

Afonso D'Oliveira Martins

*Doctor en Derecho
Profesor de la Universidad de Lusíada
Director de la Revista Estado e Direito*

La descentralización territorial y la regionalización administrativa en Portugal

SUMARIO: I. EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE DESCENTRALIZACIÓN. II. LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA REGIONAL. LAS REGIONES AUTÓNOMAS. III. LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y EL PODER LOCAL. IV. REGIONALIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y REGIONES ADMINISTRATIVAS. V. LA REGIONALIZACIÓN ADMINISTRATIVA FRUSTRADA. BIBLIOGRAFÍA.

I. EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE DESCENTRALIZACIÓN

La actual Constitución portuguesa introduce la descentralización cuando trata de definir la *forma de Estado*.

En este sentido, el artículo 6.1 define al Estado portugués como unitario. Pero añade que respetará en su organización y funcionamiento el régimen autonómico insular de los archipiélagos de Azores y Madeira y los principios de subsidiariedad, de autonomía de las *autarquias locais* y de descentralización democrática de la administración pública.

En este precepto, el constituyente habla de *descentralización*, no sólo cuando utiliza la expresión «descentralización democrática de la administración pública», sino también cuando se refiere al «régimen autonómico insular» y de «autonomía de las *autarquias locais*». Y es que no se comprenden estas expresiones sin tener en cuenta el fenómeno de la descentralización. Los regímenes concretos a que se hace

referencia son expresión de una descentralización que después concretará el constituyente.

No es éste el único artículo que constituye la base constitucional del principio de descentralización.

La Constitución se refiere de nuevo a la descentralización cuando trata de las *Regiones Autónomas* (Parte III, Título VII) y del *Poder Local* (Parte III, Título VIII).

Además, en el capítulo sobre la Administración Pública y en particular en el artículo 267.2, se insiste de nuevo en la descentralización. Este precepto afirma que la ley establecerá formas adecuadas de *descentralización* y desconcentración administrativas, sin perjuicio de la necesaria eficacia y unidad de acción y de los poderes de y supervisión del Gobierno.

A partir de lo dicho en estos preceptos constitucionales, ¿qué significado tiene el *principio de descentralización*?

Ante tales expresiones constitucionales cabe preguntarse por el significado del *principio de descentralización*.

A este respecto, creo 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 reducido¹.

De todas formas, el concepto constitucional de *descentralización* no se agota en el de *descentralización territorial*. La referencia constitucional a la *descentralización* comprende otras formas de organización administrativa, especialmente del Estado, tendentes hacia una *descentralización institucional y asociativa*. Y así se contempla la creación de entes capaces de una realización más eficiente de las funciones públicas (institutos públicos –bajo la forma de servicios públicos personalizados, de establecimientos públicos o de fundaciones públicas– y asociaciones públicas).

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).

Veamos ahora cómo se ha concretado hasta el momento el principio de descentralización, especialmente en su dimensión territorial que es la forma más genuina del desarrollo de este principio. Para ello

¹ En este sentido, el constituyente ha contemplado una *descentralización territorial* del Estado a favor de las *Regiones Autónomas* de Azores y Madeira y de las *autarquias locais* (regiones administrativas, municipios, feligresías), así como una *descentralización territorial* desde grandes *autarquias locais* a favor de otras de ámbito más restringido (v.g., descentralización de los municipios a favor de las feligresías).

haremos una primera referencia a la descentralización político-administrativa a favor de la Regiones Autónomas de Azores y de Madeira y después aludiremos a la descentralización territorial administrativa en relación con las *autarquias locais*.

II. LA DESCENTRALIZACION POLITICO-ADMINISTRATIVA REGIONAL. LAS REGIONES AUTÓNOMAS

a). La descentralización territorial en relación con las Regiones Autónomas tiene una naturaleza político-administrativa de acuerdo con la Constitución. Esto implica que el Estado transfiere a las Regiones Autónomas la realización de unos fines de interés público y la capacidad para llevar adelante tales fines mediante actos políticos, legislativos y administrativos. Para ello, los órganos de gobierno regional disfrutan de un amplio margen de autonomía y de los medios necesarios para ello.

El carácter político de la descentralización de que se habla aquí está definido por el artículo 6 de la Constitución al expresar que los archipiélagos de las Azores y de Madeira constituyen regiones autónomas dotadas de estatutos político-administrativos.

