

**LA PROBLEMÁTICA  
CONSTITUCIONAL  
DE LA REGIONALIZACIÓN  
EN PORTUGAL**

GABRIEL MORENO GONZÁLEZ

## SUMARIO

I. PORTUGAL: LA PERSISTENCIA DEL CENTRALISMO. I.1. La débil idea de la descentralización política. II. LA DIVISIÓN TERRITORIAL EN LA HISTORIA CONSTITUCIONAL LUSA. III. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS REGIONES ADMINISTRATIVAS EN 1976. III.1. Regulación constitucional. III.2.-El fallido proceso de regionalización: el referéndum nacional de 1998. IV.-LAS CCDR: ¿UNA REGIONALIZACIÓN ENCUBIERTA?

Fecha recepción: 12.09.2022  
Fecha aceptación: 20.12.2022

# LA PROBLEMÁTICA CONSTITUCIONAL DE LA REGIONALIZACIÓN EN PORTUGAL<sup>1</sup>

GABRIEL MORENO GONZÁLEZ

Profesor Contratado Doctor de Derecho Constitucional  
Universidad de Extremadura<sup>2</sup>

## I. PORTUGAL: LA PERSISTENCIA DEL CENTRALISMO

Constituye casi un género propio el tratamiento académico y hasta literario de la singularidad de Portugal, un país que presenta una extraordinaria y anómala cohesión nacional en el contexto de Europa occidental, con una identidad fuertemente estable y sin aparente contestación interna<sup>3</sup>. Las causas son múltiples y complejas, aunque todas parecen converger en la necesidad histórica de afirmar la propia existencia de una realidad nacional diferenciada respecto a España, la potencia peninsular. La forzosa convivencia de ambos países en la misma realidad geográfica<sup>4</sup>, con una de las fronteras más antiguas y extensas del viejo continente, es la nota más característica de la construcción estatal y nacional del Portugal moderno<sup>5</sup>. El rechazo a la alteridad peninsular y el proceso de diferenciación cultural y política que se inicia tras la

---

<sup>1</sup> Este trabajo se ha desarrollado en el marco del Proyecto regional I+D+i de investigación IB20117 «La necesaria reforma de las administraciones públicas y del modelo territorial español ante el reto demográfico en Extremadura» (IP: Gabriel Moreno González), cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y la Consejería de Economía, Ciencia y Agenda Digital de la Junta de Extremadura.

<sup>2</sup> Profesor Contratado Doctor de Derecho Constitucional. Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura, Campus Universitario, s/n. CP: 10003. Cáceres. Dirección de correo electrónico: gabrielmg@unex.es. Código ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0028-3114>

<sup>3</sup> Lourenço, E. (2020). *O labirinto da saudade*, Lisboa, Gradiva.

<sup>4</sup> Newitt, M. (2012). *Portugal: na história da Europa e do mundo*, Alfragide, Texto Editores, pp. 15-23

<sup>5</sup> Rina Simón, C. (2020). *Imaginar Iberia: tiempo, espacio y nación en el siglo XIX en España y Portugal*, Granada, Comares Historia.

separación del Reino del conjunto de la Monarquía Hispánica son la argamasa de la progresiva construcción nacional(ista) de un Estado que surge y se conforma alrededor del principio monárquico y del absolutismo dieciochesco. Este es posibilitado por las reformas del Marqués de Pombal, verdadero *pater patriae* de la modernidad portuguesa (un Conde-Duque de Olivares más exitoso), que implican una concentración paulatina (pero a veces abrupta) de todo el poder político en manos del Rey, condición a su vez de posibilidad de un Estado centralizado, unitario y, por ende, «moderno»<sup>6</sup>. Si la definitiva articulación nacional del país tardó más que en otras latitudes europeas se debe, también como ocurre en España (donde se dan, además, otras causas), a la debilidad intrínseca de la burguesía lusa y de quienes se debían beneficiar del proceso de nacionalización, correlato de las necesidades derivadas del sistema económico surgido en torno a la Revolución Industrial<sup>7</sup>. No puede olvidarse al respecto la fuerte dependencia existente entre las necesidades del capitalismo decimonónico de crear un mercado único y de liberar de las tradicionales trabas a los factores productivos (trabajo, tierra y capital), y la dirección vertical por parte del Estado de la nacionalización de sus países que satisface aquellas<sup>8</sup>. La centralización del poder, el control administrativo y político del territorio y la dirección unitaria del mismo comienzan con el absolutismo monárquico, pero los tres elementos se potencian con el Estado liberal del XIX para eliminar el anquilosado arcaísmo medieval de fueros, regímenes jurídicos diferenciados, vinculaciones gremiales y territoriales<sup>9</sup>. Sobre el solar de esa gran transformación se levanta la Nación como criterio unitario de justificación de (y hacia el que referenciar) las libertades económicas del mercado nacional y las tensiones que conllevan. Escuela, servicio militar, el historicismo patriótico o el arte academicista se ponen a disposición de una idea que lamina los localismos y particularismos, que homogeneiza las costumbres e iguala formalmente a la ciudadanía. Este proceso en España encuentra escollos por todos conocidos, como la pervivencia de realidades identitarias diferenciadas (o artificialmente diferenciadas) o la fuerte contestación interna a la propia construcción nacional-liberal, como ocurre con el fenómeno del carlismo<sup>10</sup>. En Portugal tales obstáculos serán prácticamente inexistentes en lo que a la creación misma de una nación identitariamente homogénea se refiere, tanto por el pequeño tamaño del país como por la unidad interna frente a España ya aludida. En cuanto al rechazo hacia el proyecto liberal, sí se tendrá que hacer frente en el país vecino a la reacción absolutista que, como con el carlismo español, intentará frenar las nuevas concepciones. No obstante, la temprana derrota

<sup>6</sup> Hespanha, A. M. (2004). *Guiando a mão invisível: direitos, Estado e lei no liberalismo monárquico português*, Coimbra, Almedina, p. 29.

<sup>7</sup> Gellner, E. (2008). *Naciones y nacionalismo*, Madrid, Alianza Editorial.

<sup>8</sup> Polanyi, K. (2016). *La gran transformación*, Madrid, Fondo de Cultura Económica de España.

<sup>9</sup> Tocqueville, A. (1989). *La democracia en América*, Madrid, Aguilar, tomo II, pág. 349.

<sup>10</sup> Álvarez Junco, J. (2001). *Mater Dolorosa: la idea de España en el siglo XIX*, Barcelona, Taurus.

del miguelismo en Portugal conllevará su práctico entierro definitivo<sup>11</sup>, a diferencia del caso español en el que se produjeron hasta tres guerras carlistas con un diferendo dinástico no resuelto.

Una vez dispuestos los objetivos liberales de diferente signo en cuanto a la construcción nacional de Portugal, el Estado constitucional que poco a poco va consolidándose reflejará tales caracteres en lo territorial, imponiendo una fuerte impronta unitaria sin opciones a ninguna descentralización o federalización del país. En España la irrupción democrática siempre vendrá acompañada de la cuestión territorial, ya sea durante el Sexenio y la democratización del sistema canovista en sus estertores (*Mancomunitat de Catalunya*), ya durante la II República y, por supuesto, con la Transición al modelo constitucional actual. En Portugal, en cambio, ni en los momentos más democráticos de su liberalismo monárquico (como durante la revolución septembrista, 1836-1842) ni en los de su etapa republicana podemos encontrar una recepción a demandas de descentralización territorial supramunicipal. Solo en la Constitución actual de 1976 y en el debate constituyente que la antecedió, como veremos, se encuentran algunos tímidos intentos de regionalizar el Portugal continental manteniendo, eso sí, el carácter unitario del Estado. Y decimos bien cuando adjetivamos al país como continental, pues no puede olvidársenos la singularidad (dentro de este Portugal tan singular) de los archipiélagos de Azores y Madeira, que gozan en el marco constitucional de un estatus autónomo parecido al de las regiones italianas y, en algunos casos, al de las Comunidades Autónomas españolas<sup>12</sup>. Sin embargo, y siguiendo a Gomes Canotilho<sup>13</sup>, ello no nos puede llevar a calificar al modelo actual como regional, pues aquellas realidades constituyen dos excepciones que no son, además, relevantes en los planos territorial, económico o demográfico si las comparamos con el resto del país en el que se insertan. Cuando hablamos en este trabajo de la problemática regionalización de Portugal nos estamos refiriendo, por tanto, al conjunto del Portugal continental sin contar con las dos especificidades archipelágicas referidas y que, en ningún caso, condicionan la definición y caracterización unitaria del Estado.

Se ha de hacer constar, también y en dicho sentido, que históricamente existió otra problemática regional o respecto a la descentralización del Estado, como fue la referida a las colonias y posesiones de ultramar. Si al principio hemos dicho que la nota más definitoria del Portugal moderno en su génesis y consolidación es la independencia respecto a España, la segunda que seguiría a esta es la del estatus (a veces inexplicable) de potencia colonial. A pesar de ser un país pequeño, con pocos recursos y con una fuerza demográfica secularmente muy endeble, Portugal mantuvo durante un periodo de tiempo asombrosamente extenso amplios territorios allende

<sup>11</sup> De Fatima Sá Melo Ferreira, M. (2002). *Rebeldes e Insubmisos. Resistências Populares ao Liberalismo (1834-1844)*, Porto, Edições Afrontamento.

<sup>12</sup> Moreno González, G. (2022). *Cómo se gobiernan los portugueses: historia constitucional y sistema político de Portugal*, Granada, Comares, pp. 191-193.

<sup>13</sup> Gomes Canotilho, J. J. (2018). *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Coimbra, Almedina, 7.ª edición, pp. 360-361.

sus fronteras originarias, en América, África y Asia. ¿Se vieron reflejados en el constitucionalismo histórico portugués? Muy tímidamente. La «joya de la corona» portuguesa, Brasil, sí consiguió cierto estatus autónomo en la primera Constitución, la de 1822, pero ésta entró en vigor inmediatamente después de que aquel otro Reino (ya constituido como tal desde 1815) se independizara definitivamente de su antigua metrópoli. Recuérdese al respecto la anomalía que en términos históricos supuso al respecto la huida y posterior establecimiento permanente de la corte real en Río de Janeiro, convirtiendo a la antigua colonia en nueva metrópoli. Precisamente de la tensión que ello supuso para las élites lusas se derivó el proceso revolucionario del vintismo y la Constitución citada, a pesar de lo cual se entendió (infructuosamente) la necesidad de dotar al Brasil de cierta categorización propia<sup>14</sup>. En cuanto al resto de colonias, y al contrario de lo que muchas veces se piensa o presupone, la presencia del Reino de Portugal en las posesiones africanas y asiáticas fue extraordinariamente débil hasta finales del siglo XIX, pues las mismas se limitaban las más de las veces a pequeños puestos comerciales o asentamientos costeros. Es con el Congreso de Berlín de 1885 y el Ultimátum inglés de 1890, que delimita de forma más realista las aspiraciones territoriales portuguesas, cuando el Estado comienza a desplegarse en el territorio de ultramar y a adentrarse más allá de las líneas costeras y de los puestos avanzados<sup>15</sup>. Cabo Verde, Guinea-Bissau, Angola, Mozambique, Goa, Timor o Macao se consolidan como posesión efectiva portuguesa ya en el siglo XX, aun teniendo en cuenta la debilidad de este pequeño Estado europeo para afrontar tamaño «imperio». Por ello no es de extrañar que no sea hasta este siglo y sus experiencias constitucionales cuando podemos encontrar el reflejo de aquella problemática territorial en los textos fundamentales, previéndose estatus especiales (administrativos, solos) en la Constitución de 1911, que no llegaron prácticamente a aplicarse o desarrollarse, y ya bajo la dictadura del *Estado Novo* y su Constitución (1933) y Acto Colonial (1930), cierta autonomía formalmente garantizada. Claro que, en este último caso, la misma de poco o nada servía teniendo en cuenta la propia naturaleza autoritaria del régimen, ajena y reacia a toda manifestación autónoma de poder, tanto en Portugal como, más aún, en las entonces pomposamente llamadas «Provincias Ultramarinas».

