en virtud del cual ejercía «misiones características de un Jefe de Estado de una República parlamentaria en el ámbito regional»¹²⁵.

El artículo 233 continúa ocupándose de la firma y derecho de veto que ostenta sobre las normas regionales ya citadas, siendo las modificaciones de estilo o de adaptación a la nueva denominación de las instituciones; y el artículo 278 mantiene, en sus apartados 2 y ss., su facultad de requerir del Tribunal Constitucional la apreciación preventiva de constitucionalidad de las normas constantes de Decreto Legislativo regional que le sean enviadas a la firma.

El artículo 231.3 sigue haciendo mención de su potestad de nombrar al Presidente del **Gobierno Regional** y a este mismo con los mismos requisitos que se imponían a su predecesor, de forma que se mantiene un sistema de designación similar al del Gobierno nacional (art. 187). En el mismo artículo 231 se incorpora un nuevo apartado 5, según el cual dicho Gobierno tomará posesión ante la **Asamblea Legislativa de la región autónoma**; en el artículo 232.4 se modifican las remisiones a los preceptos que, referidos a la Asamblea de la República, son de aplicación a la Asamblea regional correspondiente.

El artículo 234 conserva la **potestad de disolución**¹²⁶ por parte del Presidente de la República, pero ya sólo de las Asambleas Legislativas de las regiones autónomas, oídos el Consejo de Estado y los partidos representados en las mismas (apartado 1). Sin embargo, según el apartado 2, dicha disolución acarrea la dimisión del Gobierno Regional, que adquiere un *status* similar al del Gobierno en funciones¹²⁷, quedando limitado a la práctica de los actos estrictamente necesarios para asegurar la gestión de los asuntos públi-

¹²⁵ López Mira, *op. cit.*, p. 130.

¹²⁶ Dentro de las reacciones del Estado compuesto al incumplimiento de obligaciones constitucionales por un ente territorial, Virgala Foruria clasifica el caso portugués entre los de disolución directa de los órganos territoriales, junto con los supuestos de las Constituciones italiana y austríaca y en contraste con los de intervención federal a petición de un Estado miembro (EEUU, México, Australia) y la coacción federal de raíz alemana, en la que se inspira parcialmente el artículo 155 de la CE de 1978 («La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución», *REDC*, núm. 73, enero-abril 2005, pp. 60-61). Se trataría, según De Araújo, de una competencia de *indirizzo* político del Presidente de la República («El Presidente...», en Barreto, Gómez Fortes y Magalhães (dirs.), *op. cit.*, p. 89).

¹²⁷ Cuyo régimen aparece fijado en detalle en el artículo 186.5: «Antes de la apreciación de su programa por la Asamblea de la República, o después de su dimisión, el Gobierno ha de limitarse a la práctica de los actos estrictamente necesarios para asegurar la gestión de los asuntos públicos.» Sin embargo, el Gobierno dimite con el inicio de la Legislatura, no simplemente con la disolución de la Asamblea de la República [arts. 195.1.a)].

cos, hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno después de la celebración de elecciones ¹²⁸.

En congruencia con todo ello, se modifica, dentro de las funciones del Presidente de la República en relación con otros órganos, el artículo 133.j), que ahora le confiere dicha potestad disolutoria, oídos el Consejo de Estado [art. 145.a)] y los partidos representados en las Asambleas regionales, observando lo dispuesto en el artículo 172, con las necesarias adaptaciones ¹²⁹. Por tanto, además de un instrumento de garantía de la Constitución, la disolución de los órganos legislativos regionales es un medio de preservación del principio democrático dentro de la forma de Gobierno semipresidencial de la Constitución de 1976 ¹³⁰, al comportar de suyo la apertura del correspondiente proceso electoral. Precisamente, el artículo 234.3 reproduce la norma que para la Asamblea de la República prevé el artículo 172.3, al disponer que la disolución de la Asamblea Legislativa de la región autónoma no perjudica la subsistencia del mandato de los Diputados, ni de la competencia de la Comisión Permanente ¹³¹, hasta la primera reunión de la Asamblea después de las siguientes elecciones.

En relación justamente con estos extremos, «la figura constitucional de la forma de Gobierno autonómica es poco clara. Es seguro que no se trata de una forma de Gobierno mixta parlamentaria-presidencial o semipresidencial, como acontece con el Gobierno de la República. Todos los elementos constitucionalmente relevantes apuntan a una *forma de Gobierno parlamentaria*. En realidad, el Gobierno regional sólo depende del Parlamento regional, no siendo políticamente responsable ni dependiendo de la confianza política de cualquier otro órgano, o sea, del Presidente de la República o del Ministro

¹²⁸ Lo que supone una mayor autonomía, en contraste con las funciones asignadas al Ministro de la República con anterioridad a la reforma de 2004.

¹²⁹ Según su apartado 1, la Asamblea de la República no puede ser disuelta en los seis meses siguientes a su elección, en el último semestre del mandato del Presidente de la República o durante la vigencia del estado de sitio o del estado de emergencia; esta disposición sería aplicable, entendemos, a las Asambleas Legislativas de las regiones autónomas. El apartado 2 del precepto señala que la inobservancia de lo dispuesto en el número anterior determina la inexistencia jurídica del Decreto de disolución, consecuencia idéntica a la que se predica de la falta de refrendo ministerial en el ejercicio de esta potestad (art. 140), de manera que se trata de un poder presidencial compartido, no exclusivo.

¹³⁰ Gomes Canotilho llama el modelo portugués «estructura mixta parlamentaria-presidencial» (*op. cit.*, pp. 591-592 y 595-613), dentro de la tipología de las formas de Gobierno; De Vergottini lo sitúa sin dificultad dentro de los sistemas de Ejecutivo dualista (*op. cit.*, pp. 430-436). Sin embargo, un sector de la doctrina lusa cuestiona la caracterización de su sistema constitucional como semipresidencial después de la revisión de 1982: así los autores que cita De Araújo, «El Presidente...», en Barreto, Gómez Fortes y Magalhães (dirs.), *op. cit.*, pp. 87-88; entre ellos el propio Gomes Canotilho. El mismo De Araújo reputa inadecuada la idea dualista para tal sistema, subrayando del Presidente su «papel político activo y conformador aunque no ejerza funciones ejecutivas directas [...]». En realidad, se aproximan mucho más a la idea de un poder neutro o un poder moderador tal como fue concebida por Benjamin Constant» (p. 88); para considerar dicho sistema como «semipresidencial» a conciencia de serlo, cuando el concepto había surgido en la teoría y práctica francesa, pero persistiendo, aún hoy, las dificultades para delimitar sus contornos y determinar su contenido (pp. 99-107).

¹³¹ Órgano de naturaleza y funciones muy similares a las de la Diputación Permanente regulada en el artículo 78 de la CE, y cuyo modelo se ha trasladado a las Asambleas y Parlamentos autonómicos españoles. La Comisión Permanente de la Asamblea de la República Portuguesa aparece regulada en el artículo 179 del texto de 1976.

[ahora Representante] de la República. [...]. No se trata, a pesar de todo, de un *parlamentarismo de asamblea* [...]. Pero no es esta “disolución-sanción” [la del art. 234] la que aleja la caracterización del parlamentarismo de asamblea. Es antes el esquema sistémico de estabilidad previsto en los Estatutos [...], donde se contempla una especie de “auto-disolución” o “disolución automática” en caso de ocurrir dos dimisiones del Gobierno en la misma legislatura, provocadas por el rechazo del Programa del Gobierno, la no aprobación de una cuestión de confianza o la aprobación de una moción de censura [...]. Después de la última revisión, en la que el Ministro de la República quedó con un estatuto constitucional menos político, existen objeciones de bulto en cuanto a la posibilidad de “disolución ministerial”»¹³², suponiendo que se está refiriendo a la reforma de 1997, siendo así que cabría afirmar lo mismo tras la Ley Constitucional 1/2004.

Muy importante es, para completar este apartado, hacer mención del papel que juegan las regiones y los productos normativos emanados de ellas en relación con el **Tribunal Constitucional**, en especial teniendo en cuenta el peculiarísimo sistema de jurisdicción constitucional vigente en Portugal. El artículo 223.1 establece su competencia general para apreciar la inconstitucionalidad y la ilegalidad, en los términos de los artículos 277 y ss.; en tanto que el artículo 223.2, en sus letras *f*) y *g*), enuncia dos de sus competencias adicionales, que pueden calificarse de contencioso-electorales en sentido amplio: verificar previamente la constitucionalidad y legalidad de los referendos nacionales, regionales y locales, incluyendo la apreciación de los requisitos relativos al respectivo universo electoral, y juzgar, a requerimiento de los Diputados, en los términos que fije la ley, los recursos relativos a la extinción del mandato y a las elecciones realizadas a la Asamblea de la República y, en lo que aquí nos interesa, a las Asambleas Legislativas de las regiones autónomas.

En el ámbito de la fiscalización concreta de la constitucionalidad de las normas¹³³, debemos reproducir el artículo 280.2, que regula un recurso contra las decisiones de los Tribunales:

- a) Que rechacen la aplicación de una norma constante de acto legislativo con fundamento en su ilegalidad por violación de una ley con valor reforzado;
- b) Que rechacen la aplicación de una norma constante de *diploma* regional con fundamento en su ilegalidad por violación del Estatuto de una región autónoma;

¹³² Gomes Canotilho, *op. cit.*, pp. 612-613.

