

EL TERRITORIO EN LAS CONSTITUCIONES PORTUGUESA (1976)  
Y ESPAÑOLA (1978)

Las constituciones portuguesa y española se han gestado dentro de un proceso democrático particular y llevado hasta cierto punto de forma distinta en cada país. El golpe de Estado militar en el caso portugués rompe tajantemente con un pasado de 48 años dictatoriales e inaugura un proceso especial de democracia vigilada «desde dentro» por el Movimiento de las Fuerzas Armadas y su representación en el Consejo de la Revolución; proceso de alianza de estas fuerzas militares con las fuerzas sociales y políticas democráticas, que aseguran firmemente el proseguimiento de los objetivos alcanzados con la revolución

---

(<sup>4</sup>) *Cartas Elementares de Portugal* (Carta da povoação concelhia), p. 2, 1.<sup>a</sup> columna.

del 25 de Abril y garantizan el funcionamiento regular de las instituciones democráticas. Mientras que en el caso político de la democracia española, nacida paso a paso, tras otro periodo de 40 años de dictadura, el cometido e intervención en el proceso político actual por parte del Ejército es de observar en principio «desde fuera» y bajo la jefatura en todo caso de la figura del monarca, que es quien ha vigilado la Reforma Política previa al Estado Constitucional.

La formación de los Parlamentos constituyentes, de tipo unicameral en Portugal y bicameral en España, ha partido así de un punto común, el del pasado dictatorial en ambos Estados, pero con caracte-

CUADRO 1

La distribución de los grupos ideológicos en los Parlamentos Constituyentes portugués y español

Grupo	Assembleia da República	Congreso de Diputados
Izquierda	60,8 % (P. S., P. C. P., M. D. P., U. D. P.)	41,7 % (P. S. O. E., P. S. P., P. C. E., P. S. U. C., Euzkadiko Ez- querria y Esquerria Republicana)
Centro	32,6 % (P. P. D.)	53,7 % (U. C. D., P. N. V., Pacte De- mocratic y Democracia Cris- tiana de Catalunya)
Derecha	6,4 % (C. D. S.)	4,5 % (A. P.)

ísticas diferentes en cuanto a la intervención de las Fuerzas Armadas, así como por los resultados de los primeros comicios celebrados en libertad — fechas históricas del 25 de Abril de 1975 y del 15 de Junio de 1977 para ambos procesos democráticos.

Predominio claro de la izquierda portuguesa en la primera consulta electoral, que en cambio lo tiene el centro en la Cámara baja española, aunque gracias a los apoyos de las fuerzas vascas y catalanas. Los Parlamentos tomaron así una dirección mayoritaria distinta en cada Estado, que se notará a fin de cuentas en la redacción y puntos esenciales o fundamentales de los textos constitucionales; socialista de transición el portugués «empeñado en la transformación en una sociedad sin clases»; y el español refleja en su artículo 1.º el «Estado social y democrático» muy generalizante en su apreciación.

La reconducción institucional al Estado de Derecho, perdido hacia tiempo en los dos países, ha sido guiada por enfoques ideológicos distintos en cada Parlamento y de ahí se ha derivado además un tratamiento dispar en algunos de los articulados referentes a la base

territorial de las Constituciones, en las que pesa por supuesto el factor histórico de cada pasado; así en España el reconocimiento de las «nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas».

De los 312 artículos de la Constitución Portuguesa se refieren a la base territorial dos artículos de los principios fundamentales (los n.º 5 y 6), el título VII de las Regiones Autónomas (arts. 227 a 236), y el título VIII, del Poder Local (arts. 237 a 266). Y a su vez la Constitución Española en un texto de 169 artículos y 15 disposiciones recoge dos artículos (2 y 5) del título preliminar, y todo el título VIII o de la Organización Territorial del Estado (arts. 137 a 158). Por lo tanto es una constitución más extensa tanto en el articulado como en cuanto al tratamiento dado al territorio que la portuguesa. Al margen de esto cada constitución se irá ampliando y perfeccionando con la promulgación de leyes orgánicas, de tipo general y decretos, como los concernientes al Régimen Local por ejemplo.