Precisamente, el mantenimiento a toda costa de estas hará desfallecer al régimen autoritario en 1974, cuando un grupo de militares se alzarán contra él desde su mismo interior. No se nos debe olvidar que, a pesar de las pretensiones genuinamente democráticas que subyacían a la actuación del Movimiento de las Fuerzas Armadas (MFA), protagonista de la Revolución de los Claveles, sus integrantes perseguían, sobre todo, la solución radical al problema colonial y a la larga guerra que lastraba al

<sup>14</sup> Moreira, V., y Domingues, J. (2020). *No centenário da Revolução Liberal. Da Revolução a Constituição, 1820-1822*, Lisboa, Porto Editora.

<sup>15</sup> Teixeira, N. S. (1990). *O Ultimatum Inglês. Política externa e Política interna no Portugal de 1890*, Lisboa, Alfa; Gonçalves Monteiro, N., Rui Branco; Jorge Fernandes, P., Bruno Reis y Costa Pinto, A., (2019) *História política contemporânea: Portugal 1808-2000*, Lisboa, Pinguin Random House, Objectiva y Fundación Mapfre.

país, y a los portugueses, desde principios de los sesenta<sup>16</sup>. Para acabar con los conflictos abiertos principalmente en Guinea, Angola y Mozambique, y para terminar también con la para entonces anómala persistencia del colonialismo en un país europeo, el proceso transicional puesto en marcha llevó a cabo una rápida descolonización de las posesiones africanas y asiáticas, permitiéndose la independencia definitiva de las mismas (Macao, en 1999). Curiosamente, algo muy poco conocido incluso para los académicos portugueses es el hecho de que en la Asamblea Constituyente que elabora y aprueba la Constitución actual, de 1976, hubiera un representante de Mozambique a pesar de que, en el momento de su entrada en vigor, aquel territorio ya había alcanzado la plena independencia<sup>17</sup>.

En esa misma Constituyente, y dejando como resuelta fácticamente ya la cuestión de la descolonización, se debatió la posibilidad de regionalizar por primera vez el país, como veremos con más detalle, y aunque se avanzó en la constitucionalización de las llamadas «regiones administrativas», el modelo constitucional resultante distó y dista mucho de cualquier pretensión decididamente descentralizadora. Los constituyentes, para empezar, no encontraron en el haber de la historia constitucional patria experiencias federales que pudieran servirles de guía, no así una débil, aunque existente, tradición teórica en torno al federalismo o la descentralización política. Portugal se mantuvo (y se mantiene) como un Estado fuertemente unitario y como caso de notorio centralismo administrativo y político.

### 1.1. *La débil idea de la descentralización política en Portugal*

La progresiva consolidación del Estado moderno en Portugal no tuvo que lidiar con la preexistencia de reinos diferenciados en su interior, como en el caso español. El llamado Reino de los Algarves, en el sur, era una demarcación puramente nominal que no poseía instituciones o fueros propios y, por ende, se encontraba integrada sin frontera o traba alguna en el conjunto de la monarquía lusa. Este hecho, junto al reducido tamaño del país, está en el origen de la ausencia total de cualquier tipo de regionalización en su historia y, al tiempo, constituye la causa de que las teorizaciones sobre la descentralización política se concentraran y vertieran especialmente en el ámbito municipal. Nota esta que se mantiene aún hoy día, ya que para muchos «descentralización» sigue siendo sinónimo de aumento o garantía del autogobierno local. No es de extrañar la relevancia central que el municipalismo cobra en la praxis institucional y normativa portuguesa, que puede presumir de una de las plantas locales mejor articuladas de Europa<sup>18</sup>. En el recorrido liberal del XIX las virtudes de la descentralización se predicarán, en primer término, respecto de las que atañen,

<sup>16</sup> Oliveira Marques, A. H. (2019). *Breve história de Portugal*, Lisboa, Presença Editorial, p. 716.

<sup>17</sup> Decreto-ley 73-A/75, de 1975.

<sup>18</sup> Leite Pinto, R. (1988). *Referendo local e descentralização política (Contributo para o estudo do referendo local no constitucionalismo português)*, Coimbra, Almedina; Cândido de Oliveira, A. (2013). *Direito*

realmente o no, al gobierno local, sobre las que luego se inferirán las (tímidas) propuestas de clave federal<sup>19</sup>.

Al igual que en el resto de los países del entorno, se puede apreciar en la construcción del Estado liberal portugués una visión romántica de las supuestas antiguas libertades asociadas al municipio como baluarte, otrora, frente al despotismo y la monarquía absoluta. Obviando a veces el hecho de que la autoridad real se había reforzado precisamente con el apoyo destacado de las ciudades, contrarias al poder territorial de la nobleza y de los señoríos jurisdiccionales, la visión romántica del antiguo «municipalismo» era hasta cierto punto consecuente con las pretensiones del liberalismo incipiente<sup>20</sup>. Primero, porque la asepsia de este, de su formalismo, quedaba adornada, acompañada y suavizada por una legitimación pretendidamente histórica y secular que hundía sus raíces en la Edad Media, depósito de las esencias patrias perdidas durante la larga noche del absolutismo (Leite de Vasconcelos). Segundo porque para el Estado liberal, un Estado moderno que asume su modernidad y por tanto un papel renovado y destacado en el control del territorio y en la labor uniformizadora iniciada (paradójicamente) por el Antiguo Régimen, se hacía también necesaria cierta desconcentración o descentralización (sin autonomía real) del poder concentrado para desplegarlo eficazmente. Los municipios en Portugal, o las diputaciones provinciales en España, se podrían así convertir en correas de transmisión de un Estado basado ahora en la homogeneización del Derecho y en la nacionalización de comunidades y territorios. La extensión de la planta municipal en España con la Constitución de Cádiz o las reformas locales de Mouzinho da Silveira en Portugal van a ser el correlato territorial de la expansión institucional del liberalismo en el conjunto del país en tanto arietes que barrerán y sustituirán por completo a los antiguos fueros, demarcaciones, señoríos, jurisdicciones, órdenes y demás poderes intermedios<sup>21</sup>. Claro que este segundo motivo, a su vez, podía revestirse teóricamente por sus defensores de garantía de aquellas libertades autónomas frente al poder ahora, no de los reyes, sino de las nuevas amenazas para la libertad en común.

Ambas notas las encontramos de forma destacada en los pensadores y teóricos del liberalismo decimonónico portugués, y ya pueden inferirse de las primeras contribuciones de los protoliberales deciochescos que, al calor de las reformas pombalinas y de la Ilustración, aportaron los sedimentos sobre los que se construirían las formulaciones dogmáticas posteriores (Pascoal de Melo Freire o Ribeiro dos Santos)<sup>22</sup>.

*das Autarquias Locais*, 2.ª edición, Coimbra, Coimbra Editora; Teles, F. (2021). *Descentralização e poder local em Portugal*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel Dos Santos.

<sup>19</sup> Cfr. Mesquita, P. A. (2009). *O pensamento político português no século XIX*, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda.

<sup>20</sup> Orduña Rebollo, E. (2005). *Historia del municipalismo español*, Madrid, Iustel, p. 64.

<sup>21</sup> Moreno González, G. (2022). «Hacia una renovada planta local en España: autonomía local y calidad democrática desde el municipalismo», en Castellanos Claramunt, J. (coord.), *Participación ciudadana y calidad democrática*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 159-196, pp. 159-166.

<sup>22</sup> Hespanha, A. M. (2012). «O constitucionalismo monárquico português. Breve síntese», *Historia Constitucional*, n.º 13, pp. 477-526, pp. 478-479.



Pero es sin duda con Almeida Garrett y Alexander Herculano cuando encontramos una construcción coherente y sólida de la visión romántica de la realidad institucional local, llegando a convertir el municipalismo en la piedra de toque de todas las soluciones y arbitrios frente a los problemas de Portugal<sup>23</sup>. Para los dos prohombres de la primera mitad del XIX, padres del liberalismo luso, los municipios constituían realidades previas al Estado y eran las auténticas comunidades «naturales» en las que la persona, el ciudadano, se desenvolvía. Al ser comunidades primarias, no creadas artificialmente por la ley, el Rey o el Estado, preservarían en su fondo la idea y la práctica de la libertad, el germen de la democracia. Al ligarlos también a una Edad Media idealizada, en las que se condensaría la identidad nacional entonces fraguada (mitológicas Cortes de Lamego, *vg.*), los municipios proporcionarían el sustento simbólico a la Nación, el nutriente idealista para la nueva fuente de legitimación del poder político. Claro que los ideales de libertad, autonomía y autogobierno local eran y podían ser blandidos como frenos a la concentración de ese poder en el Estado (central) liberal, por lo que es en esta defensa del municipalismo desde la que se deriva la consideración positiva que pueda recibir la descentralización y fragmentación territorial del país. Como afirma Teixeira Fernandes, «con el análisis que hace de los municipios y con la importancia que les atribuye, Alexandre Herculano lanza las bases del federalismo nacional»<sup>24</sup>.

¿Qué caras va a tener este federalismo portugués? Aquí, en pleno siglo XIX, se pueden discernir dos grandes concepciones, íntimamente relacionadas cuando no interdependientes.