El establecimiento de un régimen autonómico insular, tal como resulta expresamente enunciado por el artículo 225 de la Constitución, se apoya en una consideración de las características geográficas, económicas, sociales y culturales relativas a tales archipiélagos, así como las históricas aspiraciones autonomistas de las poblaciones insulares. Además, con el reconocimiento de un régimen de este tipo se ha pretendido una mayor eficacia en relación con la participación democrática de los ciudadanos, con el desarrollo económico y social y con la promoción y defensa de los intereses regionales, así como con el refuerzo de la unidad nacional y de los lazos de solidaridad entre todos los portugueses.

b). La autonomía político-administrativa regional debe ser ejercitada en el marco de la Constitución y de un Estatuto².

Los Estatutos político-administrativos suponen un condicionante normativo importante de la autonomía regional y no constituyen el fruto de un poder constituyente propio de las regiones sino que son aprobados y modificados por la Asamblea de la República. De todas formas, son las Asambleas legislativas de las Regiones Autónomas

² El Estatuto político-administrativo de la Región Autónoma de Azores fue aprobado por la Ley 61/1998, de 27 de agosto; el de la Región Autónoma de Madeira, por la Ley 13/1991, de 5 de junio.

quienes elaboran el proyecto de Estatuto y lo remiten a la Asamblea de la República para su eventual aprobación³.

A partir de ese momento los Estatutos político-administrativos definen el espacio autonómico de las Regiones Autónomas.

c). La autonomía regional que va a ser ejercitada por los órganos de gobierno propios de las Regiones Autónomas afecta específicamente a las funciones político-legislativas y administrativas y comprende las competencias previstas en la Constitución (artículo 227) y en los estatutos político-administrativos.

En el ámbito político-legislativo corresponde a las regiones legislar, dentro del respeto a los principios fundamentales de las leyes generales de la República o con autorización del Parlamento nacional, en materias de interés específico para las regiones que no estén reservadas a la competencia propia de los órganos de soberanía. En ese mismo ámbito, les incumbe también desarrollar en función del interés específico de las regiones las leyes de bases en materias no reservadas a la competencia del Parlamento nacional o incluso en estas mismas materias (v.g., bases del sistema de seguridad social y del servicio nacional de salud, sistema de protección de la naturaleza, del equilibrio ecológico y del patrimonio cultural, arrendamientos rurales, bases de la política agrícola, de la función pública, del estatuto de las empresas públicas y de las fundaciones públicas). Además, como ya se ha visto, tienen la capacidad de iniciativa estatutaria (en cuanto a la elaboración y presentación de un proyecto de estatuto político-administrativo de la región) y de la iniciativa legislativa ordinaria ante la Asamblea de la República.

Con un alcance político, corresponde a las regiones especialmente: crear, extinguir o modificar *autarquias locais*; aprobar el plan de desarrollo económico y social; el presupuesto y las cuentas de la región; participar en la elaboración de los planes nacionales; en la definición de las políticas tributaria, monetaria, financiera y cambiaria; en las políticas relativas a aguas territoriales, a la zona exclusiva y a los fondos marinos contiguos; pueden también las regiones participar en negociaciones de tratados y acuerdos internacionales, así como en el proceso de integración europea mediante representación o delegación, etc.

Desde un punto de vista administrativo, la autonomía es muy amplia, pudiéndose señalar: las regiones tienen un poder ejecutivo pro-

³ Vide artículo 226 de la Constitución. Si la Asamblea de la República rechaza el proyecto o introduce alteraciones en él, lo remitirá a la respectiva Asamblea regional para que ésta lo examine y emita su dictamen. Elaborado el dictamen, la Asamblea de la República adoptará la resolución final.

pio; un poder reglamentario en relación con la legislación regional y con las leyes generales producidas por órganos de soberanía que no hayan reservado a éstos el poder reglamentario; la capacidad de administración y de disposición de su patrimonio, así como la celebración de actos y contratos de su interés; tienen el poder de disposición de los ingresos fiscales recaudados o generados en su respectivo territorio en el marco de un poder tributario propio; ejercen sobre las entidades locales un poder de tutela de la legalidad; la dirección de los servicios, institutos públicos y empresas públicas y nacionalizadas que ejerzan su actividad de modo exclusivo o predominante en la región y cuando lo justifique el interés general, etc.