En los principios fundamentales o título preliminar *la delimitación territorial del Estado* se encuentra bien precisada en Portugal, pero no se ha tenido en cuenta en el texto español. Y precisamente España mantiene conflictos internacionales con otros países respecto a su ámbito territorial en las plazas-presidios de Ceuta y Melilla e islotes de la zona de Alborán, así como en Gibraltar. Parece como si se hubiera querido obviar la situación presente de soberanía del Estado español en las ciudades norteafricanas ante el inminente litigio con Marruecos, y de otra parte no se resalta en la Constitución Española en ningún artículo la reivindicación histórica del peñón gibraltareño. Se deja sin duda una laguna textual de ámbito territorial definido, quizá a la espera de replanteamientos futuros insoslayables.

*La forma de Estado* en cuanto al territorio es de tipo unitario descentralizado en ambos casos. Los organismos locales «existen no para realizar intereses generales de la organización central del Estado, sino más bien los intereses específicos de la población respectiva» (VITAL MOREIRA, *As regiões, a autonomia municipal e a unidade do Estado*, en «Poder Local», n.º 3, p. 11). De otra parte, a pesar de que la Constitución Española reconoce las nacionalidades — reivindicadas por ciertas comunidades históricas como la catalana, vasca y gallega — no se admite un Estado federal, pues el Estado lo integran tanto nacionalidades como regiones, dentro de una unidad indisoluble y solidaria entre ellas. Este tipo de Estado unitario regional tendrá conflictos en principio, al dar mayores competencias a los organismos autónomos de las nacionalidades que a los correspondientes de las regiones. Pero se ha pretendido en el texto español que «el resultado final es una reordenación territorial que atiende a la vez a dos supuestos: el de abordar frontalmente las reivindicaciones de esas nacionalidades... y el descentralizar y desconcentrar la actividad administrativa del Estado en aras de una mayor eficacia» (DANIEL GAVELA, *Aspectos principales de la Constitución 1978*, en «El País», 21 de Noviembre 1978). Este es el objeto de las autonomías territoriales en España.

CUADRO 2

El territorio según los textos constitucionales comparados

Objeto tratado	Constitución Portuguesa	Constitución Española
A) Principios fundamentales:		
Forma territorial del Estado	(art. 6) Unitario, con autonomía de las autarquías locales y descentralización de la Administración Pública.	(art. 2) Unitario, con autonomía de las nacionalidades y regiones.
Delimitación territorial	(art. 5) El territorio históricamente definido en el continente europeo y los archipiélagos de Açores y Madeira y el territorio de Macau.	—
Capitalidad del Estado	—	art. 5) La villa de Madrid.
B) Organización territorial:		
Entes territoriales básicos	(art. 238) Feligresías, municipios, y regiones administrativas y autónomas.	(art. 137) Municipios, provincias y comunidades autónomas.
Otros entes territoriales	(art. 238) Otras formas de organización territorial autócrata en las áreas metropolitanas. (art. 254) Asociaciones y federaciones de municipios. (art. 263) Los distritos, en cuanto las regiones no estuvieran constituidas.	(art. 141) Agrupaciones de municipios diferentes de la provincia. Cabildos o Consejos en las islas.
Corrección de desequilibrios inter-territoriales	—	(art. 158) Fondo de Compensación.

La referencia a *la capitalidad del Estado* falta en Portugal, donde la indiscutibilidad de la ubicación en Lisboa no se ha hecho precisar más. En cambio la constitución española ha visto en su texto definitivo, recortado el articulado que tenía el proyecto constitucional, que afirmaba además «podrán establecerse por ley, servicios centrales en otras localidades de España», lo cual ha sido recortado sin duda para no derivar en polémicas territoriales de centralidad en el futuro. El poder y primacía de Madrid sigue en pie, sin otras capitalidades estatales paralelas aunque fueran en todo caso secundarias.