¹³³ Relativamente similar a nuestra cuestión de inconstitucionalidad, si bien el artículo 280.1 la caracteriza, en general, no como un proceso de naturaleza incidental, sino como un recurso contra las decisiones de los Tribunales que rechacen la aplicación de cualquier norma con fundamento en su inconstitucionalidad, o bien apliquen una norma cuya inconstitucionalidad haya sido suscitada durante el proceso, ostentando legitimación activa, en este caso y en el del apartado 2.d), únicamente la parte que así lo haya suscitado (art. 280.4).

- c) Que rechacen la aplicación de una norma constante de *diploma* emanado de un órgano de soberanía con fundamento en su ilegalidad por violación del Estatuto de una región autónoma;
- d) Que apliquen una norma cuya ilegalidad haya sido suscitada durante el proceso con cualquiera de los fundamentos referidos en las letras a), b) y c).

Igualmente, en cuanto a la fiscalización abstracta, el Tribunal aprecia y declara, con fuerza obligatoria general, según dispone el artículo 281.1:

- a) La inconstitucionalidad de cualesquiera normas;
- b) La ilegalidad de cualesquiera normas constantes de acto legislativo con fundamento en la violación de una ley con valor reforzado;
- c) La ilegalidad de cualesquiera normas constantes de *diploma* regional, con fundamento en la violación del Estatuto de una región autónoma;
- d) La ilegalidad de cualesquiera normas constantes de *diploma* emanado de los órganos de soberanía con fundamento en la violación de los derechos de una región consagrados en su Estatuto.

Por tanto, se consagra, como parámetro del juicio de constitucionalidad o de legalidad, en todas las combinaciones posibles en estos procesos constitucionales, un conjunto normativo ciertamente similar al *bloque de constitucionalidad* en España, dado que, como se percibe, el juicio de legalidad va siempre referido a Leyes con valor reforzado o a Estatutos de autonomía, que quedan así preservados ante eventuales vulneraciones de sus preceptos por parte de otras, estatales o regionales, siendo especialmente llamativa la alusión que efectúa el artículo 281.1.d) a los *derechos*, en lugar de a las *competencias* de las regiones.

Tienen legitimación activa en este recurso abstracto, entre otros sujetos, «los Representantes de la República, las Asambleas Legislativas de las regiones autónomas, los Presidentes de las Asambleas Legislativas de las regiones autónomas, los Presidentes de los Gobiernos regionales o un décimo de los Diputados de la respectiva Asamblea Legislativa, cuando la solicitud de declaración de inconstitucionalidad se fundara en violación de los derechos de las regiones autónomas o la solicitud de declaración de ilegalidad se fundara en violación del respectivo Estatuto». Es curioso constatar que, en este supuesto, los derechos de las regiones aparecen como parámetro de inconstitucionalidad, lo que daría a entender que esos derechos se hallan explícita o implícitamente recogidos en la Constitución, mientras que se mantiene la posición del Estatuto en el sistema de fuentes a efectos del control de constitucionalidad de otras normas. De ser así, sólo podríamos entender efectuada la remisión a los artículos 227, 228 y 232, que regulan los poderes, autonomía legislativa y competencia de la Asamblea de la respectiva región.

Por último, hemos de subrayar un instituto típico del sistema portugués de jurisdicción constitucional, que sólo ha encontrado ecos lejanos en otros Tribunales de Estados europeos, donde ha ido penetrando por vía jurisprudencial.

dencial: la inconstitucionalidad por omisión, que regula el artículo 283, y que implica la apreciación del incumplimiento de la Constitución por omisión de las medidas legislativas necesarias para hacer ejecutivas las normas constitucionales, pudiendo instarse, en lo que aquí nos interesa, por los Presidentes de las Asambleas Legislativas de las regiones autónomas con fundamento en violación de los derechos de éstas.

La Constitución de 1976, en su redacción primera, previa a las reformas comentadas, preveía, además de la celebración de las primeras elecciones a los órganos de las regiones autónomas por ella creadas, un régimen estatutario transitorio para las mismas, en los términos establecidos en los aps. 2 y 3 de su artículo 302: «antes del 30 de abril de 1976, el Gobierno, mediante propuesta de las Juntas regionales, elaborará por Decreto-Ley, sancionado por el Consejo de la Revolución, Estatutos provisionales para las regiones autónomas, así como la Ley electoral para las primeras Asambleas regionales»; estos Estatutos «estarán en vigor hasta que sean promulgados los Estatutos definitivos, a elaborar en los términos de la Constitución». Esta vigencia transitoria fue conservada por el artículo 294, tras la revisión de 1982, y, después de la de 1989, por el artículo 297 ya en relación sólo con el Estatuto de la región autónoma de Madeira, hasta la desaparición de esta disposición por mor de la reforma de 1997.

Aquí sólo podemos dar somera noticia de los dos Estatutos de sendas regiones insulares, sin que nos sea dado profundizar en su contenido y en la dinámica política vivida por ambas ¹³⁴.

En cuanto al **Estatuto político-administrativo de la Región Autónoma de las Azores**, fue tempranamente aprobado por la Ley núm. 39/1980, de 5 de agosto, y modificado por las Leyes núm. 9/1987, de 26 de mayo, y núm. 61/1998, de 27 de agosto. Consta de 6 Títulos y 115 artículos. El Título I contiene sus principios generales, comenzando por la delimitación de las islas y territorio marítimo que conforman la región y los caracteres del régimen político-administrativo; los principios fundantes de los órganos de autogobierno o *instituciones autonómicas regionales*, la representación de la región, sus símbolos, la representación del Estado; las *materias de interés específico* que delimitan las competencias regionales según lo explicado; la organización judicial y la potestad tributaria regional.

El Título II aborda la disciplina de los órganos regionales. La Asamblea Legislativa está regulada en su Capítulo I, comprendiendo su definición, composición y régimen electoral, el estatuto de los Diputados, su mandato de cuatro años y la disolución de la Asamblea; los poderes, que engloban sus competencias política, legislativa, de fiscalización y reglamentaria; la forma de sus actos; la organización y el funcionamiento de la Asamblea. El Capítulo II se ocupa del Gobierno regional: su definición, constitución y responsabilidad política, el Programa del Gobierno, su dimisión y *status* en funciones, el estatuto de sus miembros; las competencias de las que es titular, la forma de sus actos y su funcionamiento; el Presidente y los Departamentos del Gobierno;

¹³⁴ Para lo cual nos remitimos a López Mira, *op. cit.*, pp. 139-148.

la obligación que tiene éste de visitar anualmente cada una de las islas que forman el archipiélago; y el estatuto de los titulares de cargos políticos.

El Título III regula en detalle la representación del Estado en la región, cuestión ésta que habrá de ser objeto de reforma para acomodarse a la última revisión constitucional, según lo ya visto, ya que su Capítulo I regula la extinta figura del Ministro de la República.

El Título IV contiene disposiciones especiales sobre las relaciones entre los órganos de soberanía y los órganos regionales, articulando una consulta o vía de audiencia a estos últimos en las *materias de interés específico*; el aseguramiento de la ejecución de los actos legislativos en el territorio de la región a cargo del Gobierno regional, en el ámbito de las competencias regionales; un protocolo de cooperación con el Gobierno de la República en *materias de interés común*; y la participación y representación de la región en acuerdos y tratados internacionales ¹³⁵.

El Título V se ocupa del régimen de la Administración regional sobre la base del territorio de cada isla, teniendo tal fundamento geográfico los órganos y competencias instituidos; y los servicios y funcionarios regionales que constituyen tal Administración.

Finalmente, el Título VI comprende el régimen económico y financiero de la región. El Capítulo I contiene líneas de orientación específica en la política de desarrollo económico y social, el plan de desarrollo y sus objetivos; y, entre otros elementos y principios, la autonomía financiera y la potestad recaudatoria, los ingresos regionales y los de las autarquías locales, la solidaridad nacional, los fondos de la UE; las relaciones con los Departamentos nacionales en cuanto a la promoción externa del país, los beneficios derivados de tratados y acuerdos internacionales, la transferencia de fondos para inversiones previstas en el plan de desarrollo; el Presupuesto anual y la deuda pública. El Capítulo II regula los bienes de la región.

El **Estatuto político-administrativo de la región autónoma de Madeira** es mucho más prolijo. Aprobado por Ley núm. 13/1991, de 5 de junio, ha experimentado dos reformas: una profunda y sustancial, por la Ley núm. 130/1999, de 21 de agosto, y otra relativa exclusivamente a las circunscripciones electorales a la Asamblea regional, por la Ley núm. 12/2000, de 21 de junio.

Su estructura es similar, con leves diferencias, respecto de la del Estatuto de las Azores, si bien es un texto más extenso: consta de 5 Títulos y 154 artículos. El Título I contiene los principios fundamentales de la autonomía, comprendiendo igualmente la enumeración de las islas y mar territorial correspondiente, las bases del régimen autonómico, la autonomía política, administrativa, financiera, económica y fiscal, aquellos en los que se basan las instituciones y órganos de autogobierno; la representación y símbolos de la

¹³⁵ Sorprende, en todo caso, el contraste con los Estatutos de Autonomía de nuestras CCAA en este Título y en el anterior, los cuales contienen disposiciones que es raro encontrar en aquéllos, al menos las relativas a la representación de la Administración del Estado en la respectiva región o Comunidad.

región; el referéndum regional; y los principios de continuidad territorial, subsidiariedad y regionalización de servicios.