En la definición del ámbito de la autonomía regional, es preciso referirse a una serie de materias consideradas como de interés específico de la región. Son aquellas que afectan exclusivamente a la respectiva región autónoma o que tienen una especial relevancia para esas regiones. Son de modo especial: la consideración de los recursos humanos y 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 la sanidad pública, animal y vegetal; desarrollo agrícola y piscícola; recursos hídricos, minerales y termales; energía de producción local; utilización del suelo, vivienda, urbanismo y ordenación del territorio; vías de circulación, tránsito y transportes marítimos y aéreos entre las islas; desarrollo comercial e industrial, turismo, folclore y artesanía; deporte; organización de la administración regional y de sus servicios⁴.

d) La autonomía regional se ejercita por los órganos de gobierno propios de la Región, que son la Asamblea Legislativa Regional y el Gobierno Regional. La Asamblea es elegida por sufragio universal, directo y secreto y el Gobierno es responsable políticamente ante ella. El Presidente del Gobierno Regional es nombrado por el Ministro de la República teniendo en cuenta los resultados electorales⁵.

La Asamblea ejerce la función política y legislativa (y parte de la función reglamentaria); el gobierno, por su parte, aunque puede ejercer la iniciativa legislativa, lleva a cabo especialmente la función administrativa⁶.

También se prevé la figura del referéndum regional que puede ser convocado por el Presidente de la República a propuesta de la Asamblea Regional. El referéndum recae sobre cuestiones relevantes de específico interés regional⁷.

⁴ Cfr. artículo 228 de la Constitución.

⁵ Artículo 231 de la Constitución.

⁶ Ver a este respecto el artículo 323.1 de la Constitución. Para una definición más precisa de estas funciones es preciso consultar los Estatutos político-administrativos de Azores y Madeira.

⁷ Ver artículo 232.2 de la Constitución.

e) También es interesante destacar que la autonomía de las Regiones queda delimitada jurídicamente por los contenidos definidos en la Constitución y en los respectivos estatutos político-administrativos; además, la autonomía no puede perjudicar la integridad de la soberanía del Estado, debiendo favorecer su unidad nacional y los lazos de solidaridad entre todos los portugueses; se señala además que los poderes autonómicos sólo pueden ejercer sus competencias en el marco de la Constitución y de la ley.

A este respecto debe indicarse la existencia del Ministro de la República, un órgano que representa al Estado en cada una de las Regiones Autónomas y que es nombrado y destituido por el Presidente de la República a propuesta del Gobierno de la República, oído el Consejo de Estado⁸. A este órgano le corresponde ejercer, por delegación del Gobierno, funciones de supervisión de los servicios del Estado en la Región. Desde un punto de vista político, al Ministro de la República le corresponde además el nombramiento del Presidente del Gobierno regional, teniendo en cuenta los resultados de las elecciones para la Asamblea Legislativa Regional, así como el nombramiento y destitución de los demás miembros del Gobierno a propuesta del respectivo Presidente.

También le incumbe al Ministro de la República firmar y hacer publicar los decretos legislativos regionales y los decretos reglamentarios, pudiendo ejercer dentro de ciertos límites un derecho de veto político por consideraciones de inconstitucionalidad.

Por otro lado, se prevé también la posibilidad de que el Ministro de la República disuelva los órganos propios de gobierno de la Región Autónoma, oída la Asamblea de la República y el Consejo de Estado, por la realización de actos graves contrarios a la Constitución.

III. LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y EL PODER LOCAL

a). La descentralización territorial a favor de las *autarquias locais*, o sea, de las regiones administrativas que pueden crearse, de los municipios y de las feligresías⁹, tiene un carácter meramente administrativo. Las atribuciones o fines de interés público transferidos por el Estado a las *autarquias locais* deben concretarse en instrumentos de carácter administrativo o de Derecho privado, y las autoridades administrativas beneficiarias de la descentralización deben sujetarse a los límites establecidos por la ley correspondiente.

⁸ Cfr. artículo 230 de la Constitución.

⁹ En las Regiones Autónomas de Azores y Madeira las entidades locales previstas son simplemente los municipios y las feligresías. Cfr. artículo 236.2 de la Constitución.

Este tipo de descentralización administrativa está previsto específicamente en el artículo 6 de la Constitución e indirectamente en otros preceptos constitucionales ya mencionados.

Además, la idea de descentralización administrativa en relación con las *autarquias locais* está presente en su propia definición constitucional en cuanto entes descentralizados, tal como resulta de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 235 de la Constitución: «las *autarquias locais* son personas jurídicas territoriales dotadas de órganos representativos, que se proponen el fomento de intereses propios de las poblaciones respectivas».

Se trata de entes descentralizados, por un lado, porque las *autarquias locais* son consideradas como centros de promoción de intereses públicos de las poblaciones locales, siendo finalmente instituciones que compiten con el Estado en la función de promover intereses públicos. Además, son entes descentralizados porque están dotados de personalidad jurídica propia, de modo que no se confunden con el Estado ni con ninguna otra entidad. Por otra parte, esa condición se deduce también del hecho de tratarse de entidades dotadas de órganos representativos, esto es, de órganos capaces de la formación y manifestación de una voluntad que, dado el carácter de sus miembros y el ejercicio de las competencias de que disponen, puede ser imputada a la entidad correspondiente y, en último término, a las poblaciones respectivas¹⁰.

La idea de la descentralización administrativa está en la base del régimen del poder local tal como se confirma en el epígrafe del propio artículo 237 de la Constitución que habla expresamente de «descentralización administrativa». Además, en este precepto se afirma que «las atribuciones y la organización de las *autarquias locais*, así como la competencia de sus órganos, serán reguladas por la ley, con arreglo al principio de descentralización administrativa»¹¹.

b). Las *autarquias locais*, además de disponer de una amplia capacidad jurídica para desarrollar sus atribuciones, tienen también capacidad jurídico-pública específica para adoptar actos administrativos, para la celebración de contratos públicos y también, como resulta

¹⁰ Esos órganos, sea cual sea la *autarquía local*, son los siguientes: una asamblea elegida dotada de poderes decisorios y un órgano ejecutivo colegiado responsable ante aquella. La Asamblea es elegida por sufragio universal directo y secreto de los ciudadanos empadronados en la respectiva entidad local, según el sistema de representación proporcional. El órgano ejecutivo colegiado está constituido por un número determinado de miembros, siendo designado presidente el primer candidato de la lista más votada de acuerdo con la ley. Ver artículo 239 de la Constitución.

¹¹ La llamada ley de *autarquias locais* (Decreto-ley 100/1984, de 29 de marzo) ha desarrollado el régimen del poder local aplicable a municipios y *feligresías*.

expresamente de lo dispuesto por el artículo 241 de la Constitución, para la adopción de normas reglamentarias. En este aspecto, la Constitución establece que las *autarquias locais* disponen de un poder reglamentario propio dentro de los límites de la Constitución, de las leyes y de los reglamentos adoptados por *autarquias locais* de grado superior o de las autoridades investidas del poder de tutela.

En este sentido, el apartado primero del artículo 238 de la Constitución especifica que las *autarquias locais* tienen patrimonio y finanzas propios. Por otro lado, el apartado segundo de este artículo subraya que el régimen financiero local será establecido por ley y buscará el reparto justo de los recursos públicos por el Estado y por las *autarquias locais* y la necesaria corrección de desigualdades entre *autarquias locais* del mismo grado. A su vez, el apartado tercero señala que los ingresos propios de las entidades locales incluyen obligatoriamente las que proceden de la gestión de su patrimonio y de la utilización de sus servicios, a lo que hay que añadir (apartado cuarto) que las entidades locales pueden disponer de capacidad tributaria en los casos y términos previstos por la ley¹².

Además, de acuerdo con el artículo 243 de la Constitución se prevé que, con el fin de garantizar la eficacia de su acción, las entidades locales disponen de cuadros de personal propio. Además, se prevé que el Estado puede aportar el apoyo técnico y los medios humanos necesarios de acuerdo con la ley y sin perjuicio de la autonomía de aquéllas.

Por último, debe quedar claro que la descentralización administrativa de las *autarquias locais* tiene el límite de la tutela administrativa. La tutela consiste simplemente, de acuerdo con los términos del artículo 242 de la Constitución, en la verificación del cumplimiento de la ley por parte de los órganos locales y es ejercida según los casos y formas previstos en la ley. La tutela puede implicar la adopción de medidas restrictivas de la autonomía local. En este caso, las medidas deberán ir precedidas del dictamen de un órgano local previsto por la ley. Cuando estas medidas se basen en acciones u omisiones ilegales graves, se puede llegar a la disolución de los órganos locales¹³.

IV. REGIONALIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y REGIONES ADMINISTRATIVAS

a). En el contexto general de la descentralización meramente administrativa a favor de las *autarquias locais*, cabe el fenómeno específico de la regionalización administrativa.

¹² Sobre el régimen financiero local, ver la Ley 42/1998, de 6 de agosto.

¹³ Sobre el régimen de la tutela sobre las *autarquias locais*, ver la Ley 27/1996, de 1 de agosto.

La regionalización administrativa consiste específicamente en una descentralización territorial de contenido meramente administrativo a favor de regiones del mismo carácter.

Se trata de un fenómeno que no debe confundirse con el de la regionalización basada en Regiones Autónomas como las de Azores y Madeira, ya que en este caso se trata de algo más que la simple descentralización administrativa y alcanza la descentralización política, por lo que no son simples *autarquías locais* aunque no pueda hablarse obviamente de ellas como de un Estado.

El fenómeno de la regionalización a que me refiero ahora, el que tiene como resultado regiones administrativas, tal como se desprende del artículo 236 de la Constitución, está previsto para el espacio territorial portugués continental¹⁴.

b). Las regiones administrativas participan de todas las características definidoras de las *autarquías locais*.

Concretamente, en el artículo primero de la Ley-Cuadro de las Regiones Administrativas (Ley 56/1991, de 13 de agosto), se 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.

Se trata de *autarquías locais* supramunicipales, con un ámbito territorial de actuación correspondiente al de varios municipios y, según el artículo 257 de la Constitución, concebidas como instrumentos para desempeñar funciones relativas a la dirección de servicios públicos (servicios confiados a las regiones y originariamente integrados en la Administración periférica del Estado) y tareas de coordinación y apoyo a la acción de los municipios comprendidos en su ámbito territorial, con respeto a la autonomía de éstos y sin limitación recíproca de sus respectivos poderes.

Dentro de estos parámetros y tal como se contempla en el artículo 17 de la mencionada Ley-Cuadro de las Regiones administrativas, sus competencias se refieren al desarrollo económico y social, ordenación del territorio, medio ambiente, conservación de la naturaleza, recursos hídricos, equipamientos sociales y vías de comunicación, educación y formación profesional, cultura y patrimonio histórico, juventud, deporte y ocio, turismo, abastecimiento público, apoyo a las actividades productivas y a la acción de los municipios.

Además, en cuanto entes supramunicipales, las regiones administrativas son concebidas también como centros de planificación por lo

¹⁴ Como ya se ha señalado antes, la figura de la región administrativa no está prevista para los archipiélagos de Azores y Madeira, ya que en estos casos sólo se prevén las *autarquías locais* de las *feligresias* y de los municipios (artículo 236.1 y 2 de la Constitución).

que les corresponde elaborar los planes de desarrollo regional y participar en la elaboración de los planes nacionales de desarrollo económico y social. Al mismo tiempo, como todas las *autarquias locais*, tienen potestad reglamentaria aunque aquí con un alcance supramunicipal de modo que deben ser respetados por los reglamentos de las *feligresias* y municipios.

Desde otro punto de vista, se trata de entidades infraestatales.

c). La posición de las regiones administrativas en relación con el Estado o los municipios hay que situarla a partir de los principios de subsidiariedad, legalidad, independencia y descentralización administrativa tal como se deducen de lo dispuesto en los artículos 4 a 7 de la Ley-Cuadro de las Regiones Administrativas.

Eso significa, por un lado, que la autonomía administrativa y financiera de las regiones administrativas se funda en el principio de subsidiariedad de sus funciones en relación con el Estado y los municipios, de modo que su autonomía regional no puede interferir negativamente en la esfera de atribuciones y competencias de los municipios y de sus órganos. Por otro lado, la actuación de sus órganos y responsables debe ser acorde, obviamente, al Derecho estatal.

Por otra parte, sus órganos son independientes en el ámbito de sus competencias, de modo que sus decisiones no pueden ser suspendidas, modificadas, revocadas o anuladas si no es en la forma prevista por la ley. Estas regiones, por lo demás, están sometidas a la tutela administrativa propia de las *autarquias locais* que ya ha sido explicada anteriormente.

Finalmente, en cuanto es una exigencia del principio de descentralización, se deduce que el reparto de atribuciones entre la Administración central y las regiones administrativas deberá asegurar su intervención en la realización de los intereses públicos administrativos que revista una naturaleza predominantemente regional.

En su doble condición de entes infraestatales y supramunicipales, como se deduce del artículo 18 de la Ley-Cuadro de las Regiones Administrativas, éstas desarrollan sus atribuciones respetando las funciones del poder central, de los municipios y de la iniciativa privada, huscando la reducción de las desigualdades de desarrollo del territorio continental portugués.

d). La estructura organizativa básica de las regiones administrativas incluye un máximo órgano deliberante, la asamblea regional, que se compone de representantes de las asambleas municipales (15 ó 20) y de miembros directamente elegidos por los ciudadanos de la re-

gión¹⁵. Existe además un órgano ejecutivo colegiado que es la junta regional.

Los miembros de la junta regional (un presidente y vocales, en un número máximo de seis, en las regiones con 1,5 millones o más de habitantes) son elegidos por la asamblea regional de entre sus miembros. La junta regional es responsable ante la asamblea regional de modo que ésta puede aprobar una moción de censura que obliga a la dimisión de aquélla.

Al margen de esta estructura, en las regiones administrativas existe un representante del gobierno nombrado por el Consejo de Ministros. Se trata del 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 administrativa.

V. LA REGIONALIZACIÓN ADMINISTRATIVA FRUSTRADA

a). La regionalización administrativa representa un proceso previsto constitucionalmente pero que debe ser concretado¹⁶.

El artículo 255 de la Constitución señala que las regiones administrativas serán instituidas de modo simultáneo por una ley que habrá de definir los poderes, composición, competencias y funcionamiento de sus órganos si bien podrá establecer diferenciaciones en cuanto al régimen aplicable a cada región.

La institucionalización concreta de las regiones administrativas, según dispone el artículo 256 de la Constitución, se lleva a cabo mediante la aprobación de una ley para cada una de ellas. Con antelación, se habrá aprobado la ley de alcance general mencionada en el párrafo anterior. Asimismo, la institucionalización concreta de cada región estará supeditada al voto favorable de la mayoría de los electores en un referéndum cuyas preguntas habrán de ser concretadas por el Presidente de la República a propuesta de la Asamblea de la República¹⁷.

¹⁵ El artículo 260 de la Constitución indica que este órgano está constituido por miembros elegidos según el sistema d'Hondt a partir de un colegio electoral formado por los miembros de las asambleas municipales.

¹⁶ Mientras la división administrativa no se lleve a cabo, subsiste la distribución del territorio por distritos. Los distritos no son *autarquias locais* sino simples circunscripciones administrativas a efectos de la Administración periférica del Estado. En el distrito existe un gobernador civil como representante del Gobierno, encargado de ejercer la tutela administrativa en su territorio.

¹⁷ Sobre el régimen de esta consulta popular, además de la Ley-cuadro de las Regiones Administrativas, véase la Ley 15-A/98, de 3/4 (Ley Orgánica del Régimen de Referéndum). Ver también el régimen constitucional del referéndum tal como se define en el artículo 115 de la Constitución.

b). La cuestión de la institucionalización concreta de, las regiones administrativas fue abordada recientemente con ocasión de la revisión constitucional de 1997.

De acuerdo con el procedimiento constitucional y legal previsto, en abril de 1998 se publicó la Ley de creación de Regiones Administrativas (Ley 19/1998, de 28 de abril) y posteriormente se convocó la correspondiente consulta popular mediante Decreto 39/1998, de 1 de septiembre, del Presidente de la República tras la Resolución de la Asamblea de la República 36-B/98 (*Diário da República*, I-A, Suplemento, de 30/6/98).

La Ley preveía que las regiones administrativas de la parte continental de Portugal serían: Región de Entre Douro y Minho; Región de Tras-os-Montes y Alto Douro; Región de Beira-Litoral; Región de Beira-Interior; Región de Estremadura y Ribatejo; Región de Lisboa y Setúbal; Región de Alentejo; Región de Algarve. Además, se definía el espacio territorial propio en relación con los municipios comprendidos en él.

En lo que respecta a la definición de los poderes y a su composición, a las competencias de las regiones administrativas, así como al funcionamiento de sus órganos, la Ley se limitaba a una remisión a la ya mencionada Ley-Cuadro de las Regiones Administrativas (Ley 56/1995, de 13 de agosto).

La propuesta de consulta popular sobre la institucionalización concreta de las regiones administrativas aprobada por la Asamblea de la República, indicaba las preguntas que debían hacerse: a) La primera, dirigida a todos los electores del ámbito nacional, preguntaba acerca del acuerdo de los ciudadanos con la institucionalización concreta de las regiones administrativas; b) la segunda pregunta, dirigida a los electores, en el ámbito de cada una de las regiones creadas por la Ley 19/1998, de 28 de abril, preguntaba acerca del acuerdo de los ciudadanos en relación con la institucionalización en concreto de la región administrativa respectiva.

La propuesta fue sometida por el Presidente de la República al Tribunal Constitucional a efectos de control preventivo de constitucionalidad, tal como se prevé en el artículo 115.8 de la Constitución y en los artículos 26 y 29.1 de la Ley Orgánica del Régimen del Referéndum (Ley 15-A/98, de 3 de abril). El Tribunal decidió que se daba por verificada la constitucionalidad y legalidad del referéndum propuesto por la Asamblea de la República¹⁸.

El procedimiento de someter la institucionalización concreta de las regiones administrativas a consulta popular fue introducido en la última revisión constitucional de 1997. Hasta entonces, la institucionalización concreta dependía del voto favorable de la mayoría de las asambleas municipales que representasen a la mayor parte de la población del área regional según la redacción originaria de la Constitución de 1976.

¹⁸ Acórdão 532/98, *Diário da República*, I-A, de 30 de julio de 1998. El Tribunal entendió que las cuestiones planteadas habían sido presentadas con objetividad, claridad, precisión

Ante esta sentencia, el Presidente de la República convocó la consulta popular sobre regionalización para el día 8 de noviembre de 1998/19.

Los resultados de este referéndum fueron los siguientes:

a) en cuanto a la primera pregunta de ámbito nacional, el 63,52% de los votos válidamente expresados se manifestaron en contra de la institucionalización en concreto de las regiones administrativas;

b) en cuanto a la segunda pregunta de ámbito local, las respuestas fueron también negativas respecto de la institucionalización de las regiones administrativas legalmente previstas, con la única excepción de la Región de Alentejo donde se obtuvo una votación favorable del 50,69% de los votos válidamente expresados²⁰.

c) Los resultados del referéndum mostraron una división del electorado respecto de la regionalización administrativa que ha ido más allá de los límites partidarios.

El Partido Socialista (en el Gobierno) defendió oficialmente el *sí* a la regionalización. El Partido socialdemócrata (el mayor partido de la oposición) defendió el *no*. El *sí* y el *no* encontraron adeptos en los electores de todos los partidos, de derecha, de izquierda o de centro, y cobraron relevancia asociaciones o grupos creados para la defensa de una u otra posición. Incluso el *no* encontró partidarios en algunos sectores defensores de una regionalización distinta, con regiones configuradas de otra manera.

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 más

y con carácter disyuntivo tal como exigen los artículos 115.6 de la Constitución y 7.2 de la Ley Orgánica del Régimen de Referéndum. Se ha entendido que al preguntarse a los electores si están de acuerdo con la institucionalización en concreto de las regiones administrativas, debe entenderse en el sentido de si están de acuerdo con que comiencen a funcionar las regiones administrativas creadas por la Ley 19/98, de 28/4, cuyos órganos y competencias están definidos en la Ley 56/91, de 13 de agosto, como se desprende de las palabras «en concreto» de la fórmula empleada. Por otro lado, también se ha subrayado que al preguntarse a los ciudadanos si estaban de acuerdo con la Institucionalización concreta de su respectiva región administrativa, se estaba planteando la cuestión acerca de si estaban de acuerdo en que comenzara a funcionar la región en la que residen.

²⁰ Vid. Declaração n° 1/99 de la Comisión Nacional de Elecciones donde consta el mapa oficial de los resultados del referéndum (*Diário da Republica*, I-A, n° 26, de 1/2/99).

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, especialmente en materia de fondos estructurales europeos; que ello no implicaba un aumento del nivel de tributación de los ciudadanos y, por el contrario, una disminución de los gastos públicos mediante una racionalización de la organización de los servicios públicos e incluso la disminución de los gobiernos civiles; finalmente, que no implicaba la desintegración política nacional, de modo que servía para unir y no para dividir.

A favor del *no* se esgrimió, por el contrario, que la regionalización no se correspondía con una tradición propia de Portugal, sino que iba en contra de la tradición municipalista que obliga a un proceso distinto de la profundización de la descentralización a favor de los municipios; que la regionalización había sido definida con arreglo a un mapa de regiones administrativas erróneo, que implicaba una descentralización mala, inoportuna, artificial, innecesaria y peligrosa. Otros defendieron que el mapa había sido concebido para favorecer al partido del Gobierno; o que ese mapa contemplaba situaciones en que las regiones del interior resultarían aún más debilitadas; o que, en relación con las regiones fronterizas del interior, se podía producir un fenómeno de satelización por parte de las regiones españolas contiguas. Que las desigualdades regionales se acentuarían. Además, de acuerdo con ese punto de vista, la regionalización sería simplemente un factor de creación de una nueva clase política y de una estructura autónoma de poder político con costes financieros muy elevados de modo que las regiones podrían contribuir también al aumento de los impuestos. 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.

Prevalcieron estos últimos argumentos y la regionalización quedó bloqueada. Todavía se podría decir mucho más al respecto, aunque no en el espacio de una simple crónica como ésta.

No es posible hacer ningún vaticinio sobre el futuro del proceso de regionalización. El tiempo se encargará de decir que se trata de un proceso que será olvidado o no.

BIBLIOGRAFIA

Presentamos una bibliografía seleccionada indicando simplemente para cada uno de los temas una o dos obras de la literatura iuspublicística portuguesa. Daremos una bibliografía más extensa respecto de

la regionalización administrativa y del reciente proceso frustrado por razones simplemente coyunturales o de actualidad.

I.- «Sobre el principio de la descentralización», cfr. J. BAPTISTA MACHADO; *Participação e descentralização, democratização e neutralidade na Consituição de 76*, Coimbra 1982; Vital MOREIRA, *Administração Autónoma e Associações Públicas*, Coimbra 1997.

II.- «Sobre la descentralización político administrativa regional y las Regiones Autónomas», cfr. Carlos BLANCO DE MORAIS, *A Autonomia Legislativa Regional*, Lisboa 1993; *Estudios de direito regional* (org. Jorge MIRANDA e Jorge PEREIRA DA SILVA), Lisboa 1997.

III.- «Sobre la descentralización administrativa y el poder local», cfr. A. CÁNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, Coimbra 1993.

IV.- «Sobre la regionalización administrativa y el reciente intento de su puesta en práctica», cfr. Abel FERNANDES, *Fundamentos, Competencia e financiamento das Regioes na Europa: uma perspectiva comparada*, Mepat, Lisboa 1998; *Descentralização, regionalização e reforma democrática do estado*, Mepat, Lisboa 1998 ; Duarte LYNCE DE FARIA, *Regionalizar, o referendo do Portugal esquecido*, Venda Nova 1996; *Finisterra-Revista de Reflexão e crítica*, n° monográfico: *A Regionalização e o País*, n° 27/28, 1998; Francisco LUCAS PIRES, *Regionalização e Europa*, 2a Ed., Lisboa 1998 ; Luís SÁ, *Regioes Administrativas, O poder local que falta*, Lisboa 1989 ; Luís SÁ, Ana SERRANO e Daniel BRANCO, *As Regioes Administrativas—Democracia e Desenvolvimento*, Lisboa 1998 ; Luís VALENTE DE OLIVEIRA, *Regionalização*, Porto, 1996; Id., *Novas Considerações sobre a Regionalização*, Porto 1997 ; Manuel PORTO, *O Nao de um Regionalista—Face a um projecto sem Justificação, numa Europa Concorrencial e Exigente*, Coimbra 1 998 ; Paulo TRIGO PEREIRA, *Regionalização, Finanças Locais e Desenvolvimento*, Mepat, Lisboa 1998; *Poder central, Poder regional, Poder Local—Uma perspectiva histórica* (Coord. Luis N. ESPINHA DA SILVEIRA), Lisboa 1997 ; *Regionalização e Desenvolvimento* (Org. Forum 2000), Lisboa 1996.

II. Derecho de la actividad administrativa