En primer lugar, encontramos el federalismo directamente derivado de las premisas municipalistas de Herculano y Garrett, cuyos defensores cifran su materialización en un mayor autogobierno de los municipios y en un progresivo afianzamiento de la autonomía de sus instituciones. La reforma de los *concelhos* va a ser una constante en todo el decurso liberal portugués, atravesando las distintas etapas y regímenes. El primer liberalismo moderado verá así las grandes reformas de Mouzinho da Silveira ya mentadas, que dotarán de una estructura estable a los municipios, aunque aún muy subordinada a la autoridad central. Durante la etapa septembrista, de un liberalismo hegemónico (temporalmente) más progresista, el gran reformador será Passos Manuel, quien llevará a cabo un decidido programa de fusiones y agrupaciones municipales con el objetivo, declarado y manifiesto, de crear entes locales lo suficientemente grandes y «poderosos» como para gozar de auténtica y real autonomía<sup>25</sup>. De hecho, la planta local actual, compuesta por solo 308 (extensos) municipios en el Portugal continental, es casi idéntica a la configurada entonces y debe a

<sup>23</sup> Teixeira Fernandes, A. (2008). *Nacionalismo e federalismo em Portugal*, Porto, Ediciones Afrontamento, pp. 67-95.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 94.

<sup>25</sup> Teles F. (2021), *op. cit.*, pp. 68-70; Costa Ferreira, J. A. (2007). *O poder local e regional na Assembleia Constituinte 1975-1976*, Lisboa, Publicaciones Don Quijote y Asamblea de la República, p. 47.

Passos Manuel su principal trazo. Municipios robustos, lejos del minifundismo local que afecta a la inmensa mayoría de los 8131 municipios españoles, y dotados de un régimen de gobierno sumamente particular: un modelo directorial para el ejecutivo y parlamentario para el órgano deliberativo junto a un acusado presidencialismo del que se beneficia el alcalde/presidente de la corporación. Los controles por parte del Estado central serán más o menos intensos dependiendo del péndulo liberal que fuera mayoritario en cada momento, pero manteniéndose siempre una preocupación por el autogobierno local que no se da en España con tal protagonismo<sup>26</sup>. Como quiera que Portugal contaba y cuenta, sobre todo desde Passos Manuel, de tan pocos municipios, la mayoría de las premisas federalistas se centrarán en la idea de que las unidades territoriales de descentralización política habrían de ser estos y no otras superiores en tamaño e inexistentes en la práctica, como veremos.

Este federalismo municipalista se verá también en autores y protagonistas destacados del movimiento republicano, como Teófilo Braga (Presidente de la Primera República) y, sobre todo, Sebastião Magalhães Lima<sup>27</sup>. Destacado republicano, heredero de la generación de 1870 y demócrata convencido, quien fuera fundador del famoso periódico *O Século* ligó desde el inicio la democracia portuguesa, la forma de gobierno republicana y el federalismo como mejor técnica de control y división del poder, siguiendo la línea marcada por los Estados Unidos. Por su parte, Alves da Veiga, en su *Política Nova*, aboga por la división de Portugal en «Estados provinciales», en unidades políticas supralocales, para utilizar el federalismo como medio de democratización de las viejas estructuras estatales unitarias propias de la monarquía centralista. Su postura, una de las pocas que apuesta por superar el municipio como entidad de referencia en la descentralización, será muy minoritaria<sup>28</sup>. A pesar de esta predilección republicana por la descentralización, la Primera República continuará la caracterización unitaria del Estado heredada de la monarquía, imprimiéndole al propio republicanismo luso de una fuerte impronta unitaria que ha pervivido hasta la actualidad, dictadura mediante. La tradicional influencia en Portugal del pensamiento francés y del propio republicanismo francés, de corte jacobino en lo territorial, será determinante en este sentido, así como la referencia que para los primeros constituyentes republicanos cobraba la III República gala<sup>29</sup>.

Con todo, el gran teórico del federalismo en Portugal, al que podemos llamar con propiedad «padre del federalismo portugués», será Henriques Nogueira. Es el primero que habla abiertamente de federalismo (*sic*) y que utiliza la terminología y las categorías del mismo, aunque nuevamente se centra en los municipios y no en regiones o provincias como posibles unidades beneficiarias de la descentralización política. Su visión es esencialmente municipalista y, siguiendo la línea marcada por

<sup>26</sup> Cfr. Oliveira, C. (1996). *História dos municípios e do poder local*, Lisboa, Círculo de Leitores.

<sup>27</sup> Teixeira Fernandes, A. (2008). *Nacionalismo e federalismo em Portugal*, op. cit., pp. 143-145.

<sup>28</sup> *Ibid.*, pp. 158-162.

<sup>29</sup> Castro Leal, E. (2006). «A Ideia Federal no Republicanismo Português (1910-1926)», en *Revista da História das Ideias*, vol. 27, pp.251-291.

Proudhom o Louis Blanc, comienza a vincular al propio federalismo con la democracia social y con el socialismo, con la implementación de los ideales de justicia y redistribución de la riqueza<sup>30</sup>. Así puede verse en su obra central, *Estudios sobre la reforma en Portugal* (1851), donde aboga por un proyecto abiertamente transformador que saque al país de su anquilosamiento. En esta línea debemos también destacar a Antero de Quental, el «padre del socialismo portugués», intelectual central en la segunda mitad del XIX luso y defensor de una «república democrática federal». Para Antero, republicanismo y federalismo son dos caras de una misma moneda, pero (con Henriques Nogueira) entenderá que el ideal federativo puede también rebasar las reducidas fronteras nacionales.

Aquí es donde vemos ya la segunda de las grandes concepciones del federalismo en Portugal, la supranacional. Si hemos dicho que internamente la federación se articularía sobre la base local de municipios autónomos y robustos (dada su extensión y poco número), Antero y Henriques Nogueira darán un paso más al plantear la posibilidad misma de que Portugal sea en sí parte de una federación mayor, la que sería plasmación de una unión o federación ibérica. Comentábamos antes que el nacionalismo portugués se define en buena medida por el antagonismo español creado y alimentado por él para la autojustificación de la existencia misma del país. Ese nacionalismo, además de hacer hincapié en los supuestos caracteres inherentes a la identidad lusa y de desplegar un programa de nacionalización en todos los ámbitos, muy especialmente el cultural, tendrá también una marcada perspectiva crítica para con el propio decurso de la historia patria. Portugal, al igual que España, se adentra en el siglo XIX cuando su otrora fuerza imperial declina o comienza a desaparecer, con la pérdida de Brasil o la crisis de Estado que supone el traslado de la corte real. El retraso respecto al resto de potencias europeas, la ausencia de revolución industrial y los tímidos beneficios del progreso material que se decantan en el país, lleva a los autores nacionalistas a preguntarse por el rumbo de Portugal, por la decadencia del Reino y la necesidad de un cambio drástico. En la segunda mitad del siglo esta preocupación se traduce en una puesta en cuestión de la propia esencia de la nación, en una crisis existencial que llevará a Antero de Quental, por ejemplo, a pronunciar su famosa conferencia (1871), «Causas de la decadencia de los pueblos peninsulares», en la que destaca la pérdida de las antiguas libertades municipales como uno de los males patrios<sup>31</sup>. Tal inquietud llevará a no pocos intelectuales a abrazar progresivamente el iberismo como «nacionalismo de sustitución», así definido por uno de sus mayores estudiosos, el profesor César Rina, y cuyo proyecto federal, de unión de los

<sup>30</sup> Teixeira Fernandes, A. (2008). *Nacionalismo e federalismo em Portugal*, op. cit., pp. 96-98, 113-115 y 117.

<sup>31</sup> De Quental, A. (2017). *Causas de la decadencia de los pueblos peninsulares*, Madrid, Marcial Pons. Traducción y prólogo de Rina Simón, C. Edición portuguesa: De Quental, A. (1970). *Causas da decadência dos povos peninsulares*, Lisboa, Ulmeiro.

dos reinos, vendría a paliar aquel retraso y decadencia<sup>32</sup>. Ninguno, excepto quizá Latino Coelho, defenderá la unión absoluta de ambos Estados, sino la integración de los mismos en una federación ibérica en la que puedan mantener identidad e instituciones propias dentro de una unidad mayor y de un marco federal común. En el último tercio de siglo las referencias inexcusables serán los (exitosos) procesos de integración y unificación de Alemania e Italia. Las formulaciones de esta federación se acercan muchas veces, como en Quental, a una especie de confederalismo y, como en Henriques Nogueira, a un federalismo a su vez europeo, donde el principio proudhoniano entonces en boga supere incluso las fronteras ibéricas para desplegarse e integrar a todos los pueblos de Europa. Gobernantes lusos como Saldanha, Palmela o el mentado Passos Manuel serán destacados iberistas y los intentos de unión federal se sucederán, incluidos los de unir ambas dinastías, la de los Bragança y los Borbones (esponsales malogrados de Isabel II y don Pedro V). Hasta el mismísimo Almeida Garrett, en *Portugal na balança de Europa*, admitirá la posibilidad de esa federación peninsular para acabar con la histórica dependencia lusa de Gran Bretaña a través de un renovado fortalecimiento ibérico<sup>33</sup>. Tras el impulso iberista que se vivió durante el Sexenio Democrático en España, la propuesta federal ibérica comenzará a declinar por dos grandes causas. Primero, porque fracasados los intentos de unión dinástica, el iberismo pasará a ser esencialmente republicano en ambos países dirigidos por monarquías. Segundo, y más relevante, porque el nacionalismo portugués recuperará su esencialismo antiespañol inicial en el último tercio del XIX e impulsará una agenda abiertamente centrípeta y antifederal (Asociación 1 de diciembre, *vg.*), algo que se acompañará desde la España de la Restauración canovista y que culminará con las dos crisis finiseculares (el Ultimátum de 1890 y el Desastre de 1898). Los caminos terminaron, pues, por separarse definitivamente y el iberismo pasó de ser un proyecto político federal con algunas posibilidades reales de realización a un reducto cultural para la recreación intelectual<sup>34</sup>. La idea estaba ya finiquitada en la política cuando irrumpió la República portuguesa en 1910, y tanto los mentados Braga como Magalhaes Lima fueron antiiberistas. La propia república lo fue, de hecho, dado su fuerte nacionalismo centrípeto y su clara apuesta por el colonialismo, que heredará la larga dictadura militar y salazarista<sup>35</sup>. Esta, hasta su caída y desintegración en abril de 1974, mantendrá un ideario destacadamente centralista, tan propio del fascismo, donde se negará incluso la autonomía municipal en aras de la concentración de un poder político abiertamente autoritario que no tolera, por su naturaleza como tal, ningún espacio fuera de su férreo control vertical.

<sup>32</sup> Rina Simón, C. (2020). *Imaginar Iberia: tiempo, espacio y nación en el siglo XIX en España y Portugal*, Granada, Comares Historia, pp. 24-25.

<sup>33</sup> Garret, A. (1830). *Portugal na balança de Europa*, Londres, Sustenance Greenlaw.

<sup>34</sup> Rina Simón, C., op. cit., pp. 46-47 y 55-57.

<sup>35</sup> Catroga, F. (2010). *O Republicanismo em Portugal. Da formação ao 5 de Outubro de 1910*, Lisboa, Casa das Letras.

## II. LA DIVISIÓN TERRITORIAL EN LA HISTORIA CONSTITUCIONAL LUSA

El edificio del Estado liberal que el constitucionalismo quiere poner en pie ha de hacerse sobre los cimientos, o las ruinas, de la inextricable y enmarañada red de divisiones territoriales que procedían del Antiguo Régimen. Aunque en Portugal este presentara menos complejidad que en el caso español, dada la ausencia de reinos diferenciados, la monarquía lusa mostraba una gran complejidad en su malla territorial con un solapamiento constante, en sus demarcaciones, de finalidades jurisdiccionales, militares, civiles, religiosas o administrativas<sup>36</sup>. Por supuesto, ninguna de ellas gozaba de autonomía, sino que servían, muy al contrario, para que el poder regio intentara llegar a todo el territorio del Reino y para que la entonces débil (aún) administración desempeñara sus funciones.

En primer lugar, encontramos las llamadas «provincias», lo más cercano posible a una entidad regional por su extensión, pero que cumplían eminentemente funciones militares. Al frente de cada una de ellas se encontraba un «general de armas» (*general das armas*), que coordinaba la presencia militar en su territorio bajo las órdenes de Lisboa. Antes de la revolución liberal del vintismo (1820-1823), existían siete provincias: Minho, Trás-os-Montes, Douro, Beira, Estremadura, Alentejo y Algarve<sup>37</sup>. Curiosamente presentan una gran coincidencia, en la mayoría de veces, con el malogrado mapa de las regiones administrativas que se propuso en 1998 y con las actuales CCDR, que luego analizaremos.

En segundo lugar, y con un ámbito territorial muy inferior, se desplegaban las «comarcas», divisiones supramunicipales e infraprovinciales que desempeñaban sobre todo funciones jurisdiccionales. A finales del XVIII estas unidades, más cercanas a la realidad territorial, comienzan a ganar protagonismo en el seno del Estado moderno luso, aunque su demarcación y número (entre 24 y 30) fue siempre muy inestable. Al frente de cada comarca se encontraba un corregidor (*corregedor*) como representante del poder real, encargado del mantenimiento del orden público.

Con la Revolución liberal y el paulatino derrumbe del Antiguo Régimen, la primera Constitución portuguesa, la de 1822, mantendrá aquellas provincias a excepción de la de Douro, que quedaba suprimida y subsumida por las aldeañas. Además, la Constitución habla por primera vez de «distritos» como unidad supralocal de desconcentración del poder y de la administración central, al frente de cada cual se pondría un «administrador general» (*administrador-geral*), nombrado por el Rey y a él subordinado. Como auxilio en sus funciones, se veía asistido por una «junta administrativa», compuesta por representantes de los municipios de cada distrito, en un primer intento de acercar a aquellos al Estado. La brevísima vigencia de la Constitución

<sup>36</sup> Costa Ferreira, J. A. (2007), op. cit., p. 40-41.

<sup>37</sup> López-Davalillo Larrea, J. (2010). «Portugal, ¿qué regionalización? Un recorrido por la geografía política de Portugal a lo largo del tiempo», en *Espacio, Tiempo y Forma*, Serie VI, Nueva época. Geografía, n.º 3, pp. 27-52, pp. 28-29 y 40 (mapa).

vintista, casi reducida a símbolo con el paso del tiempo dada su ausencia de efectiva normatividad, impediría la consolidación material del mapa por ella planteado.

Por su parte, la Carta Constitucional (1826), la norma fundamental hasta el momento de mayor vigencia en la historia portuguesa, no recogía ni se hacía eco de los distritos y solo contemplaba las antiguas provincias y comarcas, sin autonomía alguna (arts. 133 y 134). Tras la guerra civil entre liberales y absolutistas (*Guerra dos Dois Irmãos*), el gran reformador liberal Mouzinho da Silveira concretaría las disposiciones de la Carta Constitucional con una división del país, pormenorizada y tendente a la estabilidad, en provincias, comarcas y *concelhos* (municipios), de fuerte sesgo centralizador (Decreto n.º 23 de 16 de mayo de 1832). La influencia francesa es patente en las reformas de Mouzinho, pudiéndose incluso equiparar las comarcas a los «departamentos» franceses<sup>38</sup>. Como apunta el profesor César Oliveira, «el liberalismo portugués instauró una administración local centralista y jerarquizada que buscaba el control efectivo del territorio nacional y de las comunidades locales por el Terreiro do Paço» [Lisboa]<sup>39</sup>. De nuevo aquí la idea liberal de expandir el Estado y su nueva institucionalidad por el mapa nacional barriendo las antiguas divisiones y fragmentaciones políticas. Es más, en cada municipio existiría, de acuerdo con las provisiones de Mouzinho, un «proveedor regio» que dirigía la administración y el gobierno local, asistido por la «Cámara municipal» como órgano meramente consultivo. Por su parte, en cada provincia se destinaría a un «prefecto» (*prefeito*) y, en cada comarca, un subprefecto (*subprefeito*) subordinado a aquel, y todos como correas de transmisión del poder central.

Esta división, al margen de la efectuada con los municipios, tampoco durará mucho, pues durante el Reinado de doña María II, el liberal Rodrigo da Fonseca, siguiendo instrucciones del Duque de Palmela (verdadero gobernante del país), retomó la idea vintista de los «distritos» y eliminó las figuras de los prefectos, quitándoles todas las competencias a las provincias y vaciándolas de contenido, aunque manteniendo su mapa en tanto «regiones naturales» (Decreto de 18 de julio de 1835). El país quedaba dividido en 17 distritos<sup>40</sup>, ligeramente superiores en ámbito territorial a las anteriores comarcas de Mouzinho, y a su frente se establecía un «gobernador civil» elegido por el Rey, asistido por una «junta geral de distrito», elegida por los municipios. Los distritos venían a ser una solución intermedia entre los partidarios de las comarcas y los de las provincias, pues territorialmente se situaban entre unas y otras, teniendo un ámbito superior a aquellas e inferior a estas<sup>41</sup>. Su referencia era la capital distrital, generalmente situada en el centro y a la que podían llegar todos los habitantes de los municipios de la demarcación sin exceso de demora. La misma vertebraría el territorio y lo controlaría desde los órganos de la administración central

<sup>38</sup> Costa Ferreira, J. A. (2007), op. cit., p. 44.

<sup>39</sup> Oliveira, C. (1996). «O liberalismo, os municípios e o poder local», en Oliveira, C., *Historia dos municípios e do poder local*, op. cit. p. 195.

<sup>40</sup> López-Davalillo Larrea, J. (2010), op. cit., pp. 29 y 42.

<sup>41</sup> Costa Ferreira, J. A. (2007), op. cit., p. 46.

del Estado en ella desconcentrados y coordinados por el gobernador. Con pocos cambios, el mapa distrital diseñado por Rodrigo da Fonseca ha subsistido hasta la actualidad. No obstante, y tal y como se ha señalado, la Carta Constitucional que tenía que dar cobertura, en teoría, a las reformas de Da Fonseca no contemplaba la realidad distrital, solo la de las comarcas y provincias. El incumplimiento o, al menos, la ausencia de seguimiento de la norma fundamental era claro y evidente, por lo que, tras la revolución septembrista de 1836, la nueva (y efímera) Constitución de 1838 sí recogería esa división y la bendeciría normativamente (arts. 129 y 130). Recuérdese además que fue durante el breve septembrismo, durante este periodo revolucionario, cuando Passos Manuel realizara la gran reforma de la planta local portuguesa, suprimiendo más de la mitad de los municipios y creando un mapa muy parecido al actual (Decreto de 6 de noviembre de 1836). De 796 *concelhos* se pasó a 351, número ligeramente superior al hoy existente (308).

Con el fin de la experiencia septembrista y liberal-progresista, el giro conservador y hasta reaccionario que en 1842 daría el autoritario Costa Cabral (el Narváz portugués), incrementaría el centralismo estatal acabando con las reformas progresistas que habían intentado, en la etapa anterior, aumentar la autonomía democrática de los municipios, y reforzando el papel gendarme que sobre estos tenía el gobernador civil del distrito (Código Administrativo de 18 de marzo de 1842)<sup>42</sup>. A la caída de Costa Cabral, el régimen constitucional del cartismo se consolidaría mediante el llamado *rotativismo* (turnismo) entre los dos grandes partidos o facciones (el Histórico y el Regenerador), ganándose una estabilidad política que no se vería reflejada en la regulación jurídica de las divisiones territoriales, pues los Códigos Administrativos y leyes específicas sobre las mismas se sucederán continuamente hasta la irrupción de la República. Se nota, además, un incremento de los cambios y de la inestabilidad conforme la Monarquía entraba en crisis, sobre todo en la última década del siglo XIX y en el primer lustro del XX. Los Códigos más descentralizadores y los más centralistas se van alternando de acuerdo con la alternancia misma de los partidos en el poder y de sus respectivas concepciones de lo territorial, aunque manteniéndose la línea de un rechazo frontal a cualquier atisbo de federalización y librando la «batalla» descentralizadora, de forma eminente, en el plano de lo local y de los gobiernos de los municipios. Destaca aquí el Código de 1878 de Fontes Pereira do Melo (protagonista e impulsor del ciclo de reformas denominado como «fontismo»)<sup>43</sup>, que intenta garantizar cierta suficiencia financiera a los municipios y que vuelve a dotarlos de una tímida autonomía frente a los distritos y el poder central.

A efectos del objeto del presente estudio nos interesa también señalar dos modificaciones legales que incorporaron una incipiente visión supramunicipal y hasta regional en el mapa portugués. Mediante el decreto de 17 de julio de 1886 se crea

<sup>42</sup> De Fátima Bonifácio, M. (1993). «Costa Cabral no contexto do liberalismo doutrinário», en *Análise Social*, n.º 123-124, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, pp. 1043-1091.

<sup>43</sup> Filomena Mónica, M. (1999). *Fontes Pereira de Melo*, Porto, Afrontamento.

por primera vez un régimen especial para las ciudades de Porto y Lisboa, que habían protagonizado un aumento demográfico notable durante todo el siglo, constituyendo dicha reforma el antecedente más remoto de las actuales Áreas Metropolitanas. Por decreto de 2 de mayo de 1895 se crea, por su parte, un régimen específico de gobierno para los archipiélagos de las Azores y de las Madeira, debido a sus particularidades geográficas, y se los dota por primera vez de un régimen autonómico o regional, aunque aún muy sometido a los dictados centrales de Lisboa. Ambos archipiélagos pasarían a tener, desde entonces, mayor autonomía que los distritos del Portugal continental.

Con el advenimiento de la I República en 1910 y bajo la Constitución de 1911, se apostó por la descentralización en los municipios, descartándose, como vimos, cualquier atisbo de regionalización o de federalización, a pesar de la autoridad que tenían destacados autores republicanos abiertamente federalistas. Como indica Oliveira Marques, la I República fue municipalista por la pretensión de dar vida a las ideas de Herculano o Garrett, de esa defensa casi romántica del municipio como primer bastión frente a la concentración del poder político y el gobierno despótico<sup>44</sup>. Así, diversas leyes sectoriales aprobadas en los siguientes años rebajarían los poderes de intervención y control de los gobernadores civiles o de los administradores municipales (Ley 88 de 1913 y Ley 621 de 23 de junio de 1916), permitiéndose incluso la modalidad de referéndum local, aunque su materialización plena y efectiva, así como la del propio proyecto municipalista, se vería constantemente truncada por la inestabilidad del régimen republicano<sup>45</sup>.

A nivel constitucional tampoco se incorporó ninguna novedad territorial, quedando la articulación del país al albur de la remisión legislativa que el texto fundamental recogía. La sucesión constante de gobiernos impidió que la misma no se cumpliera hasta 1926, justo antes de que un golpe militar acabara con el sistema democrático e instaurara una larga dictadura (1926-1974). Esta se caracterizaría por un fortísimo centralismo canalizado a través del refuerzo de la figura de los gobernadores civiles en los distritos, que controlarían la actividad municipal bajo los criterios de Lisboa y en el marco, claro está, de un sistema autoritario donde no tenía cabida la autonomía como manifestación de voluntad democrática alguna. Formalmente, eso sí, la Constitución del *Estado Novo*, de 1933, obra de Salazar, recogía una división territorial de Portugal en parroquias (*freguesias*), municipios, distritos y provincias (art. 124). Vemos, pues, que estas últimas vuelven al mapa luso. La remisión legislativa que el texto hacía se materializó con el Código Administrativo de 1936, que articularía jurídicamente el centralismo y el control vertical y autoritario de los entes territoriales. Basándose en los estudios del geógrafo Amorim Girão, que a su vez se inspiró en las antiguas provincias del Antiguo Régimen que fungían, recordemos,

<sup>44</sup> Oliveira Marques, A. H. (1978), *História da Primeira Republica Portuguesa*, Lisboa, Iniciativas Editoriais, p. 535.

<sup>45</sup> Leite Pinto, R. (1988), op. cit.



como demarcaciones militares, el Código creaba 11 provincias, cuya gobernación interna se dejaba a dos órganos: el Consejo Provincial y la Junta Provincial (art. 284 del Código). El primero presentaba una composición de cariz corporativo, siguiendo algunos parámetros típicamente fascistas del salazarismo<sup>46</sup>, y en él tenían asiento representantes de los municipios, de los sindicatos, las asociaciones o las universidades. Sus miembros eran elegidos cada cuatro años, aunque se reunían solo una vez al año, señal inequívoca de su falta de funcionalidad. Este Consejo elegía de entre sus miembros a un órgano de composición más reducida, la Junta Provincial, que constaba de un presidente, un vicepresidente y tres vocales. Las provincias, de norte a sur, eran: Minho, Trás-os-Montes Alto Douro, Douro, Beira Alta, Beira Litoral, Beira Baixa, Ribatejo, Estremadura, Alto Alentejo, Baixo Alentejo y Algarve<sup>47</sup>.

Aunque las ideas iniciales del régimen eran las de dotar de competencias efectivas a estos entes provinciales para aprovechar su mayor escala respecto a los distritos y, por supuesto, los municipios, finalmente apenas tuvieron eficacia. Es verdad que elaboraban planes provinciales presupuestarios y planes de obras, y que llegaron a impulsar y gestionar acciones culturales, pero fueron siempre una mera correa de transmisión del gobierno central y en ningún momento se les concedió un mínimo de protagonismo, siquiera administrativo, en sus territorios. Teniendo en cuenta además que, desde las reformas de Rodrigo da Fonseca, la demarcación territorial más asentada para el centralismo era el distrito, de corte francés, no es de extrañar que la dictadura acabara finalmente con las provincias en la revisión constitucional de 1959, aprovechando una reforma integral del sistema de gobierno tras la crisis del caso Humberto Delgado. En la misma ley de revisión se transfirieron automáticamente las pocas competencias provinciales a los distritos y a sus gobernadores, modificándose al tiempo el Código Administrativo del 36. Al verse reforzados los distritos, se le dotó al gobernador civil de dos órganos auxiliares, el Consejo de Distrito (compuesto por procuradores elegidos por los municipios) y una Junta Distrital (compuesta por vocales elegidos por y entre los del Consejo), sometidos ambos a la autoridad del gobernador en tanto representante y mandatario del Estado central y del gobierno de Lisboa en el territorio. Son órganos, como vemos, que heredan la configuración de los provinciales suprimidos.

En los últimos años de la dictadura, y ya con Marcelo Caetano al frente tras la inhabilitación de facto de Salazar por motivos de salud, se mantuvo viva la llama provincial como reminiscencia para la administración periférica del Estado y en tanto unidad de referencia estadística. En esa línea, en 1969 y mediante el Decreto-ley 48.905, de 11 de marzo, Caetano crea las llamadas «Regiones de Planeamiento», que debían suplir algunas de las antiguas funciones de las provincias. En total se

<sup>46</sup> Borges Santos, P. (2018). «Na génese da Constituição Política de 1933: o ideário corporativo e a estrutura econômico-social do autoritarismo português», *Estudos Históricos Rio de Janeiro*, n.º 64, pp. 173-196; (2015) «O modelo político do Estado autoritário português: a ideia corporativa na constitucionalização do regime (1931-1933)», *Espacio, Tiempo y Forma*, n.º 27, pp. 59-84.

<sup>47</sup> López-Davalillo Larrea, J. (2010), op. cit., p. 43.

instituían seis, un número más reducido que el provincial: Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Sur, Azores y Madeira<sup>48</sup>. Cada región se dotó de una Comisión Regional de Planeamiento, dependiente del gobierno central, y una Comisión Consultiva Regional, compuesta por representantes de las juntas distritales de los distritos de cada una de ellas. En ningún caso se trataba de una descentralización o regionalización política, sino de, como su propio nombre indica, demarcaciones a efectos estadísticos y referencias territoriales para la planificación estatal de las políticas públicas (e indicativa de las privadas), y siempre en el marco, no se olvide, de una dictadura que negaba todo atisbo de expresión democrática.

### III. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS REGIONES ADMINISTRATIVAS EN 1976

Con la Revolución de los Claveles se abrió para Portugal una nueva oportunidad de repensar su mapa territorial y el tradicional centralismo que había caracterizado al país desde su misma conformación como Estado moderno. Los dos años de transición portuguesa hasta la aprobación definitiva de la Constitución, al contrario de lo que en ocasiones se cree, fueron sumamente volátiles e inestables, en los que el intervencionismo militar condicionó a las fuerzas democráticas y a la propia constituyente de manera tan destacada que desde la entrada en vigor del nuevo texto fundamental, en abril de 1976, ya se habla de «cuestión constitucional» para referirse a sus problemas de legitimidad de origen y al marchamo militar y revolucionario impreso en su articulado<sup>49</sup>. Facilitada y culminada la independencia de las colonias, y por lo que al elemento territorial se refiere, las distintas corrientes políticas del momento transicional convergían en un casi unánime consenso alrededor de dos acuerdos: el reconocimiento de una autonomía amplia a los archipiélagos de las Azores y Madeira y la recuperación de la tradición municipalista patria en el marco de una autonomía local verdadera y real<sup>50</sup>. En cuanto a la regionalización el consenso se quebraba o, por lo menos, no era manifiesto. Aunque el carácter decididamente centralista de la dictadura que ahora se dejaba atrás impelía a la descentralización política, siquiera como rechazo de la experiencia autoritaria, no se tenían referencias previas en la historia política y constitucional de una verdadera regionalización, tal y como hemos analizado. Las antiguas provincias se vieron pronto como inservibles en tanto duplicidad innecesaria de los distritos y demarcación definida por estar al servicio del poder central. Tampoco el clima de confrontación de la transición, más allá de la Asamblea

<sup>48</sup> Ibid., p. 44.

<sup>49</sup> Moreno González, G. (2017), «El proceso constituyente portugués (1974-1976): hacia una Constitución viciada desde su origen», en *Diálogo de saberes: investigaciones y ciencias sociales*, n.º 47, pp. 103-122; *Cómo se gobiernan los portugueses...* op. cit., pp. 82-96.

<sup>50</sup> Oliveira, C. (1996). «O 25 de abril e a ruptura com os municípios corporativos», en Oliveira, C., *História dos Municípios e do Poder Local*, op. cit., pp. 343-359.

Constituyente, ayudaba a optar por nuevos entes o unidades territoriales con autonomía política en tanto en cuanto nadie sabía, a ciencia cierta, qué color político iban a tener o cómo iban a influir en una gobernación de Portugal aún muy tutelada por el estamento militar y revolucionario. Entre este, además, la regionalización se veía en ocasiones como una puerta abierta a la fragmentación del poder de la República y a una posible pérdida de control, territorialmente, del ímpetu abierto por el espíritu del 25 de abril. Me temo también que en estos temores subyacía el miedo histórico de las élites urbanas, sobre todo de Lisboa, por la regresión de las conquistas o de los cambios si los mismos no seguían bajo su control, instalados en el prejuicio de la generalización a todo el medio rural y al interior del país de un ideario excesivamente conservador y renuente a tales cambios. De suerte tal que van a ser las fuerzas políticas más a la izquierda, las que pretendidamente se erigían en mejores y más firmes guardianes de la Revolución, las que menos entusiasmo van a mostrar en todo el proceso transicional por la regionalización. Al margen de tímidas referencias en la legislación revolucionaria que aprueba la Junta de Salvación Nacional, primer órgano de soberanía durante los primeros compases de la transición a la democracia, compuesta por altos mandos del Movimiento de las Fuerzas Armadas (MFA), y en las que se hace alusión a la necesidad de descentralizar el país para mejorar su cohesión social y territorial<sup>51</sup>, podemos comprobar cómo en los momentos de mayor radicalización del proceso («verano caliente» incluido) todo atisbo de regionalización se paraliza o rechaza<sup>52</sup>. Es con la moderación de la transición y el predominio de la Asamblea Constituyente sobre los órganos de tutela militar tras el malogrado intento de golpe de Estado del 25 de noviembre de 1975, cuando la incorporación a la Constitución de las propuestas de regionalización se hace más factible. Y máxime cuando las mismas vendrán predominantemente desde la derecha y el centroderecha<sup>53</sup>. En efecto, la derecha del CDS y el centroderecha del PPD/PSD de Sá Carneiro serán las que en la Constituyente defenderán con más contundencia la regionalización y las que presenten las propuestas mejor articuladas y más ambiciosas. El Partido Socialista de Mário Soares mostraría una gran indiferencia, sin oponerse pero tampoco abrazando con entusiasmo la idea, y el Partido Comunista de Álvaro Cunhal se opondría durante los debates y presentaría el mayor rechazo a aquella. No obstante, su posición fue variando al estar en minoría, pasando de un rechazo frontal a una progresiva aceptación para intentar introducir enmiendas y modificaciones tendentes a rebajar la relevancia y la autonomía política de los entes regionales que iba a recoger la Constitución. Era tal su temor a la regionalización, que el destacado diputado constituyente del PCP, Vital Moreira, conocido además por ser un eminente constitucionalista, llegaría a afirmar que las regiones supondrían la «feudalización del país»<sup>54</sup>.

<sup>51</sup> Decreto-Lei n.º 203/74 de 15 de mayo de 1974, de la Junta de Salvación Nacional.

<sup>52</sup> Sobre los proyectos frustrados de regionalización durante la Revolución, Costa Ferreira, J. A. (2007), op. cit., pp. 89-92.

<sup>53</sup> Todos los proyectos son analizados en Costa Ferreira, J. A. (2007), op. cit., pp. 102-112.

<sup>54</sup> Ibid., p. 120.

Finalmente, el proyecto de regionalización del PPD/PSD, elaborado principalmente por el diputado Barbosa de Melo, fue aprobado por consenso en el seno de la séptima comisión de la Asamblea, gracias en parte a la poca preocupación que despertó en el mayoritario Partido Socialista esta cuestión y a su configuración como una propuesta constitucional de mínimos, dado el amplio margen de concreción y desarrollo que se le otorgaba al legislador infraconstitucional, algo que pudo también convencer al minoritario PCP en su aquiescencia final. El último escollo que tuvo que salvarse fue el de la composición de los órganos regionales, con el PPD/PSD a favor de su elección directa, o al menos mixta, y el PCP de su elección indirecta por parte de los municipios, con el objeto manifiesto de rebajar la intensidad de la descentralización y de la autonomía de los nuevos entes. Finalmente, el capítulo IV del Título VIII (arts. 255-262, actualmente) de la nueva Constitución democrática establecería las llamadas por ella como «regiones administrativas», primeros entes territoriales supramunicipales dotados de verdadera autonomía política en toda la historia constitucional de Portugal. La opción elegida en cuanto a la legitimidad directa o indirecta de las nuevas regiones fue al final más cercana a la del PPD/PSD, al decantarse por un sistema mixto de elección, como veremos.

Con todo, la constitucionalización de esta tipología de descentralización política regional presentó, y presenta, sus limitaciones, tanto formales como materiales. Primero, la Constitución es rotunda al afirmar el carácter unitario del Estado (artículo 6), siguiendo la línea marcada por el constitucionalismo histórico luso. Segundo, las regiones son adjetivadas de «administrativas», lo que ya desde el mismo plano de lo formal pareciera suponer un menoscabo de la potencialidad política que toda descentralización (política) conlleva. Y tercero, paradójicamente, la Constitución las considera (art. 236) como «entidades locales» (¿?) y las regula en el Título VIII dedicado a las mismas. Esta rebaja formal en la posición sistemática de la regionalización y en su tratamiento constitucional se debió a la necesidad de forjar el consenso con las fuerzas más reacias al proceso descentralizador que, como hemos visto, eran principalmente las de izquierdas, tanto parlamentarias como extraparlamentarias (órganos revolucionarios de tutela militar incluidos). No obstante, esa misma búsqueda del consenso hizo que el contenido finalmente constitucionalizado fuera mínimo y que se remitiera al legislador ordinario su concreción y desarrollo, permitiéndose un mayor margen de actuación y, por ende, si se deseara, una regionalización más ambiciosa; esto es, una descentralización territorial más política y decidida.

### *III.1. Regulación constitucional*

La regulación constitucional de las regiones administrativas se condensa en los actuales artículos 255-262 de la ley fundamental portuguesa de 1976. Los dos primeros preceptos se encargan de establecer el procedimiento de creación *ex novo* de las mismas, dada la ausencia de una planta regional anterior y de reconocimiento

constitucional de las antiguas Regiones de Planeamiento. El proceso de constitución de las regiones es, además, sumamente singular. Primero, una ley de la Asamblea de la República ha de establecer el marco jurídico general de todas las regiones que se creen, definiéndose en ella «las atribuciones, composición, competencias y funcionamiento de sus instituciones» y «pudiendo establecer diferencias en cuanto al régimen aplicable a cada una» (art. 255). Es decir, se trataría de una especie de ley básica o marco que vendría a ser la concreción normativa de la apertura que el constituyente dejó en materia de regionalización, pues no se especifican ni las competencias ni las atribuciones que puedan asumir los nuevos entes. Lo que sí tendría que hacer esta ley sería una propuesta de mapa regional, de demarcaciones regionales. Segundo, y una vez aprobada ésta, cada región en concreto necesitará de una ley específica, también aprobada por la Asamblea de la República, en la que se determinará su funcionamiento en concreto. Aquí se acababa el procedimiento de creación hasta 1997, cuando en el marco de la revisión constitucional de aquel año se introdujo la necesidad de que, para que la institucionalización concreta de las regiones siguiese adelante y se pudiese aprobar, se convocase antes un referéndum nacional sobre tal posibilidad. El mismo constaría de dos preguntas: una sobre la conveniencia o no, a nivel nacional, de la regionalización, y otra, la segunda, sobre la propia región en concreto que la ley marco planteara para los electores de cada demarcación. Si la respuesta mayoritaria a nivel nacional a la primera pregunta fuera negativa, pero a la segunda positiva en una región en concreto, el respaldo de esta última carecería de efecto (art. 256.2 *in fine*).

El referéndum sobre la regionalización habrá de convocarse por el Presidente de la República, con su consentimiento, y siempre que la iniciativa haya partido exclusivamente de la Asamblea de la República (art. 257). Al contrario que en el resto de modalidades referendarias no se contempla la potestad del Gobierno en la iniciativa, exclusión que, dada la parlamentarización progresiva del sistema político luso, carece hoy de sentido, pues el Gobierno depende de las mayorías políticas y partidarias de la cámara. Por tanto, han de participar y concordar en la voluntad de convocatoria los dos «órganos de soberanía» (así se denominan en el derecho constitucional portugués) legitimados directamente por la ciudadanía, el Presidente y la Asamblea.

En cuanto a las funciones encomendadas, la Constitución se limita a señalar las básicas o mínimas, que son las de dirección de los servicios públicos de su territorio y las tareas de «coordinación y apoyo a la acción de los municipios respetando la autonomía de estos y sin limitación de sus respectivos poderes» (art. 257), en un segundo bloque de misiones este que nos recuerda al papel de las Diputaciones Provinciales en España. Asimismo, se establece como obligación la elaboración por parte de las regiones de «planes regionales» (en el marco de la planificación indicativa, se sobreentiende) y su participación en los nacionales (art. 258). Este es un abanico reducido de atribuciones mínimas, pues, que pueden ser ampliadas por el legislador en el procedimiento de regionalización y por el propio legislador sectorial subsecuente que desee encomendar competencias y nuevas tareas a las regiones ya instituidas.

En cuanto a la composición y órganos de gobierno regionales, de nuevo la Constitución asume simplemente un mínimo institucional básico en estipulaciones excesivamente escuetas. Establece que los órganos representativos serán la Asamblea Regional y la Junta Regional, correspondiéndole a esta la función ejecutiva y a aquella la deliberativa, pero no opta claramente en el tenor constitucional por un sistema parlamentario o por uno presidencial, aun pudiéndose inferir el primero. La Asamblea Regional está constituida por miembros elegidos directamente por la ciudadanía de la región y por miembros, «en número inferior a los anteriores», elegidos mediante un sistema proporcional (regla D'Hondt) por todos los vocales de las asambleas municipales de los *concelhos* (municipios) de la región (arts. 259 y 260). En la determinación de este sistema mixto resuena de nuevo, como decíamos, la tensión entre el centroderecha regionalista del PPD/PSD y las reivindicaciones más centralistas de la izquierda del PCP, partidaria de una menor legitimidad de las regiones. Como quiera que los elegidos directamente son superiores en número que los que han sido designados indirectamente la balanza se inclina a favor de las pretensiones del PPD/PSD, al fin y al cabo un partido con mayor representación y peso político en la Asamblea Constituyente que el Comunista.

Por último, el artículo 291 establece que la división del país en distritos quedará superada cuando se instauren todas las regiones, pues aquellos quedarán asumidos en estas, subsistiendo «la división en distritos en el espacio por ellas no comprendido». Como el artículo 262, a su vez, recoge la figura del «Representante del Gobierno» en las regiones, nombrado por el Consejo de Ministros, que vendría a ser una especie de «gobernador civil» de la región, se entendería también desde el parámetro constitucional la extinción de los gobernadores distritales, debido tanto a la asunción de sus funciones por el Representante como por la desaparición de los entes territoriales que les sirven de base. La verdad es que, salvando estas previsiones, sorprende sobremedida el silencio y la ambigüedad que recibe la realidad distrital en la Constitución, el poco detalle que le dedica a pesar de ser la división territorial supramunicipal primaria y la más antigua, heredera directa del mapa de Rodrigo da Fonseca.

### *III.2. El fallido proceso de regionalización: el referéndum nacional de 1998*

Aunque la regionalización estaba prevista en la Constitución desde el mismo día de su entrada en vigor dos años después del inicio de la Revolución, el 25 de abril de 1976, las fuerzas políticas portuguesas no quisieron o no consiguieron un mínimo consenso posterior para darle forma al proceso y cumplir así con los preceptos constitucionales. En 1991, bajo el gobierno de Cavaco Silva, la Asamblea de la República sí aprobó al menos la Ley Cuadro 56/1991, de 13 de agosto, de las regiones administrativas, que creaba aquel marco mínimo y común contemplado en la Constitución antes del proceso de instauración concreta de las regiones. Esta ley, sorprendentemente parca para la ingente labor de clarificación normativa que debía realizar, al menos sí

parece colmar tres de los vacíos constitucionales dejados por el constituyente. Primero, porque despliega un abanico de atribuciones que va más allá de las funciones mínimas determinadas en la Constitución, en campos como la ordenación del territorio o la gestión medioambiental, habilitándose además al Gobierno para que, mediante decreto ley, transfiera las competencias concretas dentro de tales materias (arts. 17 y 21 de la Ley Cuadro)<sup>55</sup>. En el ejercicio de las mismas las regiones administrativas podrían aprobar reglamentos, no así leyes, pues el legislador interpreta el silencio constitucional al respecto como una ausencia de reconocimiento de potestad legislativa propia. Segundo, porque, y a diferencia del texto fundamental, la ley sí opta claramente por un sistema parlamentario, en el que la Junta Regional depende de la Asamblea Regional, previéndose incluso una moción de censura de la segunda a la primera (arts. 27 y 29 de la Ley). Tercero, e infringiendo de la Constitución esta opción (perfectamente constitucional, por ende), la Ley contemplaba la supresión de todos los gobernadores civiles de los distritos por los Representantes del Gobierno en cada región, que asumirían las competencias de los distritales (arts. 40-41 y 47 de la Ley).