El Título II regula los órganos de autogobierno y la Administración pública regional en la misma sede normativa. En lo que concierne a los primeros, el Capítulo I se ocupa de la Asamblea Legislativa, su definición, elección y composición; el estatuto de los Diputados, incluyendo el mandato de cuatro años, previendo su sustitución temporal por un máximo de 30 días; las competencias política, legislativa, de fiscalización y reglamentaria; las *materias de interés específico*; la forma de sus actos; y su funcionamiento, incluyendo la organización de la Asamblea en la misma Sección. El Capítulo II aborda la regulación del Gobierno regional: su definición, composición, nombramiento, responsabilidad política; el Programa del Gobierno, su dimisión y *status* en funciones; el estatuto de sus miembros, incluyendo la responsabilidad civil y criminal, entre otros extremos; su competencia y la forma de sus actos; su funcionamiento; el Presidente del Gobierno regional y las Secretarías o Departamentos regionales. El Capítulo III contiene un *estatuto remuneratorio* de los titulares de cargos políticos; y el Capítulo IV los principios de la Administración regional, sus servicios e institutos públicos y la función pública.

El Título III se ocupa de las relaciones entre el Estado y la región, comenzando, en sus Capítulos I y II, por la representación del Estado, necesitada de idéntica adaptación, y siguiendo por las relaciones entre los órganos de soberanía y de autogobierno, que se organizan sistemáticamente de manera distinta: en primer lugar, las que vinculan a la Asamblea de la República con la regional, en el ejercicio de la potestad legislativa; la audiencia de los órganos de autogobierno y las formas complementarias de participación en el ejercicio de las competencias regionales; los protocolos de interés común y la colaboración en materias de Derecho internacional; y la participación de la región en negociaciones internacionales y la integración europea. El Capítulo III contiene la configuración de la región en cuanto al Tribunal Constitucional, debiendo interpretarse, por tanto, de conformidad con los preceptos constitucionales ya citados, y comprendiendo todas las modalidades estudiadas de fiscalización de la constitucionalidad y la legalidad.

El Título IV aborda el régimen económico, financiero y fiscal, empezando por los principios generales de su Capítulo I: cooperación, participación, solidaridad, ultraperifericidad, autonomía financiera, desarrollo económico y potestad tributaria propia. En cuanto al régimen financiero, se regulan los ingresos regionales en su Capítulo II, incluyendo los derivados de los empréstitos públicos, las transferencias presupuestarias del Estado, el Fondo de Cohesión para las regiones ultraperiféricas; y los apoyos especiales a proyectos de interés común; además de las relaciones financieras entre la región y las autarquías locales. El Capítulo III, sobre régimen económico, contiene los objetivos de la economía regional, así como la concreción de los principios generales de solidaridad y continuidad territorial en transportes, telecomunicaciones, energía y otras áreas específicas. El régimen fiscal figura en el Capítulo IV, con sus principios generales y la regulación de las competencias tributarias, comprendiendo las legislativas, reglamentarias y administrativas

sobre los impuestos, tasas y precios públicos, además de los beneficios y los incentivos fiscales. El Capítulo V regula el patrimonio de la región; y el Capítulo VI el Centro Internacional de Negocios de la Región. Por último, el Título V es el dedicado a las Disposiciones finales y transitorias del Estatuto.

Gomes Canotilho destaca que «la creación de las regiones autónomas de las Azores y Madeira fue una “decisión” del poder constituyente de 1976. A diferencia de lo que sucede en relación con las llamadas “regiones administrativas” (art. 255 de la Constitución de la República Portuguesa), no se abandonó la creación de las regiones autónomas ni al *principio de libertad* de conformación legal ni al *principio dispositivo* o de *voluntariedad de creación* por parte de las “poblaciones del área regional”»¹³⁶.

La utilidad de la distinción entre regiones autónomas y administrativas es subrayada por López Mira, que recuerda la definición genérica de *región* aportada por la Resolución núm. 67 de la Conferencia de Poderes Locales y Regionales del Consejo 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», a la par que añade, a título descriptivo, otras definiciones de diversas instituciones europeas que, en esencia, coinciden en una base territorial, elementos comunes de diferente índole, representatividad política democrática, la personalidad jurídica como dato variable y, sobre todo, el que la región es portadora de intereses específicos cuya salvaguardia está encomendada al ente regional respectivo¹³⁷. Según el Profesor de Vigo, «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”»¹³⁸.

Sin ánimo de invadir el espacio de las ponencias generales del presente volumen¹³⁹, sí traemos a colación las observaciones de este autor en cuanto puedan ser útiles a nuestros efectos: «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 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 des-

¹³⁶ *Ibidem*, p. 774.

¹³⁷ *Op. cit.*, pp. 115-117.

¹³⁸ *Ibidem*, p. 148.

¹³⁹ No obstante lo cual no nos resistimos a remitirnos a la magistral exposición de García-Pelayo sobre las formas de descentralización territorial, en la que distingue entre la *puramente administrativa* y la *regional* (*op. cit.*, pp. 243-244).

centralización, no de mera desconcentración funcional, aunque admite también distintos grados según los supuestos. En cuanto a la regionalización política podemos decir que subsume a la administrativa, pero da un paso más en el camino de la descentralización estatal, ya que implica la aparición del concepto de autonomía»¹⁴⁰, reconocida en las Constituciones en términos que, por ser típicos del Estado autonómico en España, nos abstendremos de recordar.

En similar sentido, Afonso d'Oliveira Martins opina que «lo que la Constitución contempla es un fenómeno de *descentralización territorial*, o sea, de transferencia de responsabilidades o atribuciones de un ente público de base popular y territorial a la esfera de otros entes públicos de la misma naturaleza, pero con un ámbito popular y territorial más reducido [...]. El principio de descentralización obliga a respetar los avances ya conseguidos en este terreno (dimensión estática) como a llevar la descentralización a todos los niveles de la Administración mediante la definición legal de cada momento (dimensión dinámica)»¹⁴¹. En contraste con ello, ya en 1980, F. A. Ferreira subrayaba que las regiones-plano respondían al principio de desconcentración, y situaba a las regiones administrativas peninsulares en su contexto jurídico-político: «La Constitución portuguesa consagró, al lado de las tradicionales autarquías locales —feligresía y municipio—, una nueva autarquía, la denominada *región administrativa*, pero sólo en el continente (art. 238, núms. 1 y 2) [...]. La región administrativa se presenta como una verdadera *autarquía*, una forma de descentralización administrativa, no como una manifestación de la desconcentración de servicios del Estado»¹⁴².

¹⁴⁰ López Mira, *op. cit.*, pp. 119-120. Son muy interesantes las anotaciones de este autor (pp. 121-125) sobre la autonomía regional como instrumento para la atención a las demandas de los movimientos sociales e instrumento «para paliar —y hasta superar— la frustración y el desencanto que se observa en la contemporaneidad de los sistemas políticos democráticos», aunque alguna de las mismas merecería alguna matización.

Sobre las carencias e insuficiencias de las democracias actuales y sin ánimo de exhaustividad, cfr. Jürgen Habermas, *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*, trad. J. C. Velasco Arroyo y Gerard Vilar Roca, Paidós, Barcelona, 1999; así como la recopilación de textos efectuada por F. Ovejero, J. L. Martí y R. Gargarella, *op. cit.*, Paidós, Barcelona, 2004. En esta Revista, *vid.* Velasco Arroyo, *Acerca de la democracia deliberativa. Fundamentos teóricos y propuestas prácticas*, *Asamblea*, núm. 9, diciembre 2003, pp. 3-21; Rodríguez Palop, *El republicanismo débil: una condición de posibilidad para los nuevos derechos*, *Asamblea*, núm. 11, diciembre 2004, pp. 79-96, y, de esta misma autora, *La nueva generación de derechos humanos. Origen y justificación*, Universidad Carlos III-Dykinson, Madrid, 2002, así como la bibliografía citada en todos estos trabajos. Puede leerse también a Bobbio, *El tiempo de los derechos*, trad. Rafael de Asís Roig, Sistema, Madrid, 1991; y *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política*, trad. José F. Fdez. Santillán, 1.ª ed. en español (6.ª reimpr.), Fondo de Cultura Económica, México, 1998. El repertorio de obras sobre la necesidad de fortalecimiento de la democracia en su más amplio sentido y el impacto de la globalización en la titularidad y el ejercicio del poder político es tan amplio que nos excusa, por lo demás, de cualquier cita particular.

¹⁴¹ *La descentralización territorial...*, *op. cit.*, p. 96.

¹⁴² *Op. cit.*, pp. 42-44. En el artículo 236.1 se configura a la feligresía como un tipo de Entidad Local, y de los preceptos que le siguen deducimos su carácter inframunicipal. De este modo, encontraría paralelismo en las Entidades que enumera *ad exemplum* el artículo 45.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; también, en el Concejo abierto de los artículos 140 de la CE y 29 de la LBRL, pues, según el artículo 245.2 de la Constitución de 1976, «La ley puede determinar que, en las feligresías de población pequeña, la Asamblea de feligresía sea sustituida por el plenario de los ciudadanos electores.» Sin perjuicio de ello, también conviene reparar en las *organizaciones de moradores* (arts. 263-265).

Matiza estas afirmaciones Freitas do Amaral: «La regionalización no es un refuerzo del poder local. Eso es otra tarea, que es necesaria en la descentralización del poder, pero que no es, en rigor, regionalización [...]. Pero la regionalización no se sitúa al nivel del municipio, se sitúa a un nivel más elevado, entre el municipio y el Estado, al nivel de la región administrativa. Tampoco la regionalización es desconcentración [...], que tiene que ver con una transferencia de poderes dentro del propio Estado, de los órganos centrales del Estado a los órganos periféricos del Estado»¹⁴³, subrayando a continuación unos caracteres generales de las regiones administrativas continentales que, hasta cierto punto, las asimilan a las insulares, lo que el propio autor desmiente, como veremos, al enumerar un conjunto de diferencias entre ambas categorías de entidades públicas. La opinión de este autor es claramente proclive al proceso regionalizador: «todo esto significa una gran apuesta por la capacidad de los ciudadanos y de las fuerzas vivas de las regiones en Portugal, porque es una apuesta por su capacidad de asumir la decisión sobre sus problemas y de pasar a tratar esos problemas en régimen de auto-administración [...] es, en mi opinión, la más profunda transformación política y administrativa introducida en nuestro país desde el período de centralización del poder real, en los siglos XIV y XV»¹⁴⁴.

En cualquier caso, aparece aquí de nuevo el vínculo entre autonomía y descentralización democrática¹⁴⁵, ya comentado¹⁴⁶, por cuanto que este Título de la Parte III de la Constitución va encabezado por su artículo 235.1: «*La organización democrática del Estado comprende la existencia de autarquías locales*», añadiendo el artículo 235.2 la definición de éstas: «*son personas jurídicas territoriales dotadas de órganos representativos, que buscan la prosecución de intereses propios de las poblaciones respectivas*»¹⁴⁷. Es, como se expuso en la Asamblea constituyente, una garantía constitucional del pluralismo territorial del Estado, en la que soberanía de la República y poder local operan limitándose mutuamente. El artículo 236.1 enuncia, así, los tipos de autarquías locales existentes en el Continente: municipios, feligresías y regiones administrativas, sin que se dé la presencia de estas últimas en los archipiélagos (art. 236.2), lo

¹⁴³ *Op. cit.*, pp. 541-543, donde defiende un modelo descentralizador que supere los procesos fracasados en el siglo XIX portugués, y destaca el protagonismo de las regiones a partir de la transferencia de funciones y competencias que se verifique hacia las mismas, de aquellas de que sean titulares municipio y Estado.

¹⁴⁴ *Ibidem*, p. 543.

¹⁴⁵ En lo sucesivo seguimos la redacción vigente de cada precepto constitucional, sin perjuicio de que la legislación de desarrollo traiga causa de textos anteriores a las últimas revisiones de la Constitución.

¹⁴⁶ Hemos de tener presente el artículo 266, que contiene los principios fundamentales de la Administración portuguesa, con una redacción que consideramos muy afortunada: «1. *La Administración Pública tiene como fin la prosecución del interés público, dentro del respeto por los derechos e intereses legalmente protegidos de los ciudadanos. 2. Los órganos y agentes administrativos están subordinados a la Constitución y a la ley, y deben actuar, en el ejercicio de sus funciones, con respeto por los principios de igualdad, proporcionalidad, justicia, imparcialidad y buena fe.*»

¹⁴⁷ En estos caracteres ve Afonso d'Oliveira Martins la explicación de su naturaleza jurídica de entes descentralizados: su consideración como centros de promoción de esos intereses públicos; su personalidad jurídica; y el tratarse de entidades dotadas de órganos representativos *ex* artículo 239.

que marca una primera e importante distinción y separación, ya que no cabe la articulación de una *segunda regionalización* de naturaleza exclusivamente administrativa en el territorio insular de las regiones que sí gozan de autonomía político-administrativa, a salvo el supuesto del artículo 236.3: «*en las grandes áreas urbanas y en las islas, la ley podrá establecer, de acuerdo con sus condiciones específicas, otras formas de organización territorial autárquica*».

El principio de **descentralización administrativa** está consagrado en el artículo 237, si bien el artículo 267.2 lo contempla, junto con la desconcentración, con carácter instrumental, de una manera ciertamente similar al artículo 103.1 de la CE de 1978, pues se dirige a la realización de los principios estructurales rectores de la actuación de la Administración pública ex artículo 267.1: evitación de la burocratización, proximidad de los servicios a las poblaciones y aseguramiento de la participación de los interesados en su gestión efectiva, sin perjuicio de la necesaria eficacia y unidad de acción de la Administración y de los poderes de dirección, supervisión y tutela de los órganos competentes.

Desde una perspectiva formal, el elemento diferenciador esencial radica en la **ubicación sistemática** de ambas clases de regiones en el texto constitucional: si a las autónomas se les consagra, según lo ya analizado, el Título VII, las administrativas aparecen en el Capítulo IV del Título VIII (arts. 255-262), esto es, el dedicado al poder local, lo que no deja de ser sintomático; «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 propia (Asamblea regional, Junta regional y Consejo regional) elegidos democráticamente, por lo que, en realidad, sí habría que hablar de organizaciones políticas, de órganos políticos»¹⁴⁸. Otro detalle interesante es que el menor grado de autonomía lleva aparejada, curiosamente, una regulación constitucional mucho más sucinta que la minuciosa de las regiones insulares, provistas, en cambio, de mayores poderes.

Adoptando un punto de vista sociopolítico, en una República históricamente unitaria como Portugal, la regionalización, incluso meramente administrativa, del territorio peninsular, nunca ha dejado de suscitar recelos. Nuestro estudio se centrará aquí en el cuatrienio del primer Gobierno socialista de António Guterres (1995-1999), y los avatares por los que atravesó su proyecto descentralizador hasta el referéndum que, celebrado finalmente en diciembre de 1998, tuvo un resultado de rechazo al mismo; pero las resistencias habían partido del transversal Movimiento Portugal Único, que desde el comienzo de la Legislatura se manifestó contra la regionalización con un lema tan expresivo como *Junte-se a nós, contra um Portugal dividido*¹⁴⁹.

¹⁴⁸ López Mira, *op. cit.*, pp. 130-131.

¹⁴⁹ *Vid.* el documento reproducido por De la Torre Gómez y Sánchez Cervelló, *op. cit.*, pp. 550-551.

Así, «en cuanto a la *región*, todavía no existe en nuestro país y nunca existió, aunque se le pueda encontrar un antepasado en la *provincia*. No se sabe todavía con certeza cuándo habrá regiones, dado el proceso —complejo, moroso y en cierto sentido aleatorio— de su creación, así como la falta de voluntad política que ha existido para impulsarla»¹⁵⁰. Una evolución histórica de la división provincial portuguesa desde el primer constitucionalismo, pasa, siguiendo en este punto nuevamente a Freitas do Amaral¹⁵¹ y a grandes rasgos, por las siguientes etapas:

- La organización del Ejército decretada en 1816, que dividió el país en 7 provincias: Miño, Trás-os-Montes, Duero, Beira, Extremadura, Alentejo y Algarve. Los generales que comandaban cada una de estas provincias tenían también atribuciones civiles; sobre todo, policía y orden público.
- Con la Revolución liberal y la Constitución de 23 de septiembre de 1822, se dota a las provincias de órganos administrativos propios, siendo las mismas salvo la del Duero.
- En la Carta Constitucional de 29 de abril de 1826 se conserva la división provincial de 1822; pero poco después se genera una gran polémica: en las Cortes reunidas después del otorgamiento de la Carta, se enfrentaron, en 1828, los partidarios de la división del reino en provincias y aquellos que, temiendo los poderes de los gobernadores de éstas, preferían la división en comarcas o distritos.
- El Decreto núm. 23, de 16 de mayo de 1832 (Mouzinho da Silveira), dividió el país en provincias, comarcas y concejos, y colocó al frente de la provincia a un órgano ejecutivo todopoderoso, el Prefecto. Había entonces 8 provincias: Miño (con capital en Braga), Trás-os-Montes (Vila Real), Duero (Oporto), Beira Alta (Viseu), Beira Baja (Castelo Branco), Extremadura (Lisboa), Alentejo (Évora) y Algarve (Faro). En 1835, tras otra controversia sobre si la autarquía supramunicipal debía ser la provincia o la comarca, se llegó a un compromiso con la Ley de 18 de julio, de Rodrigo da Fonseca, que dio lugar al nacimiento del *distrito*; se mantiene la provincia, pero no como autarquía local o circunscripción administrativa relevante, sino a los efectos de encuadrar la localización de varios distritos, siendo éstos 17.
- Los Códigos de 1836 y 1842 mantuvieron esta estructura. Ya la Ley de 26 de junio de 1867 (Martins Ferrão) procuró, manteniendo el distrito, reducir su número a 11; pero la tentativa de volver a las provincias duró poco. En 1872, el Código Administrativo de Rodrigues Sampaio mantiene el distrito, pero pasando por primera vez a ser una autarquía local, lo que dura hasta 1892.
- De 1892 a 1913, el distrito vuelve a perder la personalidad jurídica y a ser una mera circunscripción administrativa, a los efectos de la actua-

¹⁵⁰ Freitas do Amaral, *op. cit.*, p. 521.

¹⁵¹ *Ibidem*, pp. 523-528.

ción de los Gobernadores Civiles, representantes locales del poder central. Ya bajo la **Constitución de la I República, de 1911**, de 1913 a 1917, el distrito recupera su condición de autarquía local, y en 1914 hay un intento, debido a António José de Almeida, de restaurar la división en provincias, manteniendo simultáneamente la división en distritos.

- En el *Estado Novo*, con la **Constitución de 1933**, aparecen dos entidades por encima del municipio: el distrito y la provincia. Pero el distrito deja de nuevo de ser una autarquía local, siendo la provincia la autarquía supramunicipal. En las primeras décadas del siglo XX se desarrolló un gran movimiento regionalista a favor de las provincias.
- Así, el Código Administrativo de 1936-1940 tuvo por base jurídica el proyecto del Prof. Marcelo Caetano, y por base geográfica la división del territorio trazada por el Prof. Amorim Girão; pasó a haber 11 provincias: Miño, Duero Litoral, Trás-os-Montes y Alto Duero, Beira Alta, Beira Baja, Beira Litoral, Extremadura, Ribatejo, Alto Alentejo, Bajo Alentejo y Algarve. En este Código, mientras que el distrito era una simple circunscripción administrativa sin carácter de autarquía local, que funcionaba como área de jurisdicción territorial del Gobernador Civil, la provincia sí tenía ese carácter, definiéndose como «*la asociación de concejos con afinidades geográficas, económicas y sociales, y destinada a ejercer atribuciones de fomento, coordinación económica, cultura y asistencia*». Los órganos de la provincia eran dos: el Consejo provincial y la Junta de provincia. En la práctica, la falta de recursos y de servicios, a la vez que la fuerte centralización del Estado salazarista, llevó a que en la revisión constitucional de 1957 se sustituyese la provincia por el distrito como autarquía supramunicipal; el legislador intentó, sin éxito, que el distrito se configurase como instrumento de apoyo de los municipios.

«Al elaborarse la Constitución de 1976, ni una sola voz se levantó en la Asamblea Constituyente para defender el distrito [...]. Se creó así la *región*, o *región administrativa*, figura entre tanto ennoblecida por el movimiento de regionalización en curso en varios países europeos, señaladamente Italia y Francia, y por la experiencia iniciada el 25 de abril en las Islas Atlánticas, organizadas en regiones autónomas»¹⁵², además de las regiones de planeamiento económico que, habiendo iniciado su andadura en 1969 bajo el régimen de Oliveira Salazar, fueron recogidas en el actual texto constitucional como forma de desconcentración de la acción del Estado y no como consecuencia de ninguna clase de descentralización.

Entre tanto, la disposición materialmente provisional del artículo 263.1¹⁵³ de la Constitución, en su redacción originaria, y que ha pasado por diferentes ubicaciones a lo largo de las diferentes reformas, ya es formalmente tran-

¹⁵² *Ibidem*, p. 528.

¹⁵³ «En tanto las regiones no estuvieran instituidas, subsistirá la división distrital.»

sitoria, pudiendo encontrarse en la actualidad en el artículo 291.1¹⁵⁴, discutiéndose si el distrito es o no una autarquía local¹⁵⁵, si bien «se sabe que está destinado a desaparecer una vez sean instituidas las regiones [...]». Entre tanto, de 1976 para acá, han aparecido varias propuestas de división regional del Continente portugués, un Libro Blanco sobre Regionalización preparado por el Gobierno, y un proyecto de ley-cuadro sobre regiones administrativas elaborado por el Ministerio de Administración Interior»¹⁵⁶. Los principales hitos han sido, además y justamente, la aprobación parlamentaria, por unanimidad, de la Ley núm. 56/91, de 13 de agosto, o Ley marco de las regiones administrativas y, por parte de la Asamblea de la República, de su Resolución núm. 16/1993, por la cual se constituyó una Comisión eventual para la reforma del ordenamiento administrativo del País.

De las observaciones anteriores, Freitas do Amaral extrae estas conclusiones: «la tendencia permanente a organizar el espacio nacional en media o una docena de grandes unidades supramunicipales. Por otro lado, cumple notar la progresiva estabilización de la división del territorio, que a esos efectos ha venido a consolidarse a lo largo de los tiempos. En tercer lugar, de subrayarse la alternancia entre la autarquía provincial y la autarquía distrital, que han venido a disputarse entre sí la condición de autarquía supramunicipal». Para este autor, la provincia aparece más como una entidad de base histórica y geográfica y carácter económico y social, mientras que el distrito se configura como una autarquía de carácter político y administrativo, «no consagrada por la evolución histórica, sino impuesta por la revolución o la reforma legislativa, y muy controlada por el Gobierno [...]». En cuarto lugar, debe acentuarse la quiebra total, desde el punto de vista administrativo, ya de la provincia, ya del distrito, en la historia de nuestra Administración Pública de los siglos XIX y XX»¹⁵⁷.

Así las cosas, y prescindiendo de otros detalles del actual régimen local portugués, la definición que este autor aporta de las **regiones administrativas** es la de «*autarquías locales supramunicipales, que persiguen la prosecución de aquellos intereses propios de las respectivas poblaciones que la ley considere que sean mejor gestionados en áreas intermedias entre la escala nacional y la escala municipal [...]*. Creemos que la Constitución de 1976 quiso acentuar el carácter de autarquía local de las regiones continentales para alejar cualesquiera veleidades de que éstas, una vez instituidas, vinieran a querer tener un estatuto legal y un protagonismo político semejante a los de las regiones autónomas de las Azores y Madeira».

¹⁵⁴ Añadiendo «en el espacio comprendido por ellas», estableciéndose, para cada distrito, una Asamblea deliberativa, compuesta por representantes de los municipios (art. 291.2); correspondiendo al Gobernador Civil, asistido por un Consejo, representar al Gobierno y ejercer los poderes de tutela en el área del distrito (art. 291.3).

¹⁵⁵ En opinión de Afonso d'Oliveira Martins, «los distritos no son *autarquías locais*, sino simples circunscripciones administrativas a efectos de la Administración periférica del Estado» (*op. cit.*, p. 105).

¹⁵⁶ *Ibidem*, p. 529.

¹⁵⁷ *Ibidem*, pp. 529-530.

La ley debe atribuir a las regiones la gestión de «aquellos intereses públicos cuyo *nivel óptimo de decisión* no sea ni el municipal ni el nacional, sino un estadio intermedio entre ambos»¹⁵⁸. Es por ello que la Ley marco de las regiones administrativas, de acuerdo con los artículos 257 y 258 de la Constitución, concreta las directrices marcadas por éstos, si bien se remite, en su artículo 17, a los «términos de la Ley de creación de cada región administrativa»; el artículo 1 de dicha Ley marco define la región administrativa como una «*persona jurídica territorial, dotada de autonomía administrativa y financiera y de órganos representativos, que busca el fomento de los intereses propios de las poblaciones respectivas como factor de cohesión nacional*».

De esta forma, el artículo 257 ordena que a las regiones administrativas les sean conferidas, señaladamente, la dirección de los servicios públicos y tareas de coordinación y apoyo a la acción de los municipios con respeto a la autonomía de éstos y sin limitación recíproca de sus respectivos poderes, mientras que, según el artículo 258, elaboran planes regionales y participan en la elaboración de planes nacionales. Esto es, existe un mínimo de servicios regionales, cuya transferencia a las regiones administrativas está prevista desde cualquiera de los otros dos niveles territoriales, además de una capacidad planificadora en doble grado en razón del ámbito al que alcance el plan, y con relevancia en el campo económico y social, debiendo coincidir el territorio de estas regiones con el de las regiones plano, suprimidas por la reforma de 1989¹⁵⁹.

Sin entrar en las materias objeto de la competencia de las regiones administrativas, su atribución debe regirse por el **principio de subsidiariedad**, si se considera que la región ocupa un lugar secundario en el Continente portugués, siendo los principales los del Estado y los municipios; con todo, Freitas do Amaral considera inconstitucional el artículo 4.1 de la Ley marco, al subordinar de esa manera la autonomía administrativa y financiera de las regiones administrativas, entendiendo que el legislador ha efectuado una errónea traslación normativa de los principios de subsidiariedad y descentralización, y, además, que tal precepto vulnera los artículos 6.1 y 267.1 de la Constitución de 1976, además de que «en todo el Título VIII de la Parte III de la Constitución (arts. 237 a 262) no se encuentra un solo atisbo de secundarización de la región en relación con el Estado»¹⁶⁰. Diferente es la opinión de Afonso d'Oliveira Martins: «en su doble condición de entes infraestatales y supramunicipales, [...] desarrollan sus atribuciones respetando las funciones

¹⁵⁸ *Ibidem*, pp. 531-532.

¹⁵⁹ López Mira, *op. cit.*, p. 151.

¹⁶⁰ Freitas do Amaral, *op. cit.*, pp. 534-537. Coincide con esta opinión López Mira, *op. cit.*, p. 156. Según M. S. d'Oliveira Martins, aquí sí resulta aplicable el principio de subsidiariedad «en el marco de las relaciones entre el Estado y los entes infra-estatales resultantes de descentralización administrativa», esto es, los entes locales, categoría dentro de la cual debemos entender englobados todos los tipos de autarquías regulados por el Título VIII de la Parte III de la Constitución, que enumera su artículo 236.1 («El principio de subsidiariedad...», *op. cit.*, p. 79). En consonancia con ello, la autonomía regional «no puede interferir negativamente en la esfera de atribuciones y competencias de los municipios y sus órganos. Por otro lado, la actuación de sus órganos y responsables debe ser acorde, obviamente, al Derecho estatal» (Afonso d'Oliveira Martins, *op. cit.*, p. 104).

del poder central, de los municipios y de la iniciativa privada, buscando la reducción de las desigualdades de desarrollo del territorio continental portugués»¹⁶¹. Para López Mira, se trataría de «crear un nivel territorial intermedio de poder político democrático entre el Estado y las entidades locales menores [...] que, atendiendo a los intereses de su ámbito, sirvan simultáneamente para descentralizar la estructura administrativa portuguesa, resolviendo los problemas regionales existentes»¹⁶².

En lo atinente a los **órganos** de las regiones administrativas, son la Asamblea regional y la Junta regional (art. 259): la primera «es el órgano deliberativo de la región y está constituida por miembros electos directamente y por miembros, en número inferior al de aquéllos, electos por el sistema de representación proporcional y el método de la media más alta d'Hondt, por el colegio electoral formado por los miembros de las Asambleas municipales de la misma área designados por elección directa» (art. 260); la segunda «es el órgano ejecutivo colegiado de la región» (art. 261), siendo su Presidente y miembros elegidos por aquélla¹⁶³. Ello plasma, a nivel regional, la organización genérica que para las autarquías locales prevé el artículo 239, consistente en «una Asamblea electa dotada de poderes deliberativos y un órgano ejecutivo colegial responsable ante ella» (apartado 1), siendo la primera elegida por sufragio universal, directo y secreto siguiendo un sistema de representación proporcional (apartado 2), y remitiéndose a la Ley el sistema y el proceso electoral del segundo y su Presidente, con posibilidad de elección separada de la Asamblea (apartado 3).

Las regiones administrativas disponen de **potestad reglamentaria** supramunicipal, de conformidad con el artículo 241, «en los límites de la Constitución, de las leyes y de los reglamentos emanados de las autarquías de grado superior o de las autoridades con poder tutelar» siendo así que los primeros son precisamente los regionales, que se imponen a las feligresías y municipios. Por otra parte, les son aplicables el resto de preceptos que rigen para todas las autarquías, esto es: personal (art. 243), patrimonio y hacienda propios (art. 238); y posibilidad de someter a referéndum popular materias incluidas en las competencias de sus órganos (art. 240).

La presencia de un órgano periférico de representación de la Administración estatal se personifica, según el artículo 262, en «un representante del Gobierno, nombrado en Consejo de Ministros, cuya competencia se ejerce igualmente junto a las autarquías existentes en el área respectiva»: es el **Gobernador civil regional**, sin que el inciso final nos aclare, *a priori*, cómo se deslinda su ámbito de actuación con respecto a otros órganos de la Administración periférica, máxime porque, además, su existencia es potestativa y no preceptiva —«puede haber...»—. Sin embargo, Afonso d'Oliveira Martins señala que «se trata del

¹⁶¹ *Op. cit.*, p. 104.

¹⁶² *Op. cit.*, p. 165.

¹⁶³ Según López Mira, «la denominación de regiones administrativas no se corresponde en puridad con el carácter de órganos políticos de las Asambleas y Juntas Regionales [...], además de configurarse como meros ejecutivos y no, propiamente y en principio, como órganos de dirección política [...]. En supuestos como éste, por más que se hable de autonomía administrativa, no cabe posibilidad de eludir el cariz político que la embarga» (*ibidem*, p. 159).

Gobernador civil que tiene competencias administrativas y policiales que afectan también a las *autarquias locais* infrarregionales, o sea, los municipios y *feligresías* de la región autónoma»¹⁶⁴. Además, a las regiones administrativas les son aplicables los mecanismos de tutela administrativa que para las autarquías locales diseña, con carácter general, el artículo 242 de la Constitución.

Fijada esta regulación abstracta y estática de las regiones continentales portuguesas, nos corresponde ahora tratar los **intentos de creación** de las mismas, teniendo en cuenta lo ya señalado. «El proceso de regionalización [...] en el Continente portugués ha sido muy lento, dadas sus dificultades objetivas y también debido a la circunstancia curiosa de que los mayores partidos portugueses serán normalmente pro-regionalización cuando están en la oposición y anti-regionalización cuando están en el Gobierno... [...]. La institución, en concreto, de cada región depende —por fuerza de la propia Constitución (v. gr., arts. 255 y 256)— del siguiente procedimiento»¹⁶⁵, que nosotros detallamos conforme a la vigente redacción¹⁶⁶:

- En punto a su **creación**, el artículo 255 dispone: «*Las regiones administrativas son creadas simultáneamente, por ley, la cual define los respectivos poderes, la composición, la competencia y el funcionamiento de sus órganos, pudiendo establecer diferenciaciones en cuanto al régimen aplicable a cada una.*» La Ley marco ya existente abría el camino a esta Ley de creación¹⁶⁷, tratándose de instrumentos normativos diferentes; se exige, en este caso, una definición de la división del territorio continental en regiones, sin perjuicio de la diversidad de regímenes entre cada una de las mismas, lo que introduce un elemento de heterogeneidad y asimetría que no se compadece muy bien con la tradición unitaria e igualitaria de la República Portuguesa¹⁶⁸.
- En punto a su **institución** en sentido estricto, el precepto de referencia es el artículo 256: «*1. La institución en concreto de las regiones administrativas, con la aprobación de la ley de institución de cada una de ellas, depende de la ley prevista en el artículo anterior y del voto favorable expresado por la mayoría de los ciudadanos electores que se hayan pronunciado en con-*

¹⁶⁴ *Op. cit.*, p. 105.

¹⁶⁵ Freitas do Amaral, *op. cit.*, pp. 539-540. Con él coincide López Mira, *op. cit.*, pp. 168-169.

¹⁶⁶ Para lo cual debe tenerse en cuenta que el artículo 164.n) reserva de manera absoluta a la competencia exclusiva de la Asamblea la legislación sobre creación, modificación y extinción de autarquías locales y su respectivo régimen, sin perjuicio de los poderes de las regiones autónomas; cabiendo además, *ex artículo 165.1.q)*, autorización al Gobierno, por reserva relativa, para la regulación del estatuto de las autarquías locales, incluyendo el régimen de sus finanzas.

¹⁶⁷ Las disposiciones relativas a la delimitación territorial de las regiones administrativas continentales deben ser aprobadas en Pleno por mayoría absoluta de los Diputados de la Asamblea de la República en efectividad de sus funciones, *ex artículo 168.5* de la Constitución.

¹⁶⁸ Freitas do Amaral, *op. cit.*, pp. 544-546, donde expone la dicotomía, en función de su número y tamaño, entre región-comarca y región-provincia, que considera el *talón de Aquiles* del proceso regionalizador. La solución de la disyuntiva dependería, respectivamente, de la prevalencia de criterios de planificación económica o de carácter histórico-político, viendo en la región-provincia la ventaja de poder prescindir de los distritos, que serían, en su caso, subdivisiones de las cuatro o cinco grandes regiones-comarca.

sulta directa, de alcance nacional y relativa a cada área regional. 2. Cuando la mayoría de los ciudadanos electores participantes no se pronunciaron favorablemente en relación a la pregunta de alcance nacional sobre la institución en concreto de las regiones administrativas, las respuestas a las preguntas que hayan tenido lugar relativas a cada región creada en la ley no producirán efectos. 3. Las consultas a los ciudadanos electores previstas en los números anteriores tendrán lugar en las condiciones y en los términos establecidos en una ley orgánica, por decisión del Presidente de la República, mediante propuesta de la Asamblea de la República, aplicándose, con las debidas adaptaciones, el régimen derivado del art. 115», esto es, el previsto con carácter general para los referendos en la Constitución portuguesa. Para estos efectos se aprobó la LO núm. 15-A/98, de 3 de abril, del Régimen del Referendo.

Debe subrayarse que esta redacción del artículo 256 proviene de la revisión de 1997, que, en lo concerniente a esta categoría de regiones, fue muy profunda; el texto anterior contenía un solo apartado, en virtud del cual la institución en concreto de cada región administrativa, que sería hecha por ley, dependía de la ley prevista en el artículo 255 y del voto favorable de la mayoría de las Asambleas municipales que representasen la mayor parte de la población del área regional. Así pues, se ha sustituido esta legitimidad indirecta del proceso de regionalización, contando con este juego de mayorías, por otra de carácter directo, por cuanto que el actual artículo 256.2 contiene una limitación de la aprobación de ámbito regional, nítidamente marcada por el voto desfavorable de alcance nacional.

Ello comporta la aclaración del régimen de la institución concreta de las regiones, una vez superado el primer requisito, que se cifra en la aprobación de la Ley de creación simultánea *ex* artículo 255 ¹⁶⁹: a nuestro juicio, la interpretación sistemática más correcta de los dos preceptos constitucionales arroja la siguiente secuencia, ciertamente compleja: Ley marco-Ley de creación simultánea-referéndum nacional relativo a cada área regional-aprobación de las Leyes de institución de las regiones en concreto. Esta revisión constitucional hace necesaria, por último, la reforma de la Ley marco de 1991 ¹⁷⁰.

Hasta la fecha, la activación de este procedimiento puede resumirse como el relato de una frustración: «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 [...], es también absolutamente necesario el consenso con las entidades locales ya efectivas, lo hace necesario un concierto partidario de alcance. Además, habría que invocar la falta

¹⁶⁹ López Mira es muy crítico con esta reforma al no afectar también al requisito de la simultaneidad en la creación de las regiones administrativas, achacando la misma, además, a la falta de acuerdo político, y reprobando la privación de legitimidad que, a su juicio, se opera para con las Asambleas municipales, cuando los municipios evolucionaron desde la hostilidad inicial hacia el apoyo a la creación e institución de las regiones (*op. cit.*, pp. 154-155).

¹⁷⁰ *Ibidem*, p. 159.

de voluntad política de la inmensa mayoría de los sucesivos Gobiernos portugueses [...]. Por fin, es evidente que la propia Constitución impone una fuerte traba a la creación de regiones administrativas al exigir la simultaneidad»¹⁷¹. «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»¹⁷². El contexto político en el que desarrolló el proceso de 1998¹⁷³ no resultó fácil para el Gobierno Guterres: la férrea oposición de muchos sectores políticos y sociales hizo de la Ley Orgánica antes citada una norma *ad hoc*, a la vez que convirtió el número y dimensión de las regiones, la fijación de sus capitales y, en definitiva, la división resultante del Continente portugués, en el principal objeto de controversia; todo ello, en medio de la indiferencia generalizada del cuerpo electoral.

Dando cumplimiento a las previsiones de los artículos 255 y 256 de la Constitución, los cuales habían sido objeto de revisión un año antes, la aprobación y publicación de la Ley 19/1998, de 28 de abril, de creación de las regiones administrativas, fue seguida de la convocatoria de referéndum mediante Decreto 39/1998, de 1 de septiembre, del Presidente de la República, tras la Resolución de la Asamblea 36-B/98. La Ley enumeraba las regiones continentales que se proponía crear: Entre Duero y Miño; Trás-os-Montes y Alto Duero; Beira Litoral; Beira Interior; Extremadura y Ribatejo; Lisboa y Setúbal; Alentejo; y el Algarve. Se les atribuían los poderes previstos en la Ley marco de 1991, con remisión a la misma para sus competencias y la composición y funcionamiento de sus órganos. A continuación, los sucesivos artículos de la Ley 19/98 fijaban el territorio de cada región por distritos y, dentro de cada uno de éstos, mediante enumeración de los respectivos municipios.

¹⁷¹ *Ibidem*, p. 152.

¹⁷² *Ibidem*, p. 160. El propio López Mira desgrana y refuta los argumentos expuestos para demorar el proceso regionalizador: riesgo de quiebra de la unidad nacional portuguesa; falta de tradición regional; dificultad de la división territorial; riesgo de una mayor burocratización; incremento de la cifra de cargos públicos políticos; pequeñez territorial del Estado portugués; agravación de los problemas económicos y sociales del país (*op. cit.*, pp. 160-164). A continuación enumera los favorables a la regionalización: la necesidad de resolución de problemas de Administración pública «de idiosincrasia nítidamente regional»; exigencia de articulación de políticas públicas «a través de estructuras administrativas de radio más amplio que los municipios, pero no tan grandes que las transforme en ineficaces»; la estructuración de la Administración periférica portuguesa en razón de organigramas regionales (*op. cit.*, pp. 165-167).

¹⁷³ Para el cual nos basamos en Afonso d'Oliveira Martins, *op. cit.*, pp. 106-107. *Vid.* también López Mira, *op. cit.*, pp. 175-179 y 182-191. Este autor cita una decisión del Tribunal Constitucional sobre la Ley de regionalización, pero no menciona a qué Ley se refiere ni hemos sido capaces de localizar aquella. Por lo demás, su postura es muy crítica con el decurso del proceso, incluyendo el referéndum y las consecuencias de sus resultados, al considerarlos contrarios a la voluntad del primer constituyente, favorable a su creación. Aquí aflora un conflicto latente entre expresión democrática del pueblo portugués y normatividad de su Constitución en cuyas entrañas no nos es dado entrar: el Profesor de Vigo, a la vista de esos resultados, habla, por ello, de una «auténtica mutación constitucional».

La propuesta de referéndum efectuada por la Asamblea de la República indicaba las preguntas que debían hacerse, cuestión ésta regida por el artículo 115.6 en cuanto a los requisitos de objetividad, claridad y precisión que ha de reunir su formulación y las respuestas de *sí* o *no*. La primera se dirigía a todos los electores del ámbito nacional, y preguntaba acerca del acuerdo de los ciudadanos con la institución concreta de las regiones administrativas; la segunda se dirigía sólo a los electores de cada región creada por la Ley 19/1998, y preguntaba acerca del acuerdo de los ciudadanos en relación con la institución en concreto de región administrativa respectiva. De acuerdo con las previsiones del artículo 115.8, el Presidente de la República sometió la propuesta a fiscalización preventiva obligatoria del Tribunal Constitucional, dando resultado favorable, en el Acuerdo 532/1998, de 29 de julio. En consecuencia, el Presidente convocó el referéndum sobre la regionalización para el 8 de noviembre de 1998.

Debe tenerse en cuenta que la participación en el mismo fue del 49,16 por 100 de los electores, de manera que el referéndum quedaba rebajado a la categoría de consulta al no llegar a la mitad de los inscritos en el censo, umbral exigido para que adquiriera carácter vinculante *ex* artículo 115.11 de la Constitución. Sus resultados fueron los siguientes: la primera pregunta, de ámbito nacional, fue respondida negativamente en el 63,52 por 100 de los votos válidamente emitidos; en la segunda también las respuestas fueron negativas en todas las regiones, salvo en el Alentejo, donde el *sí* consiguió un 50,69 por 100 de los votos, siendo significativos los resultados favorables en las grandes ciudades y sus respectivas áreas metropolitanas: de este modo, se totalizó un 64,01 por 100 de votos negativos para esa segunda pregunta.

Los autores coinciden en destacar el carácter transversal de las opciones postuladas por los partidos en el referéndum, sin que cupiera identificar *sí* o *no* con las posiciones de unos u otros, unívocamente; incluso el *no* tuvo partidarios de una regionalización diferente de la que se sometía a votación.

Para Afonso d'Oliveira Martins, «los sectores favorables al *sí* subrayaron que la regionalización administrativa constituía un proceso democrático por el que se transfería una capacidad de decidir desde el Estado a niveles de poder local; asimismo, que era posible la adopción de decisiones públicas de modo más rápido, por quien mejor conoce los problemas y con reducción de la burocracia; que se trataba de un proceso que había tenido lugar de modo generalizado en los países más desarrollados de Europa, de modo que, como regla general, constituía una fuente de desarrollo equilibrado, de progreso y de calidad de vida de los ciudadanos; que permitía una mejor representación de Portugal en el Comité de las Regiones de la Unión Europea y consecuentemente una mayor capacidad de negociación», además de otros argumentos como la racionalización del gasto público o la ausencia de riesgo de desintegración o quiebra de la unidad de la República. Por su parte, los partidarios del *no* arguyeron que la regionalización «iba en contra de la tradición municipalista que obliga a un proceso distinto de la profundización de la descentralización a favor de los municipios»; otras razones aducidas apuntaban a la errónea configuración del mapa regional, que perjudicaba

al interior, señalando incluso que las regiones fronterizas caerían bajo la dependencia de las CCAA españolas limítrofes con ellas; al aumento de las desigualdades interregionales; a la posible creación de una nueva clase política y una estructura de poder muy costosa. «Por otra parte, la regionalización abriría un espacio de mayor conflictividad política (entre el poder central y poder municipal) y posiblemente, para la formación incluso de partidos políticos de ámbito regional»¹⁷⁴, proscritos constitucionalmente, según hemos visto.

La interpretación de López Mira es similar: «la regionalización fue empleada, exclusivamente y por la práctica totalidad de la elite política portuguesa, como arma arrojada de los diversos partidos contra el contrario», poniendo de manifiesto la tibieza del Gobierno, teóricamente proclive al proceso regionalizador y las contradicciones que, a su juicio, pueden detectarse en las respectivas posiciones de los partidos, así como las consecuencias de haber transferido la materialización de una decisión constitucional al pueblo luso: «la consulta popular ha expresado el desencanto 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»¹⁷⁵. Todo ello teniendo en cuenta que una futura reforma constitucional podría pasar por la supresión de estas regiones, por su *desconstitucionalización* o por la puesta en marcha de una reforma meramente administrativa que sólo afectase a la Administración periférica del Estado —al estilo de la LOFAGE en España—; ya que la creación de las regiones encuentra un serio escollo, según este autor, en su preceptiva simultaneidad y en un referéndum llamado a repetirse tantas veces cuantas sea necesario hasta que su resultado termine por activar la institución de aquéllas. Con todo, poco después de la celebración del referéndum de 1998, lo más granado de la doctrina constitucionalista portuguesa mostraba una opinión más sosegada sobre el proceso así abortado.

Un punto esencial con el que queremos terminar, y para el cual volvemos a acudir al tantas veces citado Freitas do Amaral, es el del contraste, teórico pero llamado a tener realidad en algún momento, entre las regiones continentales y las autónomas insulares, si bien a estas alturas, en función de lo relatado respecto de ambas, no resulta difícil discernir en qué aspectos se encuentran las **diferencias entre ambas categorías de entes regionales**.

En primer lugar, este administrativista cita las semejanzas: «ambas son personas jurídico-públicas, disponiendo, por tanto, de personalidad jurídica y patrimonio propio; ambas son personas jurídicas de población y territorio, o de tipo territorial; ambas constituyen un factor de descentralización; ambas disponen de potestad reglamentaria y de autonomía administrativa y financiera; en fin, ambas tienen o pueden tener a su cargo la dirección de los servicios públicos del Estado con sede en su área (servicios periféricos)»¹⁷⁶. Con

¹⁷⁴ *Op. cit.*, pp. 107-108.

¹⁷⁵ *Op. cit.*, pp. 185-187.

¹⁷⁶ Freitas do Amaral, *op. cit.*, p. 533.

todo, el mismo autor constata que son muchas más las diferencias, resumiendo las mismas en que «las regiones administrativas continentales son una *entidad administrativa*, que ejerce funciones de *auto-administración*; mientras que las regiones autónomas insulares son una *entidad política*, que ejerce funciones de *autogobierno*»¹⁷⁷:

- Las regiones continentales son autarquías locales, mientras que las regiones autónomas insulares son verdaderas regiones político-administrativas.
- Las regiones continentales se regulan por el Derecho administrativo estatal, mientras que las regiones autónomas, además de por la Constitución, se regulan por los Estatutos político-administrativos elaborados por ellas mismas y aprobados por la Asamblea de la República.
- Las regiones continentales sólo tienen poderes administrativos; las autónomas tienen, además de éstos, poderes legislativos, y participan parcialmente en el ejercicio de la función política del Estado.
- Las regiones continentales apenas intervienen en la elaboración del plan regional, mientras que las autónomas insulares lo elaboran ellas mismas.
- Las regiones continentales tienen órganos administrativos y su Ejecutivo es una *Junta regional*, en tanto que las autónomas tienen *órganos de autogobierno*, y su Ejecutivo es un auténtico *Gobierno regional*.
- 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.
- Junto a las regiones continentales hay un representante del Gobierno, nombrado en Consejo de Ministros; mientras que, en los archipiélagos autónomos, hemos visto la evolución constitucional del Ministro al Representante de la República.

III. CONCLUSIONES Y OBSERVACIONES FINALES

En lo que atañe a las **regiones insulares**, la revisión constitucional de 2004 abre la vía a reformas de sus respectivos Estatutos que amplíen sus poderes. Ha quedado claro que uno de los principales designios de aquella ha sido el aumento del nivel de autonomía de los archipiélagos de las Azores y Madeira, teniendo presente que el autogobierno ha de acompañarse tanto con las circunstancias geográficas, sociales y políticas que lo justifican, señaladamente la insularidad, genuino *hecho diferencial* de ambas regiones, como con los principios fundantes de una República unitaria con un altísimo grado de homogeneidad cultural y lingüística y un pasado histórico cuyas más destacadas señas de identidad nacional han sido una férrea unidad metropolitana

¹⁷⁷ *Ibidem*, pp. 533-534.

inclinada hacia la fachada atlántica y las otrora posesiones coloniales y una actitud hacia el vecino ibérico que ha ido evolucionando del recelo a la confianza mutua, y que debe seguir avanzando en esa misma dirección.

En cuanto a la **regionalización administrativa del Portugal continental**, a nuestro juicio y sin perjuicio de que la decisión final ha de ser adoptada por las instituciones y el pueblo portugueses, urge el cumplimiento de las previsiones constitucionales al respecto. La fortaleza de los entes regionales es cada vez mayor en el contexto de la Unión Europea, en la que se van imponiendo esquemas de *gobierno multinivel* donde el protagonismo de las Administraciones autonómicas, regionales y locales va despojándose de su dimensión vicarial para adquirir una veste cada vez más auténticamente *política* en el mejor sentido de la expresión.

Aquí podemos hacer nuestras las palabras de uno de los autores citados en nuestro estudio, sobre lo ocurrido en el país vecino en el proceso de 1998: «La respuesta [...] 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 o las parroquias— fuesen rivales, como si no siguieran siendo Estado»¹⁷⁸.

Si al final se produce la implantación de las regiones peninsulares portuguesas, lo será, seguramente, con vocación de tener un protagonismo en instituciones de cooperación e integración interregional y supranacional, de la índole del Comité de las Regiones. Los vínculos transfronterizos con las Comunidades Autónomas españolas son un capítulo de la máxima relevancia en este punto, teniendo concreción en áreas comunes de actuación de forma análoga a la que se ha visto en la relación entre las Canarias y los archipiélagos atlánticos portugueses. La experiencia pasada de las regiones-plano ha de ser valorada, creemos, como un precedente digno de aprovechamiento en este sentido.

En definitiva, nos cumple concluir con una cita de S. Martín-Retortillo Baquer, que resume muy bien lo que queremos expresar como parecer nuestro al respecto: «La ordenación de los diferentes niveles de Gobierno en los distintos sistemas europeos expresa un inequívoco movimiento de distribución del Poder del centro hacia la periferia. Fenómeno fácilmente observable, que responde a un proceso de carácter general cuyas distintas manifestaciones convergen en el reconocimiento político de distintas instancias de carácter regional. Y habré de advertir que utilizo esta expresión en sentido convencional, habida cuenta la heterogeneidad de supuestos que comprende,

¹⁷⁸ López Mira, *op. cit.*, p. 190.

refiriendo con ella los niveles políticos infraestatales de carácter territorial más amplio, cuyo reconocimiento aparece básicamente determinado por criterios de unidad histórica, cultural o económica. Un fenómeno que en cierto sentido aproxima la organización política de Estados que venían siendo claramente deudores de fórmulas centralizadoras —Italia, Portugal, España, Bélgica, entre otros—, a la de aquellos en los que el pluralismo de los distintos centros del Poder aparecía consagrado a través de fórmulas de carácter federal. El fenómeno que refiero tiene auténtico carácter general desde la II Guerra Mundial»¹⁷⁹.

Por último y dada la pretensión sinóptica, como reza su título, del presente artículo, nos permitirá el lector curioso y deseoso de ampliar sus conocimientos la inclusión de un listado de algunos de los sitios web que hemos utilizado en su elaboración y/o hemos considerado útiles, donde puede encontrarse más información sobre todo lo atinente a la descentralización en Portugal:

Sobre el tránsito de la dictadura a la democracia, puede consultarse el enlace <http://www.artehistoria.com/historia/contextos/3258.htm> Sobre Historia de Portugal, véase <http://www.arqnet.pt/>

En general, absteniéndonos de citar las páginas de los órganos de soberanía y los de autogobierno de las regiones autónomas, por su fácil localización en la Red, incluiremos otras de carácter institucional o bien documentos de interés que pueden encontrarse en aquéllas:

- [http://www.parlamento.pt/par por 1002Djbmotaamaral/intervencoes/2002/universidade-carlosIII.html](http://www.parlamento.pt/par%20por%201002Djbmotaamaral/intervencoes/2002/universidade-carlosIII.html), conferencia pronunciada por el Presidente de la Asamblea de la República, João Bosco Mota Amaral, bajo el título «Evolução recente do Estatuto Constitucional das Regiões Autónomas Portuguesas», en la Universidad Carlos III de Madrid, el 26 de septiembre de 2002, durante su visita oficial a España, acompañado de una delegación parlamentaria, los días 24 a 28 de ese mes;
- <http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Portugal/Territorio/>, explicación sucinta de los espacios territoriales de la República Portuguesa, que puede hallarse en el sitio web del Gobierno;
- <http://www.stape.pt/>, del Secretariado Técnico de los Asuntos para el Proceso Electoral, dependiente del Ministerio de Administración Interior, que contiene información similar a la de la página anterior;
- <http://www.cne.pt/index.cfm>, de la Comisión Nacional de Elecciones —semejante a la Junta Electoral Central—, en la que pueden consultarse los resultados del referéndum del 8 de noviembre de 1998 con todo grado de detalle, aparte de documentación relativa al mismo;
- <http://www.alra.pt/25anos.html>, conmemorativa de los 25 años de autonomía de las Azores, dentro del sitio web de su Asamblea Legis-

¹⁷⁹ «Reflexiones sobre las relaciones entre los distintos niveles de Gobierno: divergencias y convergencias en los sistemas administrativos europeos», en la REDA, núm. 73, 1992, *Estudios*, pp. 5-15.

- lativa, donde puede descargarse el texto de su Estatuto político-administrativo, entre otros documentos de naturaleza legislativa y reglamentaria;
- <http://www.alra.pt/comissao.html>, página dedicada a los actuales trabajos de reforma del Estatuto político-administrativo de la región de las Azores;
 - <http://www.dre.pt/pdfgratis/1999/08/195A00.PDF#page=2>, para el texto consolidado del Estatuto político-administrativo de la región de Madeira, al que sólo habría que añadir el artículo 15.2, resultante de la reforma de 2000: <http://www.dre.pt/pdfgratis/2000/06/-142A00.PDF#page=7>;
 - <http://www.gov-madeira.pt/joram/1serie/Ano%20de%202005/-ISerie-057-2005-06-01.pdf>, enlace a la proposición de ley aprobada recientemente por la Asamblea Legislativa de Madeira, para la revisión de su Estatuto político-administrativo y la alteración de su Ley Electoral;
 - <http://www.dre.pt/pdfgratis/1991/08/185A00.PDF#page=3>, para el texto de la Ley Marco de las regiones administrativas;
 - <http://www.dre.pt/pdfgratis/1998/04/098A00.PDF#page=2>, para el texto de la Ley de creación de las mismas, inmediatamente anterior al referéndum;
 - <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19980532.html?impressao=1> para el texto del Acuerdo del Tribunal Constitucional 532/1998, de 29 de julio.

No podemos pasar por alto los documentos del Comité de las Regiones, a los que nos remitimos:

- http://www.cor.eu.int/document/documents/portugal_en.pdf, esquema gráfico sobre la descentralización en Portugal.
- http://www.cor.eu.int/document/documents/cdr171_2004_vol2_etu_en.pdf, Volumen II del estudio *Strengthening regional and local democracy in the European Union*, que dedica a Portugal sus pp. 227 a 295.

Para finalizar, los vínculos relacionados con las regiones marítimas, insulares y ultraperiféricas de la UE son abundantes:

- http://europa.eu.int/comm/regional_policy/themes/rup_es.htm, dentro del portal de la UE, sobre políticas comunitarias en relación con este tema;
- <http://www.mae.es/mae/MINISTERIO/muestra.jsp?catId=3979-&catalogName=publishing/ADMARTICULO>, del Ministerio de Asuntos Exteriores de España;
- <http://www.interreg-mac.org/es/interregindex.jsp>, sobre una iniciativa, también comunitaria, que implica a las Azores, Madeira y las Canarias;

- <http://www.eurisles.com/default2.asp?Langue=ES>, página web que lleva el título de *European Islands System of Links and Exchanges*, ligada a la Comisión de Islas de la Conferencia de Regiones Marítimas y Periféricas;
- <http://www.eurisles.org/Textes/ultraperi/es/>, interesante estudio de Fernando Fernández Martín, «Islas y regiones ultraperiféricas de la Unión Europea».