La organización de los *entes territoriales básicos* se distribuye en niveles en cada país. Se parte de que el ente municipal tiene una extensión en general mayor en Portugal; mientras que el municipio español es muy reducido, minúsculo en ciertas provincias de Castilla o País Vasco, y la concentración por anexiones de unos entes en otros se realiza lentamente y a fuerza de las circunstancias más que por una política que proyecte agrupamientos consolidados.

Así, en razón de esta diferente nivelación básica, en Portugal se admite la *freguesia* (o parroquia en Galicia) como parte del territorio del municipio, dotada de órganos representativos propios. En España no se admite este nivel mínimo, realmente imprescindible en áreas extensas del país, donde la dispersión del hábitat ha marcado desde siempre este nivel de actuación básico; y esta omisión perjudica tanto a los espacios rurales — parroquias y Juntas Vecinales — como urbanos — unidades de barrio y distritos de las ciudades grandes. (De hecho se ha advertido esta ausencia del nivel en la distribución de las mesas electorales con ocasión del mismo referendun de la Constitución Española, que contribuyó a una mayor abstención en áreas rurales).

El *municipio* es persona jurídica plena en ambas constituciones, con autonomía y competencias propias y organizadas por aquellas. La influencia de ambos países a través de su pasado común o dispar en el fenómeno municipal es bien notorio por ejemplo en la influencia leonesa en la zona de Trás-os-Montes. La delimitación actual podrá en todo caso cambiarse por ley, fomentándose las asociaciones o mancomunidades.

La *provincia* española es una «entidad local determinada por la agrupación de municipios, y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado»; surgida su división actual en 1833 ha llegado a ser una realidad geográfica y, en tanto no sea sustituida, sigue actuando con fuerza en la vida regional, aunque su delimitación plantea graves problemas de organización racional del territorio en algunas áreas especialmente. La provincia ha sido el ente que aglutina en sí la Administración Central del Estado y por ello su permanencia en la nueva Constitución Española no va a frenar sino a dividir las competencias propias de los entes regionales que surgen ahora regulados. El criterio provincialista, por otra parte, por su carácter centralizador ha dejado de lado al nivel real de la comarca, anulada como escalón intermedio, aunque se puede coincidir en algunas ocasiones con el área de las futuras asociaciones de municipios.