Sin embargo, las fuerzas políticas lusas no fueron más allá, una vez aprobada la Ley Cuadro, y no se alcanzó el consenso necesario para proceder a la institucionalización concreta de las regiones aprovechando el nuevo marco normativo. Los debates eran tan enconados y se sucedieron tan rápidamente los cambios de postura, que en 1997 se acordó introducir, en sede de reforma constitucional y como apuntemos, la necesidad de un referéndum nacional para que sea el pueblo portugués el que directamente decida sobre la conveniencia o no de la regionalización. Aquí además comenzó a darse una paradoja, puesto que progresivamente serían las fuerzas conservadoras y de centroderecha las que más obstáculos erigirían y más reacias se mostrarían frente a la posibilidad de las regiones administrativas, a pesar de haber sido las que impulsaran su originaria constitucionalización. El Partido Socialista, que había mostrado en cambio bastante indiferencia en el proceso constituyente, fue paulatinamente moviéndose hacia una posición más activa y favorable, acompañado además por la minoría parlamentaria del Partido Comunista, el que otrora fuera más reacio a la regionalización. El argumento ahora era el de ganar eficacia en la administración, acusada de un anquilosado y trasnochado centralismo, y el de acercarse a las realidades políticas compuestas de los países vecinos y a los procesos recientes de regionalización o descentralización, como el italiano o el francés. Se argüía además la necesidad de mejorar la cohesión territorial del país, dado el excesivo peso de la costa atlántica y de los ejes de Lisboa y Porto en la distribución demográfica y socioeconómica de Portugal.

Con estas posiciones completamente alteradas y cambiadas, en 1998 el gobierno socialista de António Guterres lanzó una propuesta concreta de regionalización con

<sup>55</sup> Hemos de recordar que en el sistema constitucional portugués el Gobierno tiene igual capacidad legislativa que el parlamento y sin necesidad de presupuesto habilitante alguno, salvo en aquellas materias expresamente reservadas por la norma fundamental a la Asamblea de la República. Véase Moreno González, G. (2022), *Cómo se gobiernan los portugueses...*, op. cit., pp. 152-156.

un mapa de ocho regiones administrativas, Entre Douro e Minho, Trás-os-Montes e Alto Douro, Beira Litoral, Beira Interior, Estremadura e Ribatejo, Lisboa, Alentejo y Algarve<sup>56</sup>. El instrumento normativo elegido fue la Ley 19/98, de 28 de abril de 1998, que establecía las demarcaciones exactas, agrupando los distritos, en el marco de la Ley Cuadro de 1991. Para que la ley fuera efectiva y las regiones se instituyeran se celebró el referéndum previsto constitucionalmente, con dos preguntas: una sobre la conveniencia de la regionalización, a nivel nacional, y otra sobre la región concreta en el ámbito territorial del elector de acuerdo con el mapa propuesto por el legislador. El resultado fue un fracaso rotundo para el gobierno socialista de Guterres y para la propia regionalización, ya que en la primera pregunta un 63,9% de los ciudadanos rechazaron su posibilidad de existencia. En cuanto a la territorialización propuesta, los electores de cada una de las regiones también se mostraron abiertamente disconformes, excepto en el Alentejo, donde dicha demarcación obtuvo el voto favorable del 50,69% de los sufragios. La participación no fue elevada, pues sólo votó el 48% del censo (Declaración 1/99, de la Comisión Nacional de Elecciones). El rechazo se debió a múltiples causas, pero sobresalen en las mismas la indiferencia que se infiere de la poca participación, y que se deriva de la ausencia ya vista de una tradición federal o descentralizadora en el país; el rechazo de la derecha y el centroderecha al proyecto y, sobre todo, el diseño constitucional mismo de la regionalización. Ésta parte, a mi modo de ver, de un exceso de verticalidad *top-down*, sin ninguna opción o margen para la articulación de demandas *bottom-up* que surjan o se vehiculen en los propios territorios. Algo que se agrava por la inexplicable obligación constitucional de crear simultáneamente todas las regiones. Siguiendo a César Oliveira, «la naturaleza obligatoria de la simultaneidad en la creación de las regiones administrativas ha constituido, en la práctica legislativa de la Asamblea de la República, un argumento impositivo de la creación de las regiones que la propia Constitución, pese a sus sucesivas revisiones, consagró»<sup>57</sup>. La insatisfacción que muchos portugueses mostraron con el mapa propuesto de 1998 puede volver a repetirse si se pretende seguir impulsando un proceso de descentralización, de regionalización, bajo parámetros centralistas.

Desde entonces, y a pesar de que las previsiones constitucionales referentes a la regionalización permanecen inalteradas, no se ha vuelto a activar (ni a intentar) el proceso ni se ha convocado otro referéndum, requisito ineluctable con el actual marco jurídico-constitucional. La posibilidad, por supuesto, está abierta, pues los resultados de 1998 no alteraron la Constitución ni sus preceptos. El interés político y académico no ha decaído del todo, ya que la necesidad de vertebrar el país con unidades territoriales superiores a los municipios permanece. Prueba de ello es que la Asamblea de la República creara en 2018 una Comisión Independiente para la Descentralización mediante la Ley 58/2018, de 21 de agosto, cuyas conclusiones convergen en la

<sup>56</sup> López-Davalillo Larrea, J. (2010), op. cit., p. 47 y 50.

<sup>57</sup> Oliveira, C., *Historia dos municípios e do poder local*, op. cit, p. 356.



necesidad imperiosa de avanzar en la regionalización de Portugal<sup>58</sup>. A finales de 2021, 23 años después de la malograda consulta, el Primer Ministro António Costa, de nuevo del Partido Socialista, anunció que su gobierno iría a apostar por la regionalización y por la convocatoria de un segundo referéndum con el objetivo, declarado, de que para 2024 Portugal esté dotado de regiones administrativas. El Presidente de la República, el profesor Marcelo de Rebelo de Sousa, que fue precisamente el líder de centroderecha contrario a la regionalización en 1998, está ahora dispuesto a firmar el decreto de convocatoria si, como preceptúa la Constitución, así lo desea una iniciativa que cuente con la mayoría de la Asamblea. El debate es constante y la regionalización sigue siendo uno de los temas centrales de la política portuguesa<sup>59</sup>.

Por último, se hace necesaria una reflexión sobre la fuerza vinculante de la normatividad constitucional en la materia. Si atendemos al tenor literal de los preceptos referidos a las regiones administrativas comprobamos que en ningún momento estas aparecen como una posibilidad, sino como un mandato de realización *ope Constitutionis*. Así, sintomáticamente, el artículo 255 dice expresamente que «las regiones administrativas *serán* creadas», utilizando un imperativo de futuro. Por su parte, el artículo 291, referente a los distritos, dice que estos «subsistirán» hasta el establecimiento concreto de las regiones administrativas, impeliendo a una interpretación sistemática que infiere la provisionalidad de los mismos y la necesidad, normativa, de dicho establecimiento. La singularidad del mandato constitucional es que era pleno, pero no cumplido, hasta 1997, cuando con la reforma constitucional se introdujo el mecanismo del referéndum preceptivo y vinculante para la instauración concreta de las regiones, lo que condiciona la normatividad de todos los preceptos atinentes a la regionalización hasta que el resultado positivo de dicho referéndum se dé. De todo lo cual puede y debe derivarse, en mi opinión, una cierta obligación de los poderes constituidos para intentar e impulsar sin pausa la regionalización, referéndum mediante, ya que tal es el deseo y el mandato, condicionado pero mandato y deseo al fin y al cabo, de la Constitución y del poder constituyente que le dio vida y legitimidad directa en nombre y representación del pueblo portugués.

#### IV. LAS CCDR: ¿UNA REGIONALIZACIÓN ENCUBIERTA?

En los primeros años tras la entrada en vigor de la Constitución de 1976 se constató el poco entusiasmo de las fuerzas políticas postconstituyentes para implementar con cierta rapidez las regiones administrativas contempladas en aquella, por lo que

<sup>58</sup> Pueden consultarse en: <https://www.parlamento.pt/Paginas/2019/julho/relatorio-comissao-independente-descentralizacao.aspx>. Sobre las diferentes posturas en el debate portugués. [Última consulta: 10/09/2022].

<sup>59</sup> Teles, F. (2021), op. cit.; Oliveira Martins, A. (2000). «La descentralización territorial y la regionalización administrativa en Portugal», *Documentación administrativa*, n.º 257-258, pp. 95-109 pp. 107-108.

se decidió renovar el marco jurídico de las Regiones de Planeamiento de la dictadura, sustituyéndolas por las llamadas Comisiones de Coordinación Regional (CCR), mediante el Decreto-ley 494/79, de 21 de diciembre. A grandes rasgos se respetó el mapa de las anteriores regiones, aunque se desgajó la región Sur en dos: Alentejo y Algarve, reduciéndose esta última a la franja atlántica meridional y al territorio de aquel histórico Reino. Por supuesto, los archipiélagos de Azores y Madeira quedaron fuera del nuevo mapa debido a la asunción de un régimen autonómico propio en tanto regiones autónomas constitucionalmente previstas y amparadas. En 2003, mediante el Decreto-ley 104/2003, de 23 de mayo, las CCR pasan a denominarse como Comisiones de Coordinación y Desarrollo Regional (CCDR), quedando el mapa supramunicipal, hasta la actualidad, dividido en cinco grandes Comisiones, con sus respectivas capitales o sedes: Norte (Oporto), Centro (Coimbra), Lisboa e Vale do Tejo (Lisboa), Alentejo (Évora) y Algarve (Faro)<sup>60</sup>. Por tanto, con la excepción de la Comisión del Algarve, las CCDR siguen la demarcación efectuada durante la dictadura por Caetano para disponer, recordemos, de unidades territoriales a efectos de estadística y planificación de las políticas públicas. El territorio del Alentejo posee su especificidad, y es que presenta además determinadas características culturales, geográficas o identitarias propias, lo que pudo justificar su apoyo (escasamente) mayoritario a la regionalización, si bien las mismas no están en la causa ni en el fundamento de su creación.

Las competencias de las CCDR, sobre todo después de la reforma de 2003, son las propias de los niveles de desconcentración administrativa del poder central. No tienen autonomía política ni capacidad normativa alguna, aunque elaboran los Planes de Desarrollo Regional (PDR), donde se determinan líneas prioritarias de actuación y estrategias de inversión, algo sumamente relevante dado el papel que las CCDR han ido adquiriendo en la distribución y ejecución de los fondos europeos. Asimismo, desempeñan funciones en materias como ordenación del territorio o promoción turística, generalmente mediante entidades regionales creadas bajo su amparo y sometidas a la Comisión. Su naturaleza jurídica es la de órganos administrativos, dependientes en todo momento del Gobierno de la República y sometidas a un marco jurídico estatal y uniforme. Por tanto, no pueden equipararse en ninguna circunstancia a las entidades beneficiarias de los diversos procesos de descentralización política que podemos encontrar en España o Italia y, ni mucho menos, a las unidades federales de países como Alemania.

Los órganos de las CCDR, que componen su arquitrabe institucional, son el Presidente, el Consejo Regional, el Consejo Administrativo y la Comisión de Fiscalización. Hasta 2020, el Presidente de la CCDR era elegido y nombrado directamente por el Gobierno de la República, pero tras el Decreto-ley 27/2020, de 17 de junio<sup>61</sup>,

<sup>60</sup> López-Davalillo Larrea, J. (2010), op. cit., p. 51.

<sup>61</sup> Decreto-ley confirmado por la Asamblea de la República, con algunas alteraciones menores, por la Ley 37/2020, de 17 de agosto.

su elección la determinan los sufragios que emiten todos los representantes locales de las Asambleas y Cámaras Municipales que tengan legitimidad directa, es decir, los concejales (*vereadores*) y los vocales de las Asambleas Municipales de los municipios que comprendan cada CCDR. El mandato de los nuevos presidentes, elegidos en octubre de 2020, es de cinco años, aunque tras el primero, después de 2025, pasará a ser de cuatro. El Presidente se ve asistido por dos vicepresidentes, que son elegidos de forma diferente. El Vicepresidente primero es elegido por votación de todos los alcaldes/presidentes de los municipios de la CCDR, y el Vicepresidente segundo por el Gobierno central, directamente. Todos, Presidente y vicepresidentes, tienen una limitación de tres mandatos consecutivos, aunque se permite que los vicepresidentes pasen a ocupar el puesto de Presidente. El aumento de legitimación de estas figuras llega a la presentación de candidaturas, pues pueden hacerlo todos los partidos políticos con presencia en el ámbito territorial de la CCDR o un mínimo del 15% del colegio electoral que forman los concejales (*vereadores*) y miembros de las Asambleas Municipales. Pero la democratización se para ahí, puesto que los electores de estos cargos representativos no pueden luego exigir responsabilidades, pues no existe la moción de censura desde los municipios<sup>62</sup>. Solo es el Gobierno central el habilitado para cesarlos, mediante decisión motivada y en caso de considerar que la actuación del Presidente o de los vicepresidentes está siendo incorrecta o incumple manifiestamente la ley o las funciones encomendadas. La amplitud de las causas descritas en la ley es tan extensa que el Gobierno goza de una discrecionalidad quizá excesiva, tal y como denuncia la mejor doctrina<sup>63</sup>.

El segundo órgano en importancia es el Consejo Regional, en el que están representados todos los municipios de la CCDR mediante un sistema, a nuestro parecer, altamente complejo. Lo componen los presidentes/alcaldes de todos los municipios, dos representantes de las parroquias (*freguesias*) elegidos por la Asociación Nacional de Freguesías, y representantes de las universidades e institutos politécnicos y del tejido asociativo más significativo del territorio. Se reúne una vez cada tres meses, al menos, y es el órgano que tiene encomendada la función de convalidar o autorizar las decisiones más importantes de la CCDR y de su Presidente, incluida la aprobación definitiva de los Planes de Desarrollo Regional. Como hemos adelantado, el modelo diseñado por el legislador no es parlamentario, puesto que este Consejo, en tanto órgano de deliberación, no puede plantear tampoco una moción de censura contra el Presidente o los vicepresidentes, limitándose solo a emitir un dictamen preceptivo, no vinculante, cuando así lo decida el Gobierno de la República.

Por último, tanto el Consejo Administrativo como el Consejo de Fiscalización constituyen órganos auxiliares que complementan y auxilian la labor diaria del Presidente, en el caso del primero, o que supervisan la ejecución presupuestaria de la

<sup>62</sup> Algo que critican Cândido de Oliveira, A., y Mota Almeida, L. F., (2020), «O novo modelo de designação do presidente e dos vice-presidentes das CCDR», en *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 27, p. 21.

<sup>63</sup> *Ibid.*, p. 22.

CCDR, en el del segundo. Se puede apreciar además la nota centralista que recorre toda la estructura orgánica de la CCDR en el hecho de que los miembros de este último Consejo son elegidos unilateralmente por el Gobierno central de entre funcionarios y expertos en auditoría contable.

Aunque, como vemos, la democratización en la elección de los órganos rectores de las CCDR no es completa, pues sigue dependiendo de mecanismos de elección indirecta y de cierta discrecionalidad del Gobierno, todo ello en un esquema alejado del modelo parlamentario y más cercano al de un órgano administrativo de desconcentración, se ha avanzado, con todo, en la mejora de la legitimación de sus cargos principales. A ello hemos de unir una aparente tendencia, en los últimos años, a aumentar las competencias y funciones de las CCDR mediante transferencias efectuadas por la legislación sectorial, que han incrementado sobre todo su disponibilidad presupuestaria y su incidencia en grandes proyectos e inversiones territorializados. Ambos aspectos han llevado a autores como Filipe Teles a hablar de una «regionalización encubierta» a falta de una institucionalización concreta de las regiones administrativas contempladas en la Constitución, lo que podría entenderse como una ilegítima huida constitucional<sup>64</sup>. Ello provocaría dos problemas esenciales, uno político y otro jurídico, estrechamente enlazados. El político, por ir creándose paulatinamente una estructura a la que se le van sumando atribuciones y encomendando nuevas competencias sin una base de legitimidad democrática clara, con una representatividad eminentemente indirecta cuya concreción, la elección de los cargos más relevantes de la CCDR, sigue dependiendo en última instancia del posible cese del Gobierno central. El jurídico, no menos relevante, por cuanto existe una ausencia clamorosa de amparo constitucional de estos entes, que no figuran en la norma fundamental y cuya existencia, de perfeccionarse y acercarse a la forma de las regiones administrativas, entraría en conflicto directo con el mandato y la normatividad de Constitución, que es claro en cuanto a su deseo de crear estas.

Un aumento progresivo de la entidad e importancia de las CCDR, aun acompañado de un incremento en su legitimación y democraticidad, podría llegar a comportar una regionalización inconstitucional por no seguirse el mecanismo y el procedimiento establecido por la norma fundamental y que conlleva, necesariamente, el pronunciamiento expreso del pueblo portugués. Sortear a este en vía legal para llegar a un punto parecido al que la Constitución quiere pero por otro camino, situaría al legislador luso en abierta contradicción con su ley suprema. Y desde luego, siguiendo a Mota Almeida, la reforma de las CCDR de 2020 no es, ni mucho menos, una solución a la falta de regionalización<sup>65</sup>, pues estas Comisiones siguen siendo en esencia unidades de desconcentración administrativa del Gobierno central y siguen estando,

<sup>64</sup> Teles, F., *Descentralização e poder local em Portugal*, op. cit., p. 81.

<sup>65</sup> Mota Almeida, L. F. (2020), «A democratização do modelo de designação das direcções das CCDR: uma boa solução?», en *Boletim do Observatório das Autarquias Locais*.

en parte, sometidas a los dictados de éste sin una verdadera autonomía política o normativa.

Portugal es de los pocos países occidentales que no tiene una entidad políticamente autónoma entre sus municipios y la República, a pesar de presentar una acusada desigualdad territorial, socioeconómica y demográfica entre la costa y el interior del país. Es más, una de las causas que impelieron a la constitucionalización de las regiones administrativas fue la de acercar el poder político a los territorios para aumentar la cohesión interna entre los mismos y de todo el país, siendo conscientes los constituyentes de las extremas desigualdades entonces (y ahora) existentes. Una escala que supere la poca entidad de lo local y que se sitúe entre este y el central es tan conveniente como necesaria incluso desde el prisma constitucional, y ello aun siendo esta una nación tan carente de experiencias y tradiciones de descentralización política, tal y como hemos estudiado.

Gomes Canotilho, al referirse a los grandes problemas que afectaban a la democracia portuguesa, hace siempre alusión a la llamada «cuestión constitucional», es decir, al conjunto de problemáticas que giraban en torno a la impronta revolucionaria y a veces abiertamente antidemocrática del texto fundamental. Aquella cuestión fue esencialmente superada mediante sucesivas revisiones que acercaron las previsiones constitucionales a la realidad de los países de su entorno<sup>66</sup>, aun a costa de laminar los mecanismos económicos del Estado social<sup>67</sup>. Sin embargo, hay otra «cuestión constitucional» latente, que no ha sido superada ni solucionada más de cuarenta años después de iniciarse la andadura democrática. La «cuestión territorial», la de la regionalización intentada, malograda e inacabada, necesita ser abordada para cumplir con los mandatos de la Constitución y para solucionar un problema político de fondo sobre el que, en buena medida, depende la vertebración y la cohesión de Portugal.

<sup>66</sup> Paulo Gonçalves, F. (2006). «Las revisiones de la Constitución de 1976», en Tajadura Tejada, J. (coord.). *La Constitución portuguesa de 1976. Un estudio académico treinta años después*, Madrid, CEPC, pp. 291-308, pp. 284-289.

<sup>67</sup> Moreno González, G., (2022). «La dimensión internacional de la reforma constitucional en Portugal y España: regresión de la constitución económica del Estado social», en González Cadenas, D. (Coord.), *Cambio constitucional y orden jurídico internacional*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 381-403; Pérez Ayala, A. (2006). «La revisión de la constitución económica: del radicalismo socializante a la integración económica de la UE», en Tajadura Tejada, J. (coord.), op. cit., pp. 87-143.

**Title:**

The constitutional problem of regionalization in Portugal

**Summary:**

I. PORTUGAL: THE PERSISTENCE OF CENTRALISM. I.1. The weak idea of political decentralization. II. THE TERRITORIAL DIVISION IN THE PORTUGUESE CONSTITUTIONAL HISTORY. III. THE CONSTITUTIONALIZATION OF THE ADMINISTRATIVE REGIONS IN 1976. III.1. Constitutional regulation. III.2. The failed regionalization process: the 1998 national referendum. IV.-THE CCDR: A COVERT REGIONALIZATION?

**Resumen:**

Este estudio tiene por objeto el análisis de la problemática constitucional de la regionalización en Portugal. Se abordará el tratamiento que ha recibido históricamente la descentralización política en el país, tanto en su historia constitucional como en sus tradiciones teóricas, para centrarnos posteriormente en las previsiones que la Constitución actual contiene en cuanto a la creación de las llamadas «regiones administrativas». Por último, será estudiado el malogrado e inacabado proceso de regionalización y lo que tal situación supone en términos jurídico-constitucionales y políticos.

**Abstract:**

The main goal of this article is to analyse the regionalization problem in Portugal from a constitutional standpoint. To that end, I start with an account of the political history of decentralization in the country, both in its constitutional history and theoretical traditions. Following this, I examine the current constitutional provisions relative to the creation of «administrative regions». Finally, I study the unsuccessful and unfinished process of regionalization and its meaning in legal-constitutional and political terms.

**Palabras clave:**

Portugal; descentralización; regions; federalism; centralismo.

**Key words:**

Portugal; decentralization; regions; federalism; centralism.