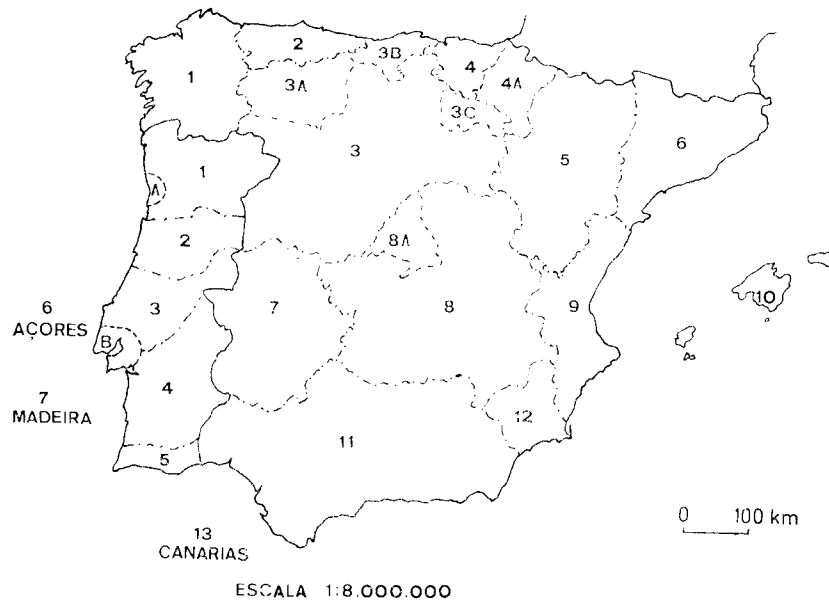


Fig. 1 — División regional en 1979. *Portugal* — A, área de Porto, B, de Lisboa, 1, región de planeamiento Norte, 2, Centro-Norte, 3, Centro-Sur, 4, Sur-Alentejo, 5, Sur-Algarve, 6, Açores, 7, Madeira; *España* — 1, Galicia, 2, Asturias, 3, Castilla-León, 3A, León, 3B, Cantabria, 3C, Rioja, 4, País Vasco, 4A, Navarra, 5, Aragón, 6, Cataluña, 7, Extremadura, 8, Castilla-La Mancha, 8A, Madrid, 9, País Valenciano, 10, Baleares, 11, Andalucía, 12, Murcia, 13, Canarias.

Las *regiones* (ver mapa de la división regional) son tratadas en doble sentido en Portugal: de tipo autónomo para las islas, y administrativo que han de coincidir necesariamente con las cinco regiones plan del Portugal continental. Por su lado el texto español recoge el término de «comunidades autónomas» que o bien son varias provincias limítrofes con características culturales y económicas comunes, territorios insulares (Baleares y Canarias), o bien provincias aisladas con entidad regional histórica (Asturias, Murcia). En el momento de ser aprobada la Constitución, a fines de 1978, permanecen varias provincias en una dudosa delimitación junto a otras comunidades autónomas ya constituidas (León, Cantabria-Santander, y Rioja-Logroño en la castellano-leonesa; Navarra-Pamplona en el País Vasco; y la provincia de Madrid, ya por separado o en la castellano-manchega).

*Otros entes territoriales* son ya definidos por las cartas constitucionales:

a) las *áreas metropolitanas* de las grandes ciudades (Porto y Lisboa); *asociaciones y federaciones de municipios*, ya planteadas en la actualidad con el proyecto de agrupamientos de *concelhos* municipales en todo el país, que deja unos cincuenta agrupamientos; y en fin se preve la subsistencia de los actuales *distritos* o provincias, mientras no están instituidas las regiones, por lo cual éstos *distritos* tienen un carácter transitorio solamente.

b) y en España se reconocen las *agrupaciones de municipios, cabildos o consejos* en los archipiélagos; agrupaciones distintas de la dimensión provincial que ha de englobarlos. Son las mancomunidades ya existentes, que se pretenden desarrollar, conformadas por municipios con rasgos peculiares, así el Bierzo en León, y de otra parte esta figura puede ser aplicada a las áreas urbanas, cuyo ámbito está distribuido en varios municipios, y en donde existe una vecindad y continuo urbano o periurbano bien definido.

La corrección de los desequilibrios espaciales regionales se encuentra prevista en la Constitución Española: «con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad se constituirá un *Fondo de Compensación* con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso» (art. 158.2). El equilibrio de los desajustes espaciales y contrastes en la industrialización y las inversiones públicas es un hecho patente y en proceso de mayor gravedad en nuestras sociedades, y ha sido una de las alternativas, el Fondo, que han planteado los parlamentarios de las regiones más desfavorecidas en los niveles de renta. Pero hasta qué punto servirá esta figura para poner freno a la acentuación progresiva de esos desequilibrios?

Pues bien, como todos los textos constitucionales, los aquí comentados, aunque tienen suficientes aspectos positivos, no son totalizadores y suficientes, especialmente el español como hemos expuesto, en lo que a la base territorial se refiere. Será preciso que el desarrollo legal postconstitucional sea lo más acertado posible en rellenar las lagunas del Régimen Local en especial.

LORENZO LÓPEZ TRIGAL

#### BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- Constituição da República Portuguesa*, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1976.  
*Atribuições e Competências das Autarquias Locais*, Lisboa, Editorial Caminho, 1977.  
*Poder Local*, n.º 1 a 9, Lisboa, 1977 y 1978.  
*Constitución Española*, Madrid, Hauser y Menet, 1978.  
*El País*, Madrid, años 1977 y 1978.  
 FERNANDEZ RODRIGUEZ, T. R. — *Lecturas sobre la Constitución Española*. I. Madrid, M. N. E. D., Facultad de Derecho, 1